



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES  
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA



# Metodología de evaluación de la Cooperación Española

Primera edición: junio, 1998  
Segunda edición: octubre, 1998  
Tercera edición: noviembre, 2001

Foto portada: Juan Bartolomé (Yungay. Departamento de Ancash. Perú).

© Ministerio de Asuntos Exteriores  
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

NIPO: 028-98-014-4  
ISBN: 84-7232-796-5  
Depósito Legal: M-49.386-2001

Editado por Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público.

Para cualquier comunicación relacionada con este trabajo, dirijase a:

*Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado para la  
Cooperación Internacional y para Iberoamérica.*

Ministerio de Asuntos Exteriores  
Plaza de la Provincia, 1. 28012 Madrid  
Teléfono: 91 379 92 23 - 24. Fax: 91 366 39 94

# Índice general

PRÓLOGO .....	13
ANTECEDENTES .....	17
1. La evaluación de la cooperación en España .....	19
2. Propuesta de trabajo .....	23
3. Estructura del informe .....	25
A. ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	29
1. Introducción y estructura de la Sección .....	31
2. La Gestión del Ciclo del Proyecto y la evaluación .....	35
3. Definición, utilidad, tipos y componentes .....	39
3.1. Los criterios de evaluación .....	45
3.1.1. Eficacia .....	46
3.1.2. Eficiencia .....	48
3.1.3. Pertinencia .....	50
3.1.4. Impacto .....	51
3.1.5. Viabilidad .....	53
3.2. Los factores de desarrollo .....	54
3.2.1. Políticas de apoyo .....	57
3.2.2. Capacidad institucional .....	58
3.2.3. Aspectos socioculturales .....	60
3.2.4. Enfoque de Género en el Desarrollo .....	62
3.2.5. Factores tecnológicos .....	64
3.2.6. Factores ambientales .....	65
3.2.7. Factores económico-financieros .....	67
4. Diseño de la evaluación .....	73
4.1. Diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales .....	74

4.2. Objetivos e identificación de indicadores .....	79
4.2.1. Objetivos e indicadores.....	80
4.2.2. Sistema y tipos de indicadores .....	82
4.3. Herramientas de recopilación y análisis de datos .....	83
4.3.1. Recopilación de información .....	85
4.3.2. Análisis de los datos.....	86
4.3.3. Los métodos participativos.....	90
5. Tipología de actividades de la cooperación .....	97
6. Enfoques de evaluación.....	105
6.1. Evaluación de intervenciones puntuales .....	106
6.1.1. Proyectos.....	107
6.1.2. Cooperación técnica .....	108
6.1.3. Ayuda de emergencia.....	109
6.2. Evaluaciones sectoriales.....	111
6.3. Evaluaciones geográficas .....	113
6.4. Evaluaciones de instrumentos.....	114
6.5. Evaluaciones de programas.....	116
6.6. Evaluaciones temáticas .....	118
7. Recapitulación: una propuesta metodológica de sistema integrado para la evaluación <i>ex post</i> .....	123
 B. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN .....	 135
1. Introducción y estructura de la Sección .....	137
2. Estructura institucional de la Cooperación Española.....	143
2.1. Nivel político .....	145
2.2. Nivel de coordinación.....	146
2.3. Nivel político-ejecutivo .....	148
2.4. Nivel ejecutivo.....	149
2.5. Esquemas de evaluación y requerimientos de información.....	155
3. La gestión del ciclo del proyecto en la Cooperación Española.....	165
3.1. Programación.....	166
3.2. Identificación .....	168
3.3. Formulación.....	170
3.4. Ejecución y seguimiento.....	170
3.5. Finalización y evaluación .....	173
4. El sistema de evaluación.....	179
4.1. Principios .....	179
4.2. Modelo organizativo .....	183

4.3. Funciones de la unidad de evaluación.....	193
4.4. Ciclo de la evaluación .....	195
4.4.1. Iniciativa y selección .....	195
4.4.2. Ejecución de la evaluación .....	204
4.4.3. Retroalimentación .....	212
5. Conclusiones, recomendaciones y propuestas.....	219
5.1. Conclusiones.....	220
5.2. Recomendaciones y propuestas .....	223
 C. SOPORTES DOCUMENTALES .....	 231
1. Elaboración de términos de referencia.....	233
2. Formato de base.....	235
2.1. Introducción .....	235
2.2. Fundamento de la evaluación.....	236
2.3. Antecedentes .....	237
2.4. Cobertura temática .....	238
2.5. Metodología y Plan de Trabajo .....	243
2.6. Esquema de informe final, recomendaciones y anexos.....	244
2.7. Equipo de evaluación .....	246
2.8. Disposiciones temporales y presupuestarias.....	246
2.9. Otras disposiciones .....	247
3. Las evaluaciones temáticas .....	249
4. Elaboración del informe final de evaluación .....	251
4.1. Contenidos del informe de evaluación .....	251
4.1.1. Portada .....	251
4.1.2. Resumen ejecutivo.....	252
4.1.3. Informe final .....	256
4.1.4. Recomendaciones .....	258
4.1.5. Anexos.....	258
4.2. Estilo.....	259
4.3. Procedimiento de trabajo .....	260
 ANEXOS .....	 263
 Anexo I: Acrónimos y Siglas.....	 265
Anexo II: Bibliografía de referencia y normativa de la AECl.....	269





# Índice de figuras

Fig. 1. Estructura de la Sección A.....	32
Fig. 2. La Gestión del Ciclo del Proyecto .....	37
Fig. 3. Escalograma de tipos de investigación evaluativa de Quinn Patton.....	40
Fig. 4. Criterios de evaluación y lógica de intervención .....	46
Fig. 5. Criterio de eficacia .....	47
Fig. 6. Criterio de eficiencia.....	48
Fig. 7. Criterio de pertinencia .....	51
Fig. 8. Criterio de impacto .....	52
Fig. 9. Criterio de viabilidad .....	53
Fig. 10. Criterios - lógica de intervención - factores desarrollo .....	56
Fig. 11. Políticas de Apoyo .....	58
Fig. 12. Aspectos institucionales.....	59
Fig. 13. Factores socioculturales.....	61
Fig. 14. Enfoque de género en desarrollo .....	63
Fig. 15. Factores tecnológicos.....	65
Fig. 16. Intervención de desarrollo y medioambiente .....	66
Fig. 17. Análisis económico-financiero.....	68
Fig. 18. Diseños de la evaluación.....	75
Fig. 19. Tipología de actividades de cooperación.....	102
Fig. 20. Acciones y enfoque puntual de evaluación.....	106
Fig. 21. Acciones y enfoque sectorial de evaluación.....	112
Fig. 22. Acciones y enfoque geográfico de evaluación.....	114
Fig. 23. Acciones y enfoque de evaluación de instrumentos.....	115
Fig. 24. Acciones y enfoque de evaluación de programas.....	117
Fig. 25. Elementos clave de la metodología.....	124
Fig. 26. Criterios de evaluación y factores de desarrollo.....	126
Fig. 27. Diseño, recopilación y análisis de datos.....	129
Fig. 28. Tipología de acciones. Conclusiones.....	130

Fig. 29. Enfoques y criterios .....	134
Fig. 30. Estructura de la Sección B .....	140
Fig. 31. Niveles estructurales del sistema de cooperación .....	144
Fig. 32. Organigrama de la SECIPI .....	148
Fig. 33. Actores y requerimientos de información .....	156
Fig. 34. Enfoques de evaluación y tipos de información .....	157
Fig. 35. Valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda (ejemplo).....	158
Fig. 36. Valoración del desempeño de la intervención (ejemplo).....	159
Fig. 37. La Gestión del Ciclo del Proyecto .....	176
Fig. 38. Principios del sistema de evaluación.....	183
Fig. 39. Estructura institucional propuesta.....	193
Fig. 40. Etapas y fases del ciclo de la evaluación.....	196
Fig. 41. Ciclo de la evaluación .....	216
Fig. 42. Elementos clave del sistema de evaluación .....	220
Fig. 43. Plan de implantación .....	228

## Índice de recuadros

Recuadro 1. Definición de evaluación del CAD .....	39
Recuadro 2. Diseños para la evaluación de impacto .....	76
Recuadro 3. El Diagnóstico Rural Participativo ( <i>Participatory Rural Appraisal</i> —PRA—) .....	92
Recuadro 4. Proyecto y programa .....	97
Recuadro 5. Proceso de toma de decisiones sobre proyectos.....	167
Recuadro 6. Matriz de Planificación de Proyecto y evaluación.....	171
Recuadro 7. Estructura organizativa de la evaluación: Experiencia internacional y propuestas para España.....	191
Recuadro 8. Problemas derivados de la subcontratación de consultores externos para realizar las evaluaciones...	209



# 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 las dimensio-

nes de la labor de lucha contra el subdesarrollo y la complejidad de definir en ella un papel para la cooperación, se puede afirmar que con esta metodología la Cooperación Española avanza en el camino de su eficacia, calidad y transparencia.

*Oficina de Planificación y Evaluación  
Junio, 1998*

“Es mucho mejor comenzar con un sistema limitado que no empezar en absoluto, a condición de que la intención sea institucionalizar la actividad de evaluación sobre una base a largo plazo y de amplio alcance y de que se adopten medidas visibles para trabajar hacia el logro de esa meta”.

**W. BAUM y S. TOLBERT**

*La Inversión en Desarrollo: lecciones de la experiencia del Banco Mundial (1996)*





# Antecedentes



# 1. La evaluación de la cooperación en España

La evaluación de los programas y las políticas es un fenómeno que se ha difundido en las distintas administraciones públicas como un instrumento esencial para la toma racional de decisiones de inversión de manera reciente. Las auditorías, controles técnicos, balances de actuación, informes de gestión, análisis de costes y de beneficios o estudios de satisfacción han sido práctica habitual como manera de conocer los resultados de las actividades; sin embargo, en los últimos años se ha producido un avance conceptual basado en la percepción de una necesidad de sistematización e institucionalización de las evaluaciones y en la intención de estimar los efectos de las intervenciones sobre los grupos de población a los que se dirigen (Pazos, 1996, p. 7). Este avance redefine la evaluación en función de su utilidad como herramienta de gestión destinada a aumentar o mejorar cualitativamente el impacto de las políticas públicas.

En España, la política de cooperación internacional para el desarrollo se ha ido consolidando desde 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. El ingreso del país en la Unión Europea y, sobre todo, su incorporación al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han provocado que los aspectos vinculados a la gestión hayan cobrado relevancia, exigiendo a la administración española un esfuerzo de homologación organizativa y funcional.

El trabajo que se presenta a continuación se enmarca en este contexto general. Su intención es proporcionar algunos indicios y sugerencias para poner en marcha un sistema de evaluación de los resultados

y efectos<sup>1</sup> de la ayuda española, contribuyendo a superar así una de las carencias que muchos analistas de la política de cooperación internacional han detectado. Este párrafo sirve como ejemplo:

“En el caso español no está arraigado el hábito de la evaluación y, cuando —como excepción— se evalúa, las conclusiones no se divulgan ni son internalizadas en las entidades gestoras. Esta carencia no es casual, sino que obedece a que en los gestores —públicos y privados— de la cooperación para el desarrollo no existen órganos que promuevan la evaluación, la doten de procedimientos adecuados y difundan sus resultados (...) ¿Dónde están sistematizados los resultados de la experiencia española en cooperación? Han existido intentos parciales en este sentido, pero no han sido suficientemente divulgados y, por consiguiente, no han cumplido su papel de propiciar el aprendizaje y la retroalimentación que todas esas experiencias debían haber generado” (Grupo de Estudios sobre Acciones de Desarrollo y Cooperación, 1995, p.38).

La ausencia de un sistema de evaluación ha sido señalada también desde la propia administración:

“El seguimiento y la evaluación de proyectos ha sido uno de los temas relegados por la Agencia hasta hace muy poco tiempo. Claramente nos falta desarrollar una práctica de evaluación y seguimiento de proyectos que además nos sirva para sistematizar y transmitir nuestra experiencia como donantes (...) La evaluación de los proyectos debería hacerse desde todos los niveles y con una metodología uniforme, complementándose en los diferentes estratos: evaluación por parte de los técnicos, evaluación de los proyectos y autoevaluación de la OTC, y evaluación y seguimiento por parte de los organismos centrales”<sup>2</sup>.

Finalmente, en su informe de 1994 acerca de la Cooperación Española, el CAD también indica que la evaluación de proyectos de cooperación, tanto por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) o la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como en lo que se refiere a la ayuda financiera que se canaliza desde el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH), es una actividad que se realiza de forma esporádica (CAD, 1994a, p.9 y ss.).

Estas observaciones permiten elaborar un diagnóstico bastante preciso del estado de la evaluación de resultados y efectos de la Cooperación Española que, en síntesis, podría ser caracterizado como *embriionario*<sup>3</sup>. Sin embargo, la adopción de una metodología integrada para la

Gestión del Ciclo del Proyecto en la AECI<sup>4</sup>, la aprobación por 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 MAE —la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE)— constituyen en su conjunto un punto de partida necesario para que el esfuerzo de sistematización que se emprende pueda tener éxito.

En definitiva, la madurez a la que ha llegado la política de ayuda internacional y el empeño coordinado en varios frentes metodológicos y de organización abren un panorama interesante y propicio para la puesta en marcha de evaluaciones de los resultados y efectos de la Cooperación Española.

## *Notas*

1. También denominada evaluación de impacto, *ex post* o a posteriori.
2. Ponencia de Juan Martínez de Velasco en la II Reunión General de Coordinadores de la Cooperación en Iberoamérica. AECI (1993, p. 262).
3. Para una visión más amplia de este diagnóstico y un detalle de las evaluaciones efectivamente realizadas, ver el apartado 2.5. de la Sección B de este informe.
4. Se trata de una guía preparada por la AECI denominada *Metodología de proyectos de Cooperación para el Desarrollo*. La versión que se ha consultado y con la que se trabaja es la de diciembre de 1997.



## 2. Propuesta de trabajo

Todas estas circunstancias han llevado a la preparación de la presente propuesta, elaborada en los términos descritos en el prólogo. Con esta tarea se pretende contribuir al diseño y establecimiento de un sistema integrado para la planificación y la gestión de la evaluación del impacto de la cooperación bilateral española en el seno de la OPE-SECIPI. El sistema contempla cuatro principios fundamentales:

- *Independencia*, garantizada por la participación de evaluadores externos a la propia administración y a los ejecutores de los proyectos.
- *Credibilidad*, a través de la cuidadosa selección de los evaluadores, el rigor de los métodos de recolección de información y su definición explícita en todos los niveles.
- *Utilidad*, por la participación activa de los funcionarios responsables de la Cooperación Española en diversas etapas del trabajo de evaluación y el establecimiento de canales de retroalimentación de las informaciones obtenidas hacia las instancias de planificación de la SECIPI y la AECL.
- *Transparencia*, por la difusión de las enseñanzas obtenidas hacia todos los interesados en conocer las evaluaciones de la Cooperación Española.

Estos principios, en línea con los que rigen los sistemas de evaluación de la mayoría de los países y organismos donantes, responden también a las recomendaciones emanadas desde el CAD<sup>5</sup>.

Simultáneamente, se ha pretendido que el sistema se adapte a las características organizativas y de gestión de la administración española, ya que resulta esencial que la integración de las evaluaciones de impacto,

como parte del ciclo del proyecto, se realice de la manera menos traumática posible<sup>5</sup>. Esta perspectiva “realista” o “posibilista” no ha ido en ningún momento en detrimento del imprescindible rigor teórico-académico de las recomendaciones y propuestas que han surgido del análisis de los sistemas de evaluación adoptados por otros donantes y de las sugerencias de organismos multilaterales.

## *Notas*

5. En los Principios del CAD para una Ayuda Eficaz (1995a, pp. 179 y ss.) se señalan las siguientes características como la base de un buen sistema de evaluación: 1) definición metodológica y organizativa previa y clara de la política de evaluación; 2) imparcialidad e independencia de la función de evaluación con respecto a los mecanismos establecidos para la elaboración de las políticas; 3) transparencia y difusión amplia de los resultados; 4) retroalimentación de las enseñanzas hacia niveles operativos y de toma de decisiones; 5) cooperación entre los países donantes y los beneficiarios.

6. Se ha tratado de evitar que la evaluación fuera percibida como una “imposición burocrática, y no como una ayuda para los directamente implicados en la misma (...) Se debe velar, en lo real y en lo formal, para que responda a las necesidades de gestión, eliminando cualquier circunstancia que pudiera hacerla aparecer como un mecanismo impulsado por unos —los controladores— con el fin de supervisar a otros —los controlados— que son los que gestionan” (Grupo de Estudios sobre Acciones de Desarrollo y Cooperación, 1995, p. 42).



### 3. Estructura del informe

Este documento consta de dos partes diferenciadas y de una serie de soportes documentales que sirven como herramientas para simplificar la administración del sistema.

*La primera parte (Sección A)* se centra en aspectos metodológicos de la evaluación *ex post*, identificándola como una fase integral del ciclo de proyecto y definiendo sus características principales en función de las clasificaciones más habituales en la literatura académica sobre este tema. 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 evaluación para las diferentes intervenciones que se realizan en la ayuda para el desarrollo.

*La segunda parte (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 necesidades 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, considerando muy especialmente las modificaciones metodológicas recientemente adoptadas.

Del análisis surge una propuesta concreta de sistema de evaluación, que considera los aspectos estudiados y la experiencia internacional en este campo.

En este punto se pone atención especial a las determinaciones normativas que pueden surgir de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recientemente aprobada.

Finalmente, los soportes documentales que se incluyen son un formato de términos de referencia estandarizado, modificable para cada uno de los enfoques de evaluación y un esquema de informe de evaluación.

En todo el trabajo se ha tenido en cuenta la experiencia de otras agencias y organizaciones donantes de ayuda, tanto bilaterales como multilaterales, en los distintos aspectos metodológicos y organizativos de la evaluación, con el fin de no duplicar esfuerzos y de asegurar que el sistema que se propone sea homologable al de otras naciones. El método de trabajo ha consistido en una revisión de fuentes documentales y bibliográficas que se describen en el segundo anexo del documento y en entrevistas con un buen número de altos cargos y administradores de la Cooperación Española.

Las conclusiones de este documento y las propuestas que de él se puedan derivar tienen necesariamente un carácter provisional. Es evidente que la puesta en práctica de un sistema de evaluación, por mejor concebido que esté, no es suficiente por sí solo para asegurar un aumento de la calidad de la ayuda. Aisladamente, esta fase del ciclo del proyecto no bastará para solucionar todos los problemas que puedan existir en la administración de la cooperación de España.

Tal como identifican los principales donantes, algunas de las restricciones y dificultades más notables a las que el sistema de evaluación deberá enfrentarse son:

- la mala definición de objetivos, actividades e indicadores de las intervenciones desde las primeras fases del ciclo del proyecto;
- la carencia de datos sistematizados y la ausencia de ciertos documentos esenciales para la obtención de información;
- las limitaciones temporales y presupuestarias;
- los problemas para asegurar la mayor objetividad posible en el tratamiento de la información;
- la percepción negativa que una buena parte de los administradores y gestores posee acerca de la función de evaluación, que es vista como una manera de control y enjuiciamiento personal;
- la imposibilidad de asumir las enseñanzas que las evaluaciones producen por ausencia de canales de retroalimentación o por falta de tiempo para leer los informes.

La propuesta que se presenta tiene la intención de asumir y superar estas dificultades estimulando el desarrollo de mecanismos idóneos para

la gestión del ciclo del proyecto, promoviendo el establecimiento de sistemas eficaces para generar y conservar la información, definiendo herramientas de recopilación y análisis de datos confiables y, al mismo tiempo, rápidas y de bajo coste, estimulando la conformación de equipos independientes, multidisciplinarios y plurales para la realización de las evaluaciones, intentando que todas las instancias de la administración participen activamente en distintos momentos del proceso y que no se sientan ajenas a él, diversificando los canales para que las enseñanzas lleguen a todos los interesados e impulsando la búsqueda de transparencia en los resultados.

Es claro que los esfuerzos para racionalizar la administración de los recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo deben ser realizados de manera simultánea en múltiples frentes. La evaluación de impacto es uno de ellos, ni el menos importante ni el definitivo.

Este trabajo pretende ser exclusivamente un aporte a un área muy específica, por lo que sus conclusiones no son ni más ni menos que una invitación a la reflexión y a la acción para establecer un modelo de gestión y de metodologías para la puesta en marcha de las evaluaciones del impacto de la Cooperación Española.



## A. Aspectos metodológicos



# 1. Introducción y estructura de la Sección

La evaluación *ex post* de las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo actúa como un vínculo entre la investigación de la realidad social y las necesidades de los gestores. Las metodologías utilizadas en este campo, en consecuencia, poseen un carácter dual: sin renunciar a criterios de calidad y científicidad, deben intentar adaptarse a circunstancias temporales y de recursos relacionadas con la necesidad de obtener informaciones precisas en momentos oportunos y a un coste razonable.

La evolución de los métodos y las técnicas de evaluación ha pasado de un predominio de la economía —a través, sobre todo, del análisis coste-beneficio— a una participación cada vez mayor de herramientas vinculadas con la sociología, la antropología o incluso la psicología social. La selección de metodologías e instrumentos para la evaluación no es en ningún caso ingenua, ya que implica una concepción del desarrollo que otorga prioridad a ciertas dimensiones de este fenómeno por encima de otras. Así, el relativo declive del análisis coste-beneficio como el principal procedimiento de evaluación es el reflejo de un cambio en la idea de desarrollo, que actualmente es entendido como algo más que el mero crecimiento económico<sup>8</sup>.

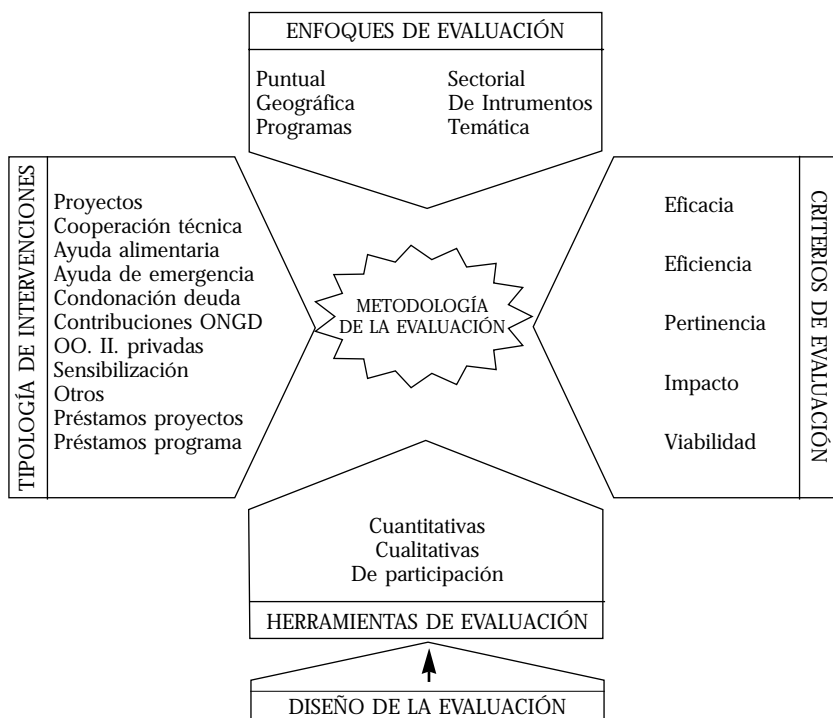
En esta Sección se abordan algunos de los aspectos metodológicos más relevantes de la evaluación *ex post*. En primer lugar, resulta necesario identificar esta tarea como una fase integral del ciclo del proyecto, definiendo sus características principales en función de las clasificaciones más habituales 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, y se realiza una aproximación a algunos de los factores clave en el desarrollo, tal como fueron identificados por la OCDE, cuya influencia es importante para valorar las posibilidades de sostenibilidad de las acciones.

A continuación se hace una referencia esquemática al diseño de las evaluaciones y a las herramientas más frecuentes para recoger y analizar la información, que permiten llegar a conclusiones aceptables. No parece necesario abundar excesivamente en este punto, ya que se trata de un tema ampliamente tratado en la literatura académica.

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 evaluación para una proporción mayoritaria de las intervenciones que se realizan en la ayuda para el desarrollo.

*Fig. 1: Estructura de la Sección A*





Para la realización de esta Sección del estudio se han consultado autores reconocidos en el tratamiento metodológico de la evaluación de proyectos sociales, tales como Casley y Kumar, Quinn Patton, Cohen y Franco, Alvira, Berlage y Stokke o Valadez y Bamberger, entre otros. Pero sobre todo se ha acudido a la experiencia internacional, reflejada en distintos manuales e informes sobre estos temas producidos por organismos multilaterales —el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el PNUD, el Banco Mundial o la FAO— o por agencias nacionales. Vale la pena destacar el manual de la agencia finlandesa FINNIDA, el utilizado por la SIDA sueca, el de la DANIDA de Dinamarca y el de la NORAD noruega del que recientemente se ha publicado una versión en castellano. También ha sido útil la guía para evaluadores de la ex-ODA británica (ahora DfID) y las diversas obras publicadas por la Unidad de Evaluación de la DG VIII de la Comisión Europea y por ECHO. Todas ellas pueden ser encontradas en la bibliografía.

## *Notas*

8. A este respecto ver, por ejemplo, Renard y Berlage (1992).



## 2. La Gestión del Ciclo del Proyecto y la evaluación

La Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP)<sup>9</sup> es un método de trabajo aplicable a las intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo, cuyo objetivo es definir un lenguaje común para los múltiples donantes 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 miembros (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993a).

La GCP se apoya en el Enfoque del Marco Lógico (EML), 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<sup>10</sup>. Su empleo es sugerido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en múltiples documentos<sup>11</sup>.

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

La utilización de la GCP y del EML plantea algunas ventajas e implica ciertos inconvenientes que es preciso tener en cuenta. Las ventajas están relacionadas con la homologación conceptual y la normalización de los múltiples elementos de una intervención, lo que facilita el análisis a lo largo de su ciclo vital. Además, estas metodologías rescatan la importancia de los factores externos en la planificación y postulan la necesidad de contar con indicadores concretos y medibles del alcance de los resultados y los objetivos. Los inconvenientes se vinculan con la

rigidez de algunas de las definiciones, que pueden llevar a olvidar o a no considerar ciertos aspectos importantes en el proceso de desarrollo.

En tal sentido, será preciso tener en cuenta que estas herramientas de planificación no pretenden construir una imagen unívoca de la realidad, sino simplemente destacar los aspectos de ella sobre los que se quiere influir. Tanto la GCP como el EML pueden ser reducidos a unas meras instrucciones para completar formularios, pero de esta manera se pierde la que tal vez sea su principal ventaja con respecto a formas más tradicionales de programación: su carácter participativo. Si no se asocia a las instituciones y a los beneficiarios de los países en vías de desarrollo (PVD) en el proceso, se corre el riesgo de ejecutar planes o políticas que no estén de acuerdo con las necesidades concretas de las poblaciones afectadas.

El análisis de la vida o el ciclo de una intervención de desarrollo se plantea en fases, que pueden diferir según variables administrativas y de modalidades de gestión en las distintas organizaciones donantes. De manera general, es posible plantear seis fases típicas en el ciclo: la *programación* —asignación de recursos a actividades de acuerdo con los planes y políticas establecidos—; la *identificación* —reconocimiento de un problema de desarrollo como un área de actuación posible y primera elaboración de la idea de la intervención—; 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, de riesgos y de alternativas—; 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—; el *seguimiento* —que se lleva a cabo de manera continua durante la ejecución para controlar que la utilización de los recursos y la formalización de actividades estén de acuerdo con el cronograma previsto—; y 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<sup>12</sup>.

En cada una de estas fases, que no son etapas necesariamente correlativas en el tiempo sino que pueden estar superpuestas unas con otras (por ejemplo, la ejecución con el seguimiento), se producirán documentos que informarán acerca de la marcha de la intervención.

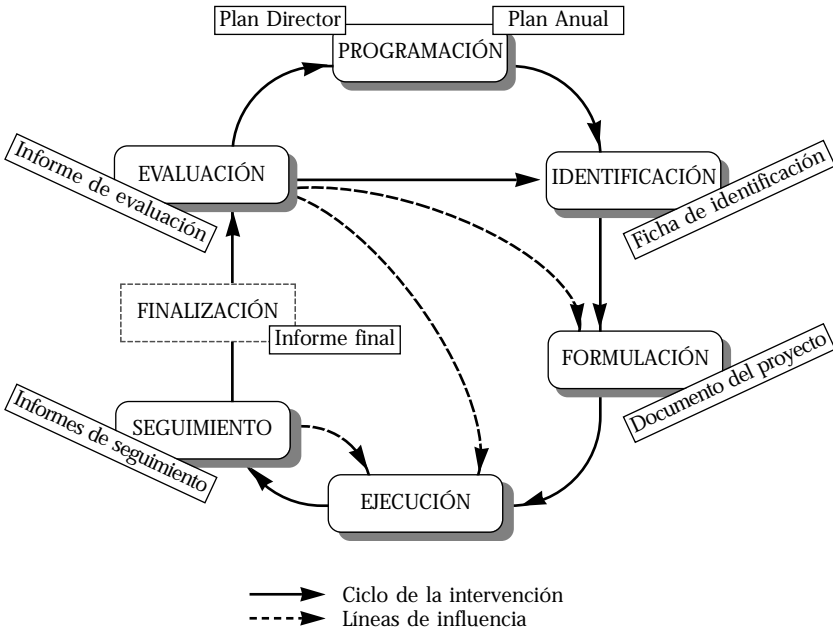
Idealmente, estos documentos poseerán un formato de base similar, lo que facilitará el trabajo de los gestores y los responsables de la cooperación. Es en este campo, una vez más, donde el EML puede desempeñar un papel importante como guía o columna vertebral del formato de base.

La evaluación puede ser entendida como una fase del ciclo del proyecto y 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 fracasos y de éxitos, de errores y de aciertos, y, en consecuencia, para mejorar la planificación y la gestión.

En cualquier sentido que se entienda la evaluación (bien como fase del ciclo o bien como actividad que participa en cada una de dichas fases) resulta evidente que la intervención deberá cumplir una serie de requisitos para poder ser evaluada:

- tener unos objetivos definidos;
- contar con una lógica o coherencia interna entre los elementos que componen su diseño que justifique esperar el logro de unos resultados;
- disponer de información sobre el proceso de ejecución de la intervención.

*Fig. 2: La Gestión del Ciclo del Proyecto*



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. Es por esta razón por lo que no resulta eficaz ni eficiente entender la evaluación como una función separada de las demás.

Tampoco es conveniente considerarla solamente como la fase final del ciclo —olvidando así la noción de circularidad— porque de esta manera se pierde la utilidad de este ejercicio para las fases sucesivas de programación e identificación.

## *Notas*

9. Es conveniente señalar que, en esta denominación, el término “proyecto” es utilizado de manera amplia como sinónimo de cualquier tipo de intervención de desarrollo.

10. Si bien existen múltiples versiones del EML, la más utilizada en España es la recomendada por la Unión Europea (enfoque integrado). El manual que ha sido traducido al español es el de la Agencia Noruega de Desarrollo (NORAD, 1993), editado en 1990 en Managua y en 1993 en Madrid. En este informe se emplea la segunda edición de esta última versión.

11. Ver, por ejemplo, CAD (1995a, p. 53).

12. Esta definición de etapas difiere de la utilizada por la Unión Europea, que las divide en programación, identificación, instrucción, financiación, ejecución y evaluación (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993a, pp. 11 y 12). El planteamiento que se emplea en este informe se acerca más al ciclo de intervención utilizado por la Cooperación Española (ver el capítulo 4 de la Sección C).

### 3. Definición, utilidad, tipos y componentes

La definición de evaluación más utilizada entre las organizaciones donantes es la propuesta por el CAD<sup>13</sup>. En ella se plantean las dos finalidades principales de esta actividad:

- mejorar las políticas, programas y proyectos futuros a través de la utilización de las enseñanzas obtenidas de actividades ya realizadas;
- proporcionar una base para la divulgación de los resultados alcanzados, aumentando la transparencia de la cooperación y asegurando que los actores intervinientes asuman sus responsabilidades.

Un concepto clave que subyace tanto en la definición como en las finalidades de la evaluación es su utilidad, directamente relacionada con sus usuarios y el resto de agentes interesados en su realización y en el empleo de las conclusiones generadas. Así, las enseñanzas extraídas de

#### Recuadro 1: Definición de evaluación del CAD

*La evaluación 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 en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes (CAD, 1995a, p. 178).*

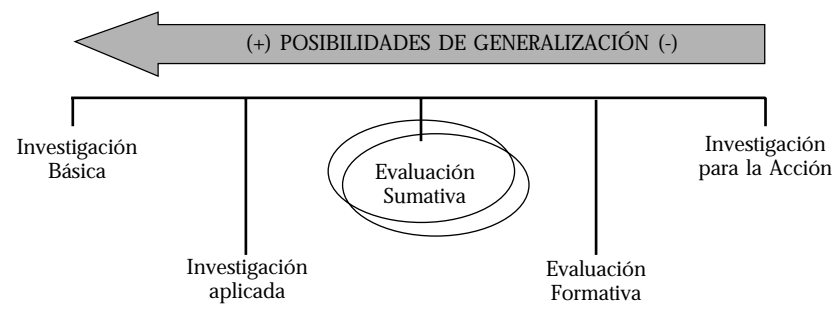
la evaluación pueden hacer referencia a los “objetivos oficiales” de la organización o a sus “objetivos operativos”<sup>14</sup>.

Todos los niveles de una organización requieren insumos de información para poder realizar una programación eficiente, aunque sus necesidades varían en función de las responsabilidades. En el caso de una agencia de cooperación, las demandas de los responsables políticos difícilmente coincidirán de forma completa con las de los técnicos de país o con las de los coordinadores de la cooperación en el terreno.

Por estas razones, lo que se solicita a las evaluaciones también varía en función de los objetivos de cada nivel. Muchas veces, los objetivos operativos, por la propia dinámica del trabajo diario, entran en conflicto entre sí o con los objetivos oficiales. Esto condiciona tanto el funcionamiento de la organización en su conjunto como el desempeño de cada uno de sus miembros.

En otros términos, la evaluación debe resultar útil a fines de la definición de políticas y en el plano más ejecutivo de la gestión y administración. Su conexión con los momentos de programación e identificación es directa, pero también influye sobre la formulación y la ejecución.

*Fig. 3: Escalograma de tipos de investigación evaluativa de Quinn Patton*



Algunos expertos señalan que la definición de evaluación del CAD no proporciona una perspectiva dinámica de la evaluación como proceso<sup>15</sup>. En tal sentido, para definir con mayor precisión el significado del concepto “evaluación”, resulta útil referirse a tipologías clásicas sobre este tema, que ilustran los diferentes usos del término.



El sociólogo Michael Quinn Patton (1990, pp. 150 y ss.) establece una tipología de cinco clases de “investigación evaluativa” basada en sus diferentes *propósitos u objetivos*. Así, la investigación básica pretende contribuir al avance del conocimiento teórico, la investigación aplicada intenta aportar luz sobre algún problema de importancia social, la evaluación sumativa se plantea la determinación de la efectividad de un programa, la evaluación formativa está orientada a la mejora de un proyecto en particular y la investigación para la acción se dirige a la resolución de un problema específico.

Estos cinco tipos de investigación pueden ser planteados como puntos en un *continuum* relacionado con la posibilidad de generalizar los resultados del trabajo. Se supone que la investigación básica, cuyo interés es el conocimiento por el conocimiento mismo, posee las mayores capacidades para aplicar conclusiones, dentro de la misma disciplina, a otras circunstancias espacio-temporales, mientras que —en el otro extremo— la investigación para la acción se centra en el “aquí y ahora”.

Las categorías que resultan relevantes para el tema que nos ocupa son las de evaluación sumativa y formativa. Ambas consisten en un estudio de los procesos y productos que intentan aportar soluciones a ciertos problemas; estos problemas, en el caso de la cooperación, estarán relacionados con el desarrollo económico y social de las poblaciones menos favorecidas. La diferencia entre la evaluación sumativa y la evaluación formativa es que ésta se aplica sobre el mismo contexto (programa o proyecto) que se estudia, mientras que aquella intenta ser útil para todas las intervenciones que posean metas similares. En términos de Quinn Patton: “las evaluaciones sumativas tienen el propósito de producir un juicio global sobre la efectividad de un programa, política o producto para afirmar que la idea es en sí misma efectiva, o no, y, por lo tanto, tiene el potencial de ser generalizable a otras situaciones (...) La evaluación formativa, por el contrario, se limita exclusivamente a un contexto específico. Tiene el propósito de mejorar un determinado programa, política, grupo de personas (en la evaluación del personal) o producto” (pp. 155 y 156).

Las evaluaciones que se producen en un sistema de cooperación internacional para el desarrollo se ubican en algún punto entre estos dos extremos. La evaluación intermedia de proyectos o programas en marcha tendrá un componente mayormente formativo, mientras que las evaluaciones *ex post* tendrán un componente esencialmente sumativo.

Esta última matización obliga a una nueva caracterización de la evaluación según el *ámbito temporal* en que es realizada. Así, la evaluación puede ser:

- previa;
- intermedia;
- de fin de proyecto;
- posterior o *ex post*.

La evaluación previa<sup>16</sup> es el examen de varias alternativas o soluciones considerando criterios tales como la pertinencia de la intervención, su factibilidad y viabilidad técnica, financiera e institucional, su importancia para la población beneficiaria, la coherencia o lógica interna del diseño, etc. La evaluación intermedia es aquella que se lleva a cabo durante la ejecución de la intervención, en un momento determinado que, en general, coincide con el fin de una fase o etapa<sup>17</sup>. No debe ser confundida con el seguimiento, ya que éste es una actividad continua (aunque se refleje en informes periódicos), mientras que la evaluación intermedia es una actividad que se realiza en un momento puntual; también difieren en cuanto a los términos de referencia y en lo que concierne a sus usuarios. Son, en definitiva, actividades relacionadas entre sí pero cualitativamente diferenciables<sup>18</sup>.

La evaluación de fin de proyecto (*terminal* o *end of project evaluation*, en su denominación en inglés) es aquella que se realiza en el momento preciso en que la acción es terminada. Consiste básicamente en un análisis de consecución de los resultados y, eventualmente, del objetivo específico de la intervención. Se diferencia de la evaluación posterior o *ex post*<sup>19</sup> por cuanto esta última suele ser realizada algún tiempo después de finalizada la intervención y su nivel de análisis es más profundo. De esta manera, es posible valorar con mayor certeza si la acción ha resultado viable y cuáles han sido sus efectos una vez pasado el tiempo desde su finalización formal.

La evaluación en sentido estricto, según la definición del CAD que se cita más arriba, se refiere exclusivamente a la intermedia y a la posterior. En tal sentido, este Comité considera conveniente denominar la evaluación previa como “apreciación” o “examen previo”<sup>20</sup>.

Desde otro punto de vista, es también habitual realizar una clasificación de la evaluación en relación con la *fase de la intervención* en la que se ejecuta<sup>21</sup>.

- En el ámbito de necesidades (en la identificación), consiste en valorar la dimensión, características generales y factores que inciden sobre un problema.
- Sobre el diseño o la formulación (evaluación de la evaluabilidad), trata de analizar la coherencia lógica de la secuencia de actuaciones prevista y la factibilidad de la intervención.
- Durante el proceso (en la ejecución), incluye la evaluación de la puesta en marcha, el seguimiento, la evaluación del esfuerzo (realización de las actividades en los plazos previstos utilizando los recursos puestos a disposición), la evaluación de la cobertura (capacidad de alcanzar a la población objetivo) y la evaluación de la productividad (volumen y calidad de los productos obtenidos como consecuencia directa de las actividades realizadas).
- En el momento de la finalización o con posterioridad al cierre de la ejecución, denominándose evaluación del producto, comprende un análisis de efectividad (grado en que se es capaz de inducir cambios en la situación sobre la que se actúa), de eficacia (capacidad para lograr que los cambios inducidos sean los que se pretenderá conseguir), de eficiencia (relación existente entre los costes y los resultados obtenidos), y de impacto (determinación de cuáles son los efectos buscados y no buscados, positivos y negativos, a corto y a largo plazo, no sólo sobre la población objetivo, sino sobre la sociedad o comunidad en su conjunto).
- Análisis de la pertinencia, durante todas las fases, que consiste en el establecimiento de juicios relativos a si los objetivos siguen siendo socialmente significativos.

El Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores<sup>22</sup> plantea una distinción de enfoques de evaluación basada en los conceptos de sumativa-formativa y los “momentos” de proceso y resultados, aunque en su conclusión se señala que ambos deben complementarse.

- La evaluación de procesos consiste en el “análisis del proyecto y de cómo éste funciona en un contexto social, a fin de comprender los procesos generados por el mismo y sus consecuencias en el sentido más amplio”.
- Por evaluación de resultados se entiende el “análisis de los efectos del proyecto considerados en relación con los objetivos establecidos en el mismo”.

Otra manera de clasificar la evaluación está relacionada con los *agentes o protagonistas que la realizan*. En este sentido, puede ser entendida como:

- interna;
- externa;
- mixta.

La evaluación interna (o auto-evaluación) es la realizada por personal de la propia organización que formula y ejecuta la intervención<sup>23</sup>, mientras que la externa es la efectuada por personal ajeno a la misma y, finalmente, la mixta involucra a unos y otros.

Respecto a esta clasificación, es preciso buscar un equilibrio entre las distintas funciones de la evaluación: si la externa contribuye esencialmente a aumentar la independencia y la credibilidad de la función, la interna asegura la conexión entre las enseñanzas y los gestores, y por lo tanto su utilidad. Sin embargo, este equilibrio dependerá más de la organización institucional del sistema de evaluación en su conjunto que de la adscripción profesional de los evaluadores. Este tema es tratado con mayor amplitud en la Sección C.

Los sistemas de cooperación internacional utilizan de manera predominante un esquema externo, aunque en algunos casos se realizan algunas evaluaciones con personal propio o de manera mixta. Relacionando esta clasificación con la temporal, es posible afirmar que generalmente las evaluaciones intermedias son internas o mixtas, mientras que las posteriores son externas, aunque esta aseveración debe ser matizada según los casos.

Las tipologías revisadas permiten calificar la evaluación de las intervenciones de cooperación internacional objeto de este estudio 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 de la intervención y sobre la estimación del impacto en el contexto o entorno social. En algunos casos 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 y efectos, a ser realizada por un agente externo a la entidad de gestión, con una finalidad tanto sumativa como formativa.

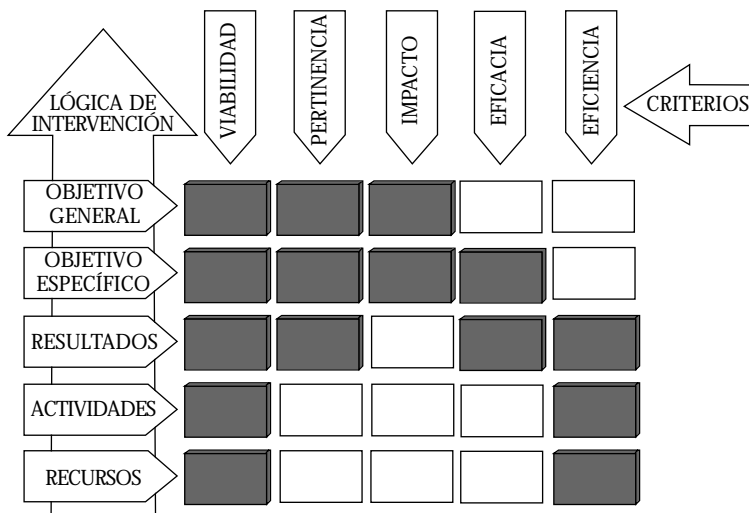
### 3.1. *Los criterios de evaluación*

Más allá de las particularidades que surjan del tipo de actividad analizada y de las condiciones temporales y de disposición de recursos, si se desea obtener un conocimiento sobre la intervención o intervenciones planteadas que sirva para la toma de decisiones, será necesario contar con una estructura jerarquizada de elementos y una serie de criterios de valoración de dicha estructura.

En el caso que nos ocupa, esta estructura estará relacionada con la utilización del Enfoque del Marco Lógico y la Gestión del Ciclo del Proyecto, tal como se comentó en el capítulo 2 de esta Sección.

Los criterios para la valoración de la estructura de la intervención, generalmente denominados componentes o *criterios de la evaluación*<sup>24</sup>, deben proporcionar conocimientos útiles para tomar decisiones sobre las intervenciones consideradas. De esta manera, el listado de posibles criterios representa una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre la acción. Todas las evaluaciones deberían considerar los cinco componentes principales que se desprenden de la definición del CAD<sup>25</sup>. No se trata, sin embargo, de categorías exclusivas o exhaustivas, sino más bien de conceptos guía para enfocar las evaluaciones. Su significado general puede ser establecido de manera más o menos sencilla, aunque en su aplicación en evaluaciones concretas será conveniente precisar algunas de sus características. Este tema será tratado en el capítulo 6 de esta Sección.

*Fig. 4: Criterios de evaluación y lógica de intervención*



### 3.1.1. *Eficacia*

La eficacia es una medida del grado o nivel de alcance del objetivo y 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.

Es evidente que la determinación de la eficacia exige la definición clara y precisa de los resultados y el objetivo específico de la actividad, así como de los beneficiarios directos e indirectos sobre los que se quiere influir y los tiempos previstos. Su medición será mucho más sencilla cuanto mejor formulada se encuentre la acción, y cuanto más consistente sea la lógica vertical entre resultados y objetivos. La correcta definición de indicadores y fuentes de verificación también constituye una ventaja importante para hacer más sencilla la labor de evaluación.

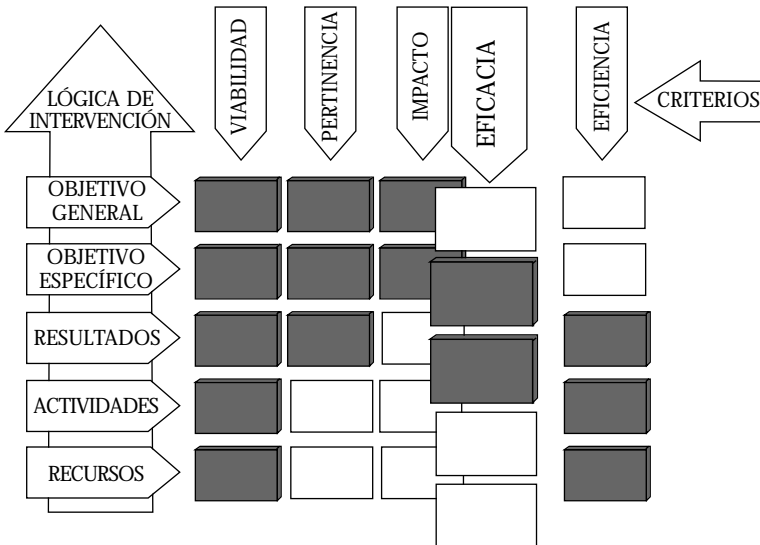
La información necesaria para medir la eficacia en cuanto a los resultados debería proceder, en la mayoría de los casos, de los informes de seguimiento y de finalización de la actividad, aunque en ciertas ocasiones será preciso realizar una comprobación adicional sobre el terreno. La informa-

ción necesaria para medir la eficacia en cuanto al objetivo específico de la intervención, en cambio, casi siempre deberá surgir del trabajo de campo.

Es preciso considerar que existe una alta probabilidad de que los equipos de evaluación se encuentren con alguna intervención cuyo objetivo específico —o incluso sus resultados— esté definido de manera vaga o ambigua. En este caso, se deberá señalar este problema y plantear, según la lectura de los documentos presentados y los datos obtenidos de informadores clave, un objetivo específico —o resultados— que sea suficientemente operativo (preciso, verificable y realista) para poder determinar qué es lo que se ha alcanzado.

Otro problema común que es posible encontrar es la definición de múltiples objetivos específicos de la intervención, en lugar de uno solo como recomienda el enfoque integrado del marco lógico. En este caso, el equipo evaluador deberá hacer un esfuerzo destinado a: 1) comprobar que todos los objetivos específicos que se pretende alcanzar realmente sean tales y no resultados o actividades; y 2) intentar unificar los objetivos planteados en uno solo. En el caso de que el punto 2 sea imposible, y como una excepción, podría analizarse la eficacia en virtud de

*Fig. 5: Criterio de eficacia*



más de un objetivo específico, aunque habría que intentar determinar qué resultados contribuyen a alcanzar cada uno de ellos.

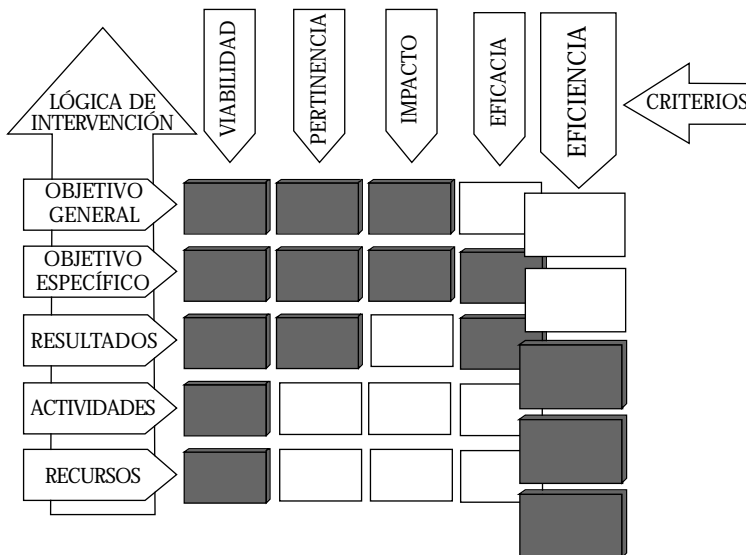
En el caso de que el proyecto se demuestre eficaz con respecto a los resultados pero ineficaz para alcanzar el objetivo específico, el equipo evaluador deberá señalar las causas probables de esta situación, indicando si se trata de un problema de mala formulación o de aparición de factores externos imprevistos.

### 3.1.2. *Eficiencia*

La eficiencia de una intervención de desarrollo es una 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 maximizar los resultados.

Si los resultados están predeterminados, una intervención será más eficiente cuanto menos recursos consuma; si los recursos están predeterminados, la eficiencia estará relacionada con el alcance de más o mejores resultados.

*Fig. 6: Criterio de eficiencia*





La evaluación de la eficiencia compara, por lo tanto, recursos con resultados (*inputs* con *outputs*)<sup>26</sup>. Esto plantea varios problemas que el equipo evaluador debe resolver:

- la cuantificación de los recursos y los resultados muchas veces no puede ser realizada de manera automática o no se desprende necesariamente de los documentos de proyecto; la consideración del coste de la intervención exigirá, en algunas ocasiones, la medición de costes indirectos y/o de costes de oportunidad;
- la determinación de la eficiencia necesita en general recurrir a la comparación, lo que conlleva el requisito de recoger información adicional. La comparación puede ser realizada con intervenciones parecidas en otro lugar, sobre la base de la experiencia con otros proyectos o con criterios razonables debidamente especificados.

Las herramientas más utilizadas para medir la eficiencia de una intervención son el análisis coste-beneficio (ACB), el análisis coste-efectividad (ACE) y el análisis coste-utilidad (ACU). La diferencia entre estas técnicas reside (además de en su alcance) en la necesidad de monetización de los datos relevantes para el análisis. Así, en el primero será necesario contar con una expresión monetaria de la información sobre los costes y los efectos de la intervención, en el segundo caso sólo los costes presentarán este requisito, pudiendo expresarse los efectos en otro tipo de unidades, mientras que en la tercera opción los efectos sólo necesitan poder ser medidos en una escala de utilidad (sin necesidad de cuantificación)<sup>27</sup>.

La bibliografía acerca de las ventajas e inconvenientes de estos métodos es muy extensa. Vale la pena destacar que, en muchos casos, se trata de herramientas poderosas, que facilitan la comparación sobre la contribución de distintas intervenciones a la economía nacional y que proporcionan datos útiles para la toma de decisiones, empleándose también en la medición de otros componentes de la evaluación. Sin embargo, se trata en general de métodos costosos en términos de recursos y habilidades, por lo que en algunas oportunidades su utilización puede resultar inconveniente.

En principio, parecería recomendable utilizar el ACB como herramienta de evaluación en los casos en que se haya empleado este método durante la fase de diseño o formulación, con el fin de comparar los indicadores de rentabilidad económico-financieros previstos con los

conseguidos. También es recomendable en proyectos productivos o de infraestructuras en los que el factor de viabilidad económico-financiera desempeñe un papel preponderante.

El ACE es útil para comparar el coste de producción de uno o varios productos concretos en distintas intervenciones. Puede ser interesante para evaluar los resultados de acciones piloto y decidir si resulta oportuna su reproducción a una escala superior, o para intentar determinar las causas de eficiencias relativas en distintos países o sectores.

En cambio, no parece recomendable la utilización de estos métodos en proyectos o programas cuyos beneficios sean difícilmente cuantificables (sobre todo en asistencias técnicas) o en intervenciones de bajo presupuesto. Para estos casos será más adecuado el ACU.

La información necesaria para valorar la eficiencia de una intervención podrá ser encontrada en muchos casos en los documentos producidos, y muy especialmente en el informe final. En algunos casos requerirá datos adicionales acerca de la economía nacional del país beneficiario o de otras acciones comparables.

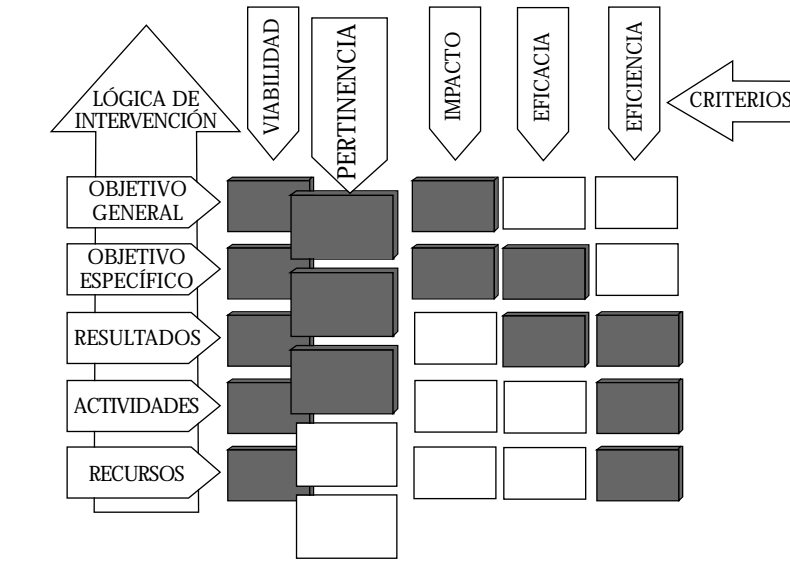
### 3.1.3. *Pertinencia*

Las acciones de desarrollo no suelen ser elementos aislados de otras políticas. En general, existen intervenciones de gran escala en los mismos sectores o que afectan al mismo grupo de beneficiarios, al tiempo que se insertan en una política determinada del donante.

La pertinencia es, entonces, la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis será preciso considerar:

- los problemas y las necesidades de la población beneficiaria (tal como son percibidos por ella misma);
- las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene;
- la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales;
- la política (objetivos y prioridades) de cooperación para el desarrollo;
- las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante;

Fig. 7: Criterio de pertinencia



- la concepción que se posee acerca del concepto y el sentido del término “desarrollo”.

Este es el marco que actúa como referencia para la determinación de la pertinencia. En la valoración se trata de considerar la adecuación de los resultados y objetivos a la situación existente en el momento en que fueron formulados y alcanzados.

En la evaluación *ex post* resulta fundamental, sobre todo, constatar la existencia de cambios en el contexto entre el momento en que se comenzó a ejecutar la intervención y aquel en el que se realiza la evaluación.

### 3.1.4. *Impacto*

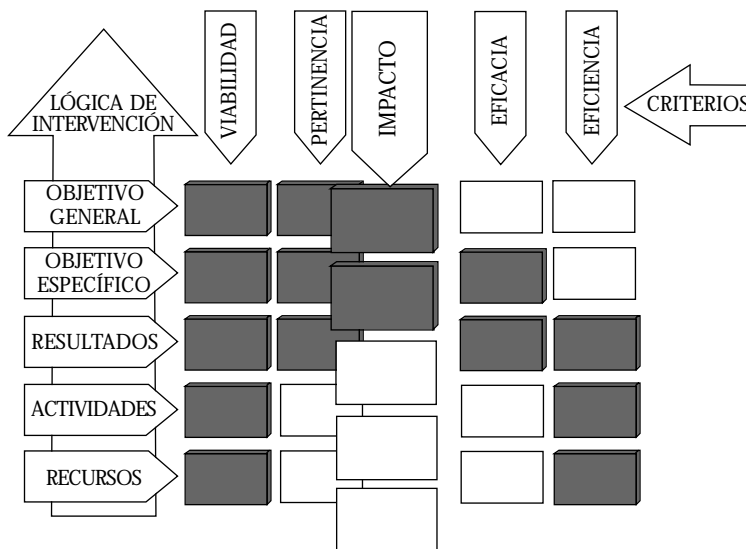
El término impacto considerado como criterio de valoración de una acción de cooperación para el desarrollo hace referencia al análisis de los efectos que la intervención planteada tiene sobre la comunidad en general.

Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que:

- no se limita a revisar el alcance de los efectos previstos;
- no se circunscribe al análisis de los efectos deseados;
- no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población identificada como beneficiaria.

La consideración del impacto consiste, por lo tanto, en el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención a nivel local, regional o nacional. Se trata de un criterio central de la evaluación *ex post* de la intervención, ya que las consideraciones obtenidas del análisis del impacto rara vez son significativas en el corto plazo.

*Fig. 8: Criterio de impacto*



Se trata de identificar efectos netos. Es decir, de comprobar la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa.

Existen diferentes diseños posibles para la evaluación de impacto, aunque por razones de tiempos y costes, así como por consideracio-

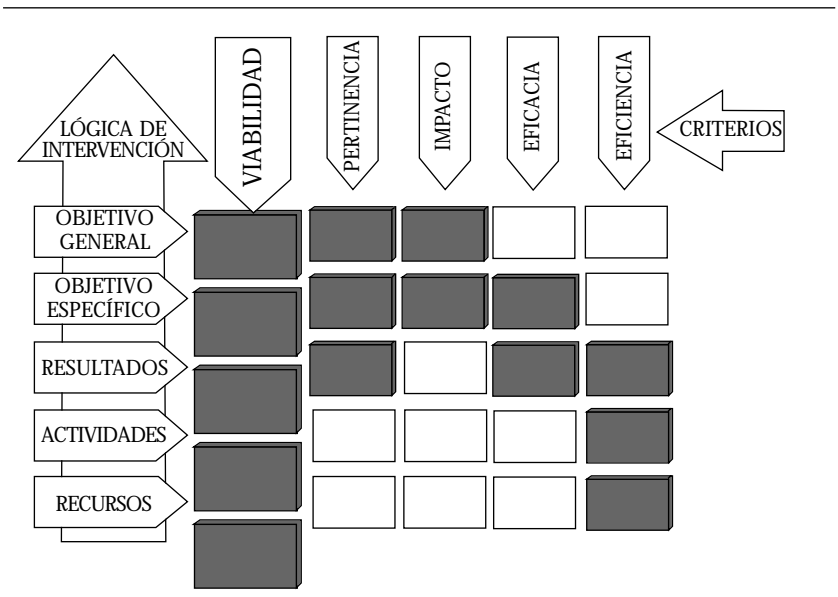
nes éticas, resulta recomendable evitar los diseños experimentales y cuasiexperimentales con grupo de control (ver el apartado 1 del capítulo 4).

Los problemas para la aplicación de estos diseños son tanto prácticos como conceptuales. Los primeros se refieren a la necesidad de recoger una gran cantidad de información de muestras estadísticamente significativas, tanto del grupo de beneficiarios como de un grupo de control, mientras que los segundos tienen que ver con la dificultad para generalizar los hallazgos que genera este tipo de diseños. Una posible superación de estas cuestiones podría consistir, tal como apunta Binnendijk<sup>28</sup>, en enfocar la evaluación a partir del diálogo con los implicados (gestores y usuarios) sobre sus necesidades concretas de información, así como en utilizar métodos más simples y baratos<sup>29</sup>.

### 3.1.5. Viabilidad

En términos generales, la viabilidad puede ser definida como el grado en que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que

Fig. 9: Criterio de viabilidad



es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contrapartes se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación.

Evidentemente, la viabilidad sólo puede ser verificada con posterioridad a la finalización de la intervención (el tiempo necesario para obtener conclusiones relevantes sobre este criterio variará en función de sus características). Por esta razón, constituye uno de los temas centrales de la evaluación *ex post* de las acciones de cooperación para el desarrollo, aunque puede presentarse el caso de que, aun en esta etapa, la valoración deba ser estimativa.

Es fundamental tener en cuenta que, sin embargo, los beneficios de un proyecto no tienen por qué ser viables a cualquier coste (DANIDA, 1994, p. 10), lo que sugiere que la importancia de este criterio no es razón suficiente para eludir la revisión de otros componentes de la evaluación.

El estudio de la viabilidad considera todos los elementos de la lógica de la intervención: se analiza la generación de los recursos necesarios para continuar ejecutando actividades que permitan la obtención de resultados, con el fin de asegurar el objetivo específico del proyecto, contribuyendo, en definitiva, a la consecución del objetivo global de desarrollo.

En general, la viabilidad será función de múltiples condiciones, que se analizan con detalle en el apartado siguiente. Se trata de siete grupos de factores de desarrollo: socio-culturales, relacionados con las políticas de apoyo, institucionales, económico-financieros, tecnológicos, de género y medioambientales.

Aunque se realicen análisis de viabilidad en las diferentes fases del ciclo del proyecto, su estudio no puede limitarse a la observación de los documentos producidos, sino que, en la evaluación *ex post*, se requerirá trabajo de campo.

Sostenibilidad, sustentabilidad, viabilidad futura o durabilidad son otras denominaciones que se utilizan de manera habitual para referirse a este concepto<sup>30</sup>.

### 3.2. *Los factores de desarrollo*

Las acciones de desarrollo no se ejecutan en un vacío, sino que se insertan directamente 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 decisión de las líneas directrices 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.

El estudio de la situación en la que se inserta la intervención tendrá diferentes características, usuarios y finalidades según el momento en que sea realizado. Antes de la intervención servirá para que se tome una decisión acerca de la posibilidad de ejecutarla; en la formulación, podrá ser utilizado para la definición de objetivos y para el análisis de las alternativas más adecuadas y de los riesgos a los que se enfrentará la acción; durante el seguimiento contribuirá a que los gestores puedan realizar ajustes en las actividades programadas; y una vez completada la intervención, será útil para revisar las perspectivas de viabilidad y para valorar la influencia que los factores externos han tenido en el momento de la ejecución, así como la que podrán tener en intervenciones futuras.

En la evaluación *ex post*, por lo tanto, los factores de desarrollo pueden ser entendidos como requisitos —a manera de “precondiciones”— que aseguren que los efectos deseables de la actuación continúen y se mantengan con un nivel de calidad razonable. En esta etapa, su análisis debe considerar la pertinencia de la intervención con respecto a ellos 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 nuevas intervenciones.

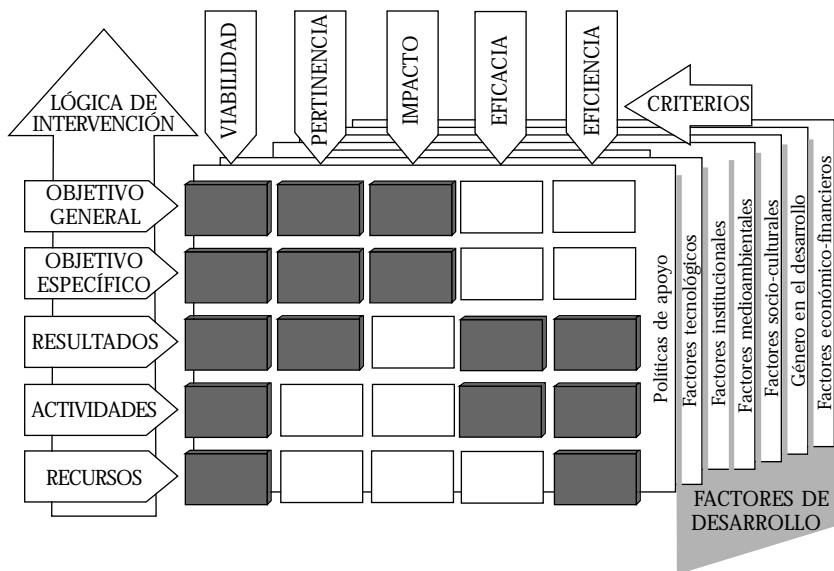
Se suele considerar la existencia de seis grupos de factores de desarrollo<sup>31</sup>:

1. Políticas de apoyo.
2. Aspectos institucionales.
3. Condiciones financieras y económicas.
4. Factores tecnológicos.
5. Factores socioculturales.
6. Factores medioambientales y ecológicos.

En los últimos años ha crecido el interés por el estudio de las relaciones de género como uno de los elementos esenciales para el desarrollo de los PVD. Pese a que se trata de un factor que podría ser englobado en el grupo de los socioculturales, su entidad hace que merezca un tratamiento destacado y particular.

No todos los grupos de factores serán determinantes o tendrán el mismo peso en las diferentes intervenciones evaluadas, aunque resulta conveniente comentar la influencia de cada uno de ellos en todos los casos.

*Fig. 10: Criterios - lógica de intervención - factores desarrollo*



Es posible constatar la existencia de una tendencia a limitar el análisis de los factores de desarrollo a la aplicación de una serie de técnicas utilizadas en el campo de la economía, que se basan en el estudio de las relaciones existentes entre los costes de una intervención y los productos obtenidos.

Como se comentará posteriormente, la utilización de estas herramientas es algo básico si se desea emitir un juicio en términos cuantitativos sobre las posibilidades de mantener en el tiempo la provisión de bienes y servicios de la intervención acometida, pero sólo es una parte del necesario análisis sobre la capacidad de continuar con los beneficios generados por la actuación.



### 3.2.1. *Políticas de apoyo*

Parece evidente que las intervenciones de cooperación para el desarrollo no deben ni pueden ser planificadas ni ejecutadas sin tomar en consideración las prioridades políticas de receptores y donantes.

Tanto en el nivel de formulación como en el de ejecución, los objetivos de la acción de cooperación (en primer lugar el global, y por tanto el específico) deben inscribirse en las políticas y estrategias de los receptores, o al menos considerar los posibles conflictos:

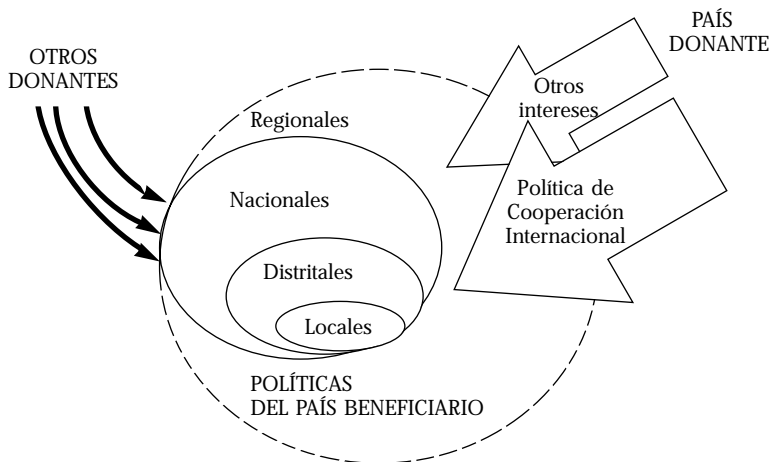
- por un lado, a nivel preliminar, la discrepancia entre los objetivos de la intervención y los marcos políticos puede poner en peligro el éxito de la intervención;
- por otro lado, como consecuencia de la lógica variabilidad en el tiempo de las prioridades de los agentes participantes, es posible que durante el proceso de ejecución se rompa la necesaria correspondencia entre las intenciones de la acción y las políticas y estrategias coyunturales, pudiendo generar desacuerdos sobre objetivos, la pérdida del apoyo de diversas organizaciones participantes o discrepancias sobre el aporte de recursos comprometidos.

En muchos casos, las políticas de apoyo deberán ser analizadas en sus distintos niveles: desde el local hasta el nacional, pasando por el provincial o distrital y llegando si es preciso hasta el regional (sobre todo en los casos de sistemas de integración económica). Según la intervención de que se trate, el peso de los diferentes actores políticos en cada uno de los niveles será variable.

En otro sentido, los factores políticos de desarrollo conciernen básicamente al país beneficiario, pero también al país donante. En este caso deberá analizarse la intervención en el marco de la política de cooperación internacional en su conjunto, así como considerarse la presencia de otros intereses de política exterior o comercial.

En algunas ocasiones, sobre todo en casos de países con gran presencia de distintas fuentes de cooperación, será conveniente estudiar las políticas de los principales donantes en la zona, con el objetivo de verificar la posible existencia de contradicciones entre esas políticas o de identificar espacios de posible colaboración futura.

Fig. 11: Políticas de Apoyo



La evaluación *ex post* de estos factores debe, por lo tanto, estar centrada en el estudio de los cambios políticos —en todas las dimensiones— y en la adecuación de la intervención al contexto.

### 3.2.2. Capacidad institucional

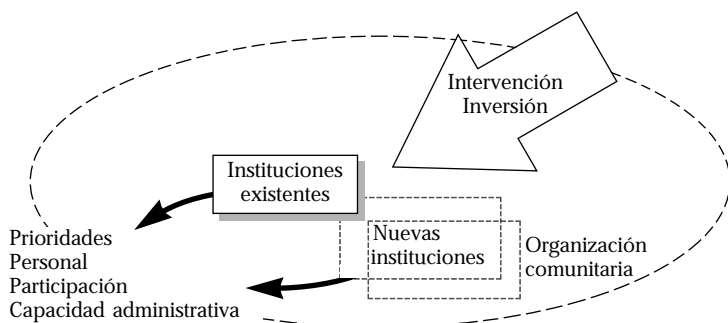
La intervención de desarrollo en ningún caso es independiente de su entorno, y mucho menos de las personas e instituciones que participan en su diseño y gestión. Si se desea asegurar la viabilidad de la acción será imprescindible contar con una capacidad institucional adecuada para utilizar y gestionar los recursos comprometidos.

En consecuencia se deberá analizar, tanto si las prioridades de las instituciones son compatibles con los objetivos de la intervención, como la existencia de posibilidades en dichas entidades para contar con personal estable adecuadamente cualificado y motivado. También es imprescindible considerar que el proyecto estimule la participación directa de los beneficiarios.

En relación con estos factores, es importante para la viabilidad de la intervención que su ejecución esté, en la medida de lo posible, basada en instituciones existentes, que no signifique la creación de instituciones paralelas nuevas y competitivas, que no conlleve cambios traumáticos en la división del trabajo entre las instituciones y que los recursos que se gestionan estén de acuerdo con su capacidad administrativa, ya que de no ser así se podría estar ocasionando necesidades y problemas adicionales a los que se intenta resolver.

La organización comunitaria puede facilitar o impedir la constitución de entidades para asegurar la distribución de los bienes y servicios producidos, por lo que una intervención debe tener en cuenta la presencia de este tipo de instituciones en la sociedad antes de promover la creación de nuevas estructuras<sup>32</sup>.

*Fig. 12: Aspectos institucionales*



En definitiva, se trata de ajustar las inversiones que se derivan de las iniciativas de desarrollo a la capacidad institucional existente, y no a la inversa (NORAD, 1997, p. 54), promoviendo el desarrollo administrativo y la modernización de la gestión sin provocar modificaciones perturbadoras en variables tales como el empleo, la asignación de responsabilidades y las capacidades para gestión de recursos. En estos aspectos, la educación, la formación profesional y el estímulo de otras cualidades relacionadas con la administración son esenciales en casi todas las acciones de desarrollo.

### 3.2.3. Aspectos socioculturales

La existencia de diferentes parámetros culturales entre receptores y donantes, y entre grupos de los propios receptores, los distintos valores, la percepción de la propiedad y la justicia, religión y creencias, roles de género, etc. son, tal vez, los aspectos con mayor influencia en la viabilidad de las intervenciones de desarrollo.

El estudio de estos factores trata de analizar la integración de la acción de cooperación en la comunidad local y su impacto sobre el acceso al uso de recursos de los distintos grupos socioeconómicos.

Las actuaciones de agencias donantes suelen ser admitidas mientras dura su apoyo externo, siendo más difícil la aceptación del proceso de intervención una vez retirada la financiación. En otras palabras, se trata de asegurar la *apropiación*<sup>33</sup> de la intervención por parte de los beneficiarios o por parte de la comunidad local en su conjunto.

Es recomendable, en principio, analizar si las intervenciones benefician a los colectivos más vulnerables (sus objetivos, valores y prioridades; el potencial de cambio en las condiciones socioculturales; las tensiones y/o conflictos en relación con el género, estatus, edad, clase, etnia, religión).

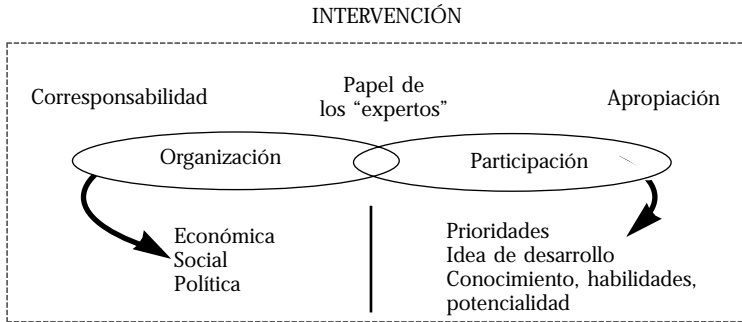
En este sentido es especialmente importante asegurar que la intervención no ha dejado de lado al grupo meta de beneficiarios durante su ejecución.

También es relevante tener en cuenta las relaciones entre los trabajadores del desarrollo (los “expertos” extranjeros o locales) y los beneficiarios en cuanto a la adaptación cultural y la voluntad de cambio, así como las relaciones internas de poder, los conflictos de intereses, las estructuras de dominación en varios niveles, etc.

La idea de fondo que subyace en todo este análisis es el derecho de los propios receptores de la cooperación a definir su modelo de desarrollo. Esto significa que la participación de los beneficiarios en todas las etapas del ciclo del proyecto, incluida la evaluación, es clave para lograr que la acción conserve su importancia en el futuro.

De ello se deriva que, en lo posible, sería conveniente promover la utilización de herramientas de apoyo a la participación en todas las fases. Esto, además, estimula el sentimiento de *corresponsabilidad* sobre los logros y fracasos de la acción<sup>34</sup>.

*Fig. 13: Factores socioculturales*



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 lo que respecta al logro de 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, sobre todo de los más vulnerables y carentes de resortes de poder.

Puede ser conveniente que se incluya en la evaluación de los factores socioculturales un análisis de implicados (*stakeholder analysis*)<sup>35</sup>. Consiste, básicamente, en la identificación y estudio de las personas, grupos de personas o instituciones que, de manera directa o indirecta, influyen sobre la viabilidad de la acción.

Se trata de analizar sus intereses específicos, su capacidad de influencia sobre la distribución de los bienes y servicios generados por la acción, su posible poder de veto y, de manera general, su peso en los procesos de toma de decisiones. Incluye la consideración de implicados afectados positivamente y de perjudicados, de ganadores y perdedores en el proceso de desarrollo que provoca la intervención.

### 3.2.4. *Enfoque de Género en el Desarrollo*

Como se señalaba anteriormente, el enfoque que plantea la diferencia de roles entre géneros como una de las limitaciones (y, a la vez, una de las potencialidades) del desarrollo ha cobrado auge desde la consolidación de algunas teorías feministas en la década de los ochenta (Håming, 1997, pp. 8 y ss.).

El CAD ha tomado este tema en sus principios guía sobre la participación de las mujeres en el desarrollo, donde se afirma que “todas las evaluaciones referentes a los efectos ejercidos sobre los grupos objeto deberán describir y analizar las posibles diferencias entre los sexos. Esto supone que el equipo de evaluadores comprenda especialistas en cuestiones femeninas” (CAD, 1995a, 131).

La idea de “género en desarrollo” (GED) pone énfasis en la consideración de las mujeres como beneficiarias de los procesos de crecimiento económico y progreso social a través de la adquisición de poder (*empowerment*) y del fomento de la igualdad. Así, es 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 de hombres y mujeres 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<sup>36</sup>.

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” (NORAD, 1997, p. 62).

En la evaluación *ex post*, el análisis de género debería estimar el impacto de la intervención sobre hombres y mujeres, teniendo en cuenta la apreciación de las diferencias entre ambos grupos desde la fase de identificación. Así, el análisis contemplado se ocuparía de:

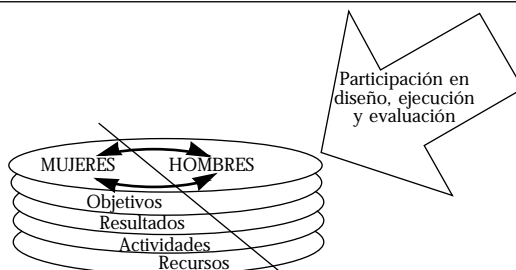
- las relaciones de poder en el marco de las instituciones existentes y, eventualmente, de las nuevas instituciones que hayan sido creadas;
- la participación de hombres y mujeres en las distintas etapas de ejecución de la intervención;

- la percepción de las mujeres acerca de los beneficios obtenidos y del papel que desempeñan en su distribución;
- la distribución por género de los recursos y del poder en los hogares y en la comunidad;
- la mejora, en general, de la calidad de vida de las mujeres, considerando los múltiples aspectos de su situación en los niveles productivo, reproductivo y de gestión comunitaria.

*Fig. 14: Enfoque de género en desarrollo*

Impacto diferencial:

- acceso a recursos
- capacitación
- división del trabajo
- distribución de beneficios



Para lograr una percepción correcta acerca de estos temas resulta conveniente evitar la consideración de los beneficiarios como un grupo homogéneo, no solamente en cuanto al género sino también en términos socioculturales. Los efectos de una acción serán en general diferentes para los distintos grupos, y un estudio con cierto grado de detalle puede proveer información más adecuada para la planificación de intervenciones futuras que favorezcan el desarrollo de las mujeres.

La Comisión de las Comunidades Europeas (1993b) plantea la necesidad de integrar el enfoque de género en el ciclo del proyecto y en todos los elementos del Enfoque del Marco Lógico. Esto significa que las diferencias de género deben ser consideradas en el nivel de los objetivos, de los resultados, de las actividades y de los recursos, así como en los indicadores y supuestos para cada uno de ellos. A modo de ejemplo, se plantean como indicadores de medición de los beneficios del proyecto los siguientes: i) acceso y control sobre recursos (tierra, equipos, mano de obra, dinero en efectivo, educación/formación); ii) mejoras en el nivel estratégico (niveles educativos, aptitudes/conciencia, capacidad de decisión, organización, estatus); iii) mejoras en el nivel práctico (necesidades básicas, empleo, ingreso, carga de trabajo). En todos estos casos, deberían obtenerse datos por separado para hombres y mujeres.

En síntesis, para la integración del enfoque de género en la evaluación es necesario plantearse dos preguntas (Lewin, 1994, p. 78): ¿a qué grupos, distinguiendo entre hombres y mujeres, ha sido dirigida la intervención, de manera directa o indirecta? y ¿qué efectos, positivos o negativos, ha tenido el proyecto en estos grupos?

### 3.2.5. *Factores tecnológicos*

La evaluación de factores tecnológicos consiste en el análisis de la elección, adaptación y empleo de tecnologías apropiadas a las condiciones existentes<sup>37</sup>. Se entiende que la tecnología es más que el equipamiento usado en un proceso económico, ya que se trata del “conocimiento sistemático aplicado a la elaboración de un producto, a la utilización de un proceso o a la realización de un servicio, así como las técnicas administrativas y de mercadotecnia involucradas” (NORAD, 1997, p. 58).

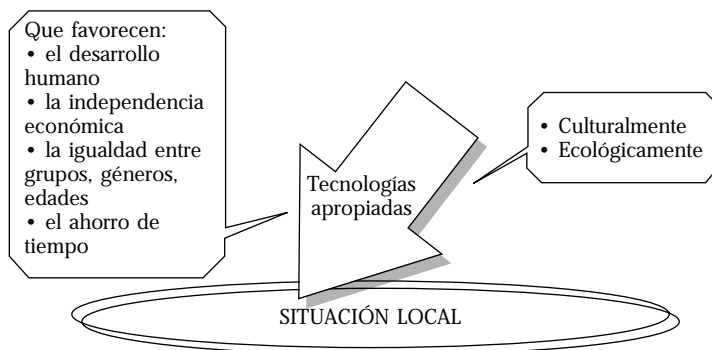
Se debería valorar, entonces, si se utilizan factores locales de producción, si se crean puestos de trabajo, si se ahorra o genera capital y energía, si la intervención conduce a desarrollos tecnológicos posteriores, si se contribuye al aumento de la capacidad productiva en el largo plazo y a una mayor independencia local o nacional, si la tecnología empleada ayuda a reducir las desigualdades entre categorías (ocupacionales, grupos étnicos, géneros, grupos de edad...), si se basa en tradiciones existentes, si es compatible con elementos valiosos de la cultura local o nacional y hace uso de ellos, si ayuda a liberar a la gente de trabajos represivos, duros, arriesgados o rutinarios, etc.

Es interesante, desde este punto de vista, que el análisis de factores tecnológicos no se realice sólo desde la perspectiva del experto en el tema, sino sobre todo considerando la visión que los usuarios —que, en general, coincidirán con los beneficiarios directos e indirectos— poseen sobre su utilidad y conveniencia.

Es especialmente importante en este grupo de factores revisar hasta qué punto las tecnologías que se incorporan a través de la intervención son asumibles y sostenibles en la comunidad beneficiaria sin crear fenómenos de dependencia con respecto a los países más desarrollados, dependencia que puede generar desequilibrios de balanza de pagos o bien la obsolescencia de los productos o procesos por falta de recursos para garantizar su mantenimiento.



*Fig. 15: Factores tecnológicos*



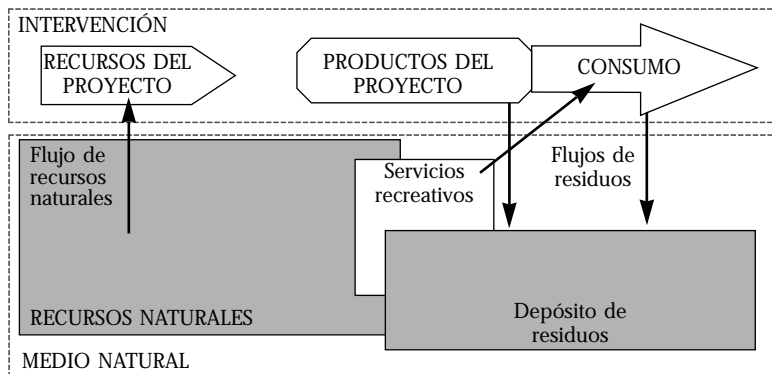
La bibliografía acerca de las tecnologías apropiadas o adecuadas es amplia, y en general se centra en los distintos campos de actuación de los proyectos de la cooperación internacional (tecnología sanitaria, educativa, de depuración y suministro de agua, de producción agraria o industrial, etc.).

### 3.2.6. *Factores ambientales*

Casi todas las intervenciones de desarrollo tienen un impacto más o menos directo en el medio ambiente. La evaluación debería 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.

La figura 16<sup>38</sup> intenta representar los posibles efectos de las actividades del proyecto sobre los factores del medio natural, entendiéndolo en una triple dimensión: recursos naturales, oferta de servicios recreativos y descarga en dicho medio de residuos y basuras. Así, el proyecto que pretenderá transformar recursos en productos (bienes y servicios) destinados al consumo, se abastecerá de una serie de insumos (entre los que pueden incluirse recursos naturales), en el proceso de transformación podrá generar residuos (que se depositarán, de una u otra forma,

*Fig. 16: Intervención de desarrollo y medioambiente*



en el medio natural) y, durante el consumo, se producirán nuevos residuos. Existe también la posibilidad de que el medio natural proporcione servicios recreativos al consumo.

El propio concepto de desarrollo sostenible implica la consideración de este grupo de factores como una de las claves para garantizar la equidad entre las generaciones. El crecimiento económico inmediato basado en la explotación indiscriminada de activos naturales va en contra de una consideración global del fenómeno del desarrollo, y es desaconsejado desde todos los foros internacionales<sup>39</sup>.

Los aspectos medioambientales se encuentran hoy en la agenda política de todas las naciones, industrializadas o en desarrollo, y de la mayoría de las organizaciones multilaterales. Entre ellos, es posible destacar los siguientes:

- la conservación de la base de recursos naturales y su gestión futura;
- la protección de entornos, tanto naturales como creados por el hombre, especialmente los más vulnerables (suelos susceptibles de erosión o inundación, áreas en proceso de deforestación, bosques tropicales, áreas costeras, paisajes únicos desde un punto de vista natural o cultural...);
- la defensa de la biodiversidad;
- la promoción del uso de energías renovables;
- la disminución de la polución y la emisión de agentes contaminantes;

- la actuación para reducir los impactos negativos sobre la atmósfera y el cambio climático;
- la contribución a la mejora de la salud de la población.

La evaluación de los factores ambientales debe considerar, por un lado, los efectos deseados y no deseados, directos o indirectos, de la intervención sobre todos estos aspectos y, por el otro, la eficacia de las medidas que la propia acción haya puesto en marcha para prever, corregir o compensar sus posibles impactos negativos<sup>40</sup>.

### 3.2.7. 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 financiadores de las inversiones, 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 (prestaciones de otros donantes, habitualmente las autoridades locales).

En esta línea, y desde el punto de vista de la evaluación *ex post*<sup>41</sup>, el estudio de los factores económico-financieros se reduce al análisis de los flujos de bienes y servicios de la intervención en términos de beneficios y costes, expresados en algún tipo de unidades comparables, para determinar si el balance entre ambos flujos ha sido positivo (lo que asegurará la viabilidad en esos términos).

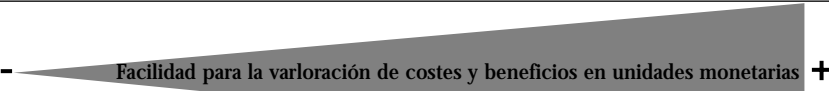
Para realizar tal tipo de estudios se viene empleando una serie de herramientas que se suele dividir en dos grupos en función de la “tangibilidad”<sup>42</sup> de los productos de la intervención:

Puede resultar conveniente realizar algunos comentarios generales a la aplicación de los grupos de herramientas citados en la figura 17.

- Es bastante habitual que en determinadas intervenciones que se pueden calificar como “productivas” el análisis de los factores de desarrollo se limite al estudio de las condiciones económico-financieras que respaldan la viabilidad del proyecto. Es necesario destacar que esto es sólo una de las partes de los factores de desarrollo, como se señalaba más arriba.

- Es también usual encontrar que en el análisis de estos factores se compara la situación previa a la intervención con la posterior. Como resulta evidente que no todos los cambios en una situación dada son debidos a una intervención puntual, resulta más conveniente comparar la situación *con* intervención *versus* la situación *sin* intervención (definida hipotéticamente). Este comentario se amplía en el capítulo 4 de esta Sección.
- Es conveniente señalar también que al comparar flujos expresados en unidades monetarias habrá que tener en cuenta la influencia del tiempo en el valor del dinero. La reducción del poder de compra del dinero debida a la inflación, la existencia de un coste de oportunidad del capital y la preferencia por el consumo presente obligará a tomar decisiones sobre la necesidad de trabajar

*Fig. 17: Análisis económico-financiero*

Facilidad para la valoración de costes y beneficios en unidades monetarias 			
MÉTODO	Análisis coste/ utilidad	Análisis coste/ efectividad	Análisis coste/ beneficio
CONCEPTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los beneficios identificados se expresan en una escala de utilidad.</li> <li>• Ayuda a establecer una ordenación en cuanto a la "bondad" de actuaciones alternativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compara costes en términos monetarios con beneficios expresados en otro tipo de unidades.</li> <li>• Permite elegir entre alternativas que podrían cumplir unos mismos objetivos con diferentes costes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expresa costes y beneficios en unidades monetarias.</li> <li>• Permite obtener una serie de criterios que informan sobre la "rentabilidad" de la acción.</li> </ul>
TIPOS			Se suele distinguir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiero: desde una perspectiva "privada".</li> <li>• Económico: visión de la totalidad de la economía.</li> <li>• Social: económico incluyendo consideraciones de distribución.</li> </ul>

con precios constantes o corrientes, tasas de interés constantes y aplicación del descuento.

- Por último, si bien la aplicación de las herramientas anteriormente citadas (y especialmente el análisis coste/beneficio) sugiere que una intervención es viable desde un punto de vista económico-financiero siempre que los beneficios sociales sean iguales o superen a los costes sociales, es posible citar dos enfoques que matizan el alcance de estas técnicas<sup>43</sup>:
- Por un lado, el criterio PPCI (mejora potencial de Pareto) sostiene que la intervención será viable si los beneficiados por ella están dispuestos a pagar por la ejecución lo mismo o más que la cantidad que los perjudicados desean percibir como compensación por el perjuicio. Por tanto, la valoración de los costes y beneficios sociales se basaría en el principio de disposición a pagar y los valores se tomarían en relación con las preferencias individuales (la agregación de éstas fijaría las preferencias sociales).
- Por otro lado el denominado enfoque del decisor (*Decision Making Approach*) opta por incluir los objetivos ponderados de política económica en el análisis, indicando que las preferencias sociales se miden en términos de eficiencia económica y que el analista sólo deberá informar al decisor (político) de los resultados del estudio.

## Notas

13. Otra concepción interesante (y similar) es la de la Comisión Europea, que la define como un "examen independiente y objetivo (realizado durante el proyecto o una vez finalizado) del contexto, objetivos, resultados, actividades y medios utilizados, efectuado para sacar conclusiones extrapolables" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993a, p. 64).

14. Esta clasificación de objetivos de una organización se basa en la obra de C. Perrow (1967): "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations"; en *American Sociological Review*, abril. Citado por Carlsson, Köhlin y Ekbohm (1994, p. 36).

15. Ver Carlsson, Köhlin y Ekbohm (1994, p. 10).

16. Su denominación en inglés más habitual es la de *appraisal*, o *appraisal Ex ante* (o *a priori*). Ver CAD, 1985b, p. 73.

17. Conocida en inglés como *mid-term* u *on-going evaluation*.

18. Ver Berlage y Stokke (1992, p.7).

19. Denominada también evaluación a posteriori, o de resultados y efectos.

20. El CAD define la "apreciación *ex ante*" o "examen previo" como "el estudio crítico del informe de identificación, que sirve para seleccionar o clasificar las diversas alternativas desde el punto de vista de su relevancia, factibilidad técnica, financiera e institucional y rentabilidad socio-económica. Esta fase precede inmediatamente a la de la aprobación, por parte de las autoridades, de la acción propuesta" (CAD, 1985b, p. 73).

21. Ver, por ejemplo Amezcua Viedma y Jiménez Lara (1996), donde se cita también a Alvira (1991).

22. Ver la versión editada por IUDC-UCM/CEDEAL del manual de la NORAD (1997, pp. 26-27). La misma distinción aparece en el manual de la agencia sueca SIDA (Lewin, 1994, p. 44).

23. La evaluación interna realizada de manera continuada durante la ejecución por parte de los propios participantes y de acuerdo con criterios predefinidos suele ser denominada evaluación incorporada (*built-in evaluation*, en inglés), aunque se trata más bien de una modalidad de seguimiento. Ver CAD, 1985b, p. 74).

24. Ver la definición del CAD citada en el Recuadro 1.

25. El PNUD (1997, p.26) maneja hasta 10 criterios agrupados en tres capítulos: *relevancia* (problemas y prioridades de desarrollo a nivel local, nacional, regional y global; grupos meta; beneficiarios directos; existencia de misión del PNUD / ventajas comparativas); *desempeño* (eficacia, eficiencia, entrega a tiempo de recursos y de resultados); *éxito* (impacto, viabilidad, contribución al desarrollo de capacidades).

26. La valoración de la eficiencia se asocia a la de la productividad. Si bien existe una evidente similitud entre las dos (ambas comparan recursos y resultados), la diferencia principal estriba en que la productividad se mide en unidades físicas mientras que la eficiencia se mide en unidades monetarias.

27. Una exhaustiva información sobre estos aspectos se puede encontrar en el manual de la Comisión de las Comunidades Europeas (1997).

28. Binnendijk, A. (1989): *"Donor agency experience with the monitoring and evaluation of development projects"*, en *Evaluation Review* vol. 13, nº 3, pp. 206-222. Citado en Kleemeier, L. (1996a).

29. Esto es también apuntado por Kumar (1987, p. 4), quien afirma que *"una encuesta con muestra probabilística llevada a cabo por una empresa de Estados Unidos puede costar de 100.000 a 200.000 dólares, mientras que por esa cantidad es posible completar de cuatro a seis estudios utilizando métodos rápidos y de bajo coste"*.

30. El término más habitual en inglés es "sustainability", aunque en el Reino Unido y en los Países Bajos se utiliza "viability", mientras que en Australia "viability" se refiere solamente a la viabilidad económico financiera. Ver CAD (1985b p. 81).

31. Estos factores fueron agrupados de esta manera en un informe de la OCDE (1989a). Sin embargo, algunas agencias proponen la inclusión de otros grupos adicionales en razón de sus objetivos. Ver, por ejemplo, FINNIDA (1997, pp. 66-67), donde se incluye de forma separada el género, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la equidad, los derechos humanos y democracia. Finalmente, en ciertos casos los factores pueden ser agrupados en menos categorías, como se desprende del trabajo de Valadez y Bamberger (1994, pp. 188 y ss.), en el que se mencionan cuatro: diseño y puesta en marcha del proyecto, organización, factores externos y respuesta de los beneficiarios pretendidos y reales.

32. Por ejemplo, Valadez y Bamberger (1994, p. 191) señalan casos de respuestas opuestas en Bangladesh (donde las cooperativas y los planes de riego tienen dificultades para salir adelante por la oposición de instituciones de campesinos dominadas por los más ricos) y en Indonesia (donde la tradición de organizaciones comunitarias y de auto-ayuda han facilitado el desarrollo de pequeños proyectos de riego gestionados por la comunidad).

33. Este concepto es también conocido por su denominación en inglés *"ownership"*.

34. Esta es también una de las interpretaciones del concepto de *"partnership"*, según la terminología habitual en inglés sobre este tema.

35. Ver el informe de la ODA (ahora DfID) británica denominado *"Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes"* editado por su Departamento de Desarrollo Social en julio de 1995. Ver, también, Banco Mundial (1996a, pp. 125 y ss.).

36. Esta perspectiva es, de alguna manera, superadora de la visión de "mujer en el desarrollo" (MED) predominante en los setenta, en la que la prioridad era integrar a la mujer dentro de los procesos de desarrollo a través del impulso de su papel productivo en la sociedad por intermedio de proyectos específicos para ellas. Sobre esta visión y sus críticas ver Håming (1997, pp. 12 y ss.).

37. Se entiende por tecnología apropiada los *"métodos, procedimientos, técnicas y equipo que (están) adaptados a las necesidades locales, (son) aceptables para quienes los utilizan o se ven afectados por su uso, científicamente válidos, y que pueden ser mantenidos y utilizados con recursos que la comunidad o el país puede obtener"* (Cruz Roja Española, 1997, p. 159).

38. El esquema es una adaptación del presentado por Azqueta y Ferreiro (1994, p. 17), que a su vez lo toman de Common, M. (1988): *Environmental and Resource Economics*, Longman, Londres. En dichas publicaciones se presentan las relaciones entre medio ambiente y economía, que se podrían extender a cualquier proyecto entendido —en el sentido de Bridger y Wimpenny (1991): *Planning development project: A practical guide to the choice and appraisal of public sector investments*, Her Majesty's Stationery Office, Londres— como

*“un organismo para convertir recursos en productos finales, ya estamos hablando de la producción de cemento o del suministro de servicios públicos”.*

39. Ver, por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 1996, que en su página 71 señala que *“el crecimiento puede ser físicamente destructivo; puede arrasar bosques, contaminar ríos, agotar recursos naturales. Mientras esos efectos son bastante indeseables para la gente que vive en la actualidad, constituyen una preocupación mayor respecto de las generaciones futuras”.*

40. La bibliografía sobre medio ambiente y desarrollo es muy extensa. Ver, por ejemplo, Adams (1990). También es abundante la información acerca de las características de los análisis de impacto ambiental.

41. Es preciso insistir en que la aplicación de las herramientas habituales para la comparación de costes y beneficios es muy habitual en el ámbito de la evaluación previa a la ejecución, incluyéndose en un tipo de análisis que se ha denominado “estudios de viabilidad”, “factibilidad de proyectos”, etc., enmarcándose en el campo de las técnicas de apoyo a la toma de decisiones sobre la realización de inversiones (públicas, principalmente) en economía.

42. En el borrador del manual de la Comisión de las Comunidades Europeas (denominado *“Methods and instruments for project cycle management, n° 2: Financial and economic analysis of development projects”*) se distinguen en cuanto a la mayor o menor facilidad para expresar el valor de los costes y beneficios de las intervenciones en unidades monetarias.

43. Tomado de Cantero (1996).





## 4. Diseño de la evaluación

La evaluación de resultados y efectos, tal como ha sido definida hasta ahora, comprenderá un estudio acerca de los cinco criterios básicos comentados en el apartado 3.1. de esta Sección y un análisis de la influencia de los factores de desarrollo en cada intervención, considerando además los intereses, objetivos y prioridades específicos de la administración donante.

El diseño del trabajo de evaluación deberá ser realizado en virtud de las características específicas del proyecto, grupo de proyectos, programa o instrumento a ser valorado. Estas características serán función del objetivo específico y las actividades, los beneficiarios directos e indirectos, la existencia de informaciones comprensivas o de lagunas en los datos, la importancia relativa de los supuestos identificados, la calidad de la formulación, etc. Sin embargo, es posible abordar algunos aspectos generales que, según la teoría, influyen de manera más o menos decisiva en los procesos de investigación evaluativa. Estos aspectos sólo se mencionan con el fin de servir de guía general para facilitar el trabajo de los evaluadores.

El primer punto que se considerará es el diseño general de la evaluación, teniendo en cuenta que lo que se pretende con este ejercicio es lograr la mayor objetividad posible, intentando equiparar este tipo de trabajo —razonablemente— a la investigación científica. El segundo punto tratará acerca de la importancia de la definición de indicadores para hacer operativos los objetivos de cualquier intervención. Finalmente, se realizarán algunos comentarios generales acerca de las herramientas más usuales para la recogida y el tratamiento de la información, distinguiendo entre las que se orientan mayormente a dimensiones cuantitativas y las que apuntan a necesidades de tratamiento

cualitativo de la información, así como las que estimulan la participación de los propios beneficiarios.

#### 4.1. *Diseños experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales*

La referencia al diseño de una evaluación es equivalente a la planificación de las actividades que serán realizadas durante el trabajo. “Como cualquier otro ejercicio de planificación, el diseño de una evaluación ha de partir de una formulación clara de los objetivos que 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” (Antonio Jiménez Lara, en Amezcua Viedma y Jiménez Lara, 1996, p. 91).

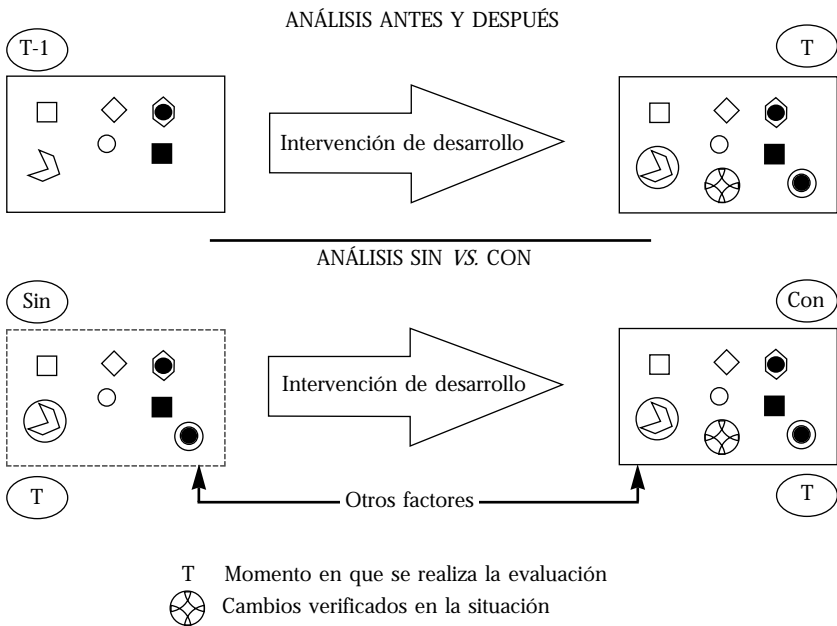
Si, como se señalaba al principio de este estudio, la evaluación tiene entre sus objetivos fundamentales el de la utilidad —es decir, proporcionar respuestas a preguntas previamente definidas—, el diseño de la evaluación debe permitir que esas respuestas estén fundadas en una base de investigación que sea reconocida por todos los implicados como metodológicamente válida. No se trata de alcanzar una cientificidad propia de otras disciplinas, sino de lograr una suerte de coincidencia intersubjetiva entre los usuarios de la información.

Un problema habitual en los ejercicios de evaluación *ex post* es considerarla como una comparación temporal entre el estado de la situación con anterioridad a la ejecución de la intervención y el que se encuentra en el momento de realizar la valoración (*análisis de antes y después*). La realización de este tipo de estudio es más difícil si no existen informaciones de base recogidas en el momento de la identificación o la formulación, ya que en este caso será preciso reconstruir una realidad en el pasado a través de la exploración en fuentes secundarias o del recurso a la memoria de los propios participantes. Pero el inconveniente metodológico principal que presenta el análisis antes y después es que se pierde de vista la noción de causalidad entre los cambios observados y las actividades realizadas en el marco de la intervención.

Es evidente que, al trabajar con comunidades y con personas, las condiciones con las que se enfrentan los proyectos de desarrollo distan de ser las de un laboratorio. Existen múltiples factores y tendencias —internas a la propia comunidad o externas a ella— que son absoluta-

mente incontrolables por la intervención y que ocurren de manera simultánea e independiente. Y también es claro que el interés principal de la evaluación *ex post* es determinar el vínculo entre lo que se valora y lo que ha sucedido en realidad. Así, el tipo de estudio que resulta más adecuado a este nivel es el de análisis de la situación tal como es percibida en el momento de la valoración comparándolo con cómo sería si no se hubiera ejecutado la acción (*análisis sin vs. con*).

Fig. 18: Diseños de la evaluación



El problema que implica esta forma de análisis es aun más complicado que la inexistencia de información de base: para ser realizado de manera razonablemente válida es necesario definir cómo sería la situación en el caso de no ejecución del proyecto, recurriendo por lo tanto a un contrafactual histórico.

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 humanos. La discusión acerca de la conveniencia de aplicar unas u otras se remonta a los años cincuenta y se sitúa en un debate académico acerca de la objetividad de las ciencias sociales que supera el alcance de este informe<sup>44</sup>.

Es posible agrupar esas técnicas en tres grandes categorías: las técnicas experimentales, las cuasi-experimentales y las no experimentales. El problema principal de los diseños experimentales es que requieren la existencia de un grupo de control, que no es influido por la intervención, formado por individuos con características similares al del grupo de beneficiarios (personas influidas). Para que estos grupos sean comparables, la asignación de individuos debe ser aleatoria, y su cantidad debe asegurar la representatividad estadística. Al mismo tiempo, sería necesario considerar (y controlar) la tasa de abandonos en uno y otro grupo, ya que la diferencia podría eliminar la posibilidad de compararlos. Una vez establecidos los dos grupos se realizarían las observaciones pertinentes. Este diseño asegura que las variaciones encontradas son muy probablemente consecuencia de la intervención.

#### Recuadro 2: Diseños para la evaluación de impacto

*Experimentales: requieren el establecimiento de dos o más grupos, uno de los cuales ha estado sometido a la intervención, mientras que los otros no lo han estado y son denominados "grupos de control". Para asegurar la validez de las inferencias, los grupos deben ser equivalentes, lo que se asegura a través de la asignación aleatoria de individuos.*

*Cuasiexperimentales: se utilizan en aquellos casos en los que la asignación aleatoria no es posible. El uso de grupos de control también es recomendable, aunque éstos no tienen que ser necesariamente idénticos al grupo experimental, sino similares en sus características principales.*

*No experimentales: se analizan los resultados obtenidos para un solo grupo de sujetos, a través de la utilización de métodos estadísticos capaces de estimar el efecto posible de fuentes externas (el más común es la regresión multivariante).*

Fuentes: Valadez y Bamberger (1994, pp. 227 y ss.); Amezcua Viedma y Jiménez Lara (1996, pp. 91 y ss.); Berlage y Stokke (1992, pp. 15 y ss.).

En términos prácticos, sin embargo, la dificultad para trabajar con grupos de control en la cooperación para el desarrollo es muy alta. Esto se debe tanto a los problemas prácticos que plantea la constitución de los grupos como a cuestiones éticas: ¿hasta qué punto es correcto privar a un grupo de personas de los beneficios del desarrollo sólo para poder evaluar el impacto de un proyecto de manera "científica"?

Los diseños cuasiexperimentales matizan algunas de estas dificultades, ya que el grupo de control (no beneficiarios de la intervención) no tiene que ser idéntico al grupo influido, sino simplemente comparable. Para esto, será necesario detectar individuos que no hayan sido afectados por la intervención para formar un grupo semejante en cuanto a grandes características socio-demográficas (edad, sexo, ámbito de residencia o calidad de la vivienda, por ejemplo). Cuanto mayor sea la homogeneidad que se consiga entre los dos grupos, mayor será la validez de los resultados obtenidos. A este diseño se lo denomina como de “pre-test y post-test de grupos de comparación no asignados aleatoriamente”<sup>45</sup>.

Es posible enriquecer este diseño realizando un análisis de series temporales interrumpidas, es decir varias observaciones o mediciones de las variables a lo largo de la intervención, o incluso después de finalizada ésta. El diseño será más robusto si las observaciones son realizadas tanto al grupo influido (o experimental) como al grupo de control, pero pueden ser reducidas al primero en el caso de que no se cuente con la posibilidad de conformar este último conjunto.

En realidad, las posibilidades que ofrece este tipo de diseño son muy amplias. Valadez y Bamberger (1996, p. 229) señalan 10 diseños cuasiexperimentales metodológicamente robustos:

1. Diseño cuasiexperimental básico (pre-test y post-test en grupo experimental y grupo de control).
2. Diseño cuasiexperimental básico con múltiples grupos experimentales (para medir las intensidades variables de una intervención).
3. Diseño cuasiexperimental básico con grupos adicionales que representan otras intervenciones —fuera del proyecto—.
4. Diseño cuasiexperimental básico ampliado con múltiples observaciones pre-test.
5. Diseño cuasiexperimental básico ampliado con múltiples observaciones pre-test y post-test.
6. Diseño cuasiexperimental básico con grupos experimentales y de control adicionales.
7. Múltiples niveles en los grupos de control y experimental (control de efectos de selección).
8. Diseño cuasiexperimental básico con dos mediciones pre-test y dos post-test.

9. Análisis de series temporales interrumpidas con grupo de control no equivalente.
10. Análisis de series temporales interrumpidas sin grupo de control (aunque este diseño es menos robusto que el anterior, puede permitir el uso de análisis multivariantes o econométricos si se definen suficientes puntos de observación).

La utilización de este tipo de diseños plantea algunos problemas que es preciso considerar. En primer lugar, al requerir múltiples observaciones (antes y después de la intervención) consumen demasiado tiempo y un importante esfuerzo de planificación previa de las evaluaciones. En segundo lugar, para que la observación rinda frutos enriquecedores, muchas veces será necesario contar con múltiples grupos experimentales y de control, lo que implica una capacidad técnica considerable, tanto en la preparación del trabajo como en el análisis de los resultados. En tercer lugar, aunque se realicen múltiples observaciones a grupos experimentales y de control, las inferencias que los evaluadores realicen no serán estadísticamente intachables, sino que estarán abiertas a interpretaciones divergentes.

En la práctica, las evaluaciones de impacto utilizan en la mayoría de los casos métodos menos onerosos y más sencillos para la estimación de los efectos de una intervención. Esto puede implicar el empleo de técnicas no experimentales basadas en herramientas estadísticas más o menos complejas, o bien simplemente dejar de lado el grupo de control, las observaciones pre-test, o las observaciones pre-test del grupo de control.

Estos métodos más sencillos tienen todas las ventajas que derivan de sus menores costes y requisitos técnicos, pero pierden robustez y, por lo tanto, exigen un esfuerzo interpretativo mucho más importante basado en consideraciones precisas y verificables. En muchos casos, sin embargo, ninguna de las técnicas posibles será utilizable, y la herramienta principal de trabajo pasará a ser el sentido común del equipo evaluador y su capacidad de persuasión. Aunque esto último conlleve una evidente falta de “cientificidad”, no por ello los resultados de la evaluación serán necesariamente menos útiles. De hecho, el propio concepto de “cientificidad” y las evaluaciones basadas en las ideas etnocéntricas —y eurocéntricas— son hoy puestos en tela de juicio<sup>46</sup>.

En definitiva, aquello que los evaluadores deben tener en mente en el momento del diseño de la evaluación es que sus observaciones finales,

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

En otros términos, los evaluadores no deben renunciar a la pretensión de objetividad y racionalidad científica, pero deben ser lo suficientemente flexibles como para captar información con herramientas informales e interpretarla de modo que las percepciones subjetivas formen parte de las conclusiones sin distorsionarlas de manera irreparable. Para esto, la utilización de herramientas cualitativas o participativas y la posibilidad de hacer operativos los objetivos y los resultados en indicadores son puntos fundamentales dentro del diseño, a los que se debe prestar una atención particular.

## 4.2. *Objetivos e identificación de indicadores*

Tal como apunta Jiménez Lara (Amezcuza Viedma y Jiménez Lara, 1996, p. 91) la evaluación trata de contrastar la experiencia de los participantes en una intervención con unos indicadores objetivos tan válidos y fiables como sea posible.

El diseño de la evaluación deberá partir, entonces, de una formulación clara de sus objetivos, incluyendo información sobre los recursos a utilizar, las actividades y los resultados esperados. Será pues necesario distinguir entre los componentes de la evaluación y los de la intervención o intervenciones a ser evaluadas.

Este apartado se centra en el estudio, a nivel general, de las relaciones entre los objetivos de la intervención y los indicadores que podrían ser empleados para medir su cumplimiento; esto es, las relaciones entre aquello que se intenta conseguir y la variable que se ha tomado como indicador de la consecución.

El análisis de los elementos necesarios para llevar a cabo este proceso pasa por las siguientes etapas (Banco Mundial, 1996b, p. 35 y 1996b, p. 2):

1. definir objetivos estratégicos de la evaluación;
2. seleccionar indicadores lógicos;

3. establecer requisitos para recoger los datos referidos a los indicadores a un coste razonable;
4. definir las herramientas apropiadas para analizar la información;
5. presentar las conclusiones obtenidas de manera clara y útil para quienes toman las decisiones.

#### 4.2.1. *Objetivos e indicadores*

En cualquier trabajo de evaluación los indicadores deben operar 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. De este modo, la evaluación de una intervención deberá partir de un correcto diseño de objetivos (efectos esperados de la acción) y de la asignación de sus “normas de realización”<sup>47</sup> (indicadores), para establecer los datos y los sistemas de recopilación y análisis que serán requeridos para comparar situaciones alcanzadas y planificadas.

Entendiendo así los indicadores —como un elemento clarificador de la relación entre lo que se espera conseguir y los datos necesarios para verificar el éxito del trabajo— resulta obvio que una mala definición y formulación dificultará en extremo la evaluación, comenzando por el análisis del criterio de eficacia.

Para que la evaluación sea útil, es conveniente que los indicadores hayan sido diseñados siguiendo estructuras lógicas asociadas a un proceso estándar de formulación de proyectos<sup>48</sup>. Si se aceptan las sugerencias de la NORAD (1997, pp. 58-61 y 73-75), donde se comenta que los indicadores deberán especificar el grupo beneficiario, estar cuantificados, establecer calidades, especificar tiempos, definir ubicaciones y relacionarse con resultados factibles en relación con los recursos disponibles, se puede deducir que el alcance de estos nexos de unión se amplía a los productos de la intervención, a los recursos empleados (y su relación con los objetivos: eficiencia), a otros efectos (por exclusión debe “indicar” efectos no esperados, deseables o no: impacto) y, en general a cualquier elemento participante en la ejecución.

Una cuestión añadida a las dificultades de diseñar buenos indicadores del logro de los objetivos, que simultáneamente sean apropiados para analizar información sobre otros efectos provocados, es la necesidad de plantear su construcción en la fase de formulación de las intervenciones, para ser empleados durante la ejecución y en la evaluación *ex post* (lo que conlleva la adopción de disposiciones para recopilar



información desde el principio de la ejecución). Si bien cada vez se pone más énfasis en la importancia de la construcción previa, los cambios de orientación durante la ejecución pueden desvirtuar la utilidad de los indicadores, por lo que se ha llegado a proponer la distinción entre indicadores de progreso en la ejecución e indicadores de resultados del desarrollo.

Casley y Kumar (1990a, pp. 122-123) realizan otra serie de observaciones acerca de las dificultades del uso de indicadores en la evaluación *ex post*:

- la limitada validez de los indicadores en relación con el contexto (no poseen una vigencia universal); así, lo que es válido para informar sobre la consecución de una variable en determinado momento o lugar no tiene por qué serlo en un entorno temporal o espacial distinto;
- la necesidad de minimizar el número de indicadores a emplear para no sobrecargar en tiempo y en coste los procesos de recopilación de datos y análisis de la información, unido al problema de desagregación de datos en la elección de indicadores. Los indicadores agregados son más fáciles de utilizar (al manejar información a nivel, generalmente, nacional) que los desagregados (a nivel, por ejemplo familiar), pero es muy difícil obtener de los primeros datos de distribución, por lo que su utilidad es limitada. El manejo de indicadores desagregados suele ser más oneroso.

A pesar de estas dificultades, las ventajas de contar en el momento de comenzar la ejecución de una intervención con un buen sistema de indicadores, diseñados de acuerdo con metodologías de formulación difundidas, derivan de sus propias características:

- son capaces de medir cambios en las situaciones en algún tipo de unidades (propiedad de mensurabilidad). Cuando los contenidos de los objetivos/resultados hayan sido especificados se deberá pasar a establecer cómo pueden ser medidos;
- están en relación directa con los objetivos y resultados del proyecto, conectando todos sus elementos, desde los recursos y las actividades, hasta los objetivos a mayor nivel, con mediciones cuantificadas de resultados esperados e impactos;

- son “objetivos” u “objetivamente verificables”. Se trata de especificar las pruebas necesarias para establecer que los objetivos/resultados han sido alcanzados. “Un indicador es verificable objetivamente si diferentes personas que han usado el mismo procedimiento de medición obtienen los mismos resultados en forma independiente unas de otras”<sup>49</sup>. Así, la calificación de un indicador como objetivamente verificable permitirá la evaluación de una intervención por personas diferentes a las que la formularon;
- cuentan con fuentes de verificación que, aparte de cumplir la función esencial de servir de guía para recoger, elaborar y almacenar la información apropiada para comprobar el cumplimiento de los objetivos/resultados, deben permitir una estimación del coste de los indicadores preseleccionados que, en su caso, aconseje sobre la utilización de elementos más simples y baratos.

#### 4.2.2. *Sistema y tipos de indicadores*

En términos generales, los indicadores pueden ser clasificados en relación con dos características.

1. El tipo de unidades en que se refleja la mensurabilidad, distinguiendo entre (NORAD, 1997, p.58):
  - cuantitativos, expresados en unidades físicas, que pueden ser monetarias o de otro tipo;
  - cualitativos (incluyendo los de comportamiento que informan acerca del uso de los bienes y servicios generados por la intervención), no expresables en unidades pero sobre cuyo cumplimiento se puede emitir un juicio, mediante el empleo de declaraciones descriptivas con indicaciones de la dirección de los cambios.
2. En cuanto a la especificidad o grado de aproximación al objetivo, discriminando entre:
  - directos, referidos específicamente a aquello que se desea medir;
  - indirectos (*proxy*), que tratan de determinar el cumplimiento de un componente del proyecto observando la consecución de otra cuestión con la que se pueda establecer una relación<sup>50</sup>.

Para contar con un sistema de indicadores, una vez definidos los objetivos de la evaluación será necesario seleccionar los más adecuados y formularlos, siguiendo ciertos criterios generales comúnmente aceptados<sup>51</sup>:

- no serán excesivos en número, estarán claramente definidos, serán específicos e independientes unos de otros (para evitar la doble contabilización) y serán significativos;
- sus valores deberán mantenerse constantes en tanto se recopilen en condiciones idénticas y tendrán que ser sensibles a los cambios en la situación del proyecto;
- deberán medir condiciones específicas que el proyecto aspira a cambiar, reflejar los objetivos del proyecto y ser relevantes en relación con los objetivos de desarrollo; es conveniente también que los receptores participen en su diseño;
- si la recopilación de datos requiere esfuerzos importantes, esto deberá ser previsto en el momento de la formulación de la intervención e incluir sus costes en el diseño.

De lo expuesto se deduce que en la evaluación *ex post* no será suficiente comparar lo observado con el sistema de indicadores diseñado en la fase de formulación, sino que en muchos casos 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. 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.

### 4.3. *Herramientas de recopilación 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.

Aunque en todos los casos la evaluación es una actividad subjetiva<sup>52</sup>, la calidad, fiabilidad y validez de los datos que se obtengan, así como el estudio que de ellos se realice, determinarán su credibilidad y, en consecuencia, su utilidad.

La recopilación y el análisis de los datos son, por lo tanto, actividades clave en el proceso de valoración de las intervenciones de cooperación para el desarrollo. Se trata de obtener la información necesaria para analizar los diferentes criterios, según los objetivos de la evaluación y los indicadores seleccionados para hacerlos operativos. Es una actividad que puede ser más o menos compleja y cara según las posibilidades financieras y humanas de que se disponga.

Las principales limitaciones con las que se puede encontrar un equipo evaluador en este terreno tienen que ver con el nivel de recursos disponibles, tanto humanos como financieros, y con el tiempo escaso<sup>53</sup>.

En todo caso, es recomendable tener en cuenta dos importantes principios de economía<sup>54</sup>:

- la “ignorancia óptima”, o la necesidad de conocer de antemano aquello que no vale la pena saber o, en otros términos, la información que no es útil conseguir;
- la “precisión proporcional”, o la importancia de percibir el nivel de exactitud de los datos más allá del cual la información resulta superflua.

El seguimiento de estos principios evitará que se recoja información innecesaria, lo que no sólo reduce costes sino que, sobre todo, simplifica los análisis.

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

- según las fuentes de las que provengan:
  - primarios; generados específicamente por la propia evaluación;
  - secundarios, que surgen de fuentes documentales externas a la evaluación;
- según la manera en que son expresados:
  - cuantitativos, representables mediante una expresión numérica;
  - cualitativos, “descripciones detalladas de actividades, comportamientos, acciones, y todas las interacciones interpersonales

y los procesos organizativos que son parte de la experiencia humana observable”<sup>55</sup>, 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 *ex post* fue realizada 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 pertinentes y razonablemente confiables. En el caso (habitual) 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 circuitos académicos o incluso periodísticos, datos proporcionados por otras agencias donantes o que, de forma dispersa, haya también generado el proyecto.

La mayoría de la información que se consiga de estas fuentes estará relacionada con los objetivos de la intervención solamente de forma marginal, por lo que la gran mayoría de las evaluaciones deberá generar sus propios datos, transformándose así en una fuente primaria<sup>56</sup>.

#### 4.3.1. *Recopilación de información*

Las herramientas para la recopilación de información pueden ser formales o informales (NORAD, 1997, p. 98 y ss.). 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.

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 habitualmente se realiza la evaluación. Los técnicos deben 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 no representativas estadísticamente).

Estos métodos pueden servir para obtener datos cuantitativos o cualitativos. Para los primeros, el más habitual es la encuesta estructurada, que implica pasar un cuestionario escrito a una muestra representativa del universo de población a estudiar<sup>57</sup>. Estas encuestas pueden ser realizadas de manera puntual o en varias oportunidades, a fin de detectar cambios y tendencias. En este último caso, los individuos encuestados que componen la muestra pueden permanecer total o parcialmente invariables o ser cambiados en su totalidad. 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 entrevista, 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, en general, el encuestador no puede incluir sus propias percepciones en la respuesta.

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

#### 4.3.2. *Análisis de los datos*

Los datos por sí solos no son suficientes para llegar a las conclusiones, juicios de valor y recomendaciones acerca de los criterios que serán evaluados en cada intervención. Se requiere contar con herramientas que faciliten su análisis y que permitan que los números y las palabras adquieran un sentido que dé respuesta a las preguntas que se formulaban como objetivo de la evaluación. Se trata, en definitiva de transformar datos en información<sup>58</sup>.

Con respecto a los datos cualitativos, si bien en algunos casos puede intentarse su transformación en información tabulada o cuasinumérica,

la mayoría de las veces su análisis será realizado escribiendo resúmenes descriptivos y clasificando las respuestas en categorías. Resulta prácticamente imposible tipificar métodos estandarizados en este terreno; en general, la calidad del análisis de los datos cualitativos dependerá en una gran proporción de la pericia de los evaluadores y de su conocimiento de la realidad en la que se trabaja. Los múltiples ejemplos que se encuentran en las obras de Quinn Patton (1990) o Casley y Kumar (1990a y 1990b), así como la lectura de evaluaciones concretas, pueden ser un buen punto de partida para revisar experiencias y extraer conclusiones generales.

Dentro de las herramientas para el análisis de los datos cuantitativos recopilados en el proceso de evaluación, han adquirido una relevancia especial aquellas que proceden del campo de la economía, y más específicamente una serie de mecanismos que pretenden determinar la rentabilidad en términos económicos o sociales de la oportunidad de acometer o haber acometido una inversión, que son utilizados en el ámbito de la hacienda pública y que se conocen, genéricamente, con el nombre de “análisis coste beneficio”<sup>59</sup>.

Si bien se ha venido utilizando este tipo de herramientas para justificar la inversión pública o privada, y sin entrar en valoraciones sobre fortalezas y debilidades de la utilización de dichos instrumentos<sup>60</sup>, hay que indicar que la evaluación de la información de un proyecto desde el punto de vista de la economía puede, y debe, ir más allá. Se puede resumir que las herramientas económicas para el análisis de datos cuantitativos permiten:

- determinar los efectos de la intervención sobre las variables económicas (*impacto* sobre la economía);
- pronunciarse sobre la viabilidad del proyecto en el contexto de la economía local, nacional e internacional (*viabilidad* económico financiera del proyecto);
- extraer conclusiones sobre la *eficiencia* a través del cálculo de la rentabilidad económica de la intervención;
- emitir juicios sobre la *pertinencia* de la intervención en lo referente a su adecuación a los objetivos de política económica.

La aplicación de estas técnicas a la valoración de proyectos comienza por la clasificación de los productos resultantes de la ejecución de las actividades. La Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 24)

presenta una clasificación en función de las características de los productos:

- Proyectos con productos tangibles:
  - Para los que existe mercado
  - Para los que el precio no está directamente determinado por las condiciones del mercado
- Proyectos con productos intangibles  
En función de esta clasificación se pueden agrupar las diferentes herramientas de análisis, según criterios:

<i>Criterios</i>	<i>Características</i>	<i>Herramientas</i>
Viabilidad	Tangibles	• ACB - Método de precios sombra
	Intangibles	• Análisis cumplimiento plan presupuestario. • Financiación de los costes recurrentes. • "Sostenibilidad" del proyecto.
Eficiencia	Tangibles (con costes y beneficios expresados en unidades monetarias)	• ACB
	Intangibles (con costes en unidades monetarias y beneficios en unidades físicas)	• Análisis coste / efectividad (análisis de costes unitarios).
	Intangibles	• Análisis coste / utilidad (análisis de costes unitarios). • Análisis de necesidad de los costes presupuestados.
Impacto	Tangibles	• ACB - Método de los efectos: contribución del proyecto a: Crecimiento. Balanza exterior. Déficit. Distribución de la renta.
	Intangibles	• Contribución del proyecto a: Crecimiento. Balanza exterior. Déficit. Distribución de la renta.
Pertinencia	Tangibles o intangibles	• Correspondencia de efectos con: Objetivos de política económica. Reforma estructural



El listado anterior, que en ningún caso intenta ser exhaustivo, recoge una serie de mecanismos que se podrían definir de la siguiente forma:

- el ACB consiste en un análisis de los flujos de bienes y servicios consumidos y producidos por el proyecto, expresados en términos de costes y beneficios que, una vez valorados en unidades monetarias, son susceptibles de ser comparados en términos matemáticos para establecer un juicio sobre la rentabilidad de la intervención;
- el análisis financiero consiste en un examen de los flujos monetarios de entradas y salidas del proyecto desde el punto de vista de las entidades privadas;
- el análisis económico consiste en un examen de los flujos de entradas y salidas del proyecto desde el punto de vista de la totalidad de una economía;
- el método de los efectos es un procedimiento utilizado en la evaluación económica de proyectos, basado en los métodos de “análisis *input - output*”, que partiendo de la aceptación de una serie de hipótesis y comparando las situaciones sin y con proyecto, permite obtener una medida de los impactos de una intervención sobre variables económicas en términos de flujos monetarios que: (i) se identifican en la contabilidad consolidada, y (ii) inducen cambios en el resto de la economía a través de la oferta de bienes y servicios intermedios;
- el método de los precios sombra es un procedimiento utilizado en la evaluación económica que permite emitir un juicio sobre la viabilidad de un proyecto en el contexto de la economía internacional y en el marco de la política económica nacional. Esa conclusión de viabilidad se concreta en la capacidad del proyecto de generar más riqueza de la que consume, y se obtiene mediante el cálculo de la renta generada por el proyecto en “precios eficientes”<sup>61</sup> y el examen de eficiencia económica en el entorno internacional;
- el análisis coste/efectividad es una técnica para comparar costes y beneficios de una intervención cuando ambos flujos no están expresados en las mismas unidades;
- el análisis coste/utilidad es una técnica para comparar los costes y beneficios de una intervención donde estos últimos se miden en una escala, normalmente subjetiva, de utilidad<sup>62</sup>;

Si bien las técnicas económicas descritas son métodos utilizados frecuentemente en la evaluación de proyectos, en ocasiones llegan a sustituir a cualquier otro tipo de análisis produciendo una visión sesgada de realidades muy complejas. Por añadidura 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.

Otro tipo de herramientas muy habituales para el análisis de este tipo de datos proviene del campo de la estadística<sup>63</sup>. Resultan interesantes por cuanto pueden proporcionar correlaciones y asociaciones entre variables que no son fáciles de percibir mediante la interpretación lineal de la información cuantitativa. Los análisis exploratorios sencillos, por ejemplo, permiten detectar desviaciones “sospechosas” de los datos, y las medidas de posición y dispersión más habituales —media, moda, mediana, desviación estándar— proporcionan indicaciones que pueden resultar interesantes para mostrar la configuración del universo analizado.

Ciertos análisis estadísticos más complejos pueden en ciertos casos ser necesarios. Así, la comparación de medias muestrales, las tabulaciones cruzadas y, sobre todo, el ajuste de regresiones lineales y el cálculo de los coeficientes de correlación, son herramientas que permiten descubrir las tendencias y las disposiciones que se ocultan detrás de los números.

En todo caso, el arsenal estadístico necesario para realizar una evaluación cuyas conclusiones estén apoyadas por una correcta interpretación de los datos aconseja que al menos uno de los integrantes del equipo de evaluación tenga conocimientos sólidos en este tema.

### 4.3.3. *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 muy reciente. Algunos autores señalan la existencia de una serie de “generaciones” en la evaluación, que poseen cierta continuidad en sus tres primeras fases y una ruptura entre la tercera y la cuarta<sup>64</sup>:

1. la primera generación corresponde a las evaluaciones tradicionales, que son iniciadas por demanda de los gestores y se realizan desde la perspectiva del donante como un medio de justificar sus

- gastos. Son realizadas habitualmente por expertos externos e independientes aplicando en la mayoría de los casos aproximaciones cuantitativas para la recopilación de información;
2. la segunda generación de la evaluación se caracteriza por estar centrada en objetivos, describiendo patrones, fortalezas y debilidades de las intervenciones en relación con metas prefijadas;
  3. la tercera generación supera a las anteriores, sin descartar sus características principales, ya que en esta ocasión se pone énfasis en los diversos juicios y conclusiones de los propios evaluadores como su principal componente;
  4. la cuarta generación de evaluaciones significa una ruptura conceptual con las tres anteriores, y se basa fundamentalmente en la participación de los propios beneficiarios en las valoraciones, a partir de sus intereses y percepciones intrínsecas. El evaluador deja su posición de juez y pasa a ser un animador y un relator de las discusiones que se producen en la comunidad.

Esta “cuarta generación” de evaluaciones participativas permite marcar los límites del trabajo conjuntamente con todos los implicados, dando un lugar preeminente a los valores autóctonos que las evaluaciones tradicionales eran incapaces de considerar. Su conclusión es una agenda para la negociación basada en preocupaciones y temas que se resuelven en un diálogo entre todos los agentes involucrados.

En este punto es preciso distinguir entre “evaluaciones participativas” y “participación en las evaluaciones”. No se trata solamente de promover la presencia de expertos o instituciones locales en los equipos encargados de llevar a cabo el trabajo, sino de poner en marcha una serie de alternativas que estimulen la participación de los implicados en el proceso de desarrollo.

En los distintos momentos, los agentes involucrados definirán de manera colaborativa los análisis y diagnósticos, los objetivos, las tácticas y las estrategias de la evaluación (Banco Mundial, 1996a, p. 3).

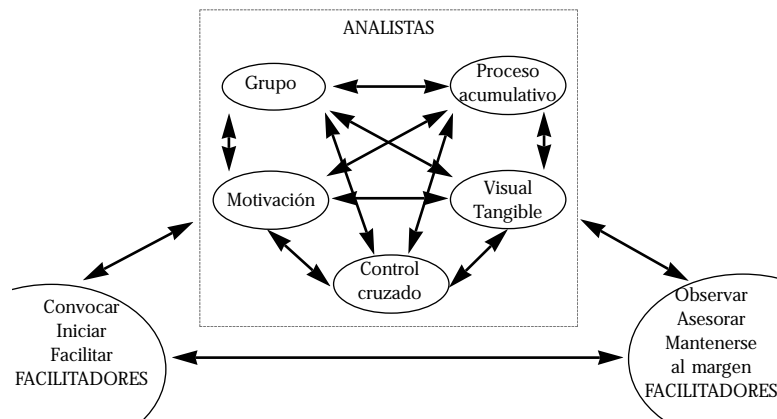
En estas metodologías, los habitantes locales se transforman en los expertos y los que vienen de fuera actúan como “facilitadores” del trabajo

Tal vez el desarrollo más significativo de las metodologías participativas sea la creación, promovida por organizaciones no gubernamentales 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<sup>65</sup>. Es reseñable que incluso el Banco Mundial los incluya, junto a otros como el SARAR<sup>66</sup>, en su manual *“The World Bank participation sourcebook”*.

### Recuadro 3: El Diagnóstico Rural Participativo (*Participatory Rural Appraisal* —PRA—)

*Se trata de una familia en crecimiento de aproximaciones y métodos que permiten a los habitantes de las comunidades locales (rurales o urbanas) expresar, ampliar, compartir y analizar sus conocimientos de las condiciones en las que viven, planificar acciones futuras y llevarlas a la práctica. Las técnicas más desarrolladas del PRA son la construcción participativa de mapas y modelos, los “transectos” caminados (walking transects), la calificación a través de matrices, la clasificación del bienestar, los calendarios estacionales, la diagramación institucional, el análisis de tendencias y cambios y la diagramación analítica, todos ellos desarrollados por los beneficiarios. Los “descubrimientos” del PRA tienen que ver con el comportamiento, las actitudes y los roles de los habitantes locales y los expertos externos. En las evaluaciones tradicionales, los técnicos “de fuera” adoptan una actitud de extracción de la información, mientras que en este método sólo alientan y permiten que los propios interesados expresen sus necesidades y los cambios que han experimentado en su forma de vida. El PRA se basa en la diversidad y estimula la creatividad de los individuos. Esto funciona, a la larga, como un elemento más de desarrollo a través de la percepción por parte de los propios beneficiarios de sus capacidades.*



*La utilización del PRA implica ciertos cambios de orientación con respecto a la evaluación tradicional en cuanto a los marcos de análisis, las modalidades de trabajo, las relaciones y el poder. En cuanto a los marcos de análisis, se produce un cambio desde los valores, categorías y conocimientos de expertos externos a los de la propia comunidad. Esto se traduce en la utilización de encuestas semi-estructuradas o conversaciones informales en lugar de sondeos estructurados con preguntas cerradas, y sobre todo en la utilización de técnicas de construcción de mapas y diagramación. Las modalidades de trabajo pasan de ser mayormente individuales a ser predominantemente grupales. Además, las técnicas de intercambio de información verbales (encuestas o entrevistas) adquieren también un componente visual. Los diagramas producen una agenda para la discusión que es cualitativamente diferente a la que se provoca solamente con las palabras. Finalmente, se pasa de una estrategia de medición a otra centrada en la comparación.*

*Gracias al PRA, las relaciones pasan de la sospecha y la reserva a la confianza, y de la frustración a la diversión. Con respecto al poder, se estimula la adquisición de capacidades y la auto-estima en lugar de promoverse la simple extracción de información.*

*Fuente: Robert Chambers, 1994.*

Del análisis de las experiencias de varios donantes, el Grupo de Evaluación del CAD (CAD 1997, p. 86 a 101) extrae conclusiones interesantes referidas a cuestiones metodológicas de la evaluación participativa. En primer lugar, se constata que dicha evaluación constituye una visión que no es fácilmente integrable en los mecanismos rutinarios de las agencias donantes, ya que es percibida como un instrumento cuyas conclusiones son poco confiables y altamente subjetivas (en contraste con las que se obtienen de herramientas y métodos cuantitativos formales). Sin embargo, algunas técnicas participativas comienzan a ser adoptadas como estrategias comunes para la obtención de información: las entrevistas con grupos focales o los talleres, por ejemplo, son ya habituales en las evaluaciones convencionales. Las recomendaciones del CAD para las evaluaciones participativas se resumen en los siguientes puntos.

- 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.
- Debe ser entendida como un proceso en el que los involucrados participen desde sus primeras etapas, distinguiendo los proyectos

con origen participativo de los que no lo tienen, y en los que la evaluación sea la etapa final de un seguimiento. Así, esta actividad se transforma en parte de un proceso de aprendizaje y negociación permanente que involucra a la agencia donante, los gobiernos locales y los agentes implicados.

- Se recomienda que los conceptos y marcos de análisis sean definidos de manera clara y precisa, con una correcta identificación de los grupos de involucrados y participantes.
- Es también necesario que los indicadores que se utilicen reflejen estos conceptos y sean el resultado de un análisis sistemático basado en la colaboración.

El trabajo pendiente, según el CAD, se sitúa en dos niveles: en primer lugar, todavía es necesario introducir el concepto de participación en las líneas prioritarias de las agencias donantes, tarea a la que las propias evaluaciones pueden contribuir pero que debe encarnarse en un apoyo institucional más amplio y desde todos los niveles. En segundo lugar, es preciso desarrollar métodos, técnicas y marcos analíticos, procedimientos e indicadores más adecuados a los complejos niveles participativos y al nivel de las agencias de cooperación.

Teniendo en cuenta las distintas características de la cooperación que se canaliza de manera directa y la que se realiza a través de ONGD, parecería adecuado que, en un primer momento, la evaluación participativa se desarrollara en este último campo. Los proyectos de ONGD poseen una dinámica que los sitúa, en general, más cerca de los propios beneficiarios y de organizaciones de los receptores, por lo que poseen el componente participativo necesario para que este tipo de evaluación sea posible. A partir de estos primeros desarrollos se podría estudiar la posibilidad de extender algunas de las técnicas participativas a otro tipo de intervenciones.

## Notas

44. Ver, por ejemplo, lo que señalan Berlage y Stokke (1992, pp. 15 y ss.) o el capítulo 8 del libro de Valadez y Bamberger (1994, pp. 227 y ss.).

45. El "test" es el momento preciso de la observación que se realiza.

46. Ver, por ejemplo, los trabajos de Marsden, Oakley y Pratt (1994; *Measuring the Process. Guidelines for Evaluating Social Development*; Intrac Publications; Oxford) o el de Guba y Lincoln (1989; *Fourth Generation Evaluations*; Sage; Londres), citados en CAD (1997, p. 93).

47. Expresión utilizada en la traducción al español del manual de la NORAD (1997, p. 111). En lo sucesivo, durante este capítulo, los conceptos relacionados con los elementos más habituales de la

planificación de proyectos (objetivos, indicadores, fuentes, ...), se centrarán en el contenido de dicha publicación.

48. En esta línea, el Banco Mundial (1996b, p. 6) advierte que pocos proyectos (un 14% de los revisados durante 1995) consiguen llevar a la práctica buenos diseños utilizables para la evaluación y el seguimiento. Se señala también que los indicadores más comúnmente empleados adolecen de una estructura débil, no siguiendo las sugerencias de diseño del EML u otra metodología, por lo que incluso no son útiles para la recopilación de datos.

49. GTZ (1987a, p. 21).

50. La utilización de indicadores indirectos puede acrecentar notablemente el peligro de perseguir el logro del indicador en lugar del cumplimiento del objetivo. Es relativamente habitual que durante la ejecución de los proyectos se pierdan de vista las metas en el intento de cumplir con los indicadores; si bien en el nivel de los resultados y cuando se usan indicadores directos suele haber una cierta coincidencia (el indicador puede ser la cuantificación, especificación de tiempos, destinatarios, ámbito geográfico y calidad del resultado), el proyecto puede desvirtuarse totalmente en el nivel del objetivo específico si el indicador es indirecto.

51. Ver, por ejemplo, Casley y Kumar (1990a, p. 63), Banco Mundial (1996b, p. 25) o PNUD (1997, p. 41).

52. *"La evaluación es esencialmente una actividad subjetiva. No suscribimos la existencia de una evaluación 'objetiva'. El proceso de evaluación comienza con alguien que se hace preguntas que necesitan respuestas. Esta necesidad está determinada por la manera en que la persona que demanda la evaluación percibe la realidad y por sus intereses en hacer un buen trabajo para la organización. Uno de los criterios que determinan una buena evaluación es entonces si el usuario obtiene la información que le permitirá tomar una decisión correcta"* (Carlsson, Köhlin y Ekblom, 1994, p. 11).

53. Ver Casley y Kumar (1990b, p. 6 y ss.).

54. Robert Chambers (1980).

55. Quinn Patton (1980, p. 10).

56. Para un análisis más amplio del problema de las fuentes, ver Casley y Kumar (1990a, p. 121 y ss.).

57. La cuestión de la definición de muestras se abordada en innumerables obras. Ver, por ejemplo, un tratamiento sencillo en NORAD (1997, pp. 92 y 93), o una visión algo más compleja en Casley y Kumar (1990b, p. 81 y ss.).

58. Como señalan Casley y Kumar (1990b, p. 8), *"esto puede parecer una afirmación tautológica, sin embargo hay numerosos ejemplos de datos valiosos que se han vuelto inservibles por la incapacidad de transformarlos en información utilizable"*.

59. Posiblemente esta sea una de las cuestiones más ampliamente tratadas en el ámbito de la evaluación de proyectos. Entre las publicaciones "clásicas" en análisis económico financiero pueden citarse:

- Gittinger, J. P. (1973): *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*. Editorial Tecnos, Serie Banco Mundial.
- Little I. M. D. y Mirrlees J. A. (1972): *Análisis Empresarial de Proyectos Industriales en Países en Desarrollo*. CEMLA, México.
- Dasgupta, Marglin y Sen, para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). (1972): *Pautas para la elaboración de proyectos*. Nueva York.
- Squire, L. y van der Tack, H. G. (1987): *Análisis económico de Proyectos*. Banco Internacional de Desarrollo y Fomento (BIDF); Editorial Tecnos; Madrid.

En cuanto a publicaciones escritas originalmente en castellano, se puede citar:

- Albi Ibáñez, E. (1989): *Introducción al análisis coste-beneficio*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Ceña, F. y Romero, C. (1989): *Evaluación económica y financiera de inversiones agrarias*. Banco de Crédito Agrícola. Madrid.
- Miragem, S., y otros (1985): *Guía para la preparación de proyectos de desarrollo agropecuario*. IICA. San José, Costa Rica.
- Sapag, N. y Sapag, R. (1987): *Fundamentos de preparación y evaluación de proyectos*. McGraw - Hill Latinoamericana. Bogotá.

60. Sobre ventajas e inconvenientes de su utilización existen incontables opiniones, llegándose a hablar del "análisis coste-beneficio del análisis coste-beneficio". Ver, por ejemplo, Cantero (1996).

61. Precios que expresan, en el caso de los *inputs*, el coste marginal de producción o su coste de oportunidad, y en el caso de los *outputs* el coste de oportunidad o la capacidad de pago por parte de los consumidores. Ver Comisión de las Comunidades Europeas (1997, p. 198), donde también se hace referencia a los denominados "precios sociales".

62. Alvira (1991, p. 34).

63. Ver, por ejemplo, los capítulos 8 y 9 de Casley y Kumar (1990b).

64. Esta discusión se basa en los trabajos de Marsden, Oakley y Pratt (1994): *Measuring the process: guidelines for evaluating social development*, Intrac Publications; Oxford; y de Guba y Lincoln (1989) *Fourth generation evaluations*, Sage; Londres. Ambos citados en CAD (1997, p. 93).

65. Un buen análisis del PRA puede ser encontrado en la publicación de Chambers (1994).

66. Acrónimo en inglés basado en los cinco atributos que este método pretende construir: autoestima (*self-esteem*); fuerza asociativa (*associative strength*); inventiva o ingenio (*resourcefulness*), planificación de la acción (*action planning*) y responsabilidad (*responsability*). Ver Banco Mundial (1996a, p. 181 y 182).



## 5. Tipología de actividades de la cooperación

Para establecer los enfoques de las evaluaciones es preciso, en primer lugar, adscribir las diferentes intervenciones de la Cooperación Española a categorías de una tipología preestablecida. La realización de esta labor debe partir necesariamente de la definición de los conceptos y los “capítulos” en los que se enmarcan las actividades de ayuda para el desarrollo.

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 estructura administrativa y las competencias en materia de cooperación internacional para el desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Para el presente trabajo se ha decidido integrar las directrices sobre estadísticas del CAD (1995b) con las categorías conceptuales de Riquelme. 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 la definición del CAD, y por lo tanto no se

### Recuadro 4: Proyecto y Programa

*Un PROYECTO es un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continua produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución.*

*Un PROGRAMA, en cambio, es una donación o préstamo de recursos otorgado fuera de proyectos con fines generales de desarrollo, adquiriendo en general la forma de transferencia financiera para el apoyo de cuentas nacionales.*

contabilizan como tal. Sin embargo, por su pretensión de abarcar la gran mayoría de las intervenciones que se realizan en España, esta tipología no la deja de lado, aunque esta circunstancia es señalada cuando corresponde.

Además, la clasificación del CAD ha sido adoptada de manera integral a pesar de que la Cooperación Española no realice alguna de las actividades descritas, con el fin de que el sistema que se diseña pueda tener también una proyección futura. Las definiciones, extraídas de todas estas fuentes, son las siguientes:

*1. Donaciones bilaterales.* Son las transferencias realizadas, desde el país donante hacia Estados o hacia organizaciones privadas que operan en los PVD, bien en efectivo o en especie que no crean deuda para los beneficiarios.

*1.1. Ayuda para proyectos y programas.* Incluye la ayuda para proyectos, asistencia sectorial, contribuciones para costes locales y ordinarios, asistencia para programas (fundamentalmente, financiera para pagar las importaciones del país beneficiario), y contribuciones para financiar necesidades presupuestarias. Las donaciones de cooperación técnica y de ayuda alimentaria no corresponden a esta subdivisión, y deben ser incluidas en sus capítulos correspondientes.

*1.1.1. Proyectos directos.* Proyectos financiados directamente por la agencia donante, ejecutados por ella misma o por una entidad interpuesta.

*1.1.2. Proyectos financiados con cargo a fondos de contravalor,* generados por la adquisición de bienes y servicios en el país donante para ser utilizados en el país receptor.

*1.1.3. Proyectos de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo.* Proyectos cofinanciados y/o ejecutados por ONGD que se presentan a las diferentes convocatorias de las agencias y entidades donantes.

*1.2. Cooperación técnica.* Suministro de educación formal, conocimientos técnicos especializados o experiencia técnica a través de asesores o personal operativo, educadores y medios de enseñanza y formación, con el objeto de contribuir al desarrollo económico y social. Incluye también estudios de pre-inversión y análisis generales de viabilidad financiados con independencia de una posterior intervención.

*1.2.1. Asistencia técnica.* Apoyo a instituciones o empresas, públicas o privadas, a través de la aportación de expertos que al realizar su trabajo transfieren sus conocimientos a homólogos, o a través de programas de formación específica.

*1.2.1.1. Asesoría y consultoría.* También denominada “cooperación técnica asociada a un proyecto de inversión”. Financiación de servicios por un país donante con el objetivo principal de contribuir al diseño o ejecución de un proyecto o programa dirigido a aumentar las reservas del capital físico del país beneficiario. Estos servicios incluyen el asesoramiento, el apoyo técnico, el suministro de conocimientos especializados vinculados a la ejecución de un proyecto de inversión, y la contribución del propio personal del país donante en la ejecución del proyecto (gestores, mano de obra cualificada, etc.). La canalización de estos recursos puede ser realizada a través de un fondo para estudios de viabilidad.

*1.2.1.2. Capacitación.* Actividades cuyo objetivo principal es incrementar el nivel de conocimientos, cualificaciones, saber técnico especializado o aptitudes productivas de la población de los países en desarrollo; es decir, aumentar sus reservas de capital intelectual humano o su capacidad para una utilización más eficaz de su dotación de factores. No se incluyen los programas de becas para nacionales de países en desarrollo, los programas de cooperación científica y tecnológica, ni la cooperación cultural.

*1.2.2. Becas y ayudas al estudio.* Asistencia financiera para nacionales de PVD con el objetivo de completar su formación profesional o técnica, ya sea en el país donante o en cualquier otro país. Pueden estar incluidas en programas o no. No se contabiliza como AOD los gastos generados por estudiantes o personas en prácticas que reciban formación en su país de origen en escuelas o centros financiados por el país donante y que no sean destinatarios de becas individuales.

*1.2.3. Cooperación científico-tecnológica.* Apoyo a la colaboración entre instituciones científicas de donantes y de PVD, con el fin de fortalecer sus capacidades endógenas para la producción científica, así como para la asimilación, difusión y transferencia de tecnología. Este fin se puede alcanzar a través de acciones de cooperación en el campo de las infraestructuras, de los recursos humanos, del marco institucional y de las políticas científicas, tecnológicas y de fomento de la innovación.

*1.2.3.1. Investigación conjunta.* Financiación total o parcial de proyectos de investigación (básica, aplicada o dirigida al desarrollo experimental) realizados conjuntamente por equipos de países industrializados y de los PVD. Cabe destacar que esta investigación sólo contabilizará como AOD cuando: a) se realice

por un organismo cuyo fin sea favorecer el crecimiento económico o bienestar social de los beneficiarios de la ayuda; o b) se efectúe por una institución con fines generales, pero que actúe en nombre, o con la aprobación, de un organismo o institución oficial del que reciba la financiación total o parcial con el objetivo específico de promover el crecimiento económico o el bienestar social de los beneficiarios de la ayuda.

*1.2.3.2. Intercambio de personas (investigadores).* Se trata de la financiación de viajes, estancias y costes de funcionamiento relacionados con la presencia de investigadores visitantes de PVD en los países donantes, o viceversa.

*1.2.3.3. Intercambio de información.* Cobertura de gastos derivados de la constitución de redes de información o del intercambio de material bibliográfico o documental entre grupos de investigación o entre expertos de PVD y de países donantes.

*1.2.4. Cooperación cultural.* Apoyo a actividades destinadas a fomentar el desarrollo cultural de los nacionales de los países beneficiarios. Además de servicios educativos con fines culturales puede comprender el suministro de libros y publicaciones periódicas, la creación o funcionamiento de bibliotecas, la concesión de premios, la organización de seminarios o estudios filosóficos y humanísticos, la conservación del patrimonio cultural del país beneficiario (en particular proyectos arqueológicos) o la restauración patrimonial. No se contabiliza como AOD la financiación de actividades artísticas y musicales, la organización de visitas o excursiones, los gastos destinados a mejorar la imagen del país donante o los contraídos en relación con proyectos de intercambio cultural o de promoción de las relaciones amistosas entre dos países.

*1.2.4.1. Promoción de la identidad cultural de los PVD.* Actuaciones en favor de la defensa de las tradiciones, del patrimonio cultural y las manifestaciones artísticas de los pueblos de los PVD, centradas en sus propios valores.

*1.2.4.2. Diálogo intercultural.* Actividades cuyo fin es el fomento del conocimiento mutuo entre países donantes y países beneficiarios. La relación puede manifestarse en actuaciones, tanto en países industrializados como en los PVD, o bien a través del intercambio de personas, de documentación o de materiales. Sólo estos últimos casos podrán ser considerados AOD.

*1.3. Ayuda alimentaria.* Donaciones dirigidas al suministro de productos para la alimentación humana (en el marco de programas nacionales o internacionales) o pagos en efectivo por suministros de alimentos. También puede incluir costes de transporte financiados por el donante y la provisión de productos intermedios para la alimentación de animales, o insumos agrícolas (cuando formen parte de una intervención de ayuda alimentaria).

*1.4. Ayuda de emergencia.* Donaciones destinadas a cubrir las necesidades provocadas por una situación de catástrofe (natural o humana), y a las que el gobierno local no puede hacer frente. Es, por definición, una ayuda puntual, al margen de proyectos o programas, y puede ser entregada en dinero o en especie. También incluye la ayuda alimentaria de emergencia, la ayuda humanitaria que se canaliza a través de ONGD y la ayuda a refugiados<sup>67</sup>, entendida como: a) pagos realizados a un gobierno o a una organización para sufragar gastos relacionados con su transporte, recepción y mantenimiento; b) gastos realizados para llevar a los refugiados al país donante y sustento temporal de los mismos en su primer año de estancia.

*1.5. Condonación de deuda.* Renuncia de un acreedor, mediante acuerdo con el país deudor, a un crédito legalmente ejecutable correspondiente a uno o varios vencimientos de principal e intereses, que constituye una donación del acreedor al deudor, con el objetivo de fomentar el desarrollo o bienestar en el país beneficiario. Se contabiliza como AOD la condonación en el marco de un Programa de Ajuste Estructural promovido por una organización multilateral, no así la condonación de deuda militar.

*1.6. Contribuciones a ONG.* Recursos destinados a los programas de cofinanciación de proyectos de desarrollo presentados por ONGD<sup>68</sup>. En el marco del presente estudio, este apartado de la tipología se reserva para los programas institucionalizados de apoyo a las ONG; los proyectos individuales son incluidos en el punto 1.1.3, y la canalización de ayuda de emergencia a través de organizaciones en el punto 1.4.

*1.7. Contribuciones en apoyo de organizaciones privadas internacionales.* Se trata del apoyo bilateral a ONG internacionales; por ejemplo el Servicio Universitario Mundial, el CLACSO, el Instituto Panafricano de Desarrollo o la Unión Internacional contra la Tuberculosis.

*1.8. Sensibilización acerca del desarrollo.* Gastos directos cuyo fin sea movilizar el apoyo público a los esfuerzos de la cooperación internacional, o para dar a conocer las situaciones de necesidad y

problemas de los PVD. Se incluye como AOD la financiación de conferencias o estudios especiales y el suministro de información sobre programas nacionales de ayuda, pero no la publicidad o información referidas específicamente a un país o un producto y cuyo principal objetivo no sea el apoyo al desarrollo.

*1.9. Otros.* Se incluyen otras partidas, como las subvenciones de intereses a prestamistas residentes en conexión con sus transacciones con beneficiarios de la ayuda o pagos oficiales de transferencia a gobiernos de países beneficiarios de la ayuda.

*2. Préstamos Bilaterales.* Préstamos con vencimiento fijo concedidos por gobiernos (centrales o locales) u organismos públicos (no monetarios) cuyo reembolso debe efectuarse por el país beneficiario a través del mercado de divisas. Para ser considerados como AOD, los préstamos deben ser otorgados con carácter concesional, gozar de un elemento de donación mínimo del 25% (calculado a un tipo de descuento del 10%) y tener como principal objetivo el fomento del desarrollo económico y el bienestar de los beneficiarios de la ayuda.

*Fig. 19: Tipología de actividades de cooperación*

## 1. DONACIONES

1.1. Proyectos y programas

1.1.1. Directos

1.2. Cooperación técnica

1.1.2. Fondos de contravalor

1.3. Ayuda alimentaria

1.1.3. Proyectos ONGD

1.4. Ayuda de emergencia

1.2.1. Asistencia técnica

1.2.1.1. Asesoría y consultoría

1.5. Condonación de deuda

1.2.1.2. Capacitación

1.6. Contribuciones a ONGs

1.2.2. Becas y ayudas estudio

## 2. PRÉSTAMOS

1.7. OO. II. privadas

1.2.3. Cooperación C y T

1.2.3.1. Investigación conjunta

1.8. Sensibilización

1.2.3.2. Intercambio personas

1.9. Otros

1.2.4. Cooperación cultural

1.2.3.3. Intercambio informac.

2.1. Préstamos para proyectos

1.2.4.1. Promoción de PVDs

2.2. Préstamos por programas

1.2.4.2. Intercultural

*2.1. Préstamos para proyectos.* Se entienden como tales aquellos préstamos concedidos con la finalidad de financiar un proyecto de desarrollo específico, sea una gran iniciativa o una intervención de alcance limitado. El mecanismo habitual en este último caso es el del microcrédito.

*2.2. Préstamos por programas.* Son aquellos concedidos fuera de proyectos, con objetivos de ayuda alimentaria, reestructuración de deuda, amortizaciones o participaciones.

## *Notas*

67. Cualquier persona que, debido a un temor fundado a ser objeto de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular u opinión política, se encuentra fuera del país del que es nacional y no pueda o no esté dispuesto —por dicho temor— a retornar a él.

68. Organizaciones privadas con fines no lucrativos, incluidas las cooperativas y sindicatos, que se dedican al desarrollo y son nacionales, en el sentido de que sus recursos proceden total o parcialmente de fuentes de la economía donante. Aquellas que reciben principalmente financiación internacional se incluyen en el apartado 1.7.





## 6. Enfoques de evaluación

Las diferentes intervenciones posibles en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo que se recogen en la tipología precedente requieren que se preste atención a especificidades conceptuales en su evaluación. Si bien el significado general de los criterios y de los factores de desarrollo se mantiene invariable, es necesario adaptarlos para que puedan ser valorados según el enfoque o punto de vista que se adopte.

Los enfoques de evaluación están relacionados, por un lado, con las distintas modalidades de intervención y, por el otro, con los objetivos del propio ejercicio de evaluación. Según las necesidades de información que surjan de las distintas instancias políticas y de gestión, en ocasiones resultará más útil y conveniente valorar el impacto de varias intervenciones en un sector o región geográfica determinada. También puede resultar pertinente evaluar la eficacia de un programa, un instrumento de cooperación o de una modalidad específica de financiación.

Así, por ejemplo, la DG VIII de la Comisión Europea divide sus evaluaciones en sectoriales, de instrumentos (que incluyen, entre otros, la ayuda alimentaria, los programas de microcrédito, la cooperación regional, el programa de cofinanciación con ONG, los fondos de contrapartida), temáticas y otras, que abarcan las puntuales, las globales y las incorporadas (*built in*). El PNUD, por su parte, realiza evaluaciones de proyectos, sectoriales, temáticas, de programas, de políticas, de estrategias y de procesos. La SIDA sueca se dedica a promover evaluaciones de proyectos, de programas, sectoriales, por país, temáticas, de organizaciones que reciben sus fondos y de proyectos multi-bilaterales (Lewin, 1994, pp. 10 y 11).

La selección de enfoques que se presenta en este capítulo pretende representar el común denominador de algunas de las experiencias inter-

nacionales revisadas. Esta propuesta, aunque no es exhaustiva, podría llegar a considerar la mayor parte de las intervenciones que se realizan en cooperación internacional, desde diferentes perspectivas.

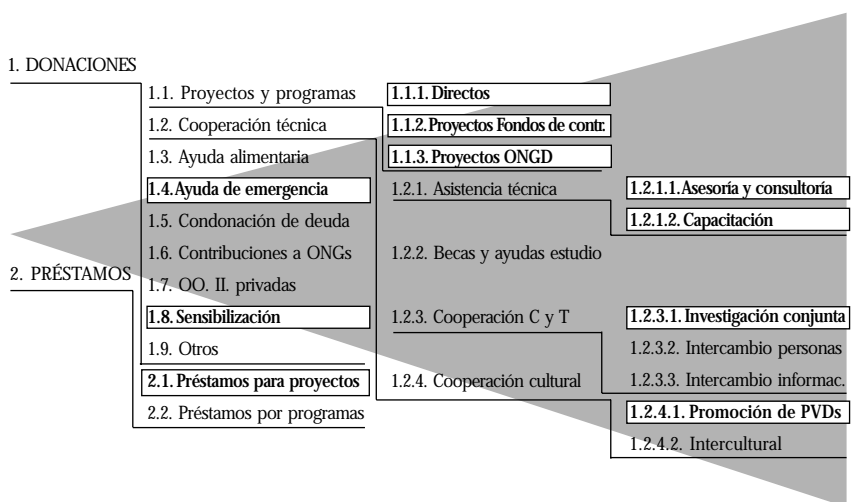
## 6.1. Evaluación de intervenciones puntuales

Se entiende por intervenciones puntuales los proyectos u otras acciones que, independientemente de que puedan ser partes 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 incluye la evaluación de diversas actuaciones, que van desde los proyectos en sentido estricto hasta la cooperación técnica y la ayuda de emergencia. Abarca también la asistencia destinada a la sensibilización, intervenciones de cooperación cultural y los proyectos de cooperación en ciencia y tecnología.

Los recursos que se destinen a sensibilización se podrán evaluar siempre y cuando sean otorgados a una intervención que defina objeti-

*Fig. 20: Acciones y enfoque puntual de evaluación*



vos y actividades. Los parámetros para su valoración son similares a los de la cooperación técnica, aunque poniendo un énfasis especial en el impacto y considerando que sus efectos se producen en la sociedad del país donante. Los proyectos de cooperación cultural dirigidos a la promoción de los países en desarrollo también entran dentro de esta categoría. La evaluación de proyectos de cooperación científica y tecnológica puede ser realizada como si se tratara de proyectos de desarrollo, aunque en este caso la viabilidad debe ser entendida como la transferencia de los resultados de la investigación a la sociedad a través de la innovación.

### 6.1.1. *Proyectos*

Un proyecto es, como se señalaba anteriormente, un conjunto autónomo de inversiones, actividades, políticas y/o medidas institucionales o de otra índole, diseñado para lograr un objetivo específico de desarrollo en un periodo determinado, en una región geográfica delimitada y para un grupo predefinido de beneficiarios, que continúa produciendo bienes y/o prestando servicios tras la retirada del apoyo externo, y cuyos efectos perduran una vez finalizada su ejecución.

El proyecto ha sido, históricamente, la manera más habitual de ejecución de la ayuda. En la definición que se ha presentado subyace la idea de que uno de sus componentes fundamentales es el mantenimiento de sus efectos —su viabilidad—, que resulta una condición necesaria para que una intervención pueda ser considerada como “proyecto”.

Para la evaluación de los proyectos será preciso estudiar los cinco criterios que fueron descritos en el punto 3.1., 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, sí parece conveniente incluir algunos comentarios sobre cada uno de ellos.

Los diseños y las herramientas adecuados para la evaluación de proyectos también dependerán de su objetivo específico 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 ellos, además, será necesario realizar algún tipo de análisis económico-financiero, distinguiendo en cuanto a la “tangibilidad” de los productos generados (ver el punto 4.3.2.).

En el nivel de 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 a los que son gestionados por organizaciones no gubernamentales.

En el estilo de intervención promovido desde ONG destaca más el componente participativo en el desarrollo. Por esta razón, puede resultar interesante aplicar las técnicas participativas (punto 4.3.3.) en estos proyectos. Sin embargo, dada la pequeña dimensión presupuestaria de la mayoría de estas intervenciones, hay que analizar cuidadosamente la conveniencia de realizar evaluaciones puntuales, que pueden llegar a resultar más costosas que la propia acción.

Las evaluaciones puntuales también pueden ser utilizadas para conjuntos de proyectos agrupados en función de alguna característica común. Si se trata de la entidad ejecutora o de la institución contraparte, se denomina "evaluación de las organizaciones"; la atención a consideraciones sectoriales, temáticas o geográficas dará lugar a otros enfoques que se comentan más adelante.

### 6.1.2. *Cooperación técnica*

La evaluación *ex post* de la cooperación técnica, entendida como el suministro de capacitación y prestación de servicios de asistencia técnica y consultoría, es poco frecuente y, en general, se centra más en la valoración subjetiva de los recursos aplicados que en la apreciación de sus efectos sobre el desarrollo (Mosley, 1992).

La evaluación de la eficacia, entonces, no debe estar basada en las percepciones de quienes proveen la ayuda o la reciben directamente (las personas capacitadas), sino en un análisis de las instituciones, organizaciones o individuos que son beneficiarios de esos recursos (el empleador en el caso de un programa de formación, el usuario de la información en el caso de un proyecto de investigación, la empresa u organización en el caso de una asesoría técnica, etc.).

Para emitir un juicio acerca de la eficiencia de la cooperación técnica puede ser conveniente acudir a un análisis de coste/efectividad o coste/utilidad, ya que en general será difícil y costoso expresar los beneficios en unidades monetarias. Como ya se ha comentado, estas técnicas permiten comparar intervenciones alternativas en términos de

coste por unidad de resultado o por unidad de utilidad subjetiva. El punto crítico es determinar el grado de profundidad en que deben medirse los costes y los beneficios, de modo que las alternativas sean comparables.

Esto puede contribuir a que las dificultades para identificar los costes y los beneficios de la cooperación técnica<sup>69</sup> no impidan la realización de una evaluación de su eficiencia. Es recomendable que, al menos, se intente considerar los costes y los beneficios de usos alternativos de los recursos. Por ejemplo, en el caso de un curso valdrá la pena considerar los diferentes costes de realizarlo en el país destinatario o en el país de origen de la asistencia, o de las distintas duraciones posibles del mismo.

En cuanto a la valoración de la pertinencia, habrá que tener cuidado en no centrar el análisis en las prioridades de los donantes, como resulta frecuente<sup>70</sup>, sino en las necesidades y políticas de los receptores.

Debido a las dificultades para la valoración de los efectos de este tipo de intervenciones, la evaluación del impacto y de la viabilidad puede ser, en ocasiones, dejada en un segundo plano. Con respecto a esto, sin embargo, será más sencillo evaluar el impacto de la asistencia relacionada con proyectos de inversión que la que se destina a capacitación y formación, ya que la propia realización del proyecto será un indicador acerca del efecto de la ayuda. En todo caso, resulta fundamental centrar la evaluación en la definición clara de indicadores y fuentes de verificación en todos los niveles de la lógica de intervención.

Es habitual que la asistencia técnica vinculada a proyectos de inversión sea evaluada como un componente más de dicha intervención, y no por separado, independientemente del momento en que sea realizada.

### 6.1.3. *Ayuda de emergencia*

La ayuda de emergencia o humanitaria requiere, por sus características de excepción, algunos comentarios específicos con respecto a los criterios que pueden ser evaluados<sup>71</sup>. A medida que los conflictos se prolongan y profundizan, sin embargo, la línea que separa la ayuda humanitaria de la cooperación al desarrollo se diluye, lo que provoca que su evaluación se asemeje cada vez más a la de proyectos.

Una primera distinción que habrá que realizar en este terreno, por lo tanto, se refiere a las características de la acción a ser evaluada, entre aquellas que apuntan a responder de manera inmediata a un conflicto

natural o provocado por el hombre y las que deben ser entendidas como una actividad de reconstrucción y desarrollo, retorno de desplazados o reintegración de refugiados.

Las metodologías de evaluación para este tipo de acciones más desarrolladas son las de la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), a la que se remiten la mayoría de las consideraciones de esta Sección<sup>72</sup>.

En la ayuda de emergencia, la evaluación de la eficacia y la eficiencia está relacionada de manera estrecha con las disposiciones de logística que permiten que los bienes y servicios que se proveen lleguen a sus destinatarios últimos. Por lo tanto, se deberá considerar su cantidad física y su calidad, las demoras por su movilización, los mecanismos de transporte, almacenaje y distribución, las posibles alternativas para la gestión de los bienes y los costes de operación.

Si la operación puede ser considerada como de prevención, será relevante analizar el fortalecimiento institucional provocado por la ayuda.

En lo que se refiere a la pertinencia, será prioritario considerar si los bienes y servicios provistos fueron apropiados a las necesidades que se pretendía satisfacer y si fueron entregados a tiempo para prevenir una extensión del conflicto o de sus consecuencias perniciosas. Puede ser de utilidad en este apartado un análisis de contexto que incluya las causas y principales características del conflicto, así como un estudio político de las partes implicadas.

El impacto deberá ser considerado en el contexto de la totalidad de la ayuda provista, tratando de definir el nivel de autosuficiencia que haya creado entre la población receptora y sus efectos medioambientales. Si se contemplaron medidas de seguridad excepcionales o si se incluyeron fuerzas militares en las operaciones será necesario considerar los posibles efectos no deseados de la intervención.

La valoración de la viabilidad no será necesaria en el caso de las respuestas inmediatas a los conflictos, pero sí en la ayuda destinada a la prevención o a la reconstrucción, ya que es imprescindible que se tienda a su mantenimiento y autosuficiencia.

En el análisis *ex post* de la ayuda humanitaria, finalmente, tiene también importancia el estudio de los factores de desarrollo, sobre todo las políticas de apoyo, los institucionales, los socioculturales y el enfoque de género. Los medioambientales, tecnológicos y económico-financieros pueden serlo también, según las circunstancias, y sobre todo en la rehabilitación post-conflicto.

Las herramientas para recopilar y analizar la información deberán adaptarse a las especiales características de la ayuda de emergencia. En los casos de respuesta rápida, raramente podrán ser desarrollados análisis económico-financieros o amplias encuestas entre los beneficiarios. En algunos casos, y si la situación se encuentra estabilizada en el momento de efectuar la evaluación, será posible entrar en contacto con los directamente afectados a través de observaciones participantes u otras metodologías que impliquen la consulta directa a beneficiarios. Habitualmente, sin embargo, este tipo de análisis se centra en entrevistas en profundidad a informantes clave, tanto en las sedes centrales como en el terreno<sup>73</sup>.

En los casos de intervenciones de prevención o reconstrucción, nuevamente, será factible utilizar herramientas diversas, adecuadas a las características del proceso que se haya puesto en marcha.

La ayuda alimentaria de emergencia está más cerca, por su contenido, de la ayuda humanitaria que de la que se otorga como un medio de apoyo a la balanza de pagos, ya que su objetivo principal es solucionar una carencia inmediata más que estabilizar las cuentas nacionales. Por esta razón, parece conveniente que sea evaluada con los criterios que se definen en este apartado.

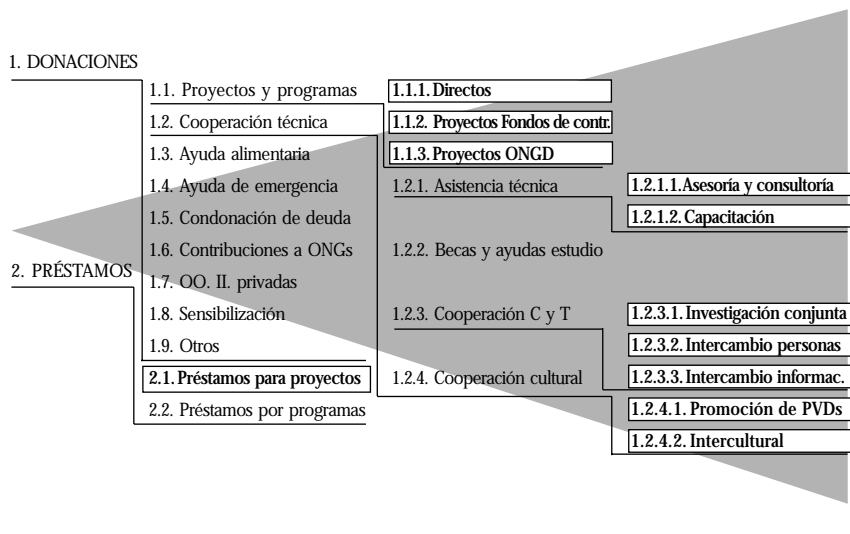
## 6.2. *Evaluaciones sectoriales*

La cooperación por sectores consiste en el conjunto de todas aquellas intervenciones que se desarrollen 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.

La agrupación de actividades puede realizarse según otros criterios además del sectorial. En primer lugar, suele restringirse el área geográfica analizada a un país o a los países de una región determinada. En segundo lugar, las actividades a ser evaluadas pueden limitarse a una de las categorías de la tipología de intervenciones (proyectos, cooperación técnica), aunque esto es menos habitual.

También es posible seleccionar las intervenciones según las modalidades de gestión. En este sentido, es frecuente por ejemplo la evaluación de proyectos cofinanciados con ONG en sectores determinados.

*Fig. 21: Acciones y enfoque sectorial de evaluación*



Los criterios de evaluación que deben ser tratados son los habituales, aunque existen algunas variaciones provocadas por los distintos niveles de análisis que deben ser asumidos: el de cada una de las intervenciones de manera individual y el del sector en su conjunto.

La eficacia y la eficiencia sólo pueden ser analizadas de manera individual (intervención por intervención), a menos que el donante posea un objetivo específico de desarrollo sectorial predefinido dentro de sus prioridades. En este caso, podrán ser analizadas en el nivel sectorial, y la evaluación se transformará en un análisis de la propia política de cooperación.

Con la pertinencia sucede algo similar, pero a la inversa. El primer análisis debe estar referido a la relevancia y el peso del sector con respecto al desarrollo económico, político, social y cultural del país receptor en su conjunto, mientras que en un segundo paso es posible analizar la pertinencia de cada una de las intervenciones por separado.

En lo que se refiere al impacto, la importancia de los dos análisis se equipara. La determinación de los efectos de cada intervención en



la consecución del objetivo de desarrollo sectorial es tan importante como la del impacto del sector en el nivel nacional. En el primer caso, un componente adicional que se añade al estudio de este criterio es el de las sinergias que se crean entre las diferentes intervenciones y proyectos de la cooperación para el desarrollo.

La viabilidad, finalmente, remite de nuevo al análisis individual. Sin embargo, el estudio de los factores de desarrollo puede ser realizado desde un punto de vista sectorial.

Al tratarse de una evaluación conjunta 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 en el nivel de intervenciones individuales. 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 la política económica, como el crecimiento de la renta, la balanza exterior, el déficit o la distribución de la renta.

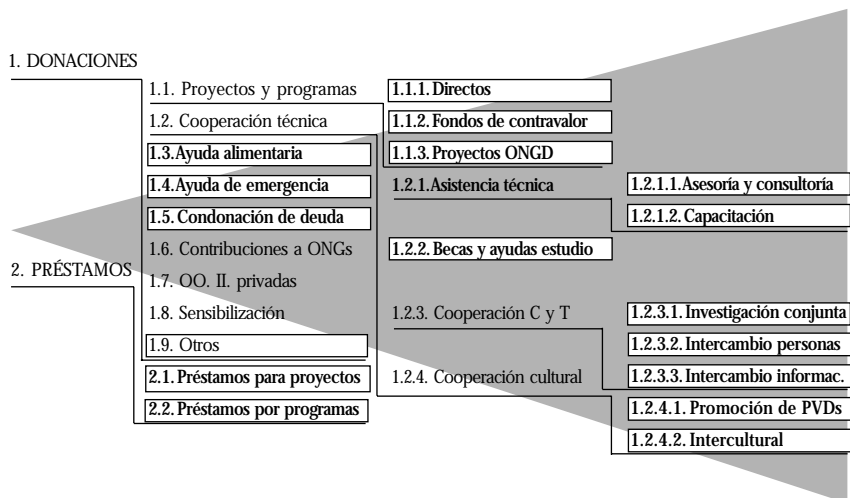
### 6.3. *Evaluaciones geográficas*

Al igual que en el caso de las evaluaciones sectoriales, un enfoque de evaluación posible y muy habitual en la mayoría de las agencias donantes es la agrupación de las intervenciones realizadas en un área geográfica determinada. Normalmente se 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 intervenciones a evaluar dentro de este ámbito puede incluir a la totalidad o a algunas elegidas por modalidad de gestión (por ejemplo, los proyectos de ONG) 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 también a este enfoque.

Las enseñanzas y conclusiones que se obtengan de las evaluaciones geográficas podrán ser especialmente útiles en las fases de planificación y programación de las políticas de ayuda, sobre todo en los casos en que se adopte el esquema de estrategias por país.

*Fig. 22: Acciones y enfoque geográfico de evaluación*



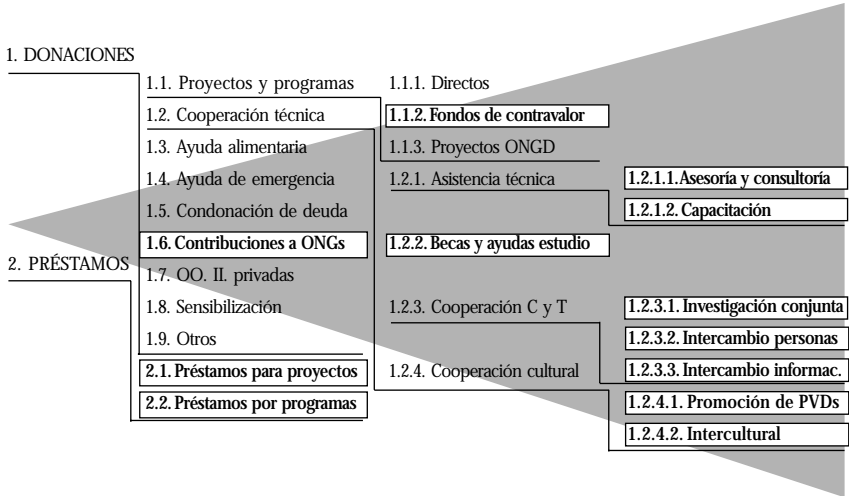
## 6.4. Evaluaciones de instrumentos

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).

Este enfoque raramente contempla el estudio de la viabilidad como criterio central, ya que lo habitual es que el instrumento no incluya entre sus objetivos la garantía de “auto-mantenimiento”. Este enfoque se centra sobre todo en el análisis de la pertinencia, la eficacia y la eficiencia, y de manera secundaria en el impacto.

*Fig. 23: Acciones y enfoque de evaluación de instrumentos*



La pertinencia puede ser analizada con las categorías generales que ya se han comentado. La eficacia, en cambio, debe ser juzgada con respecto a los objetivos del instrumento en cuestión, que pueden ser explícitos, y formar parte de documentos, o implícitos, en cuyo caso deberá ser el evaluador quien los establezca de acuerdo con sus impresiones o con entrevistas con informantes clave.

El máximo nivel al que se puede llegar en el análisis de la eficiencia es la comparación del gasto con usos alternativos, con instrumentos similares de otras agencias donantes o con criterios establecidos por el sentido común de los evaluadores.

En el caso de un programa de becas, podrá analizarse el coste por estudiante formado y por año en comparación con el de otro financiador, o con el coste de formar de manera similar a un nacional. Pese a la dificultad, resulta siempre recomendable que se realice algún tipo de valoración de eficiencia de los instrumentos.

En algunas ocasiones, finalmente, será necesario considerar el impacto de las actuaciones, aunque su evaluación podrá estar referida

a los efectos en el país donante. En el país receptor, uno de los componentes de esta evaluación estará relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional.

En este enfoque es necesario introducir un criterio adicional referido a las modalidades de gestión del instrumento: procesos de toma de decisiones, mecanismos de financiación y disposición de fondos, soporte administrativo en el país donante y otras disposiciones pasan a formar parte del entramado burocrático que será necesario evaluar. Este criterio estará en la base del estudio de la eficacia y de la eficiencia.

La casuística de este enfoque es tan variada como los instrumentos elegidos por cada donante para encauzar sus fondos de cooperación. Esta especificidad, sin embargo, no es obstáculo para que su evaluación pueda ser necesaria y enriquecedora.

## 6.5. *Evaluaciones de programas*

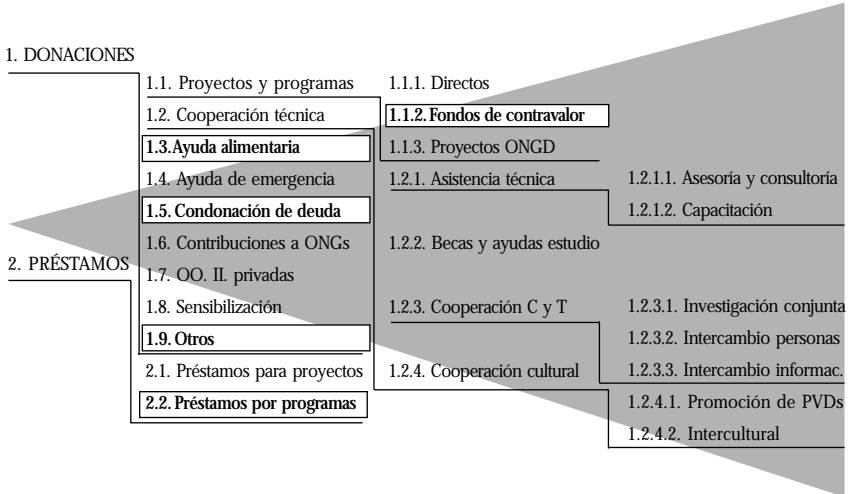
La ayuda por programa consiste en todas las contribuciones puestas a disposición del país receptor con objetivos generales de desarrollo, no vinculadas a proyectos puntuales (por ejemplo apoyo a balanza de pagos, apoyo presupuestario, ayuda alimentaria o apoyo para importaciones). Su participación dentro de la cooperación para el desarrollo ha venido aumentando en los últimos años, por lo que su importancia relativa —sobre todo en el marco de programas de ajuste estructural— es también creciente.

En una primera aproximación, este tipo de ayuda se puede dividir en dos grandes capítulos: la ayuda alimentaria y la ayuda por programa financiero. Dentro de este último se pueden distinguir dos categorías: apoyo a la balanza de pagos (incluyendo condonación de deuda y apoyo a las importaciones) y apoyo a presupuestos<sup>74</sup>.

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, cobertura de las importaciones, etc.<sup>75</sup>.

La realización de estudios centrados exclusivamente en un nivel macro provoca que se pierdan de vista, no sólo otros objetivos de las intervenciones, sino incluso las prioridades de las agencias donantes. En el primer caso, el progreso de las reformas políticas o la creación de nuevas instituciones de mercado pueden formar parte de la racional-

*Fig. 24: Acciones y enfoque de evaluación de programas*



dad de este tipo de ayudas y no ser del todo recogidas por la evaluación macroeconómica. En el segundo, no está claro que estas valoraciones permitan advertir la proporción en que la ayuda por programas contribuye a la reducción de la pobreza, siendo éste un objetivo explícito de la mayoría de los donantes.

En un intento de superar estos problemas, la Unión Europea ha propuesto un análisis basado en el Enfoque del Marco Lógico (White, 1996a, pp. 8 y ss.). En la columna destinada a la lógica vertical de la intervención se pueden ver reflejados algunos criterios de evaluación. Así, la eficiencia se refiere a la forma en que los recursos son utilizados para la ejecución de las actividades; la efectividad tiene que ver con la manera en que las actividades generan los resultados deseados; el paso de los resultados a los objetivos es analizado por el análisis de impacto; la pertinencia tiene que ver con cuán significativos son los objetivos de esta ayuda en las circunstancias presentes del país receptor.

Es evidente que la definición de buenos indicadores se transforma, en esta matriz, en un elemento fundamental para valorar la eficacia de la intervención<sup>76</sup>.

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 ayuda alimentaria, por su larga tradición y su importancia cuantitativa, merece algunos comentarios adicionales. Además, la demanda potencial de importación de alimentos en los países en desarrollo seguirá aumentando en el futuro próximo, y las consecuencias de no satisfacer esta necesidad por restricciones de divisas podrían ser muy graves, sobre todo en el África Subsahariana<sup>77</sup>.

Las modalidades de ejecución de este tipo de programas hacen recomendable que no se adopte solamente una estrategia macro de evaluación. Esto es así, sobre todo, en la ayuda alimentaria que se destina a promover el aumento de la producción interna y no sólo al ahorro de divisas.

Este comentario también es apropiado para los programas de nutrición de ciertos sectores desfavorecidos (en general, mujeres en periodos de lactancia y niños) o en los centrados en el intercambio de trabajo por comida. Estos últimos casos son referidos en general como “ayuda alimentaria por proyecto” (IOV, 1991, pp. 8 y 9).

En cualquier caso, 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 desincentivador sobre la producción local y el desarrollo agrícola, las vinculaciones de la ayuda con los excedentes de los países desarrollados (y sus consecuencias sobre la dieta) y las posibles repercusiones positivas del mecanismo de triangulación.

## 6.6. *Evaluaciones temáticas*

Las evaluaciones temáticas son aquellas que se ocupan de estudiar cómo se ha tratado un tema específico en una o en varias intervenciones de desarrollo.

A diferencia de las evaluaciones sectoriales, en este enfoque de evaluación se analizan cuestiones que cortan transversalmente distintas actividades, más allá del sector al que estén adscritas. Por ejemplo, es posible evaluar el tratamiento de las consideraciones de género en un grupo de proyectos pertenecientes a diferentes sectores (salud, educación básica, desarrollo legal y judicial).

Es habitual identificar elementos clave que determinan acciones susceptibles de ser agrupadas con la finalidad de evaluarlas desde una perspectiva temática. Así, usualmente se tratan cuatro materias:

### *Erradicación de la pobreza*

Se incluye un amplio rango de acciones caracterizadas por los siguientes elementos:

- incorporación de acciones de formulación o modificación de políticas, planes o marcos legales que generan incentivos en favor de los económicamente más desfavorecidos;
- prioridad de la sensibilización de las instituciones en favor de la erradicación de la pobreza;
- acciones tendentes a eliminar los obstáculos que impiden el acceso de los económicamente desfavorecidos a los servicios públicos;
- intervenciones dirigidas a dar oportunidades a los beneficiarios para su participación en la formulación, ejecución y evaluación de las intervenciones;
- proyectos que contribuyen a que los gobiernos locales asuman su responsabilidad con los más desfavorecidos de sus comunidades;
- contribución de las intervenciones a la promoción de las redes de trabajo comunitarias y de los hogares.

### *Género y desarrollo*

Como líneas guía para la evaluación de las consideraciones de género, más allá de las especificadas en el estudio de este tema como factor de desarrollo, se podrían contemplar los siguientes puntos:

- valorar si las diferencias de género se han tenido en cuenta en el diseño y ejecución de las acciones, particularmente en lo que se refiere a los beneficiarios (determinando los recursos comprometidos a este fin, los sistemas de discusión y participación previstos, etc.);
- recolección de datos diferenciados por género en cuanto a la distribución de los recursos y los productos de la intervención;
- utilización de indicadores diferenciados por género para medir el grado en el que:
  - los pobres, hombres y mujeres, se han beneficiado de las actividades de la intervención, especialmente en términos de superación de la pobreza;

- se han fortalecido las capacidades locales para tratar temas de género;
- se han establecido los mecanismos y las vinculaciones institucionales necesarias para asegurar la sostenibilidad de los beneficios para los hombres y para las mujeres.

### *Sostenibilidad ambiental y correcto manejo de recursos naturales*

Elementos clave a valorar en este sentido pueden ser:

- el contexto medioambiental de la intervención;
- las estrategias de gestión ambiental;
- incorporación de la acción en programas integrados de desarrollo.

### *Fortalecimiento institucional:*

Se pueden tener en cuenta una serie de características de los gobiernos receptores en la línea de favorecer el desarrollo humano sostenible:

- participación de las personas en la elección de sus representantes;
- promoción de marcos legales relacionados con la salvaguarda de los derechos humanos;
- procesos de transparencia: las instituciones y la información son accesibles a todos aquellos con los que se relacionan;
- responsabilidad: las instituciones y los procedimientos tratan de servir a todos aquellos con los que se relacionan;
- orientación hacia el consenso.
- estructuras y procedimientos que guían las relaciones políticas y económicas;
- relaciones constructivas entre las entidades públicas y las privadas;
- presencia en el mercado de entidades públicas, privadas y sector informal;
- existencia de tejido social estructurado mediante ONG, uniones mercantiles, instituciones académicas, etc.

Estos temas y sus descripciones no agotan todos los posibles. También se puede tomar como tema la innovación empresarial y el fomento del sector privado, los niños de la calle, el tratamiento del SIDA, etc.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que este enfoque de evaluación 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 el país donante.

## *Notas*

69. Ver, por ejemplo, Colcough (1992, pp. 58 y ss.).

70. Ver Gaud y Regall (1992, p 132).

71. El factor temporal provocado por el componente humanitario impide que se puedan aplicar los parámetros técnicos y las cuantificaciones necesarias y, además, raramente las operaciones de ayuda de emergencia son realizadas de manera individual por una sola agencia u organización, por lo que cobra más relevancia el elemento de coordinación.

72. Ver ECHO (1995).

73. De hecho, en un documento distribuido el 6 de noviembre de 1997 (DCD/DAC/EV(97)11) el CAD sostiene la importancia de desarrollar técnicas apropiadas para integrar a los beneficiarios y otros implicados en el proceso de evaluación, de modo que se aprecien los aspectos cualitativos del impacto de los programas de ayuda humanitaria.

74. Ver el artículo de White en la obra editada por él mismo (1996a, p. 3).

75. Para una revisión de la teoría y el análisis de estudios de casos, ver White (1994).

76. Ver un ejemplo de matriz en el artículo de Simon Maxwell incluido en White (1996a, pp. 67 y 68).

77. Ver Clay y Stokke (1991, p. 31).



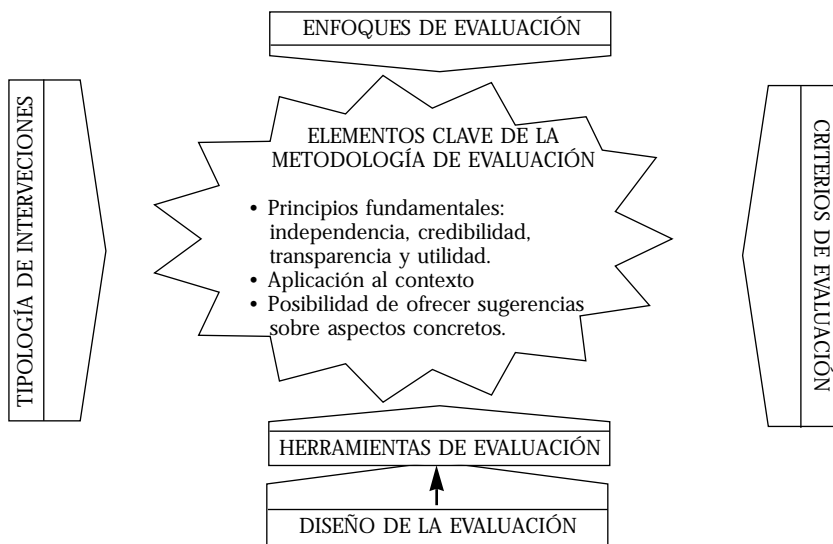
## 7. Recapitulación: una propuesta metodológica de sistema integrado para la evaluación *ex post*

En esta primera Sección del estudio se ha intentado realizar una propuesta metodológica de evaluación partiendo de la identificación de una serie de elementos clave:

- La consideración de cuatro *principios fundamentales*: independencia, credibilidad, transparencia y utilidad. En este sentido, se pretende llegar a un sistema de evaluación que sea útil como herramienta de gestión destinada a mejorar el impacto de las políticas públicas.
- La intención de que la metodología propuesta sea apropiada para su *aplicación al contexto* particular; esto es, se ha pretendido que sea coherente con las características organizativas de la administración española, y más concretamente que sea parte del ciclo del proyecto previsto. Así, se propone:
  - valoración externa de las actuaciones, pero que admita la participación de los agentes implicados;
  - en cuanto a sus posibilidades de generalización, que tenga una utilidad tanto sumativa como formativa;
  - que incida en el análisis de efectos en relación con los objetivos establecidos y con su impacto en el contexto;
  - que sea útil tanto durante la ejecución como para la toma de decisiones con posterioridad a la finalización.
- La necesidad de obtener un resultado caracterizado por *ofrecer sugerencias sobre aspectos concretos*, a partir de la interrelación

de cuatro cuestiones relativas a: criterios a valorar y factores de desarrollo, diseños posibles de la evaluación, tipología de acciones “evaluables” y enfoques de evaluación.

*Fig. 25: Elementos clave de la metodología*

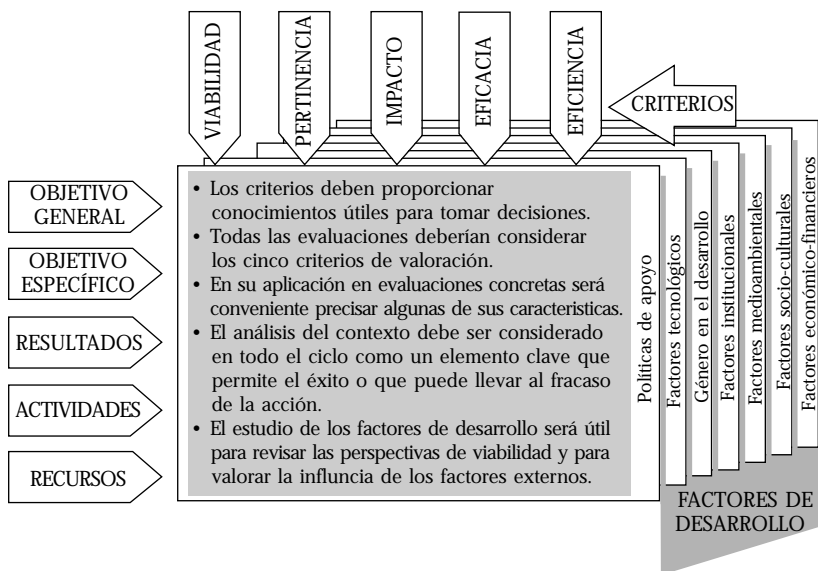


El procedimiento de trabajo puede ser resumido en los siguientes pasos.

- a) Identificar la evaluación como una fase integral del ciclo del proyecto, definiendo sus características principales en función de las clasificaciones más habituales sobre este tema. De esta etapa se puede concluir que:
  - más allá de las particularidades que surjan del tipo de actividad analizada y de las condiciones temporales y de disposición de recursos, *si se desea obtener un conocimiento sobre la intervención* o intervenciones planteadas que sirva para la toma de decisiones, *será necesario contar con una estructura jerarquizada de elementos y una serie de criterios de valoración de dicha estructura;*

- *la estructura jerarquizada de elementos de la intervención se podrá tomar del proceso de planificación y gestión, y la información que refleja la citada estructura, si es posible, del formato de presentación considerado en el Enfoque del Marco Lógico;*
  - *la información que se produce a lo largo de la vida de la intervención es 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 de los informes de seguimiento.*
- b) Comentar los criterios que deben ser evaluados (la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, el impacto y la viabilidad), delimitarlos considerando el EML, y realizar una aproximación a algunos de los factores clave en el desarrollo. Se puede concluir que:
- *los criterios para la valoración de la estructura de la intervención, deben proporcionar conocimientos útiles para tomar decisiones sobre las intervenciones consideradas;*
  - *no se trata, sin embargo, de categorías exclusivas o exhaustivas, sino más bien de conceptos guía para enfocar las evaluaciones. Todas las evaluaciones deberían considerar los cinco criterios de valoración;*
  - *el listado de posibles criterios representa una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre la intervención. En su aplicación en evaluaciones concretas será conveniente precisar algunas de sus características;*
  - *el análisis del contexto en el que se insertan las acciones de desarrollo es un componente esencial en la decisión de las líneas directrices de la política de cooperación, en la identificación de posibles intervenciones, en la formulación de los proyectos, en su seguimiento y en la evaluación; y debe ser considerado a lo largo de todo el ciclo como un elemento clave que permite el éxito o que puede llevar al fracaso de la acción;*
  - *una vez completada la intervención, el estudio de los factores de desarrollo será útil para revisar las perspectivas de viabilidad y para valorar la influencia que los factores externos han tenido en el momento de la ejecución, así como la que podrán tener en intervenciones futuras.*

Fig. 26: Criterios de evaluación y factores de desarrollo



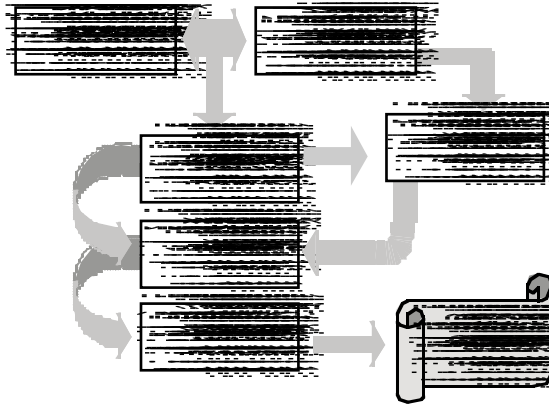
- c) Establecer una referencia esquemática a la preparación de las evaluaciones, su diseño y las herramientas más frecuentes para recoger y analizar las informaciones necesarias que permiten llegar a conclusiones aceptables. En este sentido, se sugiere que:
- *lo que se debe intentar con este ejercicio es lograr la mayor objetividad posible*, intentando equiparar este tipo de trabajo (razonablemente) a la investigación científica;
  - *los evaluadores no deben renunciar a la pretensión de objetividad y racionalidad científica, pero deben ser lo suficientemente flexibles como para captar información con herramientas informales e interpretarla de modo que las percepciones subjetivas formen parte de las conclusiones sin distorsionarla de manera irreparable*. Para esto, la utilización de herramientas cualitativas o participativas y la posibilidad de hacer operativos los objetivos y los resultados en indicadores son puntos fundamentales dentro del diseño, a los que se debe prestar una atención particular;

- en cualquier trabajo de evaluación *los indicadores deben operar 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. De este modo, la evaluación de una intervención debería partir de un correcto diseño de objetivos y de la asignación de sus normas de realización, para establecer los tipos de datos y los sistemas de recopilación y análisis que serán requeridos para comparar situaciones alcanzadas y planificadas. Dentro de los diseños de evaluación, *el procedimiento operativo más utilizado* consiste en:
  - i) *definir objetivos* estratégicos de la evaluación. *El diseño del trabajo de evaluación deberá ser realizado en virtud de las características específicas del proyecto*, grupo de proyectos, programa o instrumento *a ser valorado*. Estas características serán función del objetivo específico y las actividades, los beneficiarios directos e indirectos, la existencia de informaciones comprensivas o de lagunas de datos, la importancia relativa de los supuestos identificados, la calidad de la formulación, etc.;
  - ii) *seleccionar indicadores* lógicos. En la evaluación *ex post* no será suficiente comparar lo observado con el sistema de indicadores diseñado en la fase de formulación, sino que en muchos casos 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. 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;
  - iii) *establecer requisitos para recoger los datos* referidos a los indicadores a un coste “razonable”. Se trata de obtener la información necesaria para analizar los diferentes criterios, según los objetivos de la evaluación y los indicadores seleccionados para hacerlos operativos. Es una actividad que puede ser más o menos compleja y cara según las posibilidades financieras y humanas de que se disponga;

- iv) definir las herramientas apropiadas para *analizar la información*. Los datos por sí solos no son suficientes para llegar a las conclusiones, juicios de valor y recomendaciones acerca de los criterios que serán evaluados en cada intervención. Se requiere contar con herramientas que faciliten su análisis y que permitan que los números y las palabras adquieran un sentido que dé respuesta a las preguntas que se formulaban como objetivo de la evaluación. *Se trata, en definitiva, de transformar datos en información;*
- v) *presentar las conclusiones obtenidas* de manera clara y útil para quienes toman las decisiones. Los diseños de la evaluación pueden ser experimentales, cuasi-experimentales o no experimentales, y las herramientas para la recopilación y el tratamiento de la información se pueden orientar mayormente a dimensiones cuantitativas o apuntar a necesidades de tratamiento cualitativo de la información, así como a estimular la participación de los propios beneficiarios; pero, en cualquier caso, *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 acuerdo con la pertinencia de los datos de base que les han dado origen.*
- d) Presentar una tipología de actividades de cooperación, basada en convenciones internacionales y en esfuerzos de sistematización realizados para la Cooperación Española. Así, se puede apuntar que:
- *se ha decidido integrar las directrices sobre estadísticas del CAD con la clasificación realizada por Riquelme;*
  - *la tipología del CAD ha sido adoptada de manera integral a pesar de que la Cooperación Española no realice alguna de las actividades descritas, con el fin de que el sistema que se diseña pueda tener también una proyección futura.*

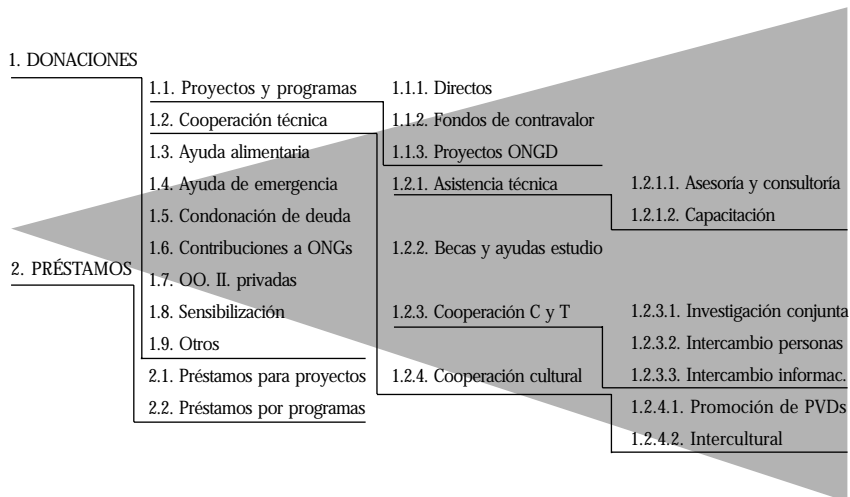


Fig. 27: Diseño, recopilación y análisis de datos



- e) Plantear distintos enfoques de evaluaciones para una proporción mayoritaria de las intervenciones que se realizan en la ayuda para el desarrollo.
- *Los enfoques de evaluación están relacionados, por un lado, con las distintas modalidades de intervención y, por el otro, con los objetivos del propio ejercicio de evaluación.*
  - *Si bien el significado general se mantiene invariable, es necesario adaptar los criterios y los factores de desarrollo para que puedan ser valorados según el enfoque de evaluación que se adopte.*
  - *Se entiende por intervenciones puntuales los proyectos u otras acciones que, independientemente de que puedan ser partes de una estrategia más amplia, cuentan con un objetivo específico propio y disponen de las actividades necesarias y suficientes para alcanzarlo.*
  - *Para la evaluación de los proyectos será preciso estudiar los cinco criterios 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, sí parece conveniente incluir algunos comentarios sobre cada uno de ellos.*

Fig. 28: Tipología de acciones. Conclusiones



En principio, *todas las evaluaciones requerirán la utilización de herramientas para recopilar y analizar datos cualitativos y cuantitativos*. En la mayoría de ellas, además, será necesario realizar algún tipo de análisis económico-financiero, distinguiendo el uso de herramientas en cuanto a la “tangibilidad” de los productos generados. También puede resultar interesante aplicar técnicas participativas.

- *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.

Para emitir un juicio acerca de la eficiencia *puede ser conveniente acudir a un análisis de coste/efectividad o coste/utilidad*. En cuanto a la valoración de la pertinencia, habrá que centrar el análisis en las necesidades de los receptores.

- *En la ayuda de emergencia, la evaluación de la eficacia y la eficiencia está relacionada de manera estrecha con las disposiciones de logística que permiten que los bienes y servicios que se proveen lleguen a sus destinatarios últimos*. Si la operación puede ser considerada como de prevención, será relevante analizar el fortalecimiento institucional provocado por la ayuda.

En cuanto a la valoración de la pertinencia puede ser de utilidad en este apartado un análisis de contexto que incluya las causas y principales características del conflicto, así como un estudio político de las partes implicadas.

El impacto deberá ser considerado en el marco de la totalidad de la ayuda provista. La valoración de la viabilidad no será necesaria en el caso de las respuestas inmediatas a los conflictos, pero sí en la ayuda destinada a la prevención o a la reconstrucción, ya que es imprescindible que se tienda a su mantenimiento y autosuficiencia.

- La ayuda alimentaria de emergencia está más cerca, por su contenido, de la ayuda humanitaria que de la que se otorga como un medio de apoyo a la balanza de pagos, ya que su objetivo principal es solucionar una carencia inmediata más que estabilizar las cuentas nacionales. Por esta razón, parece conveniente que sea evaluada con los criterios que se definen en este apartado.
- *La cooperación por sectores consiste en el conjunto de intervenciones que se desarrollan en un ámbito de actuación común acorde con la división de propósitos de la ayuda del CAD. La eficacia y la eficiencia sólo pueden ser analizadas de manera individual*, a menos que el donante posea un objetivo específico de desarrollo sectorial predefinido dentro de sus prioridades.

*El análisis de pertinencia debe estar referido a la relevancia y el peso del sector con respecto al desarrollo del país receptor en su conjunto*, mientras que en un segundo paso es posible analizar la pertinencia de cada una de las intervenciones por separado.

*La determinación de los efectos de cada intervención en la consecución del objetivo de desarrollo sectorial es tan importante como la del impacto del sector en el nivel nacional.* En el primer caso, un componente adicional que se añade al estudio de este criterio es el de las sinergias que se crean entre las diferentes intervenciones y proyectos de la cooperación para el desarrollo.

*La viabilidad, finalmente, remite de nuevo al análisis individual.* Sin embargo, el estudio de los factores de desarrollo puede ser realizado desde un punto de vista sectorial.

- *La agrupación de las intervenciones realizadas en un área geográfica determinada es un enfoque de evaluación muy habitual.* La selección de intervenciones a evaluar dentro de este ámbito puede incluir a la totalidad o a algunas elegidas por la modalidad de gestión (por ejemplo, los proyectos de ONG) o por formar parte de alguna 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 también a este enfoque.

- 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.* La evaluación de instrumentos *raramente contempla el estudio de la viabilidad* como criterio central.

*La pertinencia puede ser analizada con las categorías generales* que ya se han comentado. *La eficacia, en cambio, debe ser juzgada con respecto a los objetivos del instrumento en cuestión,* que pueden ser *explícitos,* y formar parte de documentos, *o implícitos,* en cuyo caso deberá ser el evaluador quien los establezca de acuerdo con sus impresiones o con entrevistas con informantes clave.

*El máximo nivel al que se puede llegar en el análisis de la eficiencia es la comparación del gasto con usos alternativos,* con instrumentos similares de otras agencias donantes o con criterios establecidos por el sentido común de los evaluadores.

En algunas ocasiones será necesario considerar *el impacto de las actuaciones, aunque su evaluación podrá estar referida a los efectos en el país donante* (en el país receptor, uno de los

componentes de esta evaluación estará relacionado con su fortalecimiento de la capacidad institucional).

En este enfoque es necesario introducir un *criterio adicional referido a las modalidades de gestión del instrumento: procesos de toma de decisiones, mecanismos de financiación y disposición de fondos, soporte administrativo en el país donante y otras cuestiones.*

- *La ayuda por programa consiste en todas las contribuciones puestas a disposición del país receptor con objetivos generales de desarrollo, no vinculadas a proyectos puntuales* (por ejemplo apoyo a balanza de pagos, apoyo presupuestario, ayuda alimentaria o apoyo para importaciones).

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

En la columna destinada a la lógica vertical de la intervención se pueden ver reflejados algunos criterios de evaluación. Así, *la eficiencia se refiere a la forma en que los recursos son utilizados para la ejecución de las actividades; la efectividad tiene que ver con la manera en que las actividades generan los resultados deseados; el paso de los resultados a los objetivos es analizado por la valoración de impacto; la pertinencia tiene que ver con cuán significativos son los objetivos de esta ayuda en las circunstancias presentes del país receptor.*

- *Las evaluaciones temáticas son aquellas que se ocupan de estudiar cómo se ha tratado un tema específico en una o en varias intervenciones de desarrollo.*

A diferencia de las evaluaciones sectoriales, en este enfoque de evaluación se analizan cuestiones que cortan transversalmente distintas actividades, más allá del sector al que estén adscritas.

La valoración de los criterios podrá ser similar a la comentada para sectores y áreas geográficas. Es preciso tener en cuenta que este enfoque de evaluación 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 el país donante.

Fig. 29: Enfoques y criterios

ENFOQUES	Sectoriales y geográficas (Temáticas)				
	Proyectos	Asistencia técnica	Ayuda Humanitaria	Instrumentos	Programas
Eficacia	Según la definición básica	Análisis de las instituciones beneficiarias de la asistencia técnica	Relacionada con dispositivos de logística	Análisis individual para cada intervención	Con respecto a macrovariables. Según alcance de objetivos
Eficiencia	Según la definición básica	Cosideración de costes y beneficios de usos alternativos de recursos	Análisis de coste de operación y gestión alternativos	Análisis individual para cada intervención	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 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	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	Secundario. Si corresponde, referido a economía nacional
Otros criterios relevantes	Visibilidad de la ayuda	Visibilidad de la ayuda	Fortalecimiento institucional	Visibilidad de la ayuda	Mecanismos de gestión
					Secundaria, excepto para la ayuda alimentaria
					Visibilidad de la ayuda

CRITERIOS

## B. Aspectos institucionales y de gestión





# 1. Introducción y estructura de la Sección

La Cooperación Española se encuentra en una fase de desarrollo institucional y político que permite afirmar que se ha superado la etapa de gestación del sistema, e incluso su primera infancia. Aunque el modelo que se ha configurado no está todavía cerrado<sup>78</sup>, la situación actual posee ciertos rasgos que le dan una fisonomía peculiar, rasgos que deben ser suficientemente precisados y comprendidos antes de proponer cualquier cambio de estructura o de función.

De hecho, la introducción de la evaluación de impacto en la Cooperación Española para el Desarrollo de carácter bilateral implica una revisión significativa del sistema, así como la necesidad de introducir algunas modificaciones importantes. No se trata, sin embargo, de un cambio profundo en el nivel de la estructura, sino simplemente de asignar tareas y funciones referidas a la evaluación a ciertos estamentos de la organización.

La experiencia de otros donantes en este campo demuestra que la evaluación puede ser vista como una fuente de poder para los que controlan el sistema y una amenaza para aquellos que quedan fuera del circuito de toma de decisiones. Esto hace que determinadas unidades e individuos cuya colaboración es esencial para llevar a cabo las valoraciones o aplicar sus enseñanzas, puedan tener pocos incentivos para prestar su colaboración, ya sea porque perciben esta actividad como una injerencia externa, porque se tema la pérdida de recursos o privilegios o, simplemente, porque conlleva trabajo adicional.

La ausencia de incentivos para la evaluación se suma a la perspectiva de corto plazo con la que actúan los gestores inmersos en el proceso cotidiano de administración; con pocas excepciones, lo normal es

que estén más preocupados por los resultados inmediatos que por el impacto y los beneficios de largo plazo de sus actuaciones. Esto va en contra de uno de los beneficios que emana de la evaluación: su capacidad de reorientar las actuaciones a medio y largo plazo. Consecuentemente, se produce una escasa demanda de las potenciales enseñanzas y orientaciones que provee esta función. Siguiendo este mismo razonamiento, a menudo hay una mayor demanda de estudios de seguimiento (administrativo) de los *inputs* que de valoraciones críticas de los *outputs* de las acciones de cooperación.

Estas anotaciones deben servir como señales de alerta a la hora de establecer un sistema de evaluación para la Cooperación Española. En tal sentido, si bien hasta el momento las valoraciones de impacto son escasas, existe una voluntad de transformación de la que este informe es un reflejo. Para que la voluntad se convierta en acción es preciso *anclar* las propuestas que se realicen en las instituciones existentes (que tienen dinámicas de funcionamiento propias y percepciones determinadas por la particular historia de cada organismo). Por ello es necesario asegurarse de que la evaluación no es percibida como un control “desde fuera”; garantizando la participación activa de las diversas instancias administrativas, —principalmente aquellas cuyas actividades son revisadas— en las distintas fases y etapas de la evaluación<sup>79</sup>. Es ese el espíritu con el que se ha abordado esta investigación y la redacción del presente informe.

El primer problema que fue preciso solventar está relacionado con la identificación de los destinatarios de la información obtenida en las evaluaciones, así como del papel de cada uno en la realización de las mismas. En las distintas acciones de cooperación se ven implicados un gran número de actores tanto en la sede central de la AECI (Dirección General, Subdirección geográfica u horizontal, Vicesecretaría General, Gabinete,...), como en las Unidades de Cooperación en el Exterior de las embajadas (UCE) y en otras entidades sobre el terreno (consejerías, contrapartes, beneficiarios, ministerios u organismos de planificación locales) o en otras entidades españolas (ministerios, ONGD). Todos los agentes implicados tienen, en distinto grado, interés en el resultado de la evaluación. Uno de los mayores problemas a los que tendrá que dar respuesta el nuevo sistema es el de recoger y reconciliar las demandas de estos grupos. El sistema de evaluación debe identificar a los principales actores implicados y comprender sus respectivas necesidades de información para asegurarse de que las evaluaciones están formuladas

para que sus enseñanzas puedan ser utilizadas posteriormente. Los diversos destinatarios poseen diferentes perspectivas, y las evaluaciones deben tener en cuenta el necesario equilibrio sobre los distintos aspectos a analizar y reflejar de la manera más transparente todos los puntos de vista.

Se trata además de evitar la tentación de diseñar un sistema dirigido a dar respuesta exclusivamente a las necesidades de la sede central de la AECI y de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), sin tomar en cuenta los posibles requerimientos de las unidades encargadas de gestionar directamente las actuaciones, principalmente las UCE. Es por ello por lo que, en el capítulo 2, se identifican los actores principales de la Cooperación Española, sobre todo en los Ministerios de Asuntos Exteriores (MAE) y de Economía y Hacienda (MEH), intentando distinguir entre aquellos que poseen funciones prioritariamente políticas, los que asumen tareas de coordinación y los que se encargan de la ejecución de las intervenciones. Ha sido preciso optar por dejar fuera del marco de análisis las unidades específicas de otros Ministerios, básicamente por la reducida cuantía de la mayoría de sus intervenciones. Tampoco se ha profundizado en el estudio de las Comunidades Autónomas u otro tipo de cooperación descentralizada, ni se ha entrado en detalle en las instituciones contraparte de los países en desarrollo.

En este documento se enfoca el análisis en el MAE, considerando sobre todo que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo asigna a la SECIPI la responsabilidad de evaluar las actuaciones de la Cooperación Española. De este Ministerio, además, depende la única agencia pública encargada exclusivamente de gestionar la ayuda para el desarrollo.

También se presentan en este punto los posibles enfoques de evaluación (retomados de la Sección A), para confrontar las necesidades de información de los distintos actores con la que pueden proporcionar las evaluaciones puntuales, sectoriales, de programas, temáticas, geográficas o de instrumentos.

El capítulo 3 trata acerca de la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP) en la Cooperación Española, con la finalidad de situar la evaluación en su contexto. La situación actual de la metodología dentro de la AECI y la reciente aprobación de la Ley de Cooperación, hacen que el análisis del funcionamiento actual de la GCP no se base en la experiencia pasada sino en el desarrollo presente.

A partir del capítulo 4 se entra de lleno en la parte propositiva del informe. Se intenta trazar las líneas maestras para definir el sistema

Fig. 30: Estructura de la Sección B



español de evaluación en lo que se refiere a los principios generales, la estructura organizativa, las funciones de la unidad responsable y el ciclo de la evaluación. Para ello se ha recurrido a fuentes documentales que analizan la experiencia internacional, a la doctrina que emana del CAD y a los datos surgidos de las entrevistas realizadas con los protagonistas del sistema. El análisis del ciclo se concentrará en tres fases básicas: la iniciativa y selección de las evaluaciones, los procedimientos de ejecución y la retroalimentación de las enseñanzas.

El capítulo final sirve para retomar las propuestas, ordenarlas y sintetizarlas, así como para señalar algunos puntos a tener en cuenta en el momento de implantar el sistema de evaluación, principalmente aquellos que pueden conspirar contra su eficacia.

La idea que subyace en todo este trabajo es, en definitiva, que la evaluación no debe ser entendida como una función de supervisión y

control, aunque desde alguna perspectiva lo sea, sino como una herramienta útil para aumentar la construcción de “saber hacer” técnico y político, para facilitar el proceso de toma de decisiones, para mejorar la eficiencia de las actuaciones y para asegurar la transparencia del sistema.

### *Notas*

78. De hecho, se están produciendo numerosas variaciones en los últimos meses que abarcan tanto la legislación (discusión de una Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo), como la metodología de gestión (Guía para la gestión de proyectos de la AECI) y la propia evaluación.

79. Para ello, se realizaron múltiples entrevistas con gestores de la Cooperación Española.



## 2. Estructura institucional de la Cooperación Española<sup>80</sup>

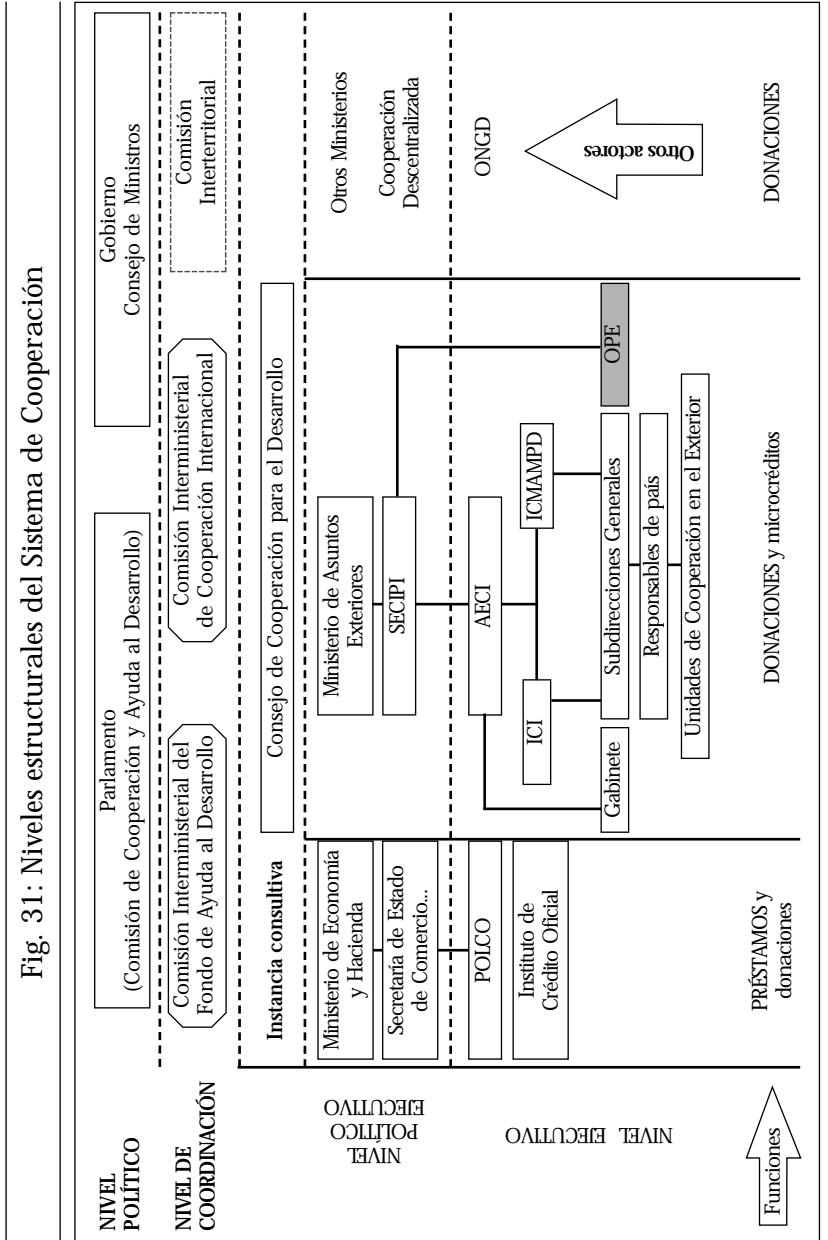
La estructura institucional de la Cooperación Española ha evolucionado a lo largo de los últimos años para adaptarse a los nuevos instrumentos y criterios que se han ido desarrollando, pero es sólo a partir de 1985 cuando comienza el proceso de racionalización y coordinación, iniciándose un largo camino de modernización, aún inconcluso<sup>81</sup>.

Al inicio de esa década, la política española de cooperación para el desarrollo era aún una actividad dispersa, tanto administrativa como geográficamente, a la vez que poco perfeccionada en los planos sectorial e instrumental. Tras un largo periodo en que cada instancia competente gestionaba el instrumento que le había sido asignado y, dada la necesidad de dotar al Estado de una estructura político-administrativa adecuada para llevar a cabo esta actividad -así como de coordinar las actuaciones de los distintos órganos de la Administración y aliviar así la dispersión y fragmentación de competencias— en 1985 se procedió a la creación de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Posteriormente, en 1986, se sumaron a ella la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) y, en 1988, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo vigente en España se estructura en cuatro niveles.

- El primero es el de definición y dirección política general que corresponde al Consejo de Ministros y al Parlamento.
- El segundo nivel 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 la SECIPI.

Fig. 31: Niveles estructurales del Sistema de Cooperación





- El tercero es el nivel ejecutivo, en el que sobresale la AECI. La otra instancia importante del sistema español de cooperación es el Ministerio de Economía y Hacienda que, al controlar la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo, la condonación de la deuda y la participación de España en los Organismos Internacionales Financieros, maneja una parte importante de los fondos españoles contabilizados como Ayuda Oficial al Desarrollo por el CAD.
- Existe, además, un cuarto nivel, con dos organismos que intentan garantizar la coordinación de actividades: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional —CICI— y la Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo —CIFAD—. En la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo<sup>82</sup> se prevé la creación de una Comisión Interterritorial con responsabilidades de coordinación de las actividades de cooperación de las diferentes Administraciones Públicas. Otro organismo importante en el sistema es el Consejo de Cooperación para el Desarrollo —CCD— que reúne autoridades de los distintos ministerios con representantes de la sociedad civil, y que cumple funciones consultivas y de participación.

## 2.1. Nivel político

En este plano, el primer documento normativo sobre la ayuda de España es el *Informe sobre la Cooperación Internacional en España* que elaboró en 1984 una Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado. La Moción aprobada por el Pleno como consecuencia de dicho Informe —a través de la cual las fuerzas parlamentarias instaron al Gobierno a elaborar una *política específica* de cooperación para el desarrollo— sentó los principios organizativos y los criterios básicos de esta actividad.

Sobre la base de estas orientaciones se promulgó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de diciembre 1987 que aprobó las *Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo*. A partir de estas líneas se han sucedido distintos debates que han cristalizado en nuevas directrices orientadoras de la cooperación, entre las que se encuentran:

- la respuesta a la Moción del Senado sobre la política de cooperación internacional, en abril de 1988;

- la adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en diciembre de 1991, aceptando los principios y recomendaciones de este Comité y comprometiéndose a adaptar paulatinamente la normativa española a los mismos;
- el “*Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo*” de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados de diciembre de 1992;
- el Informe de la Ponencia de Estudio del Senado sobre la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, de noviembre de 1994.

En el Congreso de los Diputados se ha creado, además, una *Comisión sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo* que controla la política de cooperación, y que ha desempeñado un importante papel orientador en las actuaciones del Gobierno mediante la aprobación de distintas Mociones sobre el tema.

Los trabajos del Parlamento han tenido sobre todo un carácter orientador, y en ellos se han fijado una serie de *recomendaciones* a tener en cuenta en el momento de elaborar la normativa sobre la materia o de tomar las decisiones adecuadas sobre la estructura, la organización y los principios básicos de la Cooperación Española para el Desarrollo.

La ley asigna a las Cortes Generales la responsabilidad de establecer en cada legislatura las líneas generales de la política de ayuda. El Congreso de los Diputados, por su parte, debatirá y dictaminará el Plan Director Plurianual, mientras que la Comisión de Cooperación y Ayuda al Desarrollo será informada de la ejecución de los diferentes planes.

El Gobierno mantiene las prerrogativas de definición y dirección de la política de Cooperación, aprobadas en el Plan Director y en el Plan Anual.

## 2.2. *Nivel de coordinación*

Como ya se ha mencionado, actualmente son dos —y serán tres— las instancias coordinadoras de la política española de cooperación para el desarrollo: la CICI, la CIFAD y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.

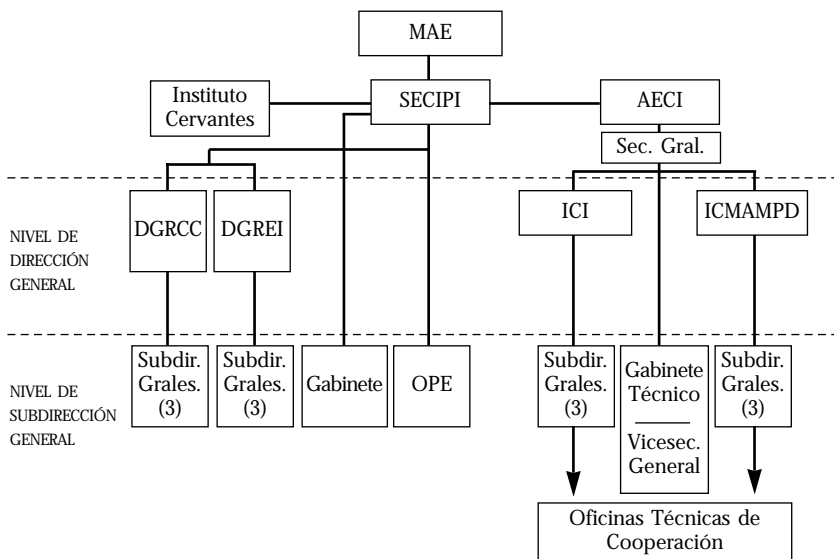
- La *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional* (CICI) fue creada en 1986 como órgano de apoyo a la coordinación de la Administración en materia de cooperación internacional. En ella participan los Ministerios que ejecutan proyectos y programas de cooperación, así como la SECIPI. Sus principales objetivos consisten en instrumentar las competencias de coordinación de la Administración atribuidas a la SECIPI y facilitar al Gobierno la elaboración de una política de cooperación.  
Según el proyecto de ley, la CICI es el órgano de coordinación técnica interdepartamental por excelencia, y deberá informar las líneas directrices y someter a la aprobación del Gobierno los distintos planes que se diseñen.
- Por su parte, la *Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo* (CIFAD) es, formalmente, el órgano encargado de la gestión de los créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo. La instancia encargada de preparar los trabajos de esta Comisión y de tramitar las solicitudes de FAD es la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, a través de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores<sup>83</sup>.
- La ley crea un nuevo ente de coordinación: la *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo* como órgano de concertación entre las Administraciones Públicas que ejecuten gastos computables como AOD. Actualmente se discuten en el Parlamento sus funciones concretas. Su composición, competencias y organización serán objeto de posterior desarrollo reglamentario.

Como instancia consultiva, el Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, creó el *Consejo de Cooperación para el Desarrollo*, como órgano de participación de los diversos agentes sociales implicados en esta materia<sup>84</sup>. El CCD puede, en función de sus necesidades, crear comisiones de trabajo<sup>85</sup>. Según la ley, el CCD tendrá una función principalmente de consulta y participación, manteniendo su capacidad de informar los distintos planes e iniciativas relativas a la cooperación para el desarrollo.

### 2.3. Nivel político-ejecutivo

La *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI) tiene como funciones las que le atribuye el artículo 14 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La SECIPI asiste al Ministro de Asuntos Exteriores en la formulación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo y de las relaciones económicas, culturales y científicas; coordinando las actividades que en esas áreas tienen atribuidas otros órganos de la Administración General del Estado, a través de las instancias normativamente establecidas al efecto.

*Fig. 32: Organigrama de la SECIPI*



MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores.

SECIPI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional

ICI: Instituto de Cooperación Iberoamericana

ICMAMPD: Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo

DGRCC: Dir. Gral. de Relaciones Culturales y Científicas.

DGREI: Dir. Gral. de Relaciones Económicas Internacionales.

OPE: Oficina de Planificación y Evaluación

La SECIPI ejerce las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección y, en particular, impulsa la consecución de los objetivos y la ejecución de proyectos, controlando su cumplimiento, supervisando y coordinando la actividad de los órganos ejecutivos adscritos a ella e impartiendo instrucciones a sus titulares.

La SECIPI se estructura en un organismo autónomo con rango de Subsecretaría —la Agencia Española de Cooperación Internacional— y dos Direcciones Generales —la de Relaciones Económicas Internacionales (DGREI)<sup>86</sup> y la de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC)<sup>87</sup>—, a las que corresponde la elaboración, propuesta y aplicación de la política de cooperación en sus respectivas áreas. La SECIPI cuenta además con un Gabinete de apoyo y con la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE). El Instituto Cervantes, finalmente, es un ente autónomo adscrito a la Secretaría de Estado.

En lo que respecta al MEH, la *Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa* tiene las funciones que le atribuye el artículo 14 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Su cometido fundamental consiste en llevar a cabo cuantas actuaciones sean precisas para la definición y desarrollo de la política comercial del Estado, así como las relativas al comercio interior, exterior e intracomunitario, las inversiones exteriores y las transacciones exteriores, de la política turística y de la política de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como las actividades de promoción que en estas materias correspondan a la Administración General del Estado.

## 2.4. Nivel ejecutivo

Como ya se ha señalado, la *Agencia Española de Cooperación Internacional* es un organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la SECIPI. La AECI dispone de un presupuesto independiente y de un régimen propio, autónomo del Ministerio de Asuntos Exteriores en la gestión de sus recursos financieros, humanos y técnicos.

La AECI es el órgano ejecutor de la política española de cooperación, es decir el organismo técnico-operativo responsable del diseño, valoración, promoción, ejecución y gestión de proyectos de cooperación, directamente o a través de terceros<sup>88</sup>. La estructura orgánica de la Agencia, presidida por el Secretario de Estado para la Cooperación

Internacional y para Iberoamérica y dirigida por un Secretario General, se define en el R. D. 1141/1996, de 24 de mayo. La AECI cuenta con dos Centros Directivos (el Instituto de Cooperación Iberoamericana y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo), las Subdirecciones Generales correspondientes y las unidades orgánicas de la Secretaría General.

El *Comité de Dirección* de la AECI, que tiene la facultad de adoptar decisiones en relación con las directrices generales de la Agencia según el Plan Anual de Cooperación Internacional, está compuesto por representantes del MAE y de otros ministerios<sup>89</sup>.

La *Secretaría General* de la AECI comprende las unidades:

- 1) *Gabinete Técnico*. Además de las actividades de asesoramiento, asistencia y apoyo, se responsabiliza de los programas con organismos internacionales y reclutamiento de personal, preparación de acuerdos y convenios, gestión de la ayuda alimentaria y de emergencia, cofinanciación de proyectos con ONGD, becas, actividades interinstitucionales y con la Unión Europea y otras de naturaleza similar.
- 2) *Vicesecretaría General*. Es el órgano competente en materia de personal, gestión financiera y presupuestaria, información, documentación y asesoramiento, contratación y restantes servicios generales del Organismo.
- 3) *Intervención Delegada de la Intervención General*. Adscrita funcionalmente a la Presidencia de la AECI, tiene como actividades más destacadas la fiscalización presupuestaria y el control interno de la gestión económico-financiera.

La AECI realiza sus actividades a través de dos Institutos, con rango de direcciones generales, definidos geográficamente.

El *Instituto de Cooperación Iberoamericana* tiene la función de promover, reforzar y desarrollar mediante acciones de cooperación cultural, científico-técnica, educativa y económica, los vínculos históricos humanos, culturales, económicos y sociales, entre España y el mundo iberoamericano. Su estructura está compuesta por tres subdirecciones

- Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe.
- Subdirección General de Cooperación con los Países de América del Sur.

- Subdirección General de Cooperación Institucional, Cultural y de Comunicación.

Las dos Subdirecciones *geográficas* tienen la función de programar, identificar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de cooperación que se llevan a cabo en el ámbito de su competencia. La otra, horizontal, tiene como función promover la colaboración y participación de instituciones públicas y privadas en la cooperación iberoamericana e identificar y ejecutar acciones culturales y de comunicación.

La Dirección General del *Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo* ejecuta y gestiona la cooperación española con el resto de los países del mundo. Cuenta con tres unidades orgánicas:

- Subdirección General de Cooperación con Países Árabes y Mediterráneos.
- Subdirección General de Cooperación con África Occidental, Central y Oriental.
- Subdirección General de Cooperación con África Austral, Asia y Oceanía.

Las tres Subdirecciones Generales tienen como función el desarrollo de proyectos de difusión e intercambio cultural que se lleven a cabo en el ámbito geográfico de su competencia.

Además, una unidad de reciente creación gestiona la cooperación con los Países de Europa Central y del Este.

A partir de 1983, y como un nuevo nivel de la estructura de cooperación de la Administración española, se establecieron con carácter permanente *Unidades de Cooperación en el Exterior*. Las UCE (en sus tres modalidades, *Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación*) se constituyen como una parte de la organización de la AECI y del MAE en el extranjero, aunque con singularidades y con un régimen independiente de gestión financiera.

Hay *Oficinas Técnicas de Cooperación* en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Jerusalén, Mauritania, Marruecos, Túnez, Angola, Mozambique, Namibia, Filipinas y Guinea Ecuatorial.

Los tres *Centros Iberoamericanos de Formación* se encuentran en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Cartagena de Indias (Colombia) y en Antigua (Guatemala).

Hay *Centros Culturales* en Buenos Aires (Argentina), Brasilia, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife (Brasil), Santiago (Chile), San José (Costa Rica), La Habana (Cuba), Asunción (Paraguay), Lima (Perú), Caracas (Venezuela), Santo Domingo (República Dominicana) y en Malabo (Guinea Ecuatorial).

La jefatura de las UCE corresponde al Coordinador General o Director del Centro, que depende jerárquica y funcionalmente del Director del Instituto de Cooperación responsable del área geográfica en la que esté ubicado. Normalmente, existe en cada Embajada un Consejero Cultural o de Cooperación. Ambos se someten a las indicaciones que el Embajador pueda formular en el ejercicio de su misión directora<sup>90</sup>.

En lo que concierne a la gestión del FAD, ésta se realiza entre la *Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores*, comúnmente denominada “*POLCO*”, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa y el *Instituto de Crédito Oficial* (ICO), con mínima participación de otros organismos con competencia en el área de cooperación.

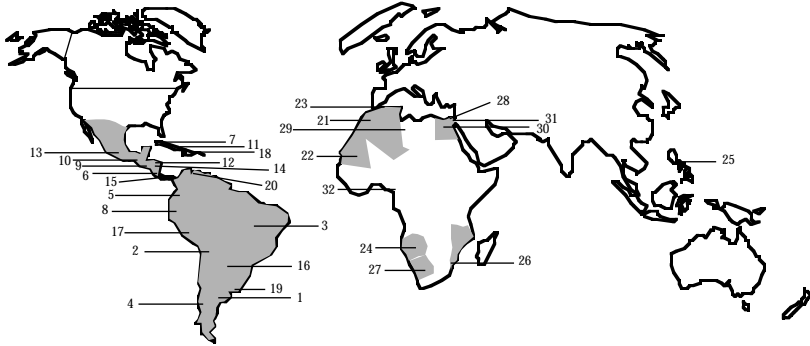
El *ICO* actúa como caja pagadora y cobradora. Es el agente financiero y, por lo tanto, no tiene autonomía para la definición de políticas. Este Instituto suscribe los contratos comerciales con bancos del país beneficiario y dispone el pago de los créditos contra las certificaciones —emitidas por estos mismos bancos— que garantizan que el dinero es utilizado de acuerdo con lo convenido. Periódicamente, el *ICO* informa a la Subdirección General de Fomento Financiero de la Exportación de *POLCO* acerca de la ejecución de las líneas de crédito. También presenta informes a la Comisión Interministerial encargada del tema —la CIFAD— a petición del propio Ministerio.

Las funciones de *POLCO* fueron fijadas por el Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto. En el campo de la cooperación internacional se ocupa específicamente de:

- La representación permanente de España y la coordinación en materia de política comercial ante los *organismos económicos y financieros internacionales y ante todos los Grupos y Bancos de Desarrollo*.



UCE de la AECl



OFICINAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN

IBEROAMÉRICA		PAÍSES ÁRABES	ÁFRICA-ASIA
1. Argentina	11. Haití	21. Marruecos	24. Angola
2. Bolivia	12. Honduras	22. Mauritania	25. Filipinas
3. Brasil	13. México	23. Túnez	26. Mozambique
4. Chile	14. Nicaragua		27. Namibia
5. Colombia	15. Panamá		28. Jerusalén (Territorios ocupados)
6. Costa Rica	16. Paraguay		
7. Cuba	17. Perú		
8. Ecuador	18. República Dominicana		
9. El Salvador	19. Uruguay		
10. Guatemala	20. Venezuela		
CENTROS CULTURALES		FONDOS DE COOPERACIÓN EMBAJADA	
1. Argentina	16. Paraguay	29. Argelia	
3. Brasil (5)	17. Perú	30. Egipto	
4. Chile	18. Rep. Dominicana	31. Jordania	
6. Costa Rica	20. Venezuela		
7. Cuba	32. Guinea Ecuatorial		
CENTROS DE FORMACIÓN		RÉGIMEN ESPECIAL	
2. Bolivia	10. Guatemala	32. Guinea Ecuatorial	
5. Colombia			

- La elaboración y coordinación de las posiciones del Departamento en relación con la Unión Europea en materias de competencia del centro directivo y la titularidad del MEH en las instancias financieras del *Convenio de Lomé*.

- Las que legalmente correspondan en relación con el crédito a la exportación, seguro de crédito a la exportación, *Fondo de Ayuda al Desarrollo* y otros instrumentos de apoyo oficial de la exportación.
- La refinanciación y reestructuración en el ámbito bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado y la representación de España en el *Club de París*.
- La gestión de la Línea de Financiación para estudios de viabilidad de proyectos (FEV).

En este nivel ejecutivo, y volviendo al MAE, la *Oficina de Planificación y Evaluación* merece unos comentarios particulares. Desde su creación en 1988, y hasta mediados de 1996, la OPE ha llevado a cabo, específicamente, tres funciones:

1. En cuanto a la *planificación*, la OPE realiza año tras año ejercicios de recopilación de previsiones de gastos y de cumplimiento de estas previsiones, denominados Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI-previsiones y PACI-seguimiento, respectivamente)<sup>91</sup>. Además se encarga de las relaciones con el CAD en lo que concierne a las labores estadísticas y a la participación en sus grupos de trabajo.
2. La OPE ha *gestionado el programa de cofinanciación* de la SECI-PI para proyectos de desarrollo ejecutados por organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), aunque esta labor ha pasado a ser responsabilidad de una unidad especializada, dependiente del Gabinete de la Secretaría General de la AECl, desde 1996.
3. Finalmente, también hasta 1996, ha *llevado a cabo un control de los proyectos del programa de cofinanciación de ONGD*, a través de mecanismos de seguimiento (delegados en empresas de auditoría contable) y de valoración posterior con visitas al terreno.

De estas tres funciones, la número dos, aquella que menos relación tiene con la planificación o la evaluación de impacto, es la que ha concentrado, históricamente, la mayor parte de los recursos humanos y financieros de esta Oficina. Sin embargo, la reestructuración de la Cooperación Española emprendida desde mediados de 1996 y consolidada a principios de 1998, ha liberado de responsabilidades a la OPE,

que a partir de la nueva situación pasa a encargarse de manera efectiva de las funciones para las que ha sido creada.

## 2.5. *Esquemas de evaluación y requerimientos de información*

Los distintos actores de la Cooperación Española plantearán al sistema de evaluación demandas concretas de acuerdo con sus necesidades e intereses.

Cualquier organización, en cada uno de sus niveles, asume decisiones de acuerdo con un modelo racional, y las evaluaciones son un medio adecuado para proveer información objetiva y neutral extraída de la experiencia de los propios gestores. Es claro, sin embargo, que la “racionalidad” de una persona situada en lo más alto de la jerarquía política puede no ser la misma que la del administrador de un proyecto en el terreno; aun así, el sistema debe ser útil para ambos.

Por otro lado, la manera en que se enfoquen las evaluaciones causará que la información que se produzca y las enseñanzas que se obtengan posean un sesgo más orientado hacia los problemas de gestión — evaluación de procesos— o más relacionados con cuestiones que afectan a las decisiones de política (entendiéndola como la asignación de recursos) —evaluación de resultados—.

Una evaluación de un país o de un sector tendrá más componentes de esta última categoría que el análisis de un proyecto aislado, que probablemente hará más referencia a sus mecanismos de ejecución. Esta afirmación no es definitiva: las conclusiones políticas pueden surgir de una evaluación puntual y las enseñanzas de gestión pueden ser obtenidas de la valoración de la cooperación en una zona geográfica, dependiendo de los objetivos de la evaluación y de la redacción de los términos de referencia.

La decisión de evaluar, en cualquier caso, deberá ser tomada a partir de múltiples factores, que se analizan con detalle en el apartado 4 del capítulo 4 de esta Sección. Tal vez el principal sea la definición de los requerimientos de los diferentes actores participantes. Si el *rationale* del sistema es su utilidad, el análisis de necesidades es una de las claves principales a considerar.

Las estrategias para implicar a los 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 son más necesarios en cada momento, y qué enfoque de evaluación es más capaz de satisfacerlos.

De manera general, es posible plantear que los actores políticos requerirán principalmente *información estratégica*<sup>92</sup> 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*<sup>93</sup>. 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 formulación, ejecución y seguimiento hallarán la *información operativa* 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<sup>94</sup>.

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

En el nivel político, es previsible que el Gobierno o el Parlamento demanden información general acerca de la pertinencia y la eficacia de algún instrumento o de la ayuda que, en términos generales, se otorga a un determinado país o zona geográfica.

La utilización de estos datos apuntará a los objetivos de transparencia y de control de la administración. Las evaluaciones de programas, sobre todo de condonación de deuda, también poseen indudable interés político, sobre todo si se insertan dentro de Programas de Ajuste Estructural.

*Fig. 33: Actores y requerimientos de información*

ACTORES \ NIVELES	ESTRATÉGICO	TÁCTICO	OPERATIVO
Político			
Coordinación			
Político Ejecutivo			
Ejecutivo			

*Fig. 34: Enfoques de evaluación y tipo de información*

ENFOQUES \ NIVELES	ESTRATÉGICO	TÁCTICO	OPERATIVO
Geográfica			
Temática			
Sectorial			
Programas			
Instrumentos			
Puntuales			

Como instrumento operativo dentro de las evaluaciones, en lo que se refiere a las necesidades de información estratégica y táctica, puede ser útil incluir en todos los estudios una tabla de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda que presentaría valoraciones numéricas (en una escala de 1 —nulo cumplimiento— a 4 —cumplimiento máximo—) y que podría incorporar los criterios políticos generales del sistema español que surgirán de la futura Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, más todos aquellos que forman parte del cuerpo de doctrina de la Cooperación Española<sup>95</sup>.

Esta tabla tendría una utilidad estadística, al tiempo que un evidente interés político, tanto para las instancias no directamente relacionadas con la cooperación como para las situadas en el nivel de coordinación o en el nivel político-ejecutivo.

Los organismos de coordinación deben, evidentemente, conocer los resultados de todas las evaluaciones que se llevan a cabo. Sus necesidades de información no estarán referidas, en general, a cuestiones de gestión, sino que se situarán también en planos más generales, geográficos o sectoriales, donde coordinar es más conveniente y factible.

El Consejo de Cooperación para el Desarrollo, como punto de encuentro entre las entidades de la administración y la sociedad civil y como entidad de seguimiento, encontrará elementos útiles para su trabajo en cualquier tipo de evaluación.

En el tercer nivel considerado, político-ejecutivo, el MAE y la SECI-PI, así como el MEH y la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa deberán obtener información que les permita tomar decisiones relativas a la planificación de la ayuda.

*Fig. 35: Valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda (ejemplo)*

OBJETIVO	PRIORIDAD RELATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN <sup>2</sup>
Reducción de la pobreza	Principal	3
Promoción del desarrollo sostenible	Significativo	1
Defensa de los Derechos Humanos	—	
Fortal. de instituciones democráticas	—	
Promoción desarrollo sector privado	Principal	4
Atención de situación de emergencia	—	
Potenciación relaciones internacionales de España	(Significativo)	2
...		

(1) Principal o Significativo, según los objetivos de la intervención. Si no procede, marcar con un —. En el caso de que el objetivo no sea explícito pero que el evaluador lo considere importante, señalar entre paréntesis.

(2) 1=objetivo no cumplido; 2=objetivo cumplido de manera limitada (pocos beneficios significativos en relación con los costes); 3=objetivo cumplido (obtención de los beneficios esperados); 4=objetivo cumplido muy satisfactoriamente (beneficios que exceden los esperados o cumplidos de manera muy positiva).

Será útil para estas instituciones, entonces, conocer la eficacia y eficiencia de las intervenciones en sectores determinados o en países específicos, atendiendo a la necesaria especialización que las propias características de la economía y la sociedad española imponen a su política de ayuda y a los requisitos de coordinación y potenciación de la complementariedad que surgen de los organismos internacionales de los que España forma parte, especialmente la Unión Europea y el CAD de la OCDE.

Desde esta instancia también surgirán iniciativas para evaluaciones conjuntas o en colaboración con otros donantes, con contrapartes o con los diversos actores que participan en las intervenciones de la Cooperación Española.

Las evaluaciones temáticas, finalmente, podrían contribuir a que los organismos de este nivel verificaran la manera en que se trabaja en áreas que son definidas políticamente como prioritarias para asegurar el desarrollo de los beneficiarios. Si el enfoque de género o la promoción del sector privado pasan a formar parte integrante de la definición de

desarrollo que se adopte, un estudio acerca de estos temas puede resultar central para analizar cómo se materializan en actuaciones concretas.

Las unidades operativas situadas en el nivel ejecutivo poseen necesidades más cercanas a la gestión de las ayudas que las analizadas hasta ahora, aunque esto en ningún caso significa que las enseñanzas políticas no sean relevantes para la realización de su trabajo.

En este sentido, es más probable que requieran la puesta en marcha, sobre todo, de evaluaciones puntuales, ya sea de proyectos de desarrollo, de intervenciones de asistencia técnica o de operaciones de ayuda humanitaria o de emergencia.

En algunos casos serán útiles también las evaluaciones de programas, especialmente de ayuda alimentaria, o de los instrumentos que gestionan directamente.

Las valoraciones de múltiples intervenciones, más generales y con menor profundidad, aunque evidentemente tendrán un elevado interés, les proporcionarán menos información sobre la administración específica de sus fondos.

Para este tipo de análisis, se propone la creación de una tabla de valoración del desempeño de la intervención, que recogerá información cuantitativa y cualitativa sobre los proyectos.

*Fig. 36: Valoración del desempeño de la intervención (ejemplo)*

Código de la Evaluación:				
Denominación de la Evaluación:				
País:				
Enfoque de Evaluación				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. PERTINENCIA				
¿Se corresponde el proyecto con las prioridades de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de los beneficiarios desde la definición de la intervención?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de desarrollo del país receptor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
¿Han cambiado las prioridades de la Cooperación Española?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>2. EFICACIA</b>				
¿Se han alcanzado todos los resultados previstos del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha contribuido el proyecto a alcanzar el objetivo global de desarrollo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>3. EFICIENCIA</b>				
¿Se han respetado los presupuestos iniciales?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>4. IMPACTO</b>				
¿Se ha logrado un impacto positivo sobre los beneficiarios directos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos positivos no previstos sobre los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos negativos no previstos sobre los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>5. VIABILIDAD</b>				
¿Se mantienen los beneficios de la intervención?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de las actividades?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



	1	2	3	4
¿Se ha realizado un análisis suficiente de las políticas de apoyo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha beneficiado a los colectivos más vulnerables?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha actuado sobre las diferencias de género?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha promovido un progreso tecnológicamente apropiado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha velado por la protección del medio ambiente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
6. VISIBILIDAD				
¿Se recuerda positivamente a la Cooperación Española?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se recuerda positivamente a los técnicos españoles?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
7. ASPECTOS METODOLÓGICOS				
¿Ha sido correcta la formulación de la intervención según el EML?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido útil el sistema de indicadores predefinido?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido bien identificadas las fuentes de verificación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido apropiados los métodos de recopilación y análisis de los datos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿El proyecto ha producido información suficiente para su evaluación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios Generales				
RESPUESTAS: <i>1=Negativa — 2=Escasamente positiva — 3=Positiva — 4=Muy positiva</i>				

Como se señalaba más arriba, los distintos tipos de evaluaciones podrán proporcionar informaciones valiosas a todos los actores, en mayor o menor medida. El problema fundamental al que el sistema de evaluación debe dar respuesta consiste en identificar las necesidades de cada uno de ellos y en lograr que participen de manera activa en la identificación de intervenciones o instrumentos que serán valorados, así como en el resto de las fases de la evaluación.

## Notas

80. Este capítulo está basado principalmente en Riquelme (1993a, 1993b y 1993c), Fernández y Soletto (1994 y 1995), AECE (1996, 1997a, 1997b y 1997c), Cascante (1994), Martínez (1995).

81. Como ya se ha señalado, en el momento de redactar este informe se encuentra en trámite de aprobación por las Cortes Generales la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la cual se redefinen los Órganos de la Administración del Estado encargados de gestionar la Cooperación Española. Más adelante se analizan las implicaciones (ver capítulo 3 de esta Sección del informe) que tiene la nueva normativa en el sistema de evaluación propuesto en este estudio.

82. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A: Proyectos de Ley, Núm. 81-1, 16 de septiembre de 1997.

83. Real Decreto 2399/1977, de 19 de septiembre, por el que se modifica el R.D. 509/1977, de 25 de febrero.

84. Véase Rodríguez-Carmona, A. y Ruiz, P (1997).

85. Hasta la fecha se han constituido dos comisiones, la de *Seguimiento Legislativo* y la de *Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional* (PACI).

86. Esta D.G. cuenta, por su parte, con tres Subdirecciones Generales: Bilaterales con Europa y Países OCDE; Países no Europeos; y Multilaterales y Cooperación Aérea, Marítima y Terrestre.

87. La DGRCC cuenta con las Subdirecciones Generales de Relaciones Culturales Internacionales; la de Acción Cultural Exterior y la de Relaciones Científicas Internacionales.

88. Véase el folleto "AECE. Información General", SECIPI, MAE, 1996.

89. Específicamente, su composición es la siguiente:

Presidente: El Presidente de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Vicepresidente: El Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Vocales:

El Secretario General de Política Exterior y para la Unión Europea.

El Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

El Director General del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

El Director General de Política Exterior para África, Asia y Pacífico.

Dos representantes del Ministerio de Economía y Hacienda.

Un representante del Ministerio de Educación y Cultura.

Un representante del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Secretario: El Vicesecretario General de la AECE, que participa con voz pero sin voto.

90. El proyecto de ley plantea que las OTC estarán adscritas orgánicamente a la Embajada y funcionalmente a la AECE.

91. El R.D. 1527/1988, de 11 de noviembre (1.2.a) prevé en su artículo 1º Cuatro, la creación de la OPE a la que corresponde tanto la elaboración de los PACI como las correspondientes Memorias para la evaluación de la situación resultante de aquellos.

92. Según NORAD (1997, p. 24): "En el nivel superior –estratégico–, la evaluación se lleva a cabo en relación con los objetivos globales a largo plazo. Ello interesa especialmente a la hora de valorar las condiciones externas que afectan al desarrollo, las cuestiones de asignación de recursos y en qué medi-

da las actividades individuales correspondientes a varios objetivos parciales están en conformidad con los objetivos globales”.

93. La agencia noruega, NORAD (1997, p. 24), señala a este respecto: “En el nivel táctico la atención debe dirigirse a los recursos y si éstos están empleándose de manera que produzcan el efecto deseado; por ejemplo, que se alcancen las metas de los proyectos y programas. Las valoraciones a este nivel también se ocupan de aspectos tales como el coste-eficiencia y los impactos no previstos del proyecto”.

94. Aunque las evaluaciones geográficas pueden ser interesantes para un coordinador en el terreno o un responsable de país, el grado de profundidad en el análisis de las intervenciones concretas es necesariamente menor que en las evaluaciones puntuales y, por lo tanto, su utilidad para la gestión es menos evidente.

95. Basada en la utilizada por la cooperación del Reino Unido. Ver ODA (1994, p. 16).



### 3. La gestión del ciclo del proyecto en la Cooperación Española

Como ya se ha señalado, el año 1998 marca una nueva etapa para la Cooperación Española en muchos aspectos vinculados con la Gestión del Ciclo del Proyecto. La aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, junto con la instauración de nuevos mecanismos y orientaciones para la GCP en la AECI inspirados en el EML, permitirán una definitiva homologación de las actuaciones de España con las del resto de las Agencias donantes, que han asumido con anterioridad procedimientos normalizados y racionalizados en la gestión de sus actuaciones.

Este cambio metodológico se apoya en la utilización de una Guía que plantea la sistematización de cuatro de las etapas de la GCP:

- Identificación.
- Formulación.
- Seguimiento.
- Finalización.

A cada una de ellas se dedica un capítulo en la introducción de la Guía, en la que se explica el papel que desempeñan en el ciclo, cuáles son sus aspectos centrales y cómo abordar las diferentes cuestiones que se tratan en las mismas. La Guía se completa con un documento específico (en forma de ficha o formulario) para cada etapa y otro documento de instrucciones para rellenar el anterior.

La fase de evaluación no se aborda en esta metodología, ya que es por definición una actividad externa al organismo que gestiona la ayuda. No obstante, se señala que en los informes de seguimiento y

final se solicitarán ciertas valoraciones complementarias que contribuirán a facilitar la evaluación de resultados y efectos de las intervenciones de la Cooperación Española.

Tanto la ley como la Guía permiten deducir cómo se estructurará la GCP. La definición de las etapas contribuirá a clarificar la división de funciones de los técnicos y de los responsables de la identificación, formulación, aprobación, financiación y seguimiento.

A continuación, se comentan más detalladamente las fases, con la finalidad de establecer diferencias con la gestión del ciclo seguida hasta el momento y delimitar los procedimientos e informaciones útiles para el sistema de evaluación de resultados y efectos.

### 3.1. Programación

La fase de programación en la Gestión del Ciclo del Proyecto puede ser entendida de dos maneras. La primera hace referencia a la definición general de las orientaciones y de los principios de la política de cooperación para el desarrollo. La segunda tiene que ver con la tarea de materializar ordenadamente esas orientaciones y principios mediante instrumentos de planificación que sirvan para señalar los objetivos y resultados que la política de cooperación debe alcanzar.

En lo que concierne al *primer nivel*, el marco político y jurídico de la cooperación española para el desarrollo se ha ido configurando mediante un lento proceso de definición de las orientaciones y normas que la regulan.

En el plano jurídico, España, a diferencia de otros países del entorno europeo (Italia, Austria, Dinamarca o Suecia), no ha contado hasta ahora con una norma con rango de Ley que defina los aspectos fundamentales de su cooperación. La regulación de los programas de ayuda se ha venido realizando, ya mediante normas *ad hoc* de carácter administrativo (Reales Decretos, Órdenes Ministeriales, etc.) sobre aspectos concretos; ya mediante la firma de Tratados y Convenios internacionales que formalizan las relaciones bilaterales de cooperación o la participación de España en los organismos internacionales de desarrollo<sup>96</sup>.

En lo que concierne al *segundo nivel*, referido a la planificación de los objetivos y resultados de la política de cooperación, la CICI debe someter a la aprobación del Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, dentro del primer semestre de cada año natural y

previamente a la presentación en Consejo de Ministros del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, la propuesta del PACI del ejercicio siguiente. Además, a principios de cada año la CICI debería aprobar las líneas estratégicas de cooperación para el desarrollo del año siguiente, líneas a las que deben someterse todos los órganos de la Administración que participan en esta política.

Desde 1987, la SECIPI ha elaborado las sucesivas propuestas de los PACI que han sido elevadas por la CICI al Consejo de Ministros para su aprobación. El contenido de los PACI ha ido evolucionando a lo largo de los últimos años, incorporando cada vez con mayor exactitud las previsiones de los diferentes Departamentos sobre cooperación internacional y poniendo especial énfasis en la parte de esta cooperación considerada como AOD. Sin embargo, y a pesar de haber sido el principal mecanismo planificador, el PACI se ha limitado a servir como instrumento estadístico, centrado en la estimación cuantitativa de los recursos destinados a cooperación.

Las modificaciones que introducirá la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo estipulan que la programación se realizará a través de Planes Directores y Planes Anuales. El Plan Director se formulará de manera cuatrienal, a propuesta de la SECIPI, y contendrá el desarrollo de las líneas directrices establecidas por las Cortes Generales, señalando objetivos, prioridades y los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la Cooperación Española a medio plazo. Los Planes Anuales, por su parte, desarrollarán con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director. Sobre la base de estos Planes se podrá elaborar la estrategia de la Cooperación Española con el país receptor de la ayuda.

Las enseñanzas surgidas de la evaluación *ex post* deberán servir como insumo para la elaboración de estos instrumentos de planificación. La retroalimentación en este aspecto parece sencilla ya que es la OPE la encargada de ambas tareas.

#### Recuadro 5: Proceso de toma de decisiones sobre proyectos

La *iniciativa* de un programa o proyecto de cooperación puede partir de las contrapartes, de cualquier departamento / ministerio, de las embajadas y oficinas técnicas de cooperación en el extranjero o de otros organismos autónomos y administraciones públicas.

Las *Comisiones Mixtas* son órganos intergubernamentales bipartitos que con periodicidad anual o bianual establecen los compromisos españoles en materia de cooperación para el desarrollo, así como las aportaciones del país receptor.

Las *Comisiones de Planificación, Seguimiento y Evaluación* se encargan, también de modo bipartito, de la gestión de la cooperación acordada. En aquellos casos en que no existe la Comisión Mixta, la Comisión de Planificación asume sus funciones.

### 3.2. *Identificación*

La mayoría de los tratados de cooperación entre España y los países en desarrollo establecen un mecanismo bipartito para la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de las intervenciones, llamado de manera genérica Comisión Mixta. Las Comisiones Mixtas están integradas por representantes de la Administración española y del país signatario, que conforman las correspondientes delegaciones. Sus reuniones son periódicas —en general cada dos o tres años— alternativamente en Madrid y en la capital del país concerniente. Los acuerdos adoptados en su seno quedan reflejados en un Acta.

Normalmente, a lo largo del periodo que media entre dos reuniones de Comisión Mixta se van perfilando los nuevos programas y proyectos de cooperación:

- algunos son continuidad de los que ya se están ejecutando;
- otros son el resultado de estudios realizados en el marco de la cooperación bilateral;
- otros son posibilidades que surgen a partir de reuniones o conferencias internacionales;
- por último, las autoridades o instituciones locales y los agentes españoles pueden proponer la realización de algún proyecto nuevo que les interese.

El procedimiento más habitual es el siguiente (Riquelme, 1991): el responsable de país en cada Instituto de la AECI es el encargado de la preparación de la Comisión Mixta. Una vez fijada la fecha de la reunión se solicita a la Embajada de España un informe del Coordinador General de la Cooperación Española sobre las pretensiones de financiación de las autoridades locales<sup>97</sup>.



El informe del Coordinador debe analizar las solicitudes presentadas y efectuar recomendaciones sobre ellas. Con este informe y los datos de que disponga el responsable del país (especialmente los referidos a recursos presupuestarios y a la participación de otras instancias de la administración española en los proyectos), el Coordinador —en consultas con el Subdirector General competente— elabora un informe ejecutivo destinado al Director General, proponiendo el paquete de cooperación que podrá comprometerse en la Comisión Mixta.

La oferta española se establece de acuerdo con el siguiente esquema<sup>98</sup>:

- Proyectos singulares:
  - a) continuación de los proyectos en curso de ejecución;
  - b) nuevos proyectos.
- Estudios y otra Asistencia Técnica.
- Ayuda de Equipamiento.
- Ayuda Alimentaria.
- Becas.
- Ayudas a ONGD.

Establecida la oferta española, se comunica ésta a la Embajada de España para que sea puesta en conocimiento de las autoridades locales. La comunicación contiene todos los elementos de información que el Embajador de España y el Coordinador General deben poseer sobre las razones consideradas para el establecimiento de la oferta de cooperación. Esto se hace para el caso de que la Embajada deba iniciar un proceso de negociación para llegar a un acuerdo<sup>99</sup>. Obtenido el acuerdo de la contraparte, éste se formaliza en la Comisión Mixta y se refleja en el Acta de la reunión, cuando ésta tiene lugar.

Para homogeneizar los procedimientos en los distintos países, la nueva Guía de gestión establece una ficha tipo de identificación, que estará integrada en la red informática de la AECI y será accesible a todo el personal implicado en la gestión de la intervención propuesta. Se pretende que su utilidad radique no sólo en las posibilidades de control y tratamiento estadístico de la información, sino en que los datos que contenga posibilitem, en fases posteriores, la emisión de un juicio sobre su continuidad en función de unos criterios de prioridad para la Cooperación Española.

A la vista de la ficha de identificación, si se considera que el proyecto debe seguir siendo estudiado, se elaborará el documento de formulación del proyecto.

### 3.3. *Formulación*

Según la Guía de gestión de proyectos, el documento de formulación será preparado conjuntamente por la UCE y el departamento responsable del país beneficiario, que lo presentarán a la AECI para su aprobación. Una vez aprobado el documento de formulación, la decisión se comunicará a la UCE que, a su vez, informará a los responsables del proyecto en el país beneficiario. En caso de aceptación por ambas partes se incluirá en la siguiente reunión de la Comisión Mixta y se procederá a la adjudicación presupuestaria correspondiente.

Se ha diseñado en esta metodología una ficha de formulación que será válida para todas las acciones emprendidas por la AECI y contará con varias partes diferenciadas: identificación de la acción y de las unidades e instituciones responsables de su gestión, datos sobre la formulación reflejados en un formulario que contenga los elementos relativos al Enfoque del Marco Lógico (análisis de participación, discusión de problemas, objetivo específico, resultados, actividades, recursos, indicadores, fuentes y factores externos) y referencia a factores de desarrollo, incluyendo un análisis de riesgos.

### 3.4. *Ejecución y seguimiento*

Los agentes de ejecución de las intervenciones de la Cooperación Española son múltiples, aunque como tendencia general es posible afirmar que la ejecución directa pierde peso frente a la que se realiza a través de terceros (contrapartes locales, empresas u ONGD). Con respecto a los mecanismos, además de los proyectos, programas o asistencias técnicas puntuales, existe una gran variedad de instrumentos formalizados para la canalización de algunas de las actividades que se realizan en campos específicos, sobre todo en Iberoamérica.

Más allá de los Tratados y Convenios de Cooperación, algunos instrumentos derivan de compromisos asumidos en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. En cuanto a su gestión, algunos son responsabilidad exclusiva de la AECI, otros son co-administrados junto con distintos Ministerios y ciertos instrumentos están situados fuera del control del MAE. Considerando la tipología de actividades de cooperación, la mayor parte de los instrumentos podrían ser encasillados en la categoría de la asistencia técnica.

### Recuadro 6: Matriz de Planificación de Proyecto y evaluación

La Matriz de Planificación sintetiza los elementos del proyecto y refleja el contenido del documento de formulación.

La primera columna (resumen de objetivos y actividades), junto con la especificación de los recursos comprometidos, describe las relaciones y a la viabilidad del proyecto.

- La aplicación de los recursos en tiempo y forma para la ejecución de las actividades habrá sido necesaria para contribuir a la eficiencia y a la viabilidad del proyecto.
- La consecución de los resultados planteados informará sobre la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la viabilidad de la intervención.
- El alcance del objetivo específico advertirá sobre la pertinencia, la eficacia, la viabilidad y el impacto del proyecto ejecutado.
- La contribución al objetivo general de desarrollo será una información útil para emitir un juicio sobre la pertinencia, el impacto y la viabilidad de la intervención.

OBJETIVOS RESULTADOS Y ACTIVIDADES	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	HIPÓTESIS
Objetivo Global				
Objetivo Específico				
Resultados				
Actividades		Recursos		
				Hipótesis Previa

La segunda columna incluye los indicadores, definidos en el EML como las normas de realización que hay que alcanzar a fin de lograr una meta. En este sentido, los indicadores serán elementos básicos para informar sobre los objetivos y, por tanto, sobre los resultados y efectos de las intervenciones.

Los factores externos, supuestos o hipótesis son acontecimientos, condiciones o decisiones necesarias para el éxito de un proyecto pero que están en gran parte o totalmente fuera del control de la administración del proyecto. El análisis de la evolución de dichos supuestos a lo largo del ciclo del proyecto arrojará información fundamental para poder pronunciarse sobre los factores de desarrollo.

Fuentes: AECI (1997d): *Metodología de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo*. NORAD (1993).

En general, dentro de la cooperación bilateral con Iberoamérica, los proyectos o grupos de proyectos son englobados por las Comisiones Mixtas en cuatro áreas temáticas: (i) modernización institucional<sup>100</sup> y

refuerzo de las capacidades del país para satisfacer sus necesidades sociales básicas; (ii) formación de recursos humanos; (iii) modernización de los sectores productivos y mejora de las infraestructuras; y (iv) cooperación cultural<sup>101</sup>. Dentro de cada una de esas áreas se realizan intervenciones de distinto tipo, desde los proyectos de Desarrollo Rural Integrado<sup>102</sup> hasta los programas de apoyo a las PYMES<sup>103</sup>, pasando por la promoción de la salud pública y la educación básica, la mejora de la condición de la mujer, la modernización del sistema financiero<sup>104</sup>, o la planificación energética.

Un modelo de ejecución que se ha mantenido en el tiempo en diversos países latinoamericanos es el de la cooperación técnica ligada a proyectos. El personal expatriado contratado por la AECI es responsable de ofrecer asistencia técnica a la entidad, generalmente pública, a la que es asignado en el país receptor, compaginando esta labor con la identificación, formulación y ejecución de proyectos en los que participa dicha institución receptora. Identificado el proyecto, si es de interés para la Cooperación Española, los asistentes técnicos participan en su formulación y se incluye en el listado de financiaciones posibles. En el caso de ser financiado puede ocurrir que este personal se asigne a la gestión de dicho proyecto. De esta forma la asistencia técnica se transforma en ejecución directa de acciones puntuales de la Cooperación Española.

En Guinea Ecuatorial, país de enorme protagonismo en la cooperación técnica española, la actuación se ha asentado en una gestión basada en expatriados españoles que manejan recursos oficiales; la participación de la contraparte ecuatoguineana, no siempre alcanza el nivel deseable, por las características especiales del país. En el resto de las áreas con presencia de la Cooperación Española, la participación de personal expatriado es menor.

En la nueva Guía se incluye un documento o formulario de seguimiento de proyectos, que será utilizado para cualquier tipo de intervención. Así, a partir del comienzo de la ejecución se realizará el seguimiento periódico del proyecto por parte de la entidad ejecutora, conjuntamente con las instituciones responsables, tanto españolas o internacionales como locales.

Por otro lado, en el proyecto de ley se señala que, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros departamentos ministeriales, la AECI será el órgano de gestión de la política española de cooperación. Junto a ello, se resalta el papel de las OTC como ejecutoras de los recursos de la cooperación oficial en su demarcación. Asimismo se identifica a

los siguientes agentes como ejecutores de los programas y proyectos de cooperación: ONGD, empresas, universidades, organizaciones empresariales, sindicatos y otros agentes sociales.

### 3.5. *Finalización y evaluación*

A la conclusión del proyecto se realizará un informe final que deberá ser conocido por todos los agentes implicados. En la Guía se propone un modelo de informe de finalización de proyecto, que por su ambición podría llegar a considerarse una evaluación de cierre o de fin de proyecto.

En el proyecto de ley se señala que la SECIPI tiene la responsabilidad de evaluar 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.

Del análisis de la Guía se desprende que la información derivada de los informes de seguimiento podrá servir para la realización de evaluaciones intermedias por evaluadores externos al proyecto.

Es necesario decir que las evaluaciones que se han realizado hasta fines de 1997 han sido consecuencia de esfuerzos aislados y poco sistemáticos que, por otra parte, no han dado lugar a una amplia difusión de las enseñanzas.

En 1991, en el marco de un estudio acerca de la eficacia de los mecanismos de retroalimentación de información en los países de la Comunidad Europea, el consultor en temas de evaluación Basil Cracknell realizó una visita a España para analizar estos aspectos<sup>105</sup>. Sus conclusiones, aunque optimistas, reflejaban también algunas de las debilidades del sistema español: ausencia de evaluaciones de impacto “profundas” (sobre todo en el nivel de proyectos), escaso interés por distribuir en la AECI estudios de otros donantes (especialmente de la Comunidad Europea) y muy escasa retroalimentación derivada del seguimiento o evaluación hacia los medios de comunicación, el parlamento y el mundo académico. Además, este informe constataba la existencia de problemas de gestión, sobre todo relacionados con la dispersión de entidades donantes y con la limitada relación de la OPE con la AECI en términos de canalización de enseñanzas. Este diagnóstico es corroborado por autores como Alonso (1997a y 1997b).

Desde entonces, sin embargo, la Agencia ha realizado algunos esfuerzos de evaluación que merece la pena destacar:

- i) Una evaluación de país, denominada “Evaluación Final del Programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano, 1992-1995”, realizada en el último semestre de 1995. La evaluación-país de Perú fue una iniciativa que se originó en la oficina de cooperación en el terreno, según un compromiso asumido en la Tercera Reunión del Comité Mixto Paritario de Cooperación Técnica Hispano-Peruana. El trabajo fue realizado por un consorcio de empresas consultoras españolas, cuya propuesta fue seleccionada en un concurso por invitación al que se presentaron nueve entidades. El equipo de evaluación, compuesto por cinco personas (dos españoles y tres peruanos), se ocupó de revisar 28 proyectos activos o finalizados en el cuatrienio 1992-1995. El análisis fue individual —por proyecto— y sectorial<sup>106</sup>. Metodológicamente, los términos de referencia de la evaluación requirieron información acerca de la eficacia del programa de cooperación en su conjunto, del impacto de los proyectos y de su viabilidad. También se hizo hincapié en la necesidad de valorar la influencia medioambiental y las relaciones de género de las intervenciones. Finalmente, se solicitó una evaluación de los instrumentos de programación, gestión y seguimiento utilizados por el programa.

El trabajo dio lugar a un documento que, a consideración de sus usuarios, ha sido útil para las tareas de programación de la cooperación en Perú. El esfuerzo de sistematización fue importante, aunque la heterogeneidad de las intervenciones valoradas y la escasa definición previa de criterios han provocado que las conclusiones y enseñanzas de la evaluación no se hayan retroalimentado hacia otras instancias de la administración de la Cooperación Española.

- ii) Varias evaluaciones de proyectos en marcha o recién finalizados, concentradas sobre todo en los países que son responsabilidad de la Subdirección General de Cooperación con África Austral, Asia y Oceanía<sup>107</sup> del ICMAMPD; también se ha evaluado de esta forma un proyecto en Guinea Ecuatorial. Las evaluaciones de proyectos en África y Asia fueron contratadas externamente a empresas consultoras. En casi todos los casos, su iniciativa se

sitúa en la Subdirección General señalada. Se trata, también en la mayoría de las oportunidades, de evaluaciones intermedias. La tipología de las intervenciones estudiadas varía entre proyectos ejecutados directamente por la AECI o por alguna empresa pública española (es el caso, por ejemplo, de RENFE) y proyectos ejecutados por ONGD. La metodología empleada ha consistido, básicamente, en estudios de gabinete y visitas cortas al terreno para realizar entrevistas a informantes clave.

Como en la evaluación-país de Perú, estas evaluaciones son consideradas de utilidad por la Subdirección responsable, pero sus conclusiones son apenas visibles fuera de este ámbito. Sin embargo, al tratarse de evaluaciones esencialmente formativas cuyas enseñanzas se aplican casi en exclusividad al proyecto en cuestión, el problema resulta de menor gravedad que en el caso anterior.

- iii) Las “visitas de evaluación” y las auditorías técnicas que se realizan a proyectos cofinanciados a través del programa de subvenciones a ONGD. Las visitas consisten en la realización de giras por áreas geográficas determinadas para el control de las acciones cofinanciadas<sup>108</sup>. En la mayoría de los casos se revisan proyectos en ejecución, o eventualmente recién finalizados, por lo que se trata más de una actividad de seguimiento que de una evaluación de impacto.

Los funcionarios desplazados al terreno<sup>109</sup> realizan diversas entrevistas para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto: con el embajador de España, el coordinador de la cooperación en el terreno, el responsable de la ONGD española si estuviera presente y con miembros de las contrapartes. Posteriormente se visita el sitio en el que se lleva a cabo la tarea de desarrollo. A partir de los datos recogidos se elabora un breve informe por proyecto que incluye una descripción general, un resumen de lo realizado y unas conclusiones. Con todos los informes se redacta una valoración global de la visita. El documento final de la evaluación, de circulación restringida, es elevado al Secretario de Estado.

- iv) Otras evaluaciones de instrumentos específicos de la Cooperación Española, como la del Programa Intercampus (actualmente denominado Programa Interuniversitario/E-AL), el Programa de Becas o el Programa de Ciencia y Tecnología para

el Desarrollo (CYTED). Se refieren más bien a las modalidades de gestión y a la eficacia de algunos instrumentos de la Cooperación Española. Entre ellos es posible destacar: la valoración del sistema de becas para estudiantes iberoamericanos, encargada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) a la Fundación CEDEAL en 1995; el estudio-memoria de los resultados del Programa Intercampus en ese mismo año y la evaluación por un grupo de expertos de varios países del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) realizada entre 1991 y 1992.

Todas estas iniciativas, interesantes en sí mismas, fueron realizadas con criterios metodológicos *ad hoc* que abarcaron, por ejemplo, el juicio entre pares y la realización de encuestas de satisfacción a beneficiarios, aunque en general se centraron en estudios de gabinete de los documentos producidos por las distintas actuaciones. Los informes finales sufren algunos de los problemas que ya se han mencionado, aunque entre ellos destaca claramente la falta de difusión hacia otras esferas de la organización y hacia la opinión pública en general.

*Fig. 37: Gestión del Ciclo del Proyecto*

LA GESTIÓN DEL CICLO DEL PROYECTO		
	GCP Anterior	GCP Actual
Fases	Documentos	
Programación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratados/Convenios</li> <li>• PACI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratados/Convenios</li> <li>• Plan Director</li> <li>• Plan Anual</li> </ul>
Identificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas Comisión Mixta</li> <li>• Documento Identificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actas Comisión Mixta</li> <li>• Ficha Identificación <sup>(EMI)</sup></li> </ul>
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documento de Formulación <sup>(EMI)</sup></li> </ul>
Ejecución/ Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichas</li> <li>• Actas Comisión Seguimiento</li> <li>• Documentación administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de Seguimiento <sup>(EMI)</sup></li> <li>• Actas Comisión Seguimiento</li> <li>• Documentación administrativa</li> </ul>
Finalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Final <sup>(EMI)</sup></li> </ul>
Evaluación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe de Evaluación</li> </ul>
Retroalimentación y difusión		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manuales</li> <li>• Informes de Síntesis</li> <li>• Memorias</li> <li>• Material de apoyo para seminarios</li> </ul>



En definitiva, la ausencia de un sistema de evaluaciones y de una homogeneización metodológica y conceptual ha provocado que esfuerzos valiosos de información pierdan una parte importante de su utilidad, y que sus enseñanzas no hayan sido convenientemente retroalimentadas hacia las instancias de planificación, programación, identificación y ejecución.

Poco se puede decir de la evaluación *ex post* de acciones financiadas por otros organismos de la Cooperación Española. En el caso de las ONGD, hay algunos intentos en marcha de “autoevaluación” de proyectos, que suelen chocar con los recursos escasos de estas organizaciones.

## Notas

96. Sobre este tema, véanse la compilación de Pablo López Blanco (1989) y el informe de Irene López (1995).

97. El esquema formal de funcionamiento de las OTC con las contrapartes es el siguiente: la oficina de cooperación internacional, que pertenece al Ministerio de Relaciones Exteriores o de Planificación del país de que se trate, recoge los proyectos de demandantes de Cooperación Española y los presenta a la OTC. En este proceso se produce todo el ciclo de identificación, valoración y formulación. A veces se define la intervención durante seis meses o un año, y cuando se presenta formalmente a la Cancillería es ya un proyecto consensuado en los aspectos esenciales y en su presupuesto.

98. Cada Instituto de la AECI tiene su propio esquema o modelo de Comisión Mixta. Aquí se presenta la forma de trabajar de algunas de las Subdirecciones Generales de la AECI. Es importante destacar la heterogeneidad de modos de gestión.

99. El carácter estrictamente técnico, y no diplomático, de las funciones del Coordinador General supone que el Embajador de España y el Consejero Cultural o de Cooperación asumen las relaciones de negociación bilateral entre ambos países.

100. En el ámbito del fortalecimiento de las instituciones, consolidación del Estado de Derecho y el apoyo a procesos de pacificación, destaca la ayuda a los Consejos Supremos Electorales en Centroamérica, las distintas asesorías técnicas a instituciones de Justicia, el apoyo a la modernización de la previsión social, la cooperación penitenciaria y, de manera muy especial, el apoyo al desarrollo municipal. Dentro de este sector, son numerosos los países a los que se presta asistencia técnica en gestión presupuestaria y contable, definición de políticas en materia de libre competencia, protección del consumidor, privatización de las empresas públicas y regulación de sectores estratégicos.

101. En este ámbito, las líneas de actuación se han centrado en el refuerzo de las infraestructuras culturales, el apoyo a programas de creación cultural y los intercambios en los espacios literario, plástico y musical.

102. Los proyectos de *Desarrollo Rural Integral* (DRI) se dirigen a potenciar el sector primario. Estos proyectos suelen incluir otros componentes además del productivo, como el sanitario, el educativo y el habitacional y, cuando es necesario, la dotación de energía eléctrica.

103. En el ámbito de apoyo a la pequeña y mediana empresa, destaca la creación de fondos rotatorios y viveros de empresas y la construcción de diversos Fondos de Ayuda al Equipamiento (FAE). El apoyo a programas de cooperación empresarial y de Universidad-Empresa es otro de los aspectos destacados en este sector de cooperación.

104. Para la modernización del sistema financiero se desarrolla un programa de asistencia técnica y formación en el ámbito del crédito local, “*Las Cajas de Ahorro, modelo de institución financiera con*

*vocación social*", puesto en marcha en la República Dominicana, Perú, Chile, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Honduras y México. El programa cuenta con el respaldo de la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y del Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID).

105. Informe de Basil Cracknell a la DG VIII/A/2 de la Comisión Europea, en el marco del programa "*EEC Commission and Member States Review of Effectiveness of Feedback Mechanisms*", de fecha 25 de marzo de 1991 (mimeografiado).

106. Las actividades fueron agrupadas en cuatro sectores: educación y cultura, agricultura, industria y energía y desarrollo social y apoyo institucional.

107. Concretamente, se trata de los siguientes: sector sanitario en Guinea Ecuatorial; desarrollo integral de la Isla de Camiguín (Filipinas); programa de reforestación en Camiguín; corredor ferroviario de Luanda (Angola); puesta en explotación de la Fazenda Experimental Agrícola Funda (Angola); mantenimiento de la red eléctrica de Luanda (Angola); hospital José Macamo de Maputo (Mozambique) y lucha contra el bocio endémico (China).

108. En los últimos años se llevó a cabo una inspección en Centroamérica (enero-febrero de 1995) y otra en Marruecos, Túnez y Jerusalén (febrero de 1996). En 1997 se visitaron Bolivia, Ecuador, Guatemala, Jordania y el Líbano.

109. Hasta principios de 1997, la Unidad de ONG era responsabilidad de la OPE, por lo que los funcionarios desplazados solían ser el Jefe de esta Oficina y alguno de sus colaboradores. Desde entonces, y a partir de la reestructuración administrativa que situó a esta Unidad en la órbita del Gabinete de la AECI, las visitas son realizadas por las Jefas de Servicio.

## 4. El sistema de evaluación

En este capítulo se analizan los componentes esenciales de un sistema de evaluación tipo (principios, estructura organizativa y funciones), así como las diferentes fases del ciclo de una evaluación. Su objetivo es revisar la doctrina habitual proveniente de organismos internacionales junto con algunas experiencias que pueden resultar relevantes como ejemplos concretos. En lo que respecta a aspectos normativos y preceptivos, el CAD y otras organizaciones donantes son las fuentes documentales más relevantes. Para el estudio de la estructura y las funciones, la experiencia internacional ofrece información útil que contribuye a la elaboración de propuestas aplicables al caso de España.

### 4.1. *Principios*

En los Principios del *CAD* para una Ayuda Eficaz (1995a, pp. 179 y ss.) se señalan cinco características como la base de un sistema de evaluación:

- necesidad de una definición metodológica y organizativa previa y clara que dé lugar a la política de evaluación;
- imparcialidad e independencia de la función de evaluación con respecto a los mecanismos establecidos para la elaboración de las políticas de ayuda;
- transparencia del ejercicio de evaluación y difusión amplia de los resultados;
- retroalimentación de los informes hacia niveles operativos y de toma de decisiones

- cooperación entre los países donantes y los beneficiarios. Estos principios son también compartidos por el *Banco Mundial* (1994, p. 3), que los engloba en cuatro capítulos:
- independencia con respecto al personal directivo en todas las etapas del proceso;
- utilidad, garantizada por la participación en las evaluaciones de funcionarios, prestatarios, cofinanciadores y beneficiarios
- credibilidad, basada en la objetividad, el rigor y la imparcialidad del trabajo, así como en la calidad profesional del personal;
- transparencia, a través de la distribución de los informes de manera amplia y no restrictiva.

Considerando su experiencia, la Unidad de Evaluación de la *DG VIII de la Comisión Europea* planteaba en una nota de 1992<sup>110</sup> una reflexión sobre las orientaciones futuras de su trabajo alrededor de tres temas, que también pueden ser considerados como líneas guía generales en lo que se refiere a la estructuración del sistema:

- reforzar la integración de la unidad en la estructura operativa de la Dirección General (sobre todo con los responsables geográficos);
- internalizar la función, reforzando la participación del resto de los servicios en la preparación, seguimiento y difusión de enseñanzas de las evaluaciones;
- mejorar la retroalimentación de resultados, definiendo un marco interno organizativo adecuado.

En resumen, no existen grandes diferencias conceptuales sobre los lineamientos que guían los sistemas de evaluación en la mayoría de los donantes. Los principios pueden ser sintetizados en cuatro grandes capítulos, que se hacen operativos y se materializan a través de una serie de estrategias y actuaciones específicas:

1. *rigor* del sistema a través de una definición de metodologías de evaluación contrastadas para los diferentes instrumentos y *credibilidad* por la adopción de definiciones políticas y organizativas claras;
2. *independencia* al situar las funciones del organismo encargado de la evaluación de forma externa con respecto a las instancias

de gestión y ejecución de las ayudas, y proporcionándole cierta autonomía para programar las tareas que serán realizadas; el sistema, además, debe garantizar la imparcialidad de los evaluadores a través de una cuidadosa selección de ofertas;

3. *utilidad* del ejercicio de evaluación por la integración del organismo que promueve las evaluaciones en la estructura institucional que gestiona la ayuda, y sobre todo por la participación continua de los diferentes actores implicados en la evaluación, desde los propios beneficiarios hasta los funcionarios de todas las instancias de la agencia donante, pasando por las instituciones del país receptor; este principio estará además en relación con la pericia profesional de los evaluadores, ya que un trabajo de calidad será recibido de mejor grado y sus recomendaciones tienen más posibilidades de ser aceptadas por los gestores; la utilidad, finalmente, se garantiza definiendo canales de retroalimentación que sean flexibles, rápidos, precisos, de fácil acceso y que contribuyan a que las enseñanzas se integren en el trabajo cotidiano de la administración;
4. *transparencia*, por la difusión lo más amplia posible hacia el público en general de los resultados de las evaluaciones y, eventualmente, por el sometimiento del propio sistema a un juicio crítico promovido por cualquiera de sus miembros o desde el exterior (una evaluación del sistema de evaluación, o “meta-evaluación”).

Estos principios y su materialización dejan un espacio de indeterminación en el que puede producirse alguna incompatibilidad, sobre todo entre la independencia y la utilidad o, en otros términos, entre la externalidad funcional y la integración estructural de la unidad de evaluación.

El problema consiste en que la situación administrativa de la unidad de evaluación, sumada a la contratación externa de los consultores, puede provocar que los resultados y las enseñanzas no sean asumidas por los gestores, perdiéndose por lo tanto la dimensión de utilidad del trabajo. Esto surge de la idea de que el proceso de evaluación debe ser suficientemente imparcial e independiente en relación con la planificación y ejecución de los proyectos para evitar conflictos de intereses y avalar su objetividad.

Como ya se ha afirmado, la imparcialidad y la independencia son fundamentales para asegurar la credibilidad y transparencia de esta función, ya que aseguran que en la evaluación no entren en juego

intereses personales o corporativos que puedan influir sobre las conclusiones y las recomendaciones que se formulen. No se trata de anular la subjetividad, que existirá siempre, sino de buscar miradas externas, poco *contaminadas* por los intereses que se generan en todos los procedimientos de asignación de recursos. Sobre este aspecto el CAD (1995a: 467) señala:

“El mejor medio para asegurar la imparcialidad y la independencia del proceso es separar la función de la evaluación de los servicios de ejecución responsables de la planificación y de la gestión de la ayuda al desarrollo. Para hacer esto, se podría constituir una unidad central de evaluación que informe directamente al Ministro de Cooperación o al jefe del organismo de ayuda al desarrollo, o incluso al Consejo de Administración o al Consejo de Gobernadores de dicho organismo”.

Sin embargo, sería un error asociar la necesaria independencia con la noción de externalidad administrativa. La imparcialidad se puede garantizar asignando la función a evaluadores ajenos a la iniciativa sobre la que se trabaja, pero la idea de crear una estructura externa *ad hoc* podría provocar la puesta en cuestión de dos principios fundamentales que deben estar asociados a la evaluación:

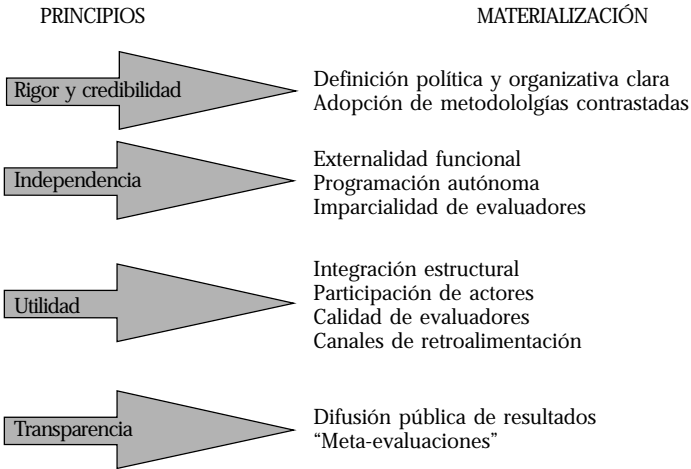
- el primero de ellos es el de *responsabilidad* (*accountability*, en la terminología habitual en inglés); las evaluaciones tienen como uno de sus objetivos básicos asegurar el conocimiento general acerca de la eficacia de la utilización de recursos públicos, y es la Administración quien debe dar cuenta de este uso;
- el segundo es el de la *utilidad* de la evaluación, ya descrito. Aunque no sea condición suficiente, sí parece necesario que las informaciones sean generadas directamente por una parte de la estructura institucional que gestiona la ayuda, con el fin de que sea más sencillo establecer canales ágiles de retroalimentación — tanto formales como informales— de las experiencias hacia todas las instancias de la administración involucradas en el proceso.

Son estos razonamientos los que aconsejan incluir en un mismo modelo la externalidad funcional de la evaluación (asegurando su independencia, en tanto *función* político-administrativa, de otras tareas de la organización encargada de gestionar la ayuda, y sobre todo de la ejecución) y la integración estructural de la unidad responsable. Esto es

---

*Fig. 38: Principios del sistema de evaluación*

---



una condición necesaria para asegurar que la evaluación no sea percibida como un control "desde fuera", aunque no resulta suficiente si además no se garantiza la participación activa de las distintas instancias administrativas, incluso aquellas que son evaluadas, en las distintas fases y etapas de la evaluación.

## 4.2. Modelo organizativo

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. Sin embargo, como se desprende de lo afirmado en el punto anterior, su eficacia depende de manera crucial de la estructura establecida para la gestión del proceso. Por ello es muy importante en el momento de organizar el sistema de evaluación tener en cuenta el tamaño, la dinámica interna y el nivel de cualificación profesional de la(s) agencia(s) ejecutora(s) de la cooperación.

En el momento de organizar sus sistemas de evaluación, los principales donantes han utilizado fórmulas diferentes, cuyas ventajas e inconvenientes son analizados por varios autores<sup>111</sup>. Teniendo en cuenta esta experiencia, el diseño de un sistema de evaluación nuevo debe realizar opciones entre alternativas muchas veces incompatibles. En una primera instancia, es posible formular tres grandes preguntas:

- I. ¿Una célula de evaluación para toda la Cooperación Internacional o tantas como instituciones que se encargan del tema?
- II. ¿Un sistema centralizado en la unidad de evaluación o descentralizado hacia unidades operativas?
- III. ¿Un sistema con un organismo *ad-hoc* de alto nivel para programar las evaluaciones y asegurar que sus enseñanzas se retroalimenten hacia las unidades operativas o una organización que deje estas funciones como responsabilidad de la célula de evaluación?

D) La primera cuestión remite a la configuración del sistema de Cooperación Internacional en su conjunto y a la mayor o menor dispersión de instituciones donantes, cuya división de responsabilidades puede ser funcional o geográfica. Ejemplos de sistemas “dispersos” son los casos de Francia y, en menor medida, Alemania; el Reino Unido, Canadá o Suecia (después de sus recientes cambios) constituyen esquemas más centralizados.

En estos casos, las unidades de evaluación suelen responder a la dinámica que determina la cooperación en su conjunto. Con respecto a los esquemas dispersos, algunas teorías de administración pública sugieren que no resulta eficaz ni eficiente que una célula adscrita orgánicamente a una entidad de rango superior evalúe las actuaciones de otra organización del mismo rango<sup>112</sup>. De hecho, parecería difícil conseguir la colaboración necesaria para asegurar la utilidad de la evaluación en un contexto de competencia interinstitucional.

En *Francia*, la mayoría de los órganos encargados de administrar la cooperación al desarrollo tienen sus propias unidades de evaluación. En el Ministerio de la Cooperación<sup>113</sup> existe desde 1989 una unidad de *Estudios, Evaluación y Análisis Prospectivos* (MSEPA) que asume, como una de sus competencias, la evaluación de la asistencia francesa a los países de



los que este Ministerio es responsable. Las evaluaciones se llevan a cabo por equipos independientes multi-disciplinarios, que incluyen expertos tanto de dentro como de fuera del Ministerio; estos equipos no deben haber tomado parte en la preparación ni en la ejecución de las acciones evaluadas.

Por su parte, en la Caja Francesa de Desarrollo (CFD)<sup>114</sup> una unidad de evaluación desempeña un papel similar a la MSEPA. También en el Ministerio de Economía, la unidad de evaluación del Departamento del Tesoro organiza desde 1987 valoraciones de la cooperación francesa con países "*hors champ*".

En *Alemania*, la asignación funcional de responsabilidades de cooperación técnica y financiera a distintos órganos de la administración no descarta la existencia de un control centralizado en el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ), que evalúa periódicamente la efectividad de la cooperación con diferentes tipos de controles. Las evaluaciones (tanto intermedias como *ex post*) de los proyectos, los programas y los diferentes instrumentos son llevadas a cabo, en realidad, por las propias agencias ejecutoras (Instituto de Crédito para la Reconstrucción-KfW, Agencia de Cooperación Técnica-GTZ).

El papel del BMZ se limita a algunos controles puntuales, con el objetivo de comprobar la efectividad de los proyectos y programas y de identificar las carencias y debilidades en la planificación y ejecución.

Todos los informes de evaluación de las diferentes Agencias son analizados por la unidad de evaluación del BMZ, la cual no está implicada en el proceso de planificación y ejecución. En el BMZ existe además una *Oficina Central de Control de la Eficiencia* que supervisa la puesta en práctica de las recomendaciones de las evaluaciones.

Como ya se ha mencionado, las agencias ejecutoras tienen sus propias unidades de evaluación. Los proyectos del KfW en el campo de la cooperación financiera pasan por un doble control, interno y de auditoría. La unidad de evaluación de la GTZ realiza regularmente evaluaciones intermedias y *ex post* de sus proyectos, y sus recomendaciones se incorporan directamente a la ejecución de los nuevos proyectos o a los proyectos todavía "vivos".

En el caso del *Reino Unido*, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) se encarga tanto de la cooperación técnica como financiera. Si bien existen otras instituciones que ejecutan tareas de cooperación internacional (sobre todo en temas de promoción del sector privado o de inversiones), la ayuda oficial al desarrollo se encuentra concentrada en este Departamento. Al mismo tiempo, las evaluaciones están organizadas de forma centralizada por el *Departamento de Evaluación*, inserto en la estructura del DfID, que se encarga tanto de las evaluaciones temáticas o sectoriales como de la evaluación de los programas y proyectos individuales.

Tomando estos modelos como ejemplos, el caso de *España* se encuentra a medio camino entre el francés y el alemán: la dispersión de organismos donantes es alta, aunque ésta no responde a criterios geográficos sino temáticos. Una proporción mayoritaria de los recursos se concentra en dos Ministerios con responsabilidades funcionales muy diferenciadas<sup>115</sup>.

La Ley de Cooperación asigna a la SECIPI la responsabilidad de evaluar todas las intervenciones de la ayuda española, optando por una estrategia centralizada. Esto permitiría establecer algunos puentes en un intento de superar las tradicionales fuerzas centrífugas que han mantenido a la asistencia técnica y a la cooperación financiera en compartimentos estancos, escasamente coordinados.

En una primera etapa, sin embargo, esta decisión podría complicar la intención de fomentar la coordinación entre los Ministerios de Economía y Exteriores. Esto, sugiere que, al menos en un principio, cada institución se especialice en la evaluación de las intervenciones que se realizan en su seno. Otras iniciativas de evaluación que pudieran surgir de unidades responsables en instancias diferentes de la Administración podrían ser tratadas y coordinadas en el ámbito de la CICI, o en la futura Comisión Interterritorial en el caso de las Administraciones Territoriales y en el marco habitual de colaboración.

- II) La solución al dilema de la centralización vs. la descentralización o la autonomía de la unidad de evaluación con respecto al organismo de gestión vs. la integración en el mismo, da lugar a tres esquemas organizativos típicos<sup>116</sup>.

- *Centralizado y autónomo*, en el que la unidad de evaluación es independiente y rinde cuentas solamente al responsable político de la cooperación. Se encarga de la coordinación de todas las evaluaciones, el establecimiento de líneas directrices, la selección de las intervenciones a evaluar, la redacción de los términos de referencia y la selección de los evaluadores que, en general, son externos.
- *Descentralizado e integrado*, en el que la unidad de evaluación está situada en el mismo nivel que las unidades ejecutivas y de gestión, y rinde cuentas ante los mismos responsables que éstas.

La unidad de evaluación, así, gana en posibilidades de transmitir y difundir las experiencias, pero pierde en credibilidad y autonomía.

- *Mixto*, en el que una parte de las evaluaciones se descentraliza hacia las unidades operativas y otra queda a cargo de la unidad de evaluación, que, como en el primer caso, rinde cuentas directamente ante las máximas autoridades de la cooperación.

En este modelo, las evaluaciones intermedias están integradas con frecuencia en las actividades regulares de las unidades gestoras/operativas, mientras que las evaluaciones temáticas y sectoriales, que normalmente implican la valoración de varios proyectos, son realizadas por las unidades centrales (especializadas) de evaluación.

Cada donante ha organizado de forma diferente las relaciones entre las unidades centrales de evaluación y las unidades operativas responsables de las evaluaciones descentralizadas.

El modelo mixto es el que se encuentra más frecuentemente en las distintas cooperaciones nacionales o de organismos multilaterales. Por ejemplo, el *Departamento de Evaluación de Operaciones* (OED) del *Banco Mundial* se reserva las tareas de apoyo, control y coordinación, aunque también lleva a cabo sus propias evaluaciones, principalmente las de carácter temático o sectorial. Las unidades operativas, por su parte, se responsabilizan de evaluar los proyectos en ejecución.

En los *Países Bajos*, la Dirección General de Cooperación Internacional al Desarrollo (DGIS) tiene una unidad de evaluación denominada "*Inspección de la cooperación al desa-*

*rollo sobre el terreno*” (IOV), que fue creada a mediados de los años setenta.

La IOV es un organismo semi-autónomo dentro de la DGIS, lo que significa que decide por sí mismo —en consulta con el Ministro— las evaluaciones a realizar. La IOV se encarga de llevar a cabo las evaluaciones más amplias (temáticas, modalidades de ejecución, sectoriales, de programas), mientras que los responsables de país (*desk officers*) son los encargados de la evaluación de los proyectos individuales.

Los *desk officers* están representados en un comité que supervisa la ejecución de las evaluaciones de la IOV. Las evaluaciones se realizan en general mediante la contratación de expertos externos, aunque a veces también participa personal de la IOV.

En *Estados Unidos* existen funcionarios encargados de la evaluación en tres niveles: en el terreno, en los departamentos geográficos de Washington y en la Oficina Central de Evaluación de la USAID. Esta última se encarga del programa de evaluación de impacto y de diseminar las directivas generales acerca de metodología y procedimientos.

En *Canadá* se realiza una auto-evaluación en el nivel de los proyectos de acuerdo con las líneas políticas guía generales. La unidad central de evaluación de la CIDA, por su parte, revisa grupos (*clusters*) de proyectos y programas<sup>17</sup>.

Para el caso español, teniendo en cuenta la novedad de la tarea y la necesidad de difundir una cultura de la evaluación entre todos los agentes del sistema, parecería razonable comenzar con un modelo centralizado que fuera transformándose progresivamente en un modelo mixto. En una segunda etapa, en consecuencia, las unidades operativas podrían encargarse de las evaluaciones intermedias, contando con el apoyo metodológico y conceptual —pero no administrativo— de la OPE, mientras que ésta última se dedicaría a la evaluación *ex post*, cuyo contenido político es mayor.

Todavía más adelante, algunas evaluaciones posteriores también podrían ser descentralizadas (especialmente las de proyectos puntuales), para que la unidad central de evaluación asumiera con preferencia las temáticas, geográficas o de instrumentos.

De hecho, algunas unidades operativas de la AECE, como se ha mencionado, ya realizan evaluaciones intermedias, cuya utilidad formativa no puede ser desdeñada pero que pierden entidad por su dificultad de homologación metodológica.

La OPE podría servir para solucionar este problema y, simultáneamente, para promover las evaluaciones intermedias en otras subdirecciones generales a través de cursos de formación de gestores y difusión de experiencias.

La idea de un proceso de “dos velocidades” para la descentralización se justifica por la escasa experiencia en evaluación de la Cooperación Española en su conjunto y de la AECE en particular. Por esta razón, en los primeros momentos, la OPE tendrá que desempeñar un papel protagonista en la mayoría de las evaluaciones que se emprendan.

Una vez que las dinámicas de estas tareas comiencen a ser conocidas por todos los actores que intervienen, y sus enseñanzas sean percibidas como una ayuda para la gestión, la descentralización probablemente surgirá como una demanda interna del sistema.

- III) En algunas cooperaciones existe un grupo más o menos formal e institucionalizado que actúa como instancia superior a la propia unidad de evaluación, y entre cuyas funciones se cuentan la definición de las grandes líneas directrices de la actividad, la selección de intervenciones a ser analizadas y el control de la calidad de los trabajos. Estos grupos intentan también que las enseñanzas de las evaluaciones sean efectivamente incorporadas en las fases de planificación y programación.

En otros casos, sin embargo, esta responsabilidad no es asumida por ningún cuerpo específico, o bien queda en manos de la célula de evaluación. Esta es la situación de Dinamarca, Francia o Alemania<sup>118</sup>.

En la DG VIII de la *Comisión de las Comunidades Europeas*, si bien el ejercicio de sintetizar las experiencias es potestad de la Unidad de Evaluación, existe un grupo informal de gestores (en general, responsables de país y miembros de la Unidad) que se denomina “Grupo de Calidad de la Ayuda”, que intenta velar por la efectiva retroalimentación de las informaciones producidas, sobre todo en la gestión de las intervenciones.

En el *Reino Unido* existe un Comité de Evaluaciones y Proyectos que asegura que todas las nuevas intervenciones que superen un determinado umbral presupuestario tomen en cuenta las enseñanzas de las evaluaciones en el momento de su formulación.

En *Canadá*, un Comité “presidencial” (*President’s Committee*) determina cuáles son las áreas temáticas en las que se realizarán las evaluaciones que son responsabilidad de la unidad central de la CIDA.

Para la situación de *España*, la creación de un comité de supervisión del trabajo de evaluación podría contribuir a que el sistema gane en credibilidad y en utilidad, asegurando al menos que sus lineamientos básicos y que las enseñanzas obtenidas sean conocidas por los altos responsables de la ejecución y que las necesidades de éstos sean tenidas en cuenta en el momento de la selección de las iniciativas a evaluar.

La composición de este Comité de Evaluación, que estaría presidido por el Secretario de Estado (en su caso, delegando en el Jefe de la OPE), podría incluir al Secretario General y el Vicesecretario General de la AECI, a los Directores Generales de los dos Institutos y al Jefe de Gabinete. Sus funciones específicas serían, entre otras:

- 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;
- verificar que las enseñanzas obtenidas son internalizadas en la planificación y gestión de las intervenciones de la AECI.

A efectos de no complicar la actual estructura administrativa, lo idóneo sería que el Comité de Dirección de la AECI pudiera sesionar periódicamente como Comité de Evaluación.

La posición de la OPE en la estructura institucional de la Cooperación Española no debería constituir un obstáculo para el establecimiento del sistema 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 excluye que la puesta en práctica del sistema de evaluación pudiera exigirle una mayor dotación de recursos para cumplir con eficacia sus funciones.

Adicionalmente, sería conveniente promover la asignación de labores específicas relacionadas con la evaluación a una persona dentro de cada Instituto de la AECI (algún Consejero Técnico), quien tendría interlocución directa con la OPE a efectos de facilitar el proceso de obtención de información, actuar como contacto en el momento de la redacción de términos de referencia y servir también de punto focal para los consultores externos encargados de realizar la evaluación.

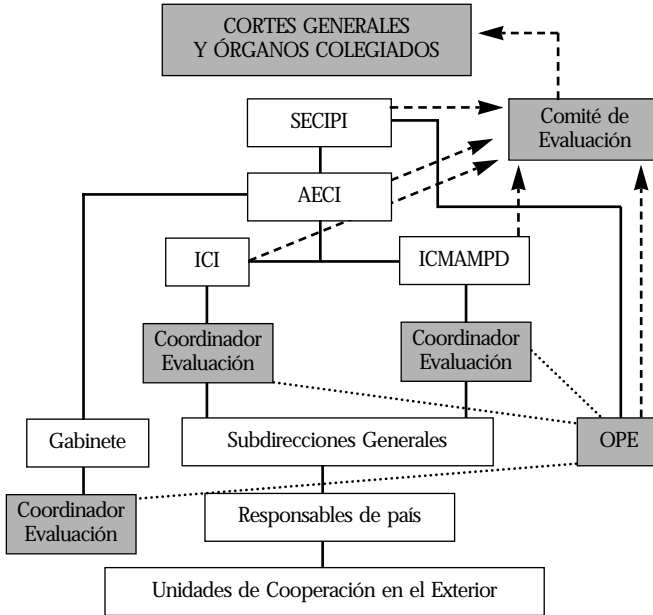
Finalmente, tanto la planificación de las evaluaciones como sus resultados deberán ser informados por los órganos colegiados del sistema español (CICI, CCD, Comisión Interterritorial), y comunicados a las Cortes Generales, de acuerdo con lo estipulado por el proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Recuadro 7: Estructura organizativa de la evaluación: Experiencia internacional y propuestas para España

ALTERNATIVA	EXPERIENCIAS INTERNACIONALES	PROPUESTAS PARA ESPAÑA
<p>Unidad de evaluación única para toda la cooperación vs. tantas unidades como organismos responsables</p>	<p><i>Francia:</i> sistema disperso. Múltiples unidades de evaluación.  <i>Reino Unido:</i> sistema centralizado. Una sola unidad de evaluación.  <i>Alemania:</i> sistema disperso y coordinado. Una unidad de evaluación en cada entidad gestora y una en el organismo de coordinación.  <i>Comisión Europea:</i> sistema disperso entre Direcciones Generales, que podría tender hacia la centralización.</p>	<p><i>Sistema centralizado y especializado.</i> 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>

ALTERNATIVA	<i>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</i>	PROPUESTAS PARA ESPAÑA
<p>Centralización de todas las evaluaciones en la unidad responsable vs. descentralización hacia organismos operativos.</p>	<p>El sistema más habitual es mixto, en el que se descentralizan algunos tipos de evaluación:  <i>Holanda</i>: la unidad central se ocupa de evaluaciones <i>ex post</i> sectoriales, de país o temáticas.  <i>Estados Unidos</i>: 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.  <i>Canadá</i>: se realizan auto-evaluaciones de los proyectos y evaluaciones de grupos de intervenciones (<i>clusters</i>) en la unidad central.</p>	<p><i>Sistema mixto</i>. 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 podrán descentralizar las evaluaciones intermedias y, todavía más adelante, algunas evaluaciones <i>ex post</i> de proyectos puntuales.</p>
<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>	<p><i>Dinamarca</i>: no existe un grupo <i>ad hoc</i> responsable de estos temas.  <i>Alemania</i>: la responsabilidad de supervisión reside en la unidad de evaluación del BMZ.  <i>Comisión Europea</i>: grupo informal para asegurar la retroalimentación (“<i>quality support group</i>”).  <i>Reino Unido</i>: Comité <i>senior</i> que asegura que en cada nueva iniciativa se incorporen las enseñanzas de proyectos evaluados.</p>	<p>Creación de un <i>Comité de Evaluación</i>, integrado por el Secretario de Estado, que delega, en su caso, en el jefe de la OPE, el Secretario General y el Vicesecretario General de la AECI, los Directores Generales de los Institutos y el Jefe del Gabinete de la Secretaria General de la AECI, 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>



*Fig. 39: Estructura institucional propuesta*

### 4.3. *Funciones de la unidad de evaluación*

Como ya se ha mencionado, la función de evaluación debe responder a las necesidades de información de todos los actores del sistema, tanto de alto perfil político como de gestión en el terreno. En este contexto, la unidad de evaluación debe actuar como un mecanismo articulador, coordinando los requerimientos que se produzcan en todos los niveles y promoviendo la realización de estudios que puedan proporcionar las respuestas necesarias. Al mismo tiempo, debe mantener abiertos los canales de comunicación entre las distintas esferas de la administración, retroalimentándolas con los datos que en cada caso se soliciten, que deben ser proporcionados de manera sencilla y eficaz.

Es necesaria, entonces, la existencia de una definición política de la evaluación como actividad prioritaria dentro de la organización y el

establecimiento de un modelo de circulación de la información participativo, en el que la célula de evaluación actúe como eslabón central de una cadena integrada<sup>119</sup>. Esta definición política debe ser previa a la selección de los proyectos, programas o planes a evaluar y a la elección de los métodos para hacerlo.

Esto no debe ser traducido, sin embargo, en la necesidad de una reestructuración de la Cooperación Española en su conjunto. De hecho, las experiencias de las principales agencias donantes demuestran que ésta no es la panacea para resolver sus problemas de funcionamiento. Se trata más bien de estimular los procesos de diálogo entre distintas instancias y de hacer permeables los tabiques interdepartamentales e interorganizativos en el interior del propio sistema<sup>120</sup>. Las evaluaciones y el trabajo cotidiano de la unidad responsable pueden contribuir a este propósito.

En síntesis, las funciones de la unidad de evaluación podrían ser las siguientes:

- organizar de manera eficiente y eficaz los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios sobre los que se asienta el sistema;
- actuar como un elemento catalizador de las distintas 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 dado (preferentemente anual);
- difundir este plan de manera general para asegurar la transparencia de la tarea;
- potenciar el conocimiento de los principios generales de la función de evaluación en las instancias de gestión y ejecución de la cooperación a través de la realización de cursos, seminarios y mecanismos informales de difusión;
- estimular la realización de evaluaciones conjuntas y la colaboración en estudios con otros donantes que actúen en el mismo terreno, otros países industrializados o en desarrollo u organizaciones implicadas de alguna manera en la financiación o ejecución de los proyectos.
- impulsar una metodología común y homologada para la valoración de los proyectos, programas e instrumentos de ayuda;
- en colaboración con los subdirectores y los responsables de país, preparar los términos de referencia para la contratación de las evaluaciones externas, llamar a concurso en los casos en que sea

necesario y participar de manera activa en la selección de las mejores ofertas;

- velar para que la calidad de la evaluación sea conveniente a través de la discusión de los planes de trabajo y de los informes que se vayan produciendo a lo largo de su ciclo vital, así como proporcionar información de manera continua a los miembros del equipo de trabajo;
- asegurar que las informaciones y las enseñanzas lleguen a los actores de la cooperación para los que pueden resultar útiles a través de diferentes canales de retroalimentación.

#### 4.4. *Ciclo de la evaluación*

Tomada la decisión de realizar un conjunto de evaluaciones de resultados y efectos será necesario acometer la planificación racional de los trabajos. Para ello puede ser positivo contar con un modelo detallado que abarque una descripción de las tareas a realizar, los agentes participantes y los documentos producidos, desde el momento en que se toma la iniciativa de evaluar una intervención o grupo de intervenciones hasta la aplicación de las enseñanzas resultantes de la valoración.

Las unidades de evaluación de distintos países y organizaciones donantes han desarrollado esquemas de procedimientos para planificar, gestionar y supervisar las evaluaciones. Estos modelos pretenden responder a preguntas como ¿por qué se impulsan las evaluaciones?, ¿cómo se identifican las acciones?, ¿cuánto deben costar en tiempo y recursos?, ¿cómo se elaboran los términos de referencia?

Si bien el estudio de la experiencia internacional en este terreno resulta útil, las fases del ciclo de la evaluación deben ser diseñadas sobre el marco organizativo de la cooperación en la que se insertan. En el caso español, teniendo en cuenta la falta de experiencia en estas tareas, puede resultar conveniente desarrollar el ciclo de manera pormenorizada. El modelo planteado consta de tres etapas que pueden subdividirse en nueve fases.

##### 4.4.1. *Iniciativa y selección*

Esta etapa incluye todas las tareas que es necesario realizar desde que surge la iniciativa de evaluar hasta el momento en que la decisión se hace pública. Se trata de unas fases que se desarrollan en el nivel de sistema y no de evaluaciones particulares, y en las que interviene como

pieza bisagra la OPE, cumpliendo la misión de integrar las necesidades de información de los distintos actores.

### *a) Iniciativa*

La primera fase dentro de esta etapa consiste en plantear la iniciativa de evaluar. Dada la estructura organizativa de la Cooperación Española, esta iniciativa podría proceder de cuatro fuentes principales: el entramado organizativo de la AECI, las contrapartes en los países en desarrollo, los beneficiarios y las autoridades políticas de la Cooperación Española.

La AECI es la entidad gestora de la mayor parte de las intervenciones y la destinataria principal de las enseñanzas que las evaluaciones pueden ofrecer. En el capítulo 2 de esta Sección se relacionan los actores que intervienen en el sistema de Cooperación Española, y en el capítulo 3 se comentan sus responsabilidades en la GCP tanto actual como futura. La experiencia internacional y la necesidad de involucrar a todos los participantes de la cooperación dentro del sistema de evaluación hacen recomendable seguir un procedimiento “de abajo hacia arriba”.

*Fig. 40: Etapas y fases del ciclo de la evaluación*

ETAPAS	FASES	DOCUMENTOS
<b>I. Iniciativa y selección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa</li> <li>• Decisión de evaluar</li> <li>• Difusión de la decisión</li> </ul>	Guía para evaluadores y lineamientos para gestores ➔ Plan de Evaluaciones
<b>II. Ejecución de la evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo con contrapartes y preparación de información</li> <li>• Elaboración términos referencia</li> <li>• Convocatoria y decisión de ejecución</li> <li>• Diseño y aprobación plan de trabajo</li> <li>• Ejecución de evaluación</li> </ul>	➔ Términos de referencia ➔ Informe final
<b>III. Retroalimentación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión de enseñanzas</li> </ul>	➔ Informes de evaluación Manuales de gestión

De esta forma, los responsables de las UCE podrían elaborar un listado de intervenciones que sería interesante evaluar, y las razones para ello, que una vez remitido a los responsables de país (*desk*) para que agreguen las propuestas y comentarios que consideren necesarios, sería comunicado a los Subdirectores Generales, con la misma finalidad. Finalmente, las listas de propuestas deberían llegar a los Directores Generales que tras su análisis y, en su caso, aprobación, serían remitidas a la SECIPI.

En el caso de evaluaciones de proyectos derivados de convocatorias de ONGD, debería ser la unidad responsable quien elevase la propuesta al Jefe de Gabinete. Para becas, pasantías y otros instrumentos gestionados en el ámbito horizontal sería el responsable de cada "programa" quien elaborase la lista de propuestas y la remitiese al Subdirector General correspondiente. El procedimiento, a partir de este punto, sería similar al anterior.

De acuerdo con lo apreciado en las entrevistas realizadas, es previsible que sea en el nivel de Subdirección General donde confluyan las demandas de las instancias superiores con aquellas provenientes de los responsables de país y los coordinadores de las UCE.

El segundo cauce de propuestas de evaluación es el de las organizaciones contrapartes, que usualmente deberían expresar sus sugerencias a los coordinadores de las UCE. Si bien el camino formal a partir de ese momento debería ser la inclusión de la propuesta en las Comisiones Mixtas correspondientes, no se deben descartar otras vías posibles<sup>121</sup>. Así, es de esperar que algunos responsables de alto nivel de entidades contrapartes se comuniquen directamente con encargados de países, de programas, Subdirectores o incluso Directores Generales; procediendo estos últimos a la inclusión de las propuestas en sus propios listados.

La iniciativa de evaluar podría tener su origen en los propios grupos beneficiarios de las intervenciones. Estos casos deberían tenerse en cuenta de una forma especial dada las buenas condiciones que podrían ofrecer para realizar evaluaciones participativas. La vía de comunicación para proceder a su inclusión en los listados debería consistir en la comunicación de la iniciativa a los responsables de las UCE.

La SECIPI, basándose en sus conocimientos sobre las intervenciones en ejecución y ejecutadas y en los propósitos y finalidades de la evaluación, debe tener la capacidad de incluir propuestas de acciones a ser consideradas para la evaluación. Si bien, como se comentará mas ade-

lante, no parece conveniente establecer “evaluaciones obligatorias” en las primeras etapas de un sistema de evaluación, si sería recomendable que la unidad de evaluación pudiese contar con algún tipo de discrecionalidad en cuanto a la iniciativa de proponer evaluaciones.

Teniendo en cuenta las distintas necesidades de información de los actores, es previsible que las evaluaciones puntuales surjan principalmente de propuestas de beneficiarios, coordinadores de UCE y responsables de país, mientras que las de carácter sectorial, geográfico, temático, de programas o de instrumentos tengan su origen en los actores político-ejecutivos de la administración.

El poder de iniciativa, sin embargo, no tiene por qué limitarse a los canales comentados, pudiendo surgir de otros actores tales como el Consejo de Cooperación o el Parlamento, que remitirían sus propuestas directamente a la SECIPI. Si bien resultaría positivo para el sistema que en una primera instancia se trabaje a partir de listados de propuestas, la probable existencia de una mayor informalidad no debe ser un obstáculo para el funcionamiento del sistema<sup>122</sup>.

Todas las intervenciones, independientemente de la parte del ciclo en que se encuentren, deberían ser susceptibles de incluirse en los listados de propuestas. Será en la fase de decisión donde se establezcan criterios de selección y, en el caso de que se opte por emprender los trabajos, se asignen a distintas unidades responsables de su evaluación.

### *b) Decisión*

La siguiente fase de esta primera etapa consiste en tomar una decisión sobre evaluar o no hacerlo; esto es, seleccionar entre las alternativas de evaluación listadas aquellas que serán acometidas en el ejercicio correspondiente.

Un elemento clave a tener en cuenta en el momento de la decisión es la calidad de la formulación de la intervención, ya que en principio lo que no está preparado para ser evaluado es difícilmente evaluable<sup>123</sup>. Sin embargo, para que el sistema de evaluación aquí sugerido sea operativo, será necesario considerar unas primeras valoraciones de intervenciones que seguramente no habrán previsto esta eventualidad.

Esta cuestión, que afecta a los criterios de selección de intervenciones a ser evaluadas durante las primeras fechas de funcionamiento del sistema, no debería constituir un punto crítico en el futuro; así, si la existencia de información acerca de la acción será un criterio básico de selección en estos primeros momentos, no debería serlo en el futuro

cuando las intervenciones se hayan planificado de acuerdo con la nueva metodología para la GCP.

La experiencia internacional ofrece algunas indicaciones generales acerca de los criterios que guían la decisión de evaluar. Más allá de las consideraciones evidentes sobre el coste y el tiempo, es usual emplear una serie de procedimientos para seleccionar intervenciones o grupos de intervenciones a ser valoradas.

Por ejemplo, el PNUD (1997, pp 21-22) clasifica las evaluaciones en dos categorías relacionadas con los criterios empleados para su selección.

1. Evaluaciones obligatorias, cuya importancia radica en la necesidad de contar con un número de informes suficientes acerca de intervenciones que consumen una magnitud de recursos significativa, de forma que permita un cierto grado de cobertura de la responsabilidad del administrador.

Para la selección de intervenciones a valorar en esta categoría se acude a dos criterios:

- el tamaño de la acción, determinado por el volumen del presupuesto (intervenciones presupuestadas en más de un millón de dólares, o que tras la ejecución alcanzaron dicha magnitud);
  - la duración de la cooperación técnica con una institución concreta (más de diez años), con la finalidad de valorar el impacto de dicha asistencia sobre la institución y su entorno, llegar a una resolución sobre la necesidad de mantener el apoyo y decidir el período de tiempo durante el que continuará.
2. Evaluaciones no obligatorias, entre las que se incluyen análisis de intervenciones específicas cuyo resultado puede facilitar la futura toma de decisiones sobre acciones en la misma línea de las evaluadas. En general se seleccionan:
    - las intervenciones cuyas características suponen un nuevo tipo de actuación para la agencia, que pueden ser:
      - experimentales, caracterizadas por un alto grado de incertidumbre y basadas en la aplicación de nuevas tecnologías e instrumentos de desarrollo;
      - piloto, entendidas como un ensayo para la posterior generalización; o
      - demostrativas, tendentes a poner de manifiesto los efectos positivos de la acción planteada con la finalidad de ser replicadas;

- intervenciones calificadas como estratégicas, donde se incluyen:
  - aquellas que pueden tener importantes repercusiones sobre las políticas y estrategias de desarrollo;
  - las que constituyen *pre-requisitos* para otras intervenciones;
  - las que suponen un salto de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y la cooperación para el desarrollo.

Aparte de estos criterios para la selección de intervenciones a ser evaluadas, el PNUD (1997, p. 23) incluye una lista de justificaciones que no deben ser aceptadas como criterios para no ejecutar las evaluaciones: existencia de restricciones presupuestarias, presunción de éxito del proyecto<sup>124</sup>, intervenciones en proceso de revisión o reprogramación y proyectos que han sido traspasados a contrapartes o receptores. Por el contrario, se afirma que sí pueden ser razones la cancelación de la intervención y el que el proyecto fuese evaluado por otras instancias.

En el Banco Mundial (Baum y Tolbert, 1986, p. 435), las distintas autoridades utilizan criterios que incluyen la amplitud en la cobertura del estudio de viabilidad y la magnitud de los costes de inversión en relación con el tamaño del sector sobre el que se interviene. Menciona también que otro enfoque consiste en comenzar por abordar cuestiones seleccionadas o concentrarse en proyectos ubicados en un solo sector.

La agencia danesa (DANIDA, 1994, pp. 3 y 4) utiliza un grupo de criterios que implican, en primer lugar, cubrir los enfoques que se proponen (en este caso sectorial, geográfico, de instrumentos), y en segundo lugar dar prioridad a la evaluación de aquellas intervenciones que posean aspectos de especial interés, que permitan realizar evaluaciones intermedias y *ex post*, y cuyos resultados y efectos se supongan satisfactorios frente a aquellas que han resultado más problemáticos.

La NORAD (1997, p. 70) propone la utilización de los siguientes criterios:

- que los proyectos “sean costosos, de gran alcance y que impliquen una cantidad considerable de trabajo;
- se desarrollen en un largo período de tiempo;
- incluyan nuevas áreas de ayuda al desarrollo;
- representen nuevas modalidades de ayuda al desarrollo”.



También se comenta una serie de cuestiones que deben influir en la decisión de evaluar o no evaluar, centradas en temas como: que el proyecto sea especialmente problemático, que se esté desarrollando de manera positiva, que permita obtener información susceptible de ser utilizada en proyectos de desarrollo similares, etc.

Por su parte, la cooperación japonesa (FCD, 1996, p. 216), establece los siguientes criterios de selección de evaluaciones a realizar:

- proyectos finalizados, cuyos resultados puedan servir para la formulación de la cooperación futura;
- proyectos similares a los que previsiblemente se realizarán en el futuro;
- proyectos en países y sectores en los cuales en el pasado se había logrado un nivel elevado de ejecución;
- temas en los cuales hay un gran interés en materia de ayuda al desarrollo o sectores en los cuales hay una gran actividad (por ejemplo el medio ambiente);
- proyectos que tienen problemas cuyas causas conviene investigar.

Para el sistema de evaluación de la Cooperación Española se propone la utilización de dos grandes grupos de criterios para la selección de intervenciones a ser evaluadas en cada ciclo presupuestario. Esta propuesta en dos niveles se justifica atendiendo a la relativa novedad de la evaluación en este entorno.

1. La evidencia de que la mayor parte de las intervenciones ejecutadas por la Cooperación Española no fueron formuladas ni ejecutadas pensando en la posibilidad de una futura evaluación, como se pone de manifiesto en el capítulo 3 de esta Sección, obliga a que en un primer momento se atienda a *criterios de carácter práctico*. En este sentido se deberá intentar que las intervenciones o grupos de intervenciones seleccionadas (de forma puntual, de acuerdo con su adscripción a un sector, a un área geográfica, etc.) cumplan unas características básicas:
  - se consideren finalizadas, al menos para algunos de sus componentes;
  - se disponga de información suficiente sobre sus objetivos, resultados esperados, actividades diseñadas y recursos com-

prometidos, contando, al menos, con una serie de indicadores verificables, y se disponga de datos sobre su ejecución;

- sean mínimamente representativas en el marco de la Cooperación Española o en el de los receptores, bien por su duración, por el volumen de recursos que se comprometieron, por los efectos percibidos que generaron, por su relevancia política, etc.

Sujetos al cumplimiento de estos tres criterios anteriores, que podrían emplearse a modo de filtros, se dará prioridad a aquellas intervenciones que, en general, cumplan uno o varios de los siguientes requisitos:

- a) presenten alguna innovación metodológica o de gestión que pueda ser aplicada en intervenciones futuras;
  - b) hayan sido diseñadas como proyecto piloto o proyecto demostrativo;
  - c) posean una alta “visibilidad” en el conjunto de la Cooperación Española o en el ámbito de los receptores;
  - d) se trate de fracasos o de éxitos de los que se prevea que es posible extraer enseñanzas.
2. La propia utilidad de la evaluación aconseja que en un segundo nivel temporal, una vez se pueda contar con un número significativo de intervenciones formuladas y ejecutadas de manera que se hubiese previsto su futura evaluación, se acuda a *criterios que estén más en relación con las prioridades de la Cooperación Española*:
- intervenciones que por su alcance, volumen de recursos movilizados, duración, o representatividad a cualquier nivel —tomadas individualmente o agrupadas en relación con el sector y/o área geográfica— den origen a estudios cuyo resultado pueda facilitar la toma de decisiones sobre acciones en la misma línea;
  - instrumentos y/o programas que tienen problemas cuyas causas deben ser investigadas o que han tenido un éxito reconocido, y de cuya evaluación se puedan obtener conclusiones que faciliten la aplicación futura;
  - intervenciones pertenecientes a áreas temáticas que sean objeto de gran interés en materia de ayuda al desarrollo, debido a prioridades de orden político o social;
  - valoraciones de la cooperación en su conjunto en un país

cuyo nivel de desarrollo se haya elevado de manera notoria, con el objetivo de analizar el papel de la ayuda española en ese progreso y reconsiderar la pertinencia del modelo.

Planteados los criterios de posible aplicación para la selección de intervenciones a ser evaluadas, el proceso de decisión vendrá dado por la estructura organizativa de la Cooperación Española. La propuesta de creación de un Comité de Evaluación donde se centralice la decisión sobre las acciones a incorporar en un Plan de Evaluaciones permitiría la participación en la selección de los gestores implicados en diversos niveles, no sólo en lo relativo a conocimiento de las intervenciones sino también en su papel de destinatarios de las enseñanzas que se originen.

Se recomienda también que la SECIPI, a través de la OPE, disponga de una cierta discrecionalidad en la selección de algunas intervenciones para proceder a su evaluación, con independencia de los dictámenes del Comité de Evaluación. Este proceder podría ser adecuado para atender las sugerencias de los actores políticos, de coordinación y político-ejecutivos de la Cooperación Española<sup>125</sup>. Dicha discrecionalidad originaría la existencia de una cierta cuota de evaluaciones no necesariamente aprobadas por el Comité. En cualquier caso, los propósitos de un sistema de evaluación como el que aquí se sugiere no tendrían por qué generar graves discrepancias en el proceso de decisión de las evaluaciones.

El Parlamento y los órganos colegiados del sistema español de cooperación deberían ser informados acerca de las razones de las decisiones adoptadas

### *c) Difusión de las decisiones*

La preparación de planes de evaluación, entendidos como documentos producto de la identificación y decisión de evaluar, es una práctica habitual en las agencias donantes. En ellos se recogen las intervenciones, sectores o países que se valorarán en determinado ciclo presupuestario.

Este plan podría ser hecho público, en virtud del principio de transparencia, para que los interesados puedan conocer la estrategia adoptada. Se pretenderá con ello facilitar la participación en el proceso de todos aquellos que se consideren interesados o implicados desde las fases más tempranas de la evaluación.

Para la elaboración del plan es posible adoptar las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, 1995a, pp. 183 y 184), donde

se indica que se deben agrupar las distintas actividades a evaluar en categorías apropiadas (esquemas de evaluación), para posteriormente fijar un orden de prioridades en la evaluación de las diferentes categorías, estableciendo un calendario tentativo.

En esta línea, el CAD afirma que: “los organismos de ayuda que no lo hayan hecho todavía, deberían establecer unas líneas directrices y/o unos planes-tipo para las evaluaciones. Estos documentos deberían dar indicaciones generales y definir las normas mínimas a respetar para la realización de los estudios y el establecimiento de los informes”. Así, el plan también podría incluir una sección descriptiva de los criterios generales de evaluación y las posibles innovaciones metodológicas que se vayan produciendo dentro del sistema, constituyéndose en un documento que refleje la evolución de la actividad.

#### 4.4.2. *Ejecución de la evaluación*

Conocida la decisión sobre las intervenciones a evaluar, que se recogen en el plan de evaluación, la siguiente etapa consiste en su ejecución propiamente dicha.

Se trata de un proceso que se sitúa en el nivel de evaluaciones particulares y no de sistema, por lo que habrá que particularizar las tareas para cada evaluación de las contenidas en el plan.

##### *a) Acuerdo con contrapartes y preparación de la evaluación*

La participación de todos los implicados en el proceso de evaluación es una condición básica para garantizar la utilidad del sistema de evaluación propuesto. En esta fase resulta especialmente necesaria ya que:

- por un lado, resulta obvio que las dificultades de evaluar una intervención sin el apoyo de las contrapartes restarán validez a los resultados<sup>126</sup>;
- por otro, difícilmente se pueda evaluar algo si los depositarios de la información de referencia no colaboran en el proceso.

De este modo, la primera actividad de esta etapa consiste en la negociación de un acuerdo con la contraparte para disponer de su colaboración en la ejecución de la evaluación. Es recomendable, incluso, que en caso de no alcanzarse este acuerdo no se realice la evaluación.

El siguiente paso consiste en preparar la información para la evaluación, siendo clara la necesidad de colaboración de los gestores de la Cooperación Española. En términos generales, se suele indicar que se debería realizar una revisión detallada de la documentación disponible y la literatura relevante, solicitando a los coordinadores del proyecto información con antelación<sup>127</sup>.

Hay que señalar que la mayoría de los manuales consultados fijan la fase de preparación de información con posterioridad a la elaboración de los términos de referencia. Las particularidades de la Cooperación Española en lo referente no sólo a la disponibilidad de información, sino a las posibilidades de acceso a la misma<sup>128</sup>, aconsejan comenzar la recopilación de información en el momento de la iniciativa, ya que su existencia es un insumo más del proceso de decisión. Sin embargo, para evitar la realización de trabajos inútiles, también es recomendable no comenzar a preparar esta información hasta que no se tome la decisión.

En consecuencia, el procedimiento de actuación más adecuado consistiría en la recopilación de datos desde la iniciativa, y la preparación de la carpeta de información con anterioridad a la elaboración de los términos de referencia, ya que de este modo se podrían adaptar los requerimientos de los términos de referencia —y con ellos la decisión sobre metodología— a la disponibilidad de información (la cantidad y calidad de ésta sería un criterio para definir la profundidad del análisis).

### *b) Elaboración de términos de referencia*

Los términos de referencia (TR) son el instrumento principal que permite a la unidad de evaluación obtener los productos esperados de las evaluaciones contratadas. El CAD (1995a, p. 184) señala que sus finalidades son:

- “definir el concepto y alcance de la evaluación, especialmente con indicación de las personas a las que se destinan los resultados;
- describir los métodos a emplear durante la evaluación;
- indicar las normas con referencia a las cuales serán evaluados los rendimientos de los proyectos/programas;
- determinar los recursos a movilizar y el tiempo requerido para concluir la evaluación”.

Si bien se suele indicar que la elaboración de términos de referencia es un proceso complejo, lento e incluso caro, también se apunta que es de especial importancia para el éxito de la evaluación.

Una cuestión importante en relación con los términos de referencia es el planteamiento de su ámbito. En los últimos tiempos se constata una tendencia general a particularizar los TR para las evaluaciones concretas en función de sus características propias, tendencia que, de alguna manera, choca con la existencia de modelos estandarizados. La solución de compromiso ha consistido en llevar la particularización a modelos normalizados al nivel de enfoque de la evaluación<sup>129</sup>.

En la Sección D de este documento se incluye una propuesta de modelo de términos de referencia; en el presente apartado se pretende realizar unos comentarios generales sobre la propuesta de términos en la línea de lo que señala la experiencia de otras agencias.

Los elementos considerados en los términos de referencia incluyen:

1. antecedentes del proyecto, contexto y descripción de sus componentes;
2. objetivo de la evaluación y usos que se pretende dar a los resultados;
3. metodología a emplear y estrategia de la intervención, incluyendo las cuestiones a tratar, los métodos a utilizar y el grado de profundidad del análisis;
4. número, funciones, procedencia y cualificación profesional de los miembros del equipo de evaluación;
5. duración total, calendario y métodos de supervisión de las tareas a realizar;
6. modelos de informes a realizar y estructura de la presentación de resultados.

El manual de NORAD (1997, p. 72) ofrece unas recomendaciones para la elaboración de términos de referencia entre las que destacan la sugerencia de construir los TR alrededor de los componentes o criterios de la evaluación y que sus requerimientos no excedan a aquellos que se aplican en otras áreas del sector público del país donante.

### *c) Convocatoria y decisión de ejecución*

Elaborado el documento de términos de referencia, el siguiente paso consiste en la convocatoria de la evaluación y la decisión en la adjudicación. Por tratarse de una evaluación externa financiada por una unidad de

la administración, el modelo de convocatoria deberá adaptarse a la Ley de Contratos del Estado y a la normativa aplicable.

En dicha legislación se establecen los procedimientos para realizar contratos, que se sistematizan basándose, fundamentalmente, en el precio de los servicios a contratar y en la calificación de las empresas y consultores licitantes. Si bien la definición del volumen presupuestario de los trabajos a realizar, la duración de éstos y la cualificación necesaria para su ejecución habrá de ser decidida en las fases previas, no está de más incluir unos comentarios al respecto.

- Habitualmente se indica que el período de tiempo que debe transcurrir desde la finalización de una intervención hasta el momento de realización de la evaluación *ex post*, para que los resultados del informe sean significativos, estará en función del tipo de acción de cooperación y de su magnitud. Sin embargo la mayoría de las agencias consideran unos rangos que van desde los 2 - 5 años de DANIDA hasta los 10 años del Banco Mundial<sup>30</sup>. Por su parte el CAD (1995a, p. 182) indica que “Los estudios de evaluación deben de hacerse en el momento oportuno, es decir que deben de estar disponibles en el momento en que se toman las decisiones. Esta observación sugiere que la evaluación tiene un papel importante que jugar a lo largo de las diversas etapas de la ejecución de un proyecto o programa y que no debe ser realizada únicamente como ejercicio retrospectivo”.
- En lo que se refiere a la disponibilidad de fondos y dotación de presupuesto a las evaluaciones, en el caso del Banco Mundial (Baum y Tolbert, 1986, pp. 403-442) se comenta que habrá que tener en cuenta las previsibles restricciones presupuestarias a las que se enfrentará el plan de evaluaciones. Esto implica que deberá hacerse una cuidadosa selección del tipo de evaluaciones que se lleven a cabo, de tal forma que se evite que se sustraigan recursos para dedicarlos a evaluaciones de baja prioridad y se dejen de realizar evaluaciones más prioritarias. Por ejemplo, se puede gastar mucho dinero en realizar evaluaciones de impacto de largo plazo que proporcionan poca información útil para los gestores, y dejar sin recursos a los estudios de seguimiento más completos y más útiles para los responsables de los proyectos y programas.
- En cuanto al personal directamente implicado en la ejecución de la evaluación es posible comentar varias particularidades.

- Al realizar una clasificación de la evaluación en función del agente (interna, externa, mixta, e incluso participativa), la mayoría de los autores tiende a recomendar que la evaluación *ex post* sea realizada por personal externo a las entidades ejecutoras con el apoyo de miembros de la agencia financiadora<sup>131</sup>. En este sentido se suelen apuntar una serie de ventajas e inconvenientes de cada una de las posibilidades, argumentando a favor de esta alternativa cuestiones como la independencia (con respecto a la intervención evaluada y a las instituciones involucradas), la especialización y la credibilidad.
- En lo que concierne a la elección del equipo de evaluación, las principales agencias financiadoras suelen incidir en la necesidad de cualificación profesional de los evaluadores, refiriéndose a la capacidad analítica, la experiencia en evaluación y en otros ámbitos de la cooperación (especialmente en la ejecución sobre el terreno), capacidad de comunicación con los distintos participantes, etc<sup>132</sup>. En cuanto al número de personas que deberían formar parte de estos equipos, las mismas fuentes indican un rango de entre 2 y 5.
- En lo que concierne a los inconvenientes de la contratación de consultores externos, Valadez y Bamberger (1994, p. 416) desarrollan una tabla de problemas suscitados por éstos, de la cual se incluye una adaptación en el recuadro 8.

Sin embargo, el empleo de consultores externos también implica un buen número de ventajas, incluyendo el acceso a capacidad técnica especializada, un mayor grado de objetividad, y una mayor flexibilidad en el empleo del personal de la OPE y de los recursos financieros. Desde un punto de vista administrativo, cuando se emplean consultores, se hace innecesario dotar de nuevas plazas permanentes a la unidad de evaluación. Además, por lo general, una evaluación externa suele ser más cara y puede que sea un obstáculo para que se creen capacidades internas de evaluación. Dado que normalmente la amplitud y duración de su trabajo son definidas con mucha precisión, los consultores pueden carecer de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las cambiantes necesidades de información de los gestores.

La realización de la convocatoria y su resolución será responsabilidad de la OPE en las primeras etapas temporales de funcionamiento del sistema de evaluación, y de las Direcciones Generales para las evaluaciones intermedias, en un segundo momento.



### Recuadro 8: Problemas derivados de la subcontratación de consultores externos para realizar las evaluaciones

El principal problema es que, aunque la calidad de los informes técnicos sea muy buena, en el nivel operativo sus recomendaciones tengan poco impacto debido a las siguientes razones:

- las unidades ejecutoras y coordinadoras no posean mecanismos para revisar los informes, con el resultado de grandes retrasos en la puesta en práctica de las recomendaciones propuestas;
- la unidad de evaluación no disponga de un experto experimentado que se coordine con los consultores y (re)interprete sus informes con información útil para las unidades ejecutoras;
- para evitar controversias, los consultores eviten hacer recomendaciones o llamar la atención sobre los aspectos más delicados (mal uso de fondos, por ejemplo);
- los informes no se presenten de una manera útil para los gestores al contener más información que la que el gestor promedio tiene capacidad de absorber;
- el grupo de consultores tenga problemas financieros (calcule mal sus costos) que les impida cumplir con su contrato;
- los consultores no proporcionen la necesaria información a la unidad de evaluación como para que ésta sea capaz de interpretar los resultados.

*Fuente: Valadez y Bamberger (1994, p. 416)*

Si se demuestra la eficacia del sistema y se extiende la cultura de la evaluación”, puede resultar oportuno que, en la línea de una descentralización de las labores de evaluación, otras unidades asuman tareas de este tipo con respecto a evaluaciones puntuales, mientras que la OPE seguiría gestionando los restantes enfoques (sector, geográfico, temático, de instrumento, de programa, ...) de la evaluación *ex post*.

#### *d) Diseño y aprobación del plan de trabajo*

El plan de trabajo debe proporcionar una descripción metodológica detallada de las labores a realizar por el equipo de evaluación. La oferta o propuesta presentada por los futuros evaluadores y los TR son los documentos iniciales para su elaboración. Esta fase se centra, entonces, en la discusión de la forma en la que se concretarán los métodos a emplear, el alcance o grado de profundidad del análisis y los resultados esperados. Se trata, en definitiva, de consensuar una programación de las actividades de la evaluación contratada.

El producto aprobado consiste en un documento donde se señalarán propuestas específicas sobre la forma en que se buscará una respuesta a

cada una de las preguntas de la evaluación, incluyendo los indicadores cuyo cumplimiento se desea verificar y los métodos de recopilación y análisis de datos (que deberán ser “pre-validados” en función de su fiabilidad y en relación con el coste de su empleo).

El citado documento, una vez aprobado por OPE puede ser distribuido a todos los implicados.

#### *e) Ejecución de la evaluación*

El procedimiento de ejecución de una evaluación se encuentra bastante normalizado desde un punto de vista metodológico. Lewin (1994, p. 34) presenta un ejemplo de ejecución de una evaluación tipo, distinguiendo diez tareas en dicho proceso, del que se incluye a continuación una relación adaptada.

1. Estudio de gabinete de la documentación existente sobre la intervención.
2. Establecimiento de un plan de trabajo interno para los miembros del equipo.
3. Realización de entrevistas individuales con informantes y responsables de la evaluación en el país donante.
4. Realización de entrevistas en el país receptor.
5. Ejecución de visitas de campo para la recopilación de datos, entrevistas y discusión.
6. Recopilación de datos adicionales y análisis previo de la información en previsión de la necesidad de reincidir en alguna de las tareas realizadas en el país receptor.
7. Trabajo de gabinete en el país receptor centrado en el análisis de datos y en la discusión en el seno del equipo de las conclusiones preliminares.
8. Presentación de las conclusiones preliminares a los responsables de la cooperación en el país receptor.
9. Trabajo de gabinete en el país financiador consistente en la redacción del informe.
10. Presentación del informe al cliente y discusión de las conclusiones<sup>133</sup>.

Por su parte, la NORAD (1997, pp. 77 y 78) incluye una relación de tareas muy parecidas a las comentadas y presenta una serie de puntos a tener en cuenta en esta fase:

- la conveniencia de que todas las partes implicadas tengan la posibilidad de expresarse;
- la necesidad de que las visitas de campo cubran una parte representativa del trabajo del proyecto;
- la idoneidad de utilizar técnicas de discusión de grupo, además de las entrevistas individuales;
- lo apropiado de llegar a un acuerdo en el seno del equipo sobre las conclusiones del análisis, indicando que en caso de no ser posible la unanimidad se deberán describir ampliamente los desacuerdos.

La ejecución de la evaluación deberá reflejarse en un informe, para el cual también existen numerosos formatos normalizados. En la Sección D del presente documento se presenta un formato base de informe de evaluación, pero en términos generales todo informe final debe incluir:

1. un informe ejecutivo o resumen, incluyendo las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis.  
Puede ser apropiado presentar este capítulo de forma separada, lo que posibilita una comprensión rápida de los resultados obtenidos y facilita su publicación;
2. un capítulo introductorio que recoge los antecedentes, el objetivo, la metodología empleada, los condicionantes y límites del estudio y un resumen de los trabajos realizados;
3. una descripción de la intervención o intervenciones analizadas, incluyendo una relación detallada de su evolución, desde su concepción inicial hasta el momento de tomar la decisión final de ser evaluada;
4. el estudio de los criterios o componentes de la evaluación que sean relevantes en cada caso, y de los factores de desarrollo que afectan a la viabilidad, en función de la importancia de cada uno de ellos según las características de las intervenciones analizadas;
5. las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

Los informes de evaluación preparados para diversas agencias suelen oscilar entre las 40 y las 80 páginas (de acuerdo con las recomendaciones de los TR), completándose con un número variable de anexos.

### 4.4.3. *Retroalimentación*

Los propósitos de esta etapa consisten en la difusión de las enseñanzas y en la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de los estudios en la Gestión del Ciclo del Proyecto. Se trata de asegurar que la información producida por el sistema es convenientemente utilizada e interiorizada por los diferentes actores responsables, en todos los niveles.

Presentado el informe final deberán comunicarse sus resultados a todos los implicados, con la finalidad de que, una vez incorporen sus comentarios, esas conclusiones y recomendaciones se hagan operativas. Es usual en los sistemas de evaluación que se empleen numerosos recursos y esfuerzos en la realización de los trabajos, pero no está tan claro que se ponga el mismo empeño en aplicar sus resultados.

Es por esta razón por lo que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, 1995a) dedica varios párrafos de sus "Principios para una Ayuda Eficaz" a este tema.

492. "Los resultados deben ser comunicados de manera sistemática, condición indispensable para mejorar la planificación y la realización de las actividades de ayuda al desarrollo. Pueden ser presentados no solamente en el informe de evaluación propiamente dicho sino también de otras formas: informes anuales que hagan una síntesis de las constataciones, o resúmenes que proporcionen una sinopsis de los resultados.

493. "La retroacción es un componente esencial del proceso de evaluación, ya que crea una conexión entre las actividades pasadas y futuras. Para asegurar que los resultados de las evaluaciones sean explotados en el desarrollo de las grandes líneas de acción y programas futuros, es absolutamente necesario establecer unos mecanismos de retroalimentación que hagan intervenir a todas las partes interesadas. Esto incluye medidas tales como la constitución de comisiones de evaluación, la organización de seminarios y talleres, la creación de sistemas automatizados, la adopción de procedimientos para la elaboración de informes y las acciones de seguimiento. Los medios informales pueden consistir en establecer unas redes y unas líneas de comunicación internas para la difusión de las ideas y de la información. Para ser efectivos, los mecanismos de retroalimentación deben estar dotados de los medios humanos y financieros necesarios y recibir el apoyo de la alta dirección y de otros actores implicados".

Para evitar que las dinámicas y rutinas del trabajo cotidiano de los políticos y gestores creen una barrera insuperable para las informaciones producidas por la evaluación, la unidad central encargada de este tema —en el caso del MAE español, la OPE— debe dedicar una parte de su trabajo a actuar como ámbito de encuentro entre las unidades administrativas y las evaluaciones. Esto significa, por un lado, promover informalmente el conocimiento de las actividades de evaluación en su conjunto y de los resultados más relevantes que se obtengan y, por el otro, preparar los mecanismos concretos para garantizar la retroalimentación.

Las herramientas puntuales de comunicación de las lecciones aprendidas que se encuentran más frecuentemente son: (i) la publicación de los informes finales o de resúmenes de los mismos y su distribución a todos los interesados; (ii) la realización de talleres o seminarios donde se produce una puesta en común de los gestores con los ejecutores de los estudios de evaluación; (iii) la publicación y distribución de documentos conteniendo resúmenes de varios estudios de evaluación, agrupados según ámbitos geográficos, temporales —informes anuales o plurianuales—, sectoriales, etc.; iv) la integración de las conclusiones y recomendaciones en los sistemas de información (bases de datos, redes informáticas, *intranet* o *internet*) de las agencias responsables y (v) la elaboración de manuales y líneas directrices que recojan la experiencia de la cooperación en un país o sector específico según se refleja en varias evaluaciones, que pueden facilitar la planificación y la gestión de otras intervenciones en el futuro.

Las distintas agencias internacionales utilizan varias de estas herramientas de manera simultánea<sup>134</sup>. En los *Países Bajos*, la retroalimentación se genera a través de una amplia circulación de los informes de evaluación, produciéndose discusiones internas de los mismos, así como en el ámbito parlamentario. Algunas de las evaluaciones sectoriales han llevado a la formulación de una política totalmente nueva y a la redacción de documentos oficiales sobre orientaciones de política sectorial. En la actualidad, sólo se publican informes resumidos de las evaluaciones.

En la DG VIII de la *Comisión de las Comunidades Europeas*, los mecanismos de retroalimentación incluyen los “EVINFOs”, que resumen los resultados de las evaluaciones y se distribuyen profusamente. Las enseñanzas se integran también en una amplia panoplia de Orientaciones sobre Política (*Policy Guidelines*) sectoriales o temáticas

(“Principios Básicos”) y manuales que son preparados por las unidades de definición de políticas. También se organizan seminarios y grupos informales de discusión para el seguimiento de los resultados de las evaluaciones y para mejorar la coordinación interna.

En *Francia*, la unidad de evaluación del Ministerio de la Cooperación prepara una memoria anual que asegura la distribución de las enseñanzas de las evaluaciones entre los departamentos implicados en la cooperación bilateral. Esta unidad es la encargada de que se incluyan las enseñanzas de las evaluaciones en el proceso de toma de decisiones. Preside, además, un grupo de trabajo sobre evaluación de los programas de cooperación para el desarrollo de todos los órganos implicados (Ministerio de la Cooperación, CFD, Ministerio de Asuntos Exteriores).

En *Alemania*, la Oficina Central de Control de la Eficiencia del BMZ supervisa la puesta en práctica de las recomendaciones de las evaluaciones. Junto a ello, en general, las enseñanzas derivadas de las evaluaciones son incorporadas a las orientaciones políticas y sectoriales del BMZ (que publica “informes de política” e “informes sectoriales”), base de las líneas directrices que sirven para tomar las decisiones concernientes a la selección, planificación y ejecución de aquellos proyectos similares en el futuro.

Los resultados de las evaluaciones individuales son confidenciales y se destinan principalmente para el uso interno de las agencias responsables de los proyectos. De todas formas, el Parlamento y la opinión pública en general son regularmente informados de los resultados mediante la publicación de las principales conclusiones de las evaluaciones, principalmente a través de una colección denominada “*BMZ aktuell*”. El fin de dar a conocer los resultados de las evaluaciones es promover un mejor conocimiento de las dificultades y problemas específicos de la cooperación para el desarrollo.

En el *Reino Unido* existe, como ya se ha comentado, un Comité de Proyectos y Evaluación (*Projects and Evaluation Committee*) que revisa las fichas de formulación de todos los documentos que superan cierto umbral presupuestario para verificar si se han tenido en cuenta las enseñanzas surgidas de evaluaciones de intervenciones similares en el pasado.

Este último punto pone de manifiesto la dimensión organizativa de los mecanismos de retroalimentación. Si bien la responsabilidad sobre la comunicación de las lecciones derivadas de la evaluación recae casi siempre en la unidad de evaluación, el control en la aplicación de

dichas lecciones y el seguimiento del sistema en su conjunto es una tarea que puede confiarse a algún grupo formal, informal o *ad hoc* encargado del tema, que integre a actores de distintos niveles. El caso del PEC británico o el de la Unidad Central del BMZ alemán son tal vez los más notables.

Desde otra perspectiva, se trata de una complicación burocrática que puede ir en detrimento de la necesaria agilidad del sistema en lo que respecta a la retroalimentación. Aun así, teniendo en cuenta que, en España, la evaluación es una actividad incipiente, podría ser una manera de integrar a otros actores en la función de evaluación, haciéndolos responsables de velar por su eficacia. La estructura diseñada en el capítulo 4.2 de esta Sección asigna esta función al Comité de Evaluación.

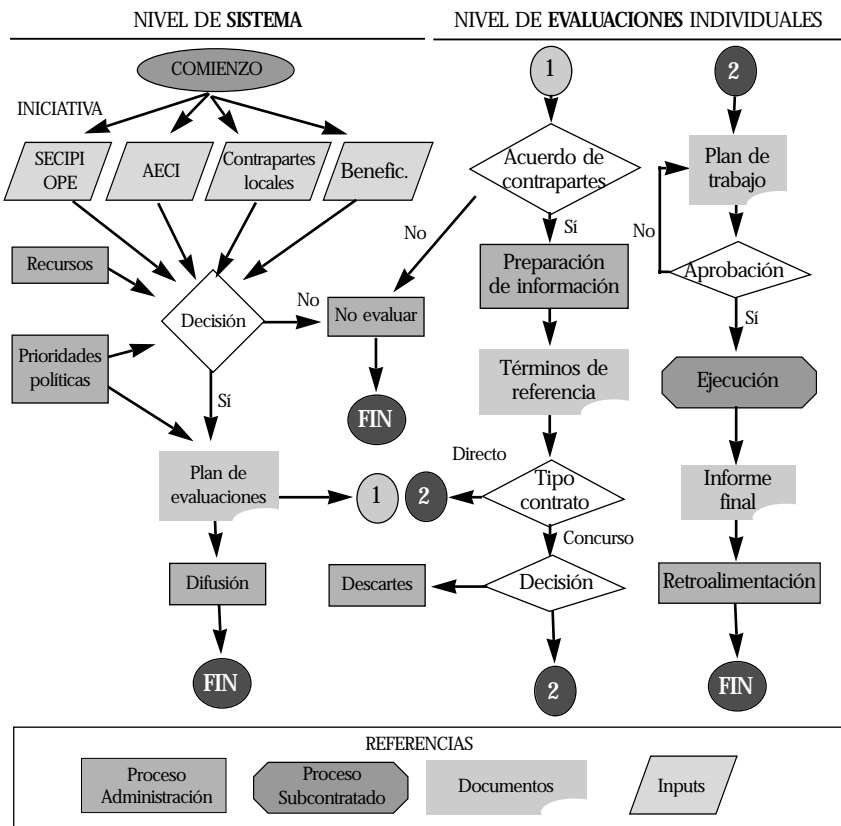
De acuerdo con las impresiones obtenidas en las entrevistas realizadas, la mera difusión de informes constituiría una medida escasa para que las evaluaciones se integren en los mecanismos de gestión de la AECl. En tal sentido, es recomendable intentar construir canales de comunicación que rompan, de alguna manera, los tabiques interdepartamentales que se crean entre las distintas unidades (geográficas y de otro tipo) en sentido horizontal.

Las medidas concretas que se sugieren en lo que respecta a las tareas a cumplir por la OPE son las siguientes:

- exigir a los equipos de evaluación la presentación de un *informe ejecutivo*, de alrededor de diez páginas, en el que se incluyan las principales conclusiones y recomendaciones, para que pueda ser distribuido ampliamente entre todos los gestores;
- realizar algún tipo de *publicación de las evaluaciones*, en lo posible en una serie estable que se continúe a lo largo del tiempo;
- estimular la realización de *seminarios y talleres* internos acerca de los resultados de las evaluaciones (de una o dos medias jornadas de duración), en los que se invite a participar libremente a cualquier gestor interesado, y en el que los evaluadores expongan y discutan sus conclusiones y recomendaciones; debería incluirse en los términos de referencia una cláusula específica que mencione la obligación de presentar las enseñanzas de esta manera, si la SECIPI lo considera conveniente;
- integrar las conclusiones y recomendaciones de manera operativa en la *base de datos informatizada* que actualmente se encuentra en fase de preparación en la AECl; estudiar la posibilidad de

- utilizar las páginas de la Agencia en *Internet* para difundir las conclusiones principales;
- preparar una memoria anual acerca de los trabajos de evaluación que fueron programados, en la que se realice una valoración del cumplimiento del plan diseñado al comienzo del ejercicio y se presenten los resultados más notables de los distintos trabajos;
  - en una segunda etapa, una vez que el sistema se encuentre consolidado, encargar la realización de *estudios sectoriales, temáticos*

Fig. 41: Ciclo de la evaluación





*o geográficos* que recopilen las enseñanzas surgidas de las evaluaciones y que intenten alcanzar conclusiones globales;

- en este mismo sentido, y también más adelante, organizar la experiencia de la Cooperación Española en áreas estratégicas (a modo de ejemplo, es posible mencionar el desarrollo rural integrado, el fortalecimiento institucional, la gestión municipal o la enseñanza básica) *en manuales de gestión*, en los que se destaquen las fortalezas y debilidades tal como se desprenden de las diferentes evaluaciones llevadas a cabo.

La realización de una o varias de estas actividades contribuirá a que el sistema que se establezca gane en utilidad y en visibilidad, lo que a su vez hará aumentar su credibilidad en el conjunto de la Cooperación Española, tanto hacia su interior como hacia la opinión pública en general.

## Notas

110. *"Algunos elementos de reflexión al respecto de la evaluación de la ayuda comunitaria"*, del 18 de junio de 1992. DG VIII/A/2. Bruselas.

111. Ver, por ejemplo: CAD (1985b), MacArthur (1995) o Cox, Healey y Koning (1997).

112. Según Valadez y Bamberger (1994, pp. 414 y 415) hay tres razones básicas que hacen que la evaluación de un organismo desde una unidad situada fuera de él no resulte ni práctica ni eficaz. En primer lugar, no es posible realizar un estudio comprensivo que cubra todos los temas de interés de cada organización; en segundo lugar, cada agencia necesita información acorde con sus necesidades particulares. Finalmente, hay muchas áreas de conflicto potencial entre organismos determinadas por la competencia por los recursos o cuestiones políticas.

113. El Ministerio de la Cooperación es responsable de la gestión de la cooperación financiera y técnica dirigida a los países de su competencia (*"pays du champ"*).

114. La CFD es la institución financiera que gestiona proyectos de inversión productiva en todos los países *"du champ"* y en algunos de los países *"hors champ"*. Trabaja para los Ministerios de la Cooperación y de Asuntos Exteriores.

115. Ver el capítulo de esta sección dedicado a los actores de la Cooperación Española.

116. CAD (1985b, p. 20).

117. Los casos de Estados Unidos y Canadá son citados por MacArthur (1995, pp. 25 y 26).

118. En el caso de Alemania, esta función es cumplida por la Unidad de Evaluación del BMZ.

119. *"El proyecto es una arena donde interactúan diferentes interesados (stake-holders). La función de evaluación debe tomar nota de esto y permitir la opinión de los interesados en lo que se refiere al desempeño de los proyectos. La función de evaluación debe democratizarse. El hecho de que las herramientas económicas que utilicemos sean apropiadas o no está subordinado a que las evaluaciones reflejan la organización como un sistema político"*. Carlsson, Kóhlin y Ekbohm (1994: 204. Subrayado propio).

120. En las entrevistas realizadas se percibió como una de las características fundamentales del estilo de gestión de la Cooperación Española los escasos vínculos horizontales entre las Subdirecciones Generales, entendiendo que las particularidades geográficas no hacen necesario un conocimiento de las actividades que se realizan en otras zonas.

121. La periodicidad de las reuniones de las Comisiones Mixtas (2-3 años) aconseja que los canales informales no sean dejados de lado.

122. Carlsson et al. (1997, p. 18) indican que en la SIDA sueca son generalmente los responsables de país quienes inician las evaluaciones. Es raro que un agente externo o que cualquier otra parte de la organización tome la iniciativa: *"No es preciso decir que la decisión formal de evaluar es siempre tomada por el jefe de la división, por lo que él o ella también se ve involucrado/a en una etapa temprana. La respuesta más frecuente a la pregunta acerca de la iniciativa fue 'llegué con una propuesta y la discutí con el jefe de división, que tomó la decisión formal'"*.

123. Esta restricción es señalada en la totalidad de los manuales de evaluación consultados. Ver, por ejemplo, NORAD (1997, pp. 70 y 71) o Lewin (1994, pp. 25 y 26).

124. Se comenta incluso que esta justificación debería ser un criterio para realizar la evaluación más que para no hacerla, ya que se pueden extraer enseñanzas útiles para otras intervenciones.

125. "La programación de las evaluaciones debe tener en cuenta las demandas particulares de la alta dirección y de los que toman decisiones" (CAD, 1995a, p.184).

126. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, 1995a, p. 182) indica: *"De conformidad con el principio de asociación (...) siempre que fuera posible sería necesario que los donantes y los países de acogida participasen en el proceso de evaluación"*. Esta implicación de las contrapartes también redundaría en su beneficio, fortaleciendo sus propios sistemas de evaluación, tal como se expresa en la página 5 del documento *"Review of the DAC principles for evaluation of development assistance"*, publicado en París, en octubre de 1997, con la clave de referencia DCD/DAC/EV(97)8.

127. Ver NORAD (1997, pp. 76 y 77).

128. En las entrevistas realizadas se comentó que la información sobre intervenciones ejecutadas no se ha archivado siempre de forma rigurosa, pudiendo hallarse documentación de una acción concreta en las instalaciones centrales de la AECE, en las UCE, e incluso en otros archivos de la administración.

129. Este tipo de modelos estandarizados de TR en el nivel de los enfoques se pueden consultar en la mayor parte de las publicaciones citadas en el apartado: NORAD, Lewin para SIDA, DANIDA y PNUD. Es también la estrategia recomendada para el caso español.

130. Casley y Kumar (1990a, p. 118), Banco Mundial (1994), Banco Mundial (1986, p. 436), DANIDA (1994, p. 2). En la misma línea se mueve la cooperación australiana, según se refleja en PNUD, 1997 p. 109).

131. Ver, entre otros, DANIDA (1994, p. 5), Berlage y Stokke (1992, p. 3), Lewin (1994, p. 15).

132. Ver DANIDA (1994, p. 5) y Lewin (1994, p. 15).

133. Se apunta también la posibilidad de participar en seminarios para presentar las conclusiones.

134. Los casos nacionales que se presentan en este capítulo están tomados principalmente de FCD (1996) y de Cox, Healey y Koning (1997).

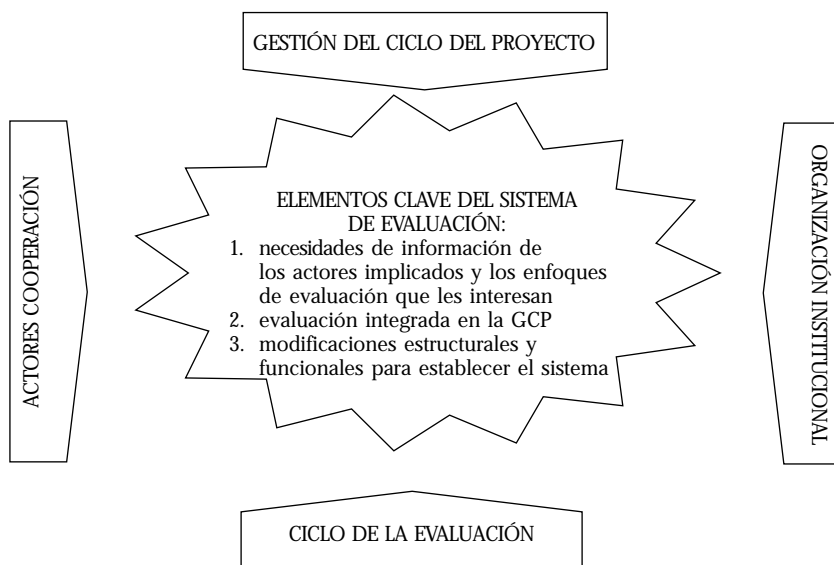
## 5. Conclusiones, recomendaciones y propuestas

Contando con un marco metodológico de evaluación de resultados y efectos de las intervenciones de cooperación para el desarrollo (Sección B), la propuesta de organización institucional y de gestión del sistema se ha apoyado en la articulación de cuatro grupos de cuestiones.

1. *Las necesidades de información de los actores de cooperación a los que el sistema debe servir de manera directa.* Es necesario anclar la organización 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 definieron las necesidades de información en cada nivel y los enfoques de evaluación que principalmente les interesan.
2. *El modelo de Gestión del Ciclo del Proyecto en el que la evaluación deberá enmarcarse.* 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 adoptará el sistema español en lo que se refiere a sus principios generales; la organización administrativa necesaria para su puesta en marcha, el papel de cada actor en ella y la identificación de las funciones de la principal unidad responsable de su realización.

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 regularización de procesos de gestión, como en cuanto a la aplicación de sus resultados.

*Fig. 42: Elementos clave del sistema de evaluación*



## 5.1. Conclusiones

- 1) El sistema de Cooperación vigente en España se estructura en cuatro niveles: i) dirección política general (Gobierno y Cortes Generales); ii) nivel de dirección política-ejecutiva (básicamente, SECIPI y Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa); iii) nivel ejecutivo (sobre todo AECI y *POLCO*); iv) nivel de coordinación (CICI, CIFAD, CCD, próximamente la Comisión Interterritorial).

Los diversos tipos de evaluación proporcionarán información valiosa a todos los actores en mayor o menor medida. El problema fundamental al que el sistema debe dar respuesta consiste en identificar las necesidades de cada uno de ellos y en lograr que participen de manera activa en las distintas etapas del proceso de evaluación.

Los actores plantearán al sistema demandas concretas de acuerdo con sus necesidades e intereses: los 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 concentrarán en mayor medida en las sectoriales, geográficas y de instrumentos. Desde esta instancia pueden surgir también iniciativas para la realización de evaluaciones en colaboración o conjuntas con otros donantes, con contrapartes o con los distintos actores que intervienen en la Cooperación Española.

Los actores ejecutivos, encargados de la formulación, puesta en marcha de actividades y seguimiento demandarán información operativa para mejorar la gestión de las intervenciones, que podrá ser obtenida 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 encontrarán datos valiosos para cumplir con sus responsabilidades en la información estratégica que surge de evaluaciones de varias intervenciones. Estos organismos deben conocer los resultados de todos los trabajos que se lleven a cabo.

- 2) En lo referente a la Gestión del Ciclo del Proyecto en la AECI el proyecto de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, junto con la instauración de la Metodología de Proyectos en la AECI inspirada por el EML, deberían permitir una mejora en los procedimientos de gestión. Esto, a su vez, produciría que el sistema de evaluación de resultados y efectos

que se propone tenga más posibilidades de resultar útil y funcional para asegurar un aumento de la eficacia de la Cooperación Española.

- 3) Con respecto a las líneas maestras del sistema de evaluación, los principios básicos propuestos por el CAD y aceptados por la mayoría de los donantes son también aplicables para el caso español. A grandes rasgos, pueden ser sintetizados en cuatro: rigor y credibilidad, independencia, utilidad y transparencia.

La organización administrativa del sistema en su conjunto debe tener en cuenta las características particulares de las instituciones en las que se inserta. En cuanto al Ministerio de Asuntos Exteriores, la posición de la Oficina de Planificación y Evaluación permite el establecimiento de un sistema que se atiene 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. Sin embargo, su dotación de recursos actual podría no ser suficiente para afrontar con garantías las responsabilidades y funciones que el sistema le otorga.

- 4) Las evaluaciones siguen en general un ciclo que está compuesto por varias fases, que pueden ser sintetizadas en tres grandes etapas: identificación 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.

De estas etapas, la de retroalimentación 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, la publicación de memorias o la integración en redes informáticas. Todos ellos son válidos si, además, los actores perciben que las enseñanzas son un insumo útil para su trabajo. Algunas agencias establecen grupos formales o informales para realizar un seguimiento de la actividad de evaluación y verificar que los resultados sean empleados en las fases siguientes del ciclo del proyecto.

## 5.2. *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 necesariamente 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 Gestión del Ciclo del Proyecto en su conjunto.

Esta voluntad política debe establecerse 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 de esta forma 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.

### *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. Por no crear cuerpos nuevos, podría decirse que el habitualmente conocido como comité de dirección de la AECI<sup>135</sup>, formado por los altos cargos de la SECIPI, podría sesionar ad hoc como Comité de Evaluación.
8. Designar una persona encargada de los temas de evaluación en cada uno 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 AECI, 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: organizar los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los principios sobre los que se asienta el sistema; 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; difundir el plan para asegurar la transparencia de la función; potenciar el conocimiento de los principios generales de la función de evaluación entre los actores a través de la realización de cursos, seminarios y otros mecanismos —formales e informales— de difusión; estimular la realización de evaluaciones conjuntas y la colaboración en estudios con otros donantes; impulsar una metodología común y homologada para la valoración de los proyectos, programas e instrumentos de ayuda;

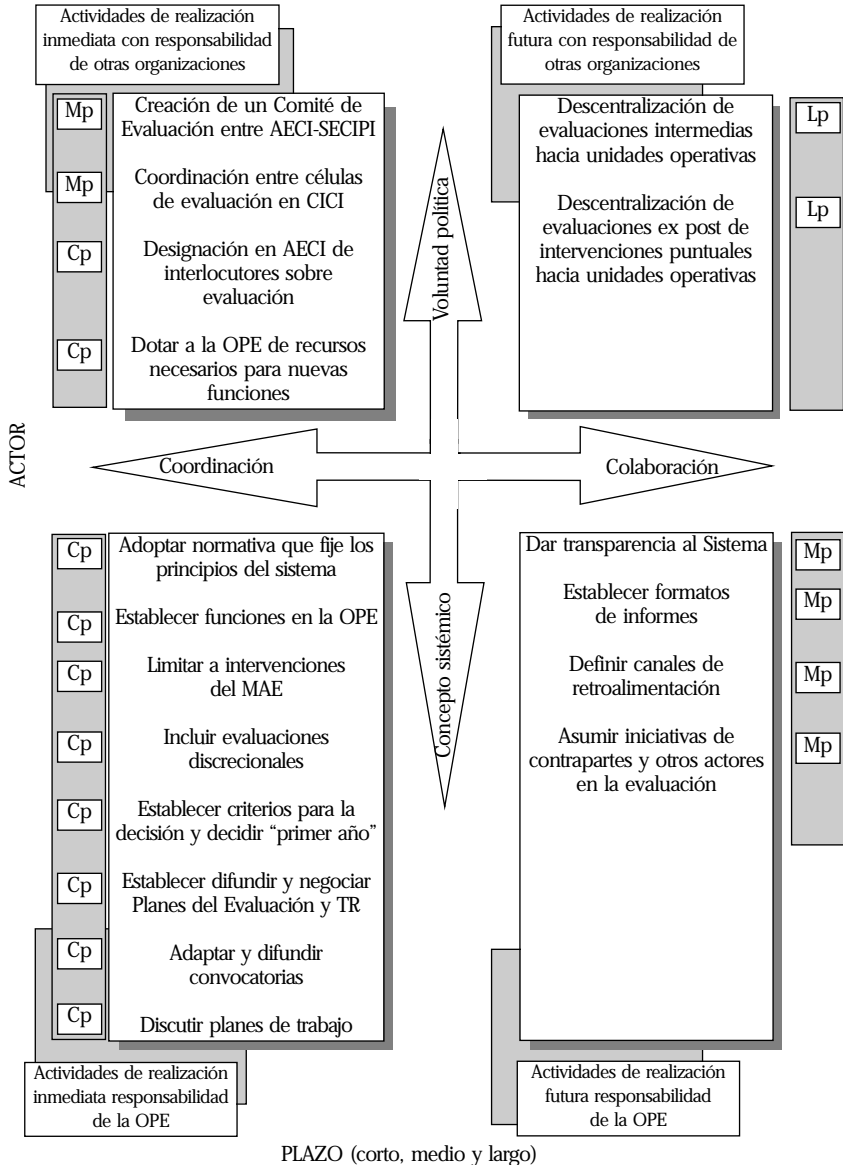
en colaboración con los Subdirectores, los responsables de país y los Coordinadores y Directores de las UCE preparar los términos de referencia para la contratación de las evaluaciones externas; llamar a concurso en los casos en que sea necesario y seleccionar las mejores ofertas; velar para que la calidad 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; y 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.

### *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 AECI. Para becas, pasantías y otros instrumentos “horizontales”, estimular 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).
17. Depositar la decisión acerca de las evaluaciones a realizar en el Comité de Evaluación; como excepción, en el período de establecimiento del sistema la decisión podrá recaer en la SECIPI.
18. Permitir a la SECIPI un margen de discrecionalidad en la deci-

- sión 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 AECE;
    - 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 (estos dos últimos documentos, una vez que el sistema genere información suficiente).

Fig. 43: Plan de implantación



Las recomendaciones son sintetizadas en la Figura 43, que presenta un *plan de implantación* del sistema. En este plan se distinguen las actividades según dos criterios:

- a) *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);
- b) *plazo*, representando la urgencia relativa de cada una de las actividades, 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 la primera parte de este apartado.

## *Notas*

135. En realidad, el Comité de Dirección de la AECI en sentido estricto es el establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, por el que se reestructura la AECI. Es, junto con el Presidente y el Secretario General, uno de los órganos de gobierno de la Agencia, del que forman parte, además de los altos cargos de Exteriores y Comercio, los de otros ministerios relevantes en cooperación. Al hablar de comité de dirección se está haciendo referencia en el texto a las reuniones periódicas de trabajo del Secretario de Estado con sus colaboradores más inmediatos.



## C. Soportes documentales





# 1. Elaboración de términos de referencia

Los Términos de Referencia (TR) son el fundamento documental sobre el que los consultores construirán su plan de trabajo para la evaluación. Su redacción debe ser clara y precisa, ya que de ello depende que los resultados de la valoración den respuesta a las necesidades de la Administración.

Los TR incluirán una descripción de la intervención o las intervenciones a evaluar, una mención explícita a los objetivos de la evaluación, una explicación de los temas que debe cubrir, un comentario sobre la metodología y la presentación de las disposiciones temporales y presupuestarias.

Aunque los TR deben adecuarse a aquello que será evaluado, el formato de base que se detalla y las adaptaciones sugeridas de acuerdo con los distintos enfoques de evaluación pueden servir como soporte para su preparación. Resulta conveniente, sin embargo, que en su redacción definitiva participen los subdirectores correspondientes y los responsables de país de la AECl, así como —eventualmente— los coordinadores de las UCE implicados en la intervención. Para ello, podría ser útil circular un borrador de TR preparado por la OPE antes de hacer público el documento mediante el canal oficial adecuado.

Teniendo en cuenta la importancia de que los funcionarios que participarán de la evaluación como fuente de información se sientan implicados en el proceso, resulta relevante y útil tomar en especial consideración sus propuestas.

El formato de base que se presenta a continuación ha sido diseñado para una evaluación puntual de proyecto *ex post*. La formulación definitiva de muchos de sus párrafos, sin embargo, dependerá de las intervenciones que serán valoradas o del enfoque que se adopte.

Las decisiones a tomar o las modificaciones que habrá que introducir se presentan en recuadros o en notas a pie de página. Las indicaciones pertinentes en cada caso están en mayúsculas. Las evaluaciones temáticas, por ser esencialmente diferentes, son analizadas en la última sección de manera particular.

## 2. Formato de base

### 2.1. *Introducción*

La Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores encarga periódicamente la realización de evaluaciones del impacto de las diferentes acciones e instrumentos de la cooperación internacional de España para el desarrollo de los países menos avanzados.

En esta ocasión, se ha decidido proceder a la realización de una evaluación *ex post* puntual del proyecto denominado "...", código AECI "...", finalizado en el año "...".

DEFINIR TIPO = intermedia / ex post

DEFINIR ENFOQUE = puntual del(de los) proyecto(s) denominado(s), puntual de la(s) asistencia(s) técnica(s) denominada(s), puntual de la ayuda de emergencia denominada, del(de los) sector(es), del ámbito geográfico, del instrumento de la Cooperación Española denominado, del(de los) Programa(s) denominado(s), del(de los) tema(s) denominado(s)

INTRODUCIR DENOMINACIÓN(ES) Y, EN SU CASO, CÓDIGO OFICIAL finalizado/a/os/as en el año [AÑO] (*solamente para evaluaciones ex post*) comenzado/a/os/as en [MES, AÑO], y cuya finalización está prevista para el [AÑO] (*solamente para evaluaciones intermedias*).

El ámbito de actuación abarca las siguientes intervenciones:

MENCIONAR LAS INTERVENCIONES CON SU DENOMINACIÓN Y, EN SU CASO, CÓDIGO OFICIAL (*solamente para evaluaciones sectoriales, geográficas y temáticas*).

## 2.2. *Fundamento de la evaluación*

La realización de esta evaluación se basa en las siguientes razones:

SELECCIONAR LAS RAZONES MÁS IMPORTANTES  
DE LOS SIGUIENTES GRUPOS DE CRITERIOS, ATENDIENDO  
A LAS CARACTERÍSTICAS DE AQUELLO QUE SE EVALUARÁ  
Y AL ENFOQUE ELEGIDO.

Cuestiones formales: ¿La evaluación estaba prevista desde la formulación, en algún informe de seguimiento o en un acta de Comisiones Mixtas? ¿Se trata de evaluación de una fase, y es requisito para el comienzo de la siguiente? ¿Ha sido solicitada por alguna instancia de la Administración Española o de los países receptores? ¿Ha sido demandada por los propios beneficiarios?

Cuestiones estratégicas: ¿Se trata de una intervención que, por su alcance, volumen de recursos movilizados o duración, posee una alta visibilidad dentro de la Cooperación Española o en el país receptor, y que pueda dar origen a estudios representativos cuyos resultados sean útiles para la toma de decisiones sobre acciones en la misma línea? ¿Se trata de la evaluación de instrumentos que hayan tenido problemas cuyas causas deban ser investigadas, o que han tenido un éxito reconocido y de cuya evaluación se pueda obtener conclusiones que faciliten su aplicación futura? ¿Se trata del estudio de un área temática objeto de especial interés en materia de ayuda para el desarrollo debido a prioridades de orden político o social? ¿Se trata de la valoración de la cooperación en un ámbito geográfico o sectorial cuyo nivel de desarrollo se haya elevado de forma evidente y significativa, y en el que la ayuda externa haya tenido —a priori— un papel importante, o que requiera un cambio de orientación política? ¿Se trata de una evaluación de la ayuda de emergencia entregada en unas circunstancias que muy probablemente se repetirán en el corto o el medio plazo? ¿Se trata de la evaluación de un programa que se enmarca en una Política de Ajuste Estructural?

Cuestiones relativas al desempeño de la acción: ¿La intervención presenta alguna innovación metodológica o de gestión que puede ser aplicada a intervenciones futuras? ¿Se trata de un proyecto piloto o demostrativo? ¿Representa un fracaso o un éxito significativo del que convenga extraer enseñanzas? ¿Presenta impactos positivos que exceden a los previstos o importantes efectos negativos cuyas causas deban ser investigadas?

Las conclusiones, enseñanzas aprendidas y recomendaciones que se obtendrán en la evaluación serán difundidas de manera general y utilizadas principalmente

## SELECCIONAR ALGUNA DE ESTAS FRASES

- por los administradores de la intervención y los responsables directos de la Cooperación Española, para mejorar los mecanismos de gestión de los recursos y preparar las fases futuras de la acción (*solamente para el caso de las evaluaciones intermedias*).
- por los administradores de la intervención y los responsables directos de la Cooperación Española, para mejorar los mecanismos de gestión de los recursos con vistas a futuras intervenciones en la misma línea, sector o país.
- por los responsables políticos y ejecutivos de la Cooperación Española, con el objeto de tomar las decisiones correspondientes acerca de intervenciones futuras en la misma línea, sector o país.

### 2.3. Antecedentes

Los antecedentes de la/s intervención/es a ser evaluada/s son los siguientes:

*Redactar este apartado según el enfoque de evaluación seleccionado incluyendo las características que se indican en cada caso*

ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS A INCLUIR
Puntual	<p>Historial de la intervención (fechas y fases); componentes (según el Enfoque del Marco Lógico); recursos utilizados; contrapartes; identificación de beneficiarios directos y de otros afectados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el caso de Asistencia Técnica, especificar si se trata de ayuda ligada a un proyecto de inversión o capacitación.</li> <li>• En el caso de Ayuda de Emergencia, especificar las causas del problema y el contexto internacional. Señalar también si se trata de prevención, intervención puntual o ayuda para la reconstrucción post-conflicto.</li> </ul>
Sectorial	<p>Historial de la Cooperación Española en el sector elegido; objetivo de la ayuda en ese sector y enumeración de las intervenciones a ser evaluadas, clasificándolas en grupos (proyectos, asistencia técnica, programas...); recursos utilizados; contrapartes; identificación de beneficiarios directos y de otros afectados.</p>

ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS A INCLUIR
Geográfico	Historial de la Cooperación Española en el área elegida, objetivo de la ayuda en esa zona y enumeración de las intervenciones a ser evaluadas, clasificándolas en grupos (proyectos, asistencia técnica, programas...); recursos utilizados; contrapartes; identificación de beneficiarios directos y de otros afectados.
Programa	Historial del programa (fechas y fases); componentes (según EML); recursos utilizados; contrapartes; identificación de beneficiarios directos y de otros afectados.
Instrumento	Historial del instrumento (fechas y fases); principales componentes; otros actores participantes; recursos utilizados; contrapartes; identificación de beneficiarios directos y de otros afectados.

Para el estudio de gabinete, se dispone de la siguiente información:

SEÑALAR LA INFORMACIÓN DISPONIBLE: documento de formulación, informes de seguimiento (fechas), informe final, correspondencia mantenida, otros informes, informe de evaluación intermedia (fecha).

## 2.4. Cobertura temática

Con la presente evaluación se desea comprobar si la actuación de la Cooperación Española se adecua a sus objetivos, entre los que se cuentan la reducción de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la defensa de los Derechos Humanos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción del desarrollo del sector privado, la atención de situaciones de emergencia y la potenciación de las relaciones internacionales de España.

Específicamente, se desea saber hasta qué punto la ayuda ha sido eficaz, eficiente, pertinente y viable, así como cuál ha sido su impacto. La definición de estos criterios es la siguiente:

- Eficacia: medida del alcance del objetivo y los resultados de la actividad en una población beneficiaria y en un periodo tempo-

ral determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.

- **Eficiencia:** 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 y humanos para maximizar los resultados.
- **Pertinencia:** adecuación de los resultados y los objetivos de la/s intervención/es al contexto en el 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.
- **Impacto:** efectos que la/s intervención/es planteada/s tiene/n 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.
- **Viabilidad:** grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa.

### *Variaciones en las definiciones según el enfoque de evaluación*

ENFOQUE	VARIACIONES EN LAS DEFINICIONES
Puntual de proyectos	Mantener las definiciones sin variaciones.
Puntual de asistencia técnica	<p><i>Eficacia.</i> Cambiar “población beneficiaria” por “institución beneficiaria”.</p> <p><i>Eficiencia.</i> Incluir al final: “poniendo especial énfasis en el análisis de posibles usos alternativos de recursos”.</p> <p><i>Pertinencia:</i> eliminar puntos (i), (iv) y (v).</p> <p><i>Impacto.</i> Cambiar la definición por: “En el caso en que sea apropiado, análisis de los efectos producidos sobre otras instituciones o sobre algún sector de la población no directamente implicado en la intervención”.</p>

ENFOQUE	VARIACIONES EN LAS DEFINICIONES
	<p><i>Viabilidad.</i> En el caso de una asistencia técnica vinculada a un proyecto de inversión, incluir al final: “considerando especialmente si la inversión fue realizada de acuerdo con las recomendaciones de la asistencia técnica”. Si no, cambiar la definición por: “En el caso en que sea apropiado, grado en que los efectos positivos de la asistencia continúen una vez retirada la ayuda, considerando el posible efecto multiplicador que haya generado en la institución beneficiaria”.</p>
Puntual de ayuda de emergencia	<p><i>Eficacia.</i> Incluir al final: “atendiendo especialmente a los dispositivos de logística utilizados”.</p> <p><i>Eficiencia.</i> Incluir al final: “poniendo especial énfasis en el análisis de posibles usos alternativos de recursos”.</p> <p><i>Pertinencia.</i> Eliminar puntos (iv) y (v).</p> <p><i>Impacto.</i> Modificar la definición por la siguiente: “Efectos sobre la población beneficiaria, considerando la totalidad de la ayuda recibida y el papel proporcional de la Cooperación Española en ella; se refiere tanto a efectos directos como indirectos, deseados o no buscados”.</p> <p><i>Viabilidad:</i> Para intervenciones de ayuda de emergencia en sentido estricto, incluir al principio: “Si es relevante”. Para intervenciones de prevención o reconstrucción post-conflicto, mantener la definición.</p>
Sectorial y Geográfico	<p><i>Eficacia y Eficiencia.</i> Mantener las definiciones.</p> <p><i>Pertinencia.</i> Cambiar la primera frase por “Adecuación de los resultados y objetivos de la intervención en el [SECTOR/ÁREA GEOGRÁFICA] con respecto al contexto en el que se realizan las intervenciones”.</p> <p><i>Impacto y Viabilidad.</i> Mantener las definiciones.</p>
Programa	<p><i>Eficacia.</i> Reemplazar definición por: “Medida del alcance de los objetivos y resultados de la intervención, considerando su formulación y con respecto a su influencia sobre los principales indicadores y variables de la economía nacional del país receptor”.</p> <p><i>Eficiencia.</i> Incluir al final: “poniendo especial énfasis en el análisis de posibles usos alternativos de los recursos”.</p> <p><i>Pertinencia.</i> Eliminar puntos (i) y (v).</p>



ENFOQUE	VARIACIONES EN LAS DEFINICIONES
	<p><i>Impacto.</i> Incluir, al final: “Se hará especial referencia a los efectos sobre los indicadores y variables más importantes de la economía nacional”.</p> <p><i>Viabilidad.</i> Para programas de asistencia financiera incluir al principio: “Si es relevante”. En el caso de ayuda alimentaria, incluir al final “determinando hasta qué punto se ha favorecido la producción local y se ha promovido un estado de seguridad alimentaria”.</p>
Instrumentos	<p><i>Eficacia.</i> Reemplazar “de la actividad” por “del instrumento”. Reemplazar “objetivos” por “objetivos explícitos o implícitos”.</p> <p><i>Eficiencia.</i> Incluir al final: “poniendo especial énfasis en el análisis de posibles usos alternativos de los recursos o comparando sus resultados con los de instrumentos similares”.</p> <p><i>Pertinencia.</i> Mantener la definición básica.</p> <p><i>Impacto.</i> Incluir al principio: “Si es relevante”.</p> <p><i>Viabilidad.</i> Incluir al principio: “Si es relevante”.</p>

También resulta importante tener en cuenta otros criterios de evaluación, tales como la visibilidad de la ayuda en el contexto local, entendida como la manera en que es recordada y considerada la Cooperación Española entre las instituciones y los beneficiarios directos de la intervención.

AÑADIR “y el grado en que se han fortalecido las instituciones locales encargadas de gestionar los destinos de la ayuda” (*solamente para evaluaciones puntuales de ayuda de emergencia*).

O REEMPLAZAR POR “También resulta importante considerar otros factores referentes a los mecanismos de administración y gestión del instrumento, tanto en el terreno como en España” (*solamente para evaluaciones de instrumentos*).

La evaluación deberá realizar también un análisis del contexto en que se ha/n ejecutado la/s intervención/es, considerando la relación de la ayuda con una serie de factores en el momento en que fue concebida la acción, así como los posibles cambios que se hayan producido durante su ejecución y el estado en que se encuentran en el momento presente. Los factores a considerar pueden resumirse en siete grupos.

- *Políticas de apoyo.* Análisis de la relación entre la Cooperación Española y las políticas y estrategias de los receptores, así como con respecto a otras políticas públicas.
- *Capacidad institucional.* Estudio de los efectos de la Cooperación sobre las instituciones existentes en el país receptor en lo que se refiere a sus prioridades, sus competencias y sus recursos, considerando la aparición de conflictos intra-institucionales o inter-institucionales.
- *Aspectos socioculturales.* Revisión de la integración de las intervenciones en la comunidad local y de su impacto sobre el acceso al uso de recursos de los distintos grupos socioeconómicos (en cuanto a una mayor justicia distributiva en su organización económica, mayor igualdad en su organización social y mayor democracia en su organización política). Análisis de la promoción de la participación activa de los beneficiarios, sobre todo de los grupos más vulnerables.
- *Enfoque de género en el desarrollo.* Análisis de la manera en que las mujeres son consideradas como beneficiarias de los procesos de crecimiento económico y progreso social a través de la adquisición de poder y el fomento de la igualdad (estudio de la división sexual del trabajo, acceso a los recursos y repartición de los beneficios, así como la participación de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones, tanto en sus comunidades como dentro de los hogares).
- *Factores tecnológicos.* Investigación sobre la elección, adaptación y empleo de tecnologías apropiadas —entendidas como el 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 utilizadas— a las condiciones existentes.
- *Factores ambientales.* Comentarios acerca de la explotación, gestión y desarrollo de la dotación de recursos naturales de acuerdo con la capacidad del medio ambiente local.
- *Factores económicos y financieros.* Análisis sobre los mecanismos utilizados con el fin de asegurar la obtención continua de recursos para la operación y el mantenimiento de las estructuras creadas; es decir, estudio de las contribuciones de otras fuentes, bien internas (fondos generados por la intervención vía precios y/o tarifas), bien externas (prestaciones de otras fuentes).

SEÑALAR PRIORIDADES DE ACUERDO CON LA/S INTERVENCIÓN/ES QUE SERÁN EVALUADAS

Teniendo en cuenta las características de esta evaluación, se deberá poner énfasis en los factores...

Adicionalmente al estudio de criterios y factores, se pretende conocer la manera en que los mecanismos de gestión de la/s intervención/es han afectado el desempeño de las mismas y a la consecución de los objetivos deseados o de efectos no esperados. Específicamente, se pretende analizar la identificación, la formulación, el seguimiento y, en su caso, las evaluaciones intermedias, así como el sistema de información, la calidad de los indicadores definidos y la utilidad de las fuentes de verificación.

## 2.5. Metodología y Plan de Trabajo

La labor del equipo evaluador será realizada en tres fases:

1. Estudio de gabinete, en el cual será preciso analizar una serie de documentos y fuentes secundarias y definir las principales necesidades de información. En esta etapa, además, se prepararán las herramientas para la recopilación y análisis de los datos y se identificarán los informantes clave, entrevistándose a aquellos que se encuentren en España.
2. Trabajo de campo. La evaluación deberá producir la información necesaria para cubrir las necesidades de información detectadas y valorar los componentes y factores mencionados en el punto 4 de estos TR, utilizando las herramientas previamente diseñadas y otras que puedan ser necesarias a criterio del equipo.
3. Preparación del informe final. La redacción del informe final deberá atenerse a las recomendaciones del punto 6, y se solicita que sea debatido en una versión borrador con los involucrados, tanto en los países receptores como en España.

Los instrumentos para la recopilación y el análisis de los datos serán diseñados por el equipo evaluador. En el informe final se debe hacer referencia a este tema, discutiendo su adecuación al contexto y la vali-

dez de los datos conseguidos. Con anterioridad al comienzo de la segunda fase de la evaluación, el equipo de consultores tendrá que presentar un detalle de la metodología a utilizar (Plan de Trabajo) a sus contactos en la OPE y en la AECI, para que puedan revisarla y sugerir modificaciones.

AÑADIR: “Teniendo en cuenta que se trata de una evaluación con enfoque [sectorial/ geográfico/temático], se sugiere que el nivel de detalle en la información utilizada sea presentado de manera agregada, y no intervención por intervención” (*sólo para evaluaciones sectoriales, geográficas o temáticas*).

O AÑADIR: “Teniendo en cuenta las características de la/s intervención/es a evaluar, se solicita al equipo evaluador la utilización de herramientas que estimulen la participación de los propios beneficiarios en todo el proceso de evaluación” (*sólo para evaluaciones participativas*).

Los resultados del trabajo de evaluación deberán ser presentados como conclusiones (comprobaciones fácticas acerca de los criterios y factores evaluados), enseñanzas aprendidas (relaciones causa-efecto entre las actividades emprendidas y las conclusiones obtenidas) y recomendaciones (sugerencias para mejorar la relación causa-efecto, referidas principalmente al estilo de gestión de las ayudas). Estas últimas deberán ser presentadas en un documento separado de los demás, por lo que en ellas no se incluirán referencias al informe principal.

El equipo evaluador estará en contacto permanente con el responsable de evaluación de la OPE, quien facilitará la obtención de información, la concreción de la agenda de entrevistas y el itinerario del trabajo de campo. Se designará también una persona de contacto en el Instituto o Subdirección de la Agencia Española de Cooperación Internacional implicada, así como en la Unidad de Cooperación Exterior correspondiente.

## *2.6. Esquema de informe final, recomendaciones y anexos*

Se espera que los evaluadores entreguen tres copias de la versión en borrador del informe final para ser discutidas con anterioridad a la preparación de la versión definitiva, y tres copias de esta última en papel, así como el texto en el correspondiente soporte informático. Los miembros del equipo evaluador y la empresa consultora delegarán

todo derecho de autor en la SECIPI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del informe, en cuyo caso los evaluadores y/o la empresa consultora serán mencionados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECIPI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la Cooperación Española. El coordinador del equipo de evaluación se compromete a prestar este servicio en el momento en que le sea solicitado.

El informe de evaluación estará de acuerdo con el siguiente esquema:

### *Portada*

### *Resumen Ejecutivo*

### *Informe final:*

#### *Introducción*

- 1.1. Antecedentes de la evaluación.
- 1.2. Objetivo de la evaluación.
- 1.3. Estructura de la documentación presentada.
- 1.4. Metodología empleada en la evaluación (resumen).
- 1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado.
- 1.6. Presentación del equipo de trabajo.
- 1.7. Descripción de los trabajos ejecutados.

#### *Capítulo I: Descripción de la intervención o intervenciones analizadas*

- 2.1. Concepción inicial.
- 2.2. Descripción detallada de su evolución.

#### *Capítulo II: Metodología.*

#### *Capítulo III: Criterios de evaluación y factores de desarrollo.*

#### *Capítulo IV: Conclusiones y enseñanzas obtenidas.*

#### *Recomendaciones.*

#### *Anexos*

## 2.7. Equipo de evaluación

Se espera que el equipo evaluador esté formado por cuatro personas<sup>136</sup> con experiencia en trabajos de Cooperación Internacional y conocimientos acerca de las condiciones de los países en vías de desarrollo. Una de estas personas asumirá la tarea de coordinación del equipo: en ella recaerá la responsabilidad final del trabajo, así como la función de contacto con el personal de la Administración.

Se valorará positivamente que el equipo cuente con expertos en la disciplina o campo temático al que la evaluación se refiere, y que el coordinador posea conocimientos sólidos acerca de metodologías de evaluación de intervenciones de desarrollo. Se tendrá en cuenta también que en la composición del equipo exista un equilibrio entre hombres y mujeres y la participación de expertos o expertas del país receptor.

ES POSIBLE SOLICITAR DATOS ADICIONALES COMO:

Titulación.

Idiomas.

Experiencia general y sobre el terreno.

## 2.8. Disposiciones temporales y presupuestarias

El trabajo será realizado en las siguientes fechas:

<i>Etapas</i>	<i>Desde el</i>	<i>Hasta el</i>	<i>Duración</i> <sup>137</sup>
Estudio de gabinete			APROX. 4 SEMANAS
Trabajo de campo			APROX 4 SEMANAS
Preparación del informe final			APROX. 6 SEMANAS

El trabajo de campo será realizado en las siguientes localidades

DEFINICIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO

El presupuesto disponible para la evaluación es de

MONTO DISPONIBLE EN PESETAS O EN ECUS (Impuestos incluidos).

## 2.9. *Otras disposiciones*

Según la Ley de Contratos del Estado, irán incluidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

### ESPACIO DESTINADO A DISPOSICIONES ADICIONALES DESDE UN PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO

Ámbito del concurso (nacionalidad y actividad de las entidades que se podrán presentar).

Condiciones del contrato a firmar (responsabilidad, avales, modelo de contratación, relación de la entidad con el personal, condiciones relativas a variaciones del personal componente del equipo).

Necesidad de calificación de la entidad según el registro de calificaciones de empresas del Ministerio de Economía y Hacienda (capacidad de contratar con la Administración).

Conveniencia de desglose de la propuesta económica con respecto a la propuesta técnica y validez temporal de esta oferta.

Posibilidades de asociación entre consultores y entidades para presentación de ofertas conjuntas.

Calendario de desembolsos y forma de pago de los servicios.

Condiciones de precalificación: estar al corriente de Seguridad Social, impuestos, capacidad de la entidad y sus miembros para contratar, etc.

Criterios de valoración de las ofertas.

## *Notas*

136. El número de personas suele ser de 4 por equipo, aunque puede variar según las disposiciones presupuestarias y el ámbito de la evaluación. En evaluaciones temáticas podría ser inferior, en evaluaciones geográficas o sectoriales que incluyen muchas intervenciones podría ser superior.

137. La duración del trabajo deberá estar acorde con su dimensión y nivel de profundidad. Los tiempos que se presentan en el cuadro son meramente estimativos.





### 3. Las evaluaciones temáticas

Las evaluaciones temáticas, por sus propias características, no pueden ser englobadas junto a las demás. Al tratarse de estudios acerca de temas que “cortan” de manera horizontal intervenciones de diverso tipo, resulta muy complicado definir unos términos de referencia que se correspondan con los de proyectos o intervenciones puntuales.

Sin embargo, es posible mantener el formato presentado en cuanto a los grandes apartados, teniendo en consideración:

- en lo que respecta a los antecedentes, habrá que realizar una breve descripción del tema, una aproximación a su presencia en la Cooperación Española, una enumeración de las intervenciones a ser evaluadas, clasificándolas en grupos (proyectos, asistencia técnica, programas...), y una identificación de beneficiarios directos y otros afectados;
- en lo que concierne a la cobertura temática, no se consideran los criterios de evaluación o los factores de desarrollo como tales. Esta parte, por lo tanto, deberá hacer una referencia concreta a las principales características del tema que se pretende valorar y a la manera en que ese tema es incorporado a las intervenciones y las políticas de la Cooperación Española (mecanismos de gestión, formas de intervención, etc.).

El resto de los puntos puede ser tratado de manera similar a la descrita en el formato de base.



## 4. Elaboración del informe final de evaluación

### 4.1. *Contenidos del informe de evaluación*

Un informe de evaluación debe, en principio, abarcar los temas y dar respuesta a las preguntas planteadas en los términos de referencia. Sus contenidos, por lo tanto, dependerán del enfoque de evaluación utilizado, aunque es posible plantear una estructura general a la que podrá adaptarse.

El informe contendrá, así, una serie de secciones de acuerdo con un formato estándar que se presenta a continuación. El denominado informe final es el componente principal del informe de evaluación, ya que en él se incorpora la valoración de los criterios y los factores de desarrollo de la(s) intervención(es) analizada(s). En las versiones preliminares del documento se deberá indicar que el informe de evaluación se encuentra en estado de borrador, tanto en la portada como en la primera página del informe final. Una vez presentado y aprobado, el estado pasará a ser de versión final, debiendo incluir todas las secciones enumeradas, entre ellas las recomendaciones que habitualmente no estarán presentes en versiones anteriores.

#### 4.1.1. *Portada*

La portada actúa como resumen de las características principales de la evaluación. Debe preceder a cada uno de los volúmenes que, en su caso, compongan el informe de evaluación. Incluirá:

- *Enfoque de evaluación.* De acuerdo con los enfoques predefinidos: *puntual de proyecto, puntual de asistencia técnica, puntual*

*de ayuda humanitaria, sectorial, geográfica, de programa, temática o de instrumento.*

- *Denominación.* El nombre hará referencia a la denominación oficial de la(s) intervención(es) utilizada(s) por la agencia financiadora. En el caso de que exista un código o número de identidad, éste deberá ser incluido. Será la denominación del proyecto en caso de evaluaciones puntuales, del sector (incluyendo código CAD), del país, región o zona, según corresponda, del programa, el tema o el instrumento.
- *Tipo de evaluación.* El tipo de evaluación se establecerá en relación con el estado de la intervención, pudiendo tratarse de evaluación *intermedia* o evaluación *ex post*.
- *Ámbito geográfico.* Si procede, en función del enfoque de evaluación, se detallará el alcance, pudiendo afectar a una región, un país, un área, etc.
- *Estado.* Especificar si se trata de un *borrador* o de la *versión final* del informe de evaluación.
- *Volumen.* En el caso de que el informe de evaluación se componga de más un volumen (documentos encuadernados por separado), será necesario señalar este hecho en la portada enumerándolos y señalando el que corresponde al documento.
- *Fecha.* Hace referencia al día de presentación del informe. Formato “día” de “mes” de “año” (ejemplo: 23 de enero de 1998).
- *Autores.* Nombres de todos los miembros del equipo evaluador, comenzando por el coordinador (se señala entre paréntesis). En su caso, se añadirá el nombre corporativo.

#### 4.1.2. *Resumen ejecutivo*

El resumen ejecutivo tiene como finalidad presentar las conclusiones y las enseñanzas aprendidas de la evaluación de manera esquemática, para facilitar una mayor difusión.

Si bien todas las evaluaciones deben ser útiles para cualquiera de los actores implicados en los diferentes niveles de la estructura organizativa de la Cooperación Española (político, político-ejecutivo, ejecutivo y de coordinación), es probable que algunos de esos agentes no tengan la necesidad de analizar toda la información generada por un trabajo de evaluación, por lo que la edición de un resumen se transforma en un canal eficaz de retroalimentación.

Disponer de este tipo de documentos facilitará además la presentación pública de las evaluaciones realizadas, con su eventual publicación, sirviendo de base para la memoria anual o para la realización de estudios de síntesis.

Es recomendable que este informe posea una longitud de entre diez y veinte páginas con el formato general que se sugiere a continuación.

Al cuerpo del informe deberán añadirse las tablas de valoración que sintetizan los logros de la intervención (exclusivamente para evaluaciones *ex post*).

Sus contenidos serán:

- Antecedentes de la intervención.
- La evaluación (objetivos, medios y metodología).
- Conclusiones principales.
- Enseñanzas obtenidas.
- Recomendaciones.
- Tabla de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda (para evaluación *ex post*)
- Tabla de valoración de desempeño de la intervención (para evaluaciones *ex post*)

---

*Tabla de valoración del cumplimiento de los objetivos de ayuda*

---

OBJETIVO	PRIORIDAD RELATIVA <sup>1</sup>	VALORACIÓN <sup>2</sup>
Reducción de la pobreza	Principal	3
Promoción del desarrollo sostenible	Significativo	1
Defensa de los Derechos Humanos	—	
Fortal. de instituciones democráticas	—	
Promoción desarrollo sector privado	Principal	4
Atención de situación de emergencia	—	
Potenciación relaciones internacionales de España	(Significativo)	2
...		

(1) Principal o Significativo, según los objetivos de la intervención. Si no procede, marcar con un —. En el caso de que el objetivo no sea explícito pero que el evaluador lo considere importante, señalar entre paréntesis.

(2) 1=objetivo no cumplido; 2=objetivo cumplido de manera limitada (pocos beneficios significativos en relación con los costes); 3=objetivo cumplido (obtención de los beneficios esperados); 4=objetivo cumplido muy satisfactoriamente (beneficios que exceden los esperados o cumplidos de manera muy positiva).

---

### *Tabla de valoración del desempeño de intervención*

Código de la Evaluación:				
Denominación de la Evaluación:				
País:				
Enfoque de Evaluación				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<b>1. PERTINENCIA</b>				
¿Se corresponde el proyecto con las prioridades de los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de los beneficiarios desde la definición de la intervención?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de desarrollo del país receptor o del área de influencia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han cambiado las prioridades de la Cooperación Española para el desarrollo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>2. EFICACIA</b>				
¿Se han alcanzado todos los resultados previstos del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha alcanzado el objetivo específico del proyecto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha contribuido el proyecto a alcanzar el objetivo global?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>3. EFICIENCIA</b>				
¿Se han respetado los presupuestos establecidos iniciales establecidos en el documento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han respetado los cronogramas y tiempos previstos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido eficiente la transformación de los recursos en los resultados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				

	1	2	3	4
<b>4. IMPACTO</b>				
¿Se ha logrado un impacto positivo sobre los beneficiarios directos considerados?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos positivos no previstos sobre los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se han producido impactos negativo no previstos sobre los beneficiarios?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>5. VIABILIDAD</b>				
¿Se mantienen los beneficios de la intervención una vez retirada la ayuda externa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de las actividades?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha realizado un análisis suficiente de las políticas de apoyo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha beneficiado a los colectivos más vulnerables?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha actuado sobre las diferencias de género?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha promovido un progreso tecnológicamente apropiado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha velado por la protección del medio ambiente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				
<b>6. VISIBILIDAD</b>				
¿Se recuerda positivamente a la Cooperación Española?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se recuerda positivamente a los técnicos españoles?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios				

	1	2	3	4
<b>7. ASPECTOS METODOLÓGICOS</b>				
¿Ha sido correcta la formulación de la intervención según el EML?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Ha sido útil el sistema de indicadores predefinido?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido bien identificadas las fuentes de verificación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido apropiados los métodos de recopilación y análisis de los datos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido útiles las conclusiones de los trabajos de evaluación previa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han sido correctamente identificados los factores externos?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Han evolucionado dichos factores conforme a lo previsto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
¿Se ha producido información suficiente para la evaluación?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Comentarios Generales				
RESPUESTAS: <i>1=Negativa — 2=Escasamente positiva — 3=Positiva — 4=Muy positiva</i>				

#### 4.1.3. Informe final

El informe final es el cuerpo principal del trabajo. En él, como ya se ha señalado, se describe detalladamente el trabajo de evaluación, desde sus antecedentes hasta las enseñanzas obtenidas.

Su objetivo es dar respuesta a los requerimientos planteados en los términos de referencia y señalar el cumplimiento de los criterios de evaluación —eficacia, eficiencia, pertinencia, impacto y viabilidad—, así como la manera en que los factores de desarrollo han influido sobre la intervención. A partir de la información recopilada y analizada, los evaluadores deben ser capaces de presentar conclusiones acerca del impacto de la intervención y extraer “enseñanzas obtenidas”, entendidas



como conocimientos específicos que puedan ser extrapolados a otras actuaciones en el futuro y que sean relevantes con respecto a la organización interna, los mecanismos de intervención y los procedimientos de gestión de la Cooperación Española.

La extensión sugerida del informe final es de entre 60 y 80 páginas. Las cuestiones técnicas (relativas al sector específico de la intervención, al tratamiento de los datos o a consideraciones metodológicas) deben ser tratadas en los anexos.

Los contenidos sugeridos del informe final son:

*Índice de contenidos. Índice de gráficos y tablas  
(sin número de página).*

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Antecedentes de la evaluación.
- 1.2. Objetivo de la evaluación.
- 1.3. Estructura de la documentación presentada.
- 1.4. Metodología empleada en la evaluación (resumen).
- 1.5. Condicionantes y límites del estudio realizado.
- 1.6. Presentación del equipo de trabajo.
- 1.7. Descripción de los trabajos ejecutados.

2. Capítulo I: DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN o intervenciones analizadas

- 2.1. *Concepción inicial*. Descripción y comentarios sobre la documentación utilizada en las fases de identificación y formulación que, si fuese posible debería incluir análisis de participación, análisis de problemas, análisis de objetivos, análisis de alternativas, comentarios sobre la Matriz de Planificación del Proyecto y sobre el plan de ejecución establecido.
- 2.2. Descripción detallada de su *evolución* y comentarios y presentación de la documentación existente sobre su seguimiento y evaluaciones intermedias; incluyendo, si es posible, comentarios acerca de los informes de seguimiento (progreso físico y financiero de las actividades, informes de contacto con el usuario/ beneficiario e informes coyunturales sobre la evolución de los factores externos). Si se tratase de una evaluación *ex post* de una(s) intervención(es) que hubiese(n) sido objeto de evaluaciones intermedias, sería conveniente incluir comentarios relativos a las conclusiones y recomendaciones de dichos trabajos.

3. Capítulo II: METODOLOGÍA. Se pretende que en esta parte se incluyan cuestiones como el diseño de indicadores complementarios para la evaluación (en el caso de que los contenidos en la formulación no fuesen suficientes), se comente el diseño seleccionado, se presente una relación de los datos necesarios para la valoración de los criterios, así como los procedimientos y herramientas para su recopilación y análisis.

4. Capítulo III: CRITERIOS DE EVALUACIÓN Y FACTORES DE DESARROLLO. En esta sección se realizará el análisis de la información necesaria para proporcionar res-

puestas o emitir juicios acerca del desempeño de la intervención, tomando como ejes para el análisis los cinco criterios de evaluación y los siete factores de desarrollo que los cortan transversalmente. Este estudio debe considerar el impacto de las actividades realizadas y la influencia que las modalidades de gestión han tenido sobre la consecución de los objetivos perseguidos. Es preciso recordar que los componentes y los factores propuestos no son excluyentes de otros criterios de valoración que puedan adecuarse a la acción analizada, y que podrán estar especificados en los términos de referencia o ser introducidos en el análisis por el equipo evaluador.

5. Capítulo IV: CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS. Se presentarán las conclusiones del trabajo, entendidas como las constataciones demostrables que surgen del análisis de los datos en lo que se refiere a los efectos y resultados de la intervención sobre la población afectada; también se incluirán las enseñanzas obtenidas.

#### 4.1.4. *Recomendaciones*

Las recomendaciones constituyen un documento singular. Estarán relacionadas con procedimientos administrativos, prácticas operativas, modalidades de ejecución o de gestión y todas aquellas características de la Cooperación Española que afecten significativamente el desarrollo de las actividades y el alcance de los objetivos de una intervención.

Es necesario que las sugerencias que se realicen estén referidas a la situación existente en el momento en que se redacta el informe y no a la coyuntura vigente en el momento de ejecutar la intervención. La finalidad de esta sección consiste en servir como insumo de la toma de decisiones.

Las recomendaciones serán numeradas de forma consecutiva, resultando útil incluir una apreciación temporal sobre el momento de su implantación.

#### 4.1.5. *Anexos*

El equipo de evaluación podrá incluir en el informe tantos anexos como considere conveniente. Estos serán de tipo formal o técnico; esto es, relacionados con la estructura del documento, o bien centrados en la descripción de aspectos muy específicos del campo temático tratado o de la metodología utilizada. En el caso de existir una cantidad alta de anexos técnicos, puede ser apropiado incorporarlos a un volumen separado.

Algunos de los anexos deben formar parte del informe, ya que sin ellos sería imposible comprender la forma en que fue abordado el estudio y la estructuración del trabajo en su conjunto.

#### Obligatorios

- A. Términos de referencia.
- B. Calendario e itinerario.
- C. Entrevistas realizadas en la sede y en el terreno.
- D. Listado de documentos revisados.

#### Opcionales

- D. Bibliografía utilizada (obligatorio para evaluaciones temáticas)
- E. Modelos de cuestionarios utilizados
- F, G... Apéndices técnicos (máximo sugerido: 10 páginas cada uno).

## 4.2. *Estilo*

- Evitar la utilización de un lenguaje excesivamente técnico en el cuerpo principal del informe (limitarlo a los anexos, si es posible). En el caso de ser necesario, explicar los términos de forma precisa y sencilla (en el texto o en notas a pie de página).
- No utilizar párrafos excesivamente largos y engorrosos, así como palabras y conceptos ambiguos o vagos. En este último caso, precisar convenientemente el significado que se le asigna.
- No abundar en críticas poco constructivas o centradas en nombres concretos. Recordar que lo que se evalúa son las intervenciones y no las personas.
- Asegurarse de que todas las siglas y acrónimos estén desarrollados la primera vez que aparecen en el texto, y que las referencias a instrumentos o mecanismos propios de la Cooperación Española puedan ser comprendidas por cualquier lector.
- Las notas deben ser incluidas al pie de cada página y numeradas correlativamente desde el primer capítulo. Su contenido debe servir para ampliar un concepto desarrollado en el texto o para ejemplificar un comentario realizado (por ejemplo, con citas textuales de entrevistas), pero no para introducir ideas nuevas.
- Es posible incluir en el texto los gráficos y tablas necesarios para el desarrollo de la argumentación. Si no son imprescindibles, es

conveniente que formen parte de los anexos técnicos. Aquellos que sean incluidos deben estar insertados en su lugar correspondiente y ser referidos en el informe. Su numeración será correlativa, y todos tienen que poseer un título descriptivo. Es recomendable evitar la repetición en el texto de las conclusiones que se obtienen directamente de la observación de las figuras.

- Las recomendaciones constituyen un documento distinto al informe principal, por lo que en su redacción deben evitarse las referencias a éste. Recíprocamente, en el texto del informe no se señalará la existencia de recomendaciones. Todo aquello que surja como conclusión será incluido en el capítulo de enseñanzas obtenidas.
- La utilización de bibliografía adicional a los documentos generados por la intervención es válida y, en muchos casos, imprescindible. En las referencias bibliográficas deben incluirse los datos completos de la obra de referencia (nombres completos de los autores, fecha de edición, título y subtítulo, editorial o revista, volumen, tomo o número, si corresponde, ciudad de edición y páginas).

### 4.3. *Procedimiento de trabajo*

Si bien el proceso de elaboración del informe final es, en todos los casos, responsabilidad de los evaluadores, es posible efectuar una serie de sugerencias al respecto.

1. Con anterioridad al diseño del índice del informe será importante la realización de tareas tendentes a la identificación de documentación existente sobre la intervención o intervenciones que se pretende evaluar. La cantidad y calidad de la documentación existente condicionará la profundidad de la evaluación y, por tanto, el alcance del informe.
2. La redacción del informe puede comenzar en las primeras fases de ejecución de la evaluación, sobre un índice previamente discutido con los contratantes durante la preparación del plan de trabajo. De este modo podrían quedar acotadas las exigencias del cliente sobre su alcance.
3. En la misma línea, puede ser recomendable consensuar los modelos de cuestionarios y guiones de entrevistas, documentos

base de los contactos con informadores, gestores y usuarios. De esta manera se podrá evitar la utilización de encuestas cuya cumplimentación resulte muy improbable.

4. Puede ser pertinente contar, de forma preliminar a la realización de encuestas, con los diseños de soportes informatizados para el tratamiento de la información. Obviamente no se trata de adecuar los cuestionarios a las exigencias de las aplicaciones de tratamiento de datos, sino de limitar las consultas a niveles manejables de información, fácilmente abordables en informes como los comentados.
5. Se recomienda la presentación de informes borrador durante la ejecución de la evaluación. En este sentido, será importante que las conclusiones que se van alcanzando sean discutidas con los implicados en la intervención analizada (desde beneficiarios del proyecto hasta la persona de contacto facilitadora de la información en la agencia donante, pasando por contrapartes y gestores).
6. Para que la sugerencia anterior pueda tener una aplicación operativa es recomendable que los primeros borradores de informe se redacten en el país receptor, superando, en cierta medida, el esquema tradicional de recopilación de información sobre el terreno y trabajo de gabinete para la redacción en el país de origen. Los participantes en una intervención suelen facilitar opiniones sobre la forma de presentar las conclusiones, ya que disponen de más información que la que proporcionan en la fase de recopilación de datos.
7. Lo anterior no debe ir en detrimento de la opinión del equipo evaluador.
8. Es imprescindible incluir una recomendación sobre la necesidad habitual de trabajar en equipo, no sólo en lo que se refiere a los consultores externos, sino en cuanto a la participación de responsables y gestores de la cooperación. Se sugiere que, en el caso de que aparezcan discrepancias sobre las conclusiones entre los diversos agentes que accedan a los borradores del texto, en el informe final se reflejen dichas opiniones divergentes y su justificación.



# Anexos





# Anexo I: Acrónimos y Siglas

## *Glosario de Acrónimos y Siglas utilizadas*

ACB:	Análisis coste-beneficio
ACE:	Análisis coste-efectividad
ACP:	Países de África, Caribe, Pacífico
ACU:	Análisis coste-utilidad
AECI:	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BMZ:	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Alemania
CAD:	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARI:	Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses
CCD:	Consejo de Cooperación para el Desarrollo
CEDEAL:	Centro Español de Estudios de América Latina
CESCE:	Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación
CeSPI:	Centro de Estudios de Política Internacional. Italia
CFD:	Caja Francesa de Desarrollo
CICI:	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CICYT:	Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología
CIDA:	Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá
CIDEU:	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CIFAD:	Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
CLACSO:	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CYTED:	Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo
DANIDA:	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DfID:	Departamento para el Desarrollo Internacional. Reino Unido
DGIS:	Dirección General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Países Bajos
DGRCC:	Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas
DGREI:	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
DG VIII:	Dirección General de Desarrollo. Comisión Europea
ECHO:	Oficina Humanitaria de las Comunidades Europeas
EML:	Enfoque del Marco Lógico
FAD:	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAE:	Fondo de Ayuda al Equipamiento
FED:	Fondo Europeo de Desarrollo
FAO:	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FEV:	Fondo de Estudios de Viabilidad
FINNIDA:	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional
GAO:	Oficina General de Cuentas de Estados Unidos
GCP:	Gestión del Ciclo del Proyecto
GED:	Enfoque de Género en Desarrollo
GTZ:	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
ICI:	Instituto de Cooperación Iberoamericana
ICMAMPD:	Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo
ICO:	Instituto de Crédito Oficial
INEM:	Instituto Nacional de Empleo
IOV:	Inspección de la Cooperación al Desarrollo sobre el Terreno de Holanda
IRYDA:	Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario
IUDC-UCM:	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid
KfW:	Instituto de Crédito para la Reconstrucción
MAE:	Ministerio de Asuntos Exteriores
MEC:	Ministerio de Educación y Cultura
MED:	Enfoque de Mujer en Desarrollo
MEH:	Ministerio de Economía y Hacienda (desde 1996)
MIGA:	Acuerdo Multilateral de Garantía de Inversiones

---

MSEPA:	Misión para los Estudios, la Evaluación y el Análisis Prospectivo. Ministerio de la Cooperación. Francia
NORAD:	Agencia Noruega de Desarrollo
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODA:	Administración para el Desarrollo de Ultramar. Reino Unido (hasta 1997)
ODI:	Instituto para el Desarrollo de Ultramar. Reino Unido
OED:	Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial
ONG:	Organización no gubernamental
ONGD:	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo
ONU:	Organización de Naciones Unidas
OPE:	Oficina de Planificación y Evaluación
OTC:	Oficina Técnica de Cooperación
PACI:	Plan Anual de Cooperación Internacional
PEC:	Comité de Proyectos y Evaluación. Reino Unido
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POLCO:	Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores
PRA:	Diagnostico Rural Participativo
PVD:	Países en vías de desarrollo
RRA:	Diagnóstico Rural Rápido
RENFE:	Red Nacional de Ferrocarriles de España
SECIPI:	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SIDA:	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
TR:	Términos de Referencia
UCE:	Unidad de Cooperación en el Exterior
UE:	Unión Europea
USAID:	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
ZOPP:	Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos.



## Anexo II. Bibliografía de referencia y normativa de la AECI

- ADE, ITAD, ICS (1997): *Evaluation of EU aid to ACP countries managed by the Commission*; Mimeo; Lovaina.
- AECI (1993): *Segunda reunión general de Coordinadores de la Cooperación en Iberoamérica*; Publicaciones de la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional; Madrid.
- AECI (1996): *AECI Información General*; SECIPI, MAE; Madrid.
- AECI (1997a): *Normas de organización y de gestión de la AECI*; Documento Interno de la Vicesecretaría General de la AECI, SECIPI, MAE, Madrid.
- AECI (1997b): *Normas de gestión de las Unidades de Cooperación en el Exterior*; Documento Interno de la Vicesecretaría General de la AECI, SECIPI, MAE, Madrid.
- AECI (1997c): *Estructura, Áreas, Programas y Proyectos de la AECI*, Vicesecretaría General de la AECI, SECIPI, MAE, Madrid.
- AECI (1997d): *Metodología de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo*.
- AECI (1997e): *Manual de Procedimientos de Unidades en el exterior*, Vicesecretaría General de la AECI, Madrid.
- AECI (varios años): *Memoria de Gestión* de la AECI, Vicesecretaría General de la AECI, SECIPI, MAE, Madrid.
- AHMED, V. y BAMBERGER, M. (1989): *Monitoring and evaluating development projects. The South Asian experience*; Economic Development Institute - World Bank; EDI Seminar Series; Washington D.C.
- AIDAB (1994): *Review of humanitarian relief programs*; Australian International Development Assistance Bureau; Canberra.
- ALVIRA, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*; Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuadernos Metodológicos. Madrid.

- ALONSO, J.A. (1997a): "El sistema de cooperación internacional al desarrollo: consideraciones críticas"; en *Sistema* n.º. 138; Mayo; Madrid; pp. 73-100.
- ALONSO, J.A. (1997b): "La cooperación gubernamental: objetivos y medios"; en AAVV: *Primeras Jornadas sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*; AECI-MAE; Madrid; pp. 21-30.
- AMEZCUA VIEDMA, C. y JIMÉNEZ LARA, A. (1996): *Evaluación de programas sociales*; Ed. Díaz de Santos; Madrid.
- APTHORPE, R.; KETEL, H; SALIH, M. y WOOD, A. (1995): *What relief for the Horn?*; SIDA Evaluation Report N.º 3; Estocolmo.
- AUSAID (1995): *Comercial benefits from development cooperation with Indonesia*, Australian Agency for International Development, Canberra.
- AUSAID (1995): *Review of the effectiveness of NGO programs*, Australian Agency for International Development, Canberra.
- AUSAID (1996): *A review of the effectiveness of the Development Import Finance Facility*, Australian Agency for International Development, Canberra.
- AZQUETA, D. y FERREIRO, A. (1994): *Análisis económico y gestión de recursos naturales*; Alianza; Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1994): *Determinación de la eficacia del desarrollo. La evaluación ex post en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional*; BM; Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (1996a): *The World Bank participation sourcebook*; BM; Washington D.C..
- BANCO MUNDIAL (1996b): *Performance Monitoring Indicators: A handbook for Task Managers*; BM; Washington D.C.
- BAUM, W. y TOLBERT, S. (1986): *La Inversión en Desarrollo: lecciones de la experiencia del Banco Mundial*; Tecnos; Madrid.
- BEADAUX, E.; DOUXCHAMPS, F. et al. (1992): *Guía metodológica de apoyo a proyectos y acciones para el desarrollo: de la identificación a la evaluación*; IEPALA; Madrid.
- BERLAGE, L. y STOKKE, O. (Eds.) (1992): *Evaluating development assistance: approaches and methods*; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) Book Series n.º 14; Ed. Frank Cass; Londres.
- BHOLA, H.S. (1992): *Évaluation des projets, programmes et campagnes d'alphabetisation pour le développement*; Institut de l'UNESCO pour l'Éducation (IUE)-Fondation Allemande pour le Développement International (DSE); Hamburgo.
- BRIGALDINO, G. (1996): "Aid effectiveness as a multilevel process", en *D+C* n.º 4; julio agosto de 1996; DSE; Berlín; p. 23-24.

- BRIONES, G. (1985): *Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa*; Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIC); Santiago de Chile.
- CAD (1985a): *Twenty five years of Development Cooperation. A Review: Efforts and Policies of the Members of the DAC*; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.
- CAD (1985b): *Méthodes et Procédures d'Évaluation de l'Aide*; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.
- CAD (1989): *Étude comparative des critères et procédures d'examen préalable des projets appliqués par les membres du CAD*; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.
- CAD (1994a): *Development Co-operation Review Series: Spain* nº 3; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.
- CAD (1994b): *Monitoring and evaluation in Latin America and the Caribbean*; Actas del Seminario Regional celebrado en Quito en noviembre de 1993; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE / BID; París.
- CAD (1995a): *Principios del CAD para una Ayuda Eficaz*; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE y Mundi Prensa; Madrid; 190 pp.
- CAD (1995b): *Directrices sobre informes estadísticos*; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; Mimeo; París.
- CAD (1997): *Evaluating programs promoting participatory development and good governance. Synthesis Report*. Grupo de Expertos en Evaluación de la Ayuda del CAD-OCDE; París.
- CANTERO, P. (1996): *El análisis coste-beneficio en el sector agrario. Especial aplicación a una transformación de riego en Andalucía*; Monografías nº 16; Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía; Sevilla.
- CARLSSON, J.; KÖHLIN, G. y EKBOM, A. (1994): *The political economy of evaluation: international aid agencies and the effectiveness of aid*; St. Martin's Press; (McMillan International Political Economy Series); Nueva York.
- CARLSSON, J.; FORSS, K. METELL, K.; SEGNESTAM, L.; STRÖMBERG, T. (1997): *Using the evaluation tool. A survey of conventional wisdom and common practice at SIDA*; Department of Evaluation SIDA; Estocolmo.
- CASCANTE, Rafael (1994): *La evolución de la cooperación técnica española para el desarrollo durante el período 1983-1992*, (mimeo.), Madrid.
- CASLEY, D. y KUMAR, K. (1990a): *Seguimiento y evaluación de proyectos en agricultura*; Mundi Prensa-Banco Mundial; Madrid.
- CASLEY, D. y KUMAR, K. (1990b): *Recopilación, análisis y uso de los datos en seguimiento y evaluación*; Mundi Prensa-Banco Mundial; Madrid.
- CEÑA, Felisa; ROMERO, Carlos (1989): *Evaluación económica y financiera de inversiones agrarias*. Banco de Crédito Agrícola. 2ª edición actualizada. Madrid.

- CLAY, Edward; DHIRI, Sanjay y BENSON, Charlotte (1996): *Joint evaluation of European Union Programme Food Aid. Synthesis Report*. ODI. Londres.
- CLAY, Edward; STOKKE, Olav (Eds.) (1991): *Food aid reconsidered: Assessing the impact on Third World countries*. European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) Book Series nº 11; Ed. Frank Cass; Londres.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1993): *Evaluación de proyectos sociales, Siglo XXI*; Madrid (primera edición de 1992, México)
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Quelques elements de reflexion concernant l'évaluation de l'aide communautaire*; Dirección General de Desarrollo DG VIII/A/2. 18 de Junio de 1992. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993a): *Gestión del ciclo de un proyecto*; Serie Métodos e Instrumentos nº 1; Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993b): *Mujeres y desarrollo. Gestión del ciclo del proyecto*. Mimeo. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): *Évaluation de la coopération au développement. Rapport d'activité 1992*. Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. 4 de enero de 1994. Bruselas.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Financial and Economic Analysis of Development Projects*; Methods and instruments for Project Cycle Management; Bruselas.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Proyecto de Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A: Proyectos de Ley, Núm. 81-1, 16 de septiembre de 1997.
- COWI, NEI, ANDANTE (1997): *EU development aid to the MED region*; Mimeo; Copenhagen.
- COX, A.; HEALEY, J. y KONING, A. (1997): *How european aid works*; ODI; Londres.
- CRACKNELL, B. (1991). *EEC Commission and member states review of effectiveness of feedback mechanisms. Tenth country report: Spain*. Mimeo. Informe para la Comisión de Comunidades Europeas. DG VIII/A/2. Bruselas.
- CRACKNELL, B. (1996): "Evaluating development aid: strengths and weaknesses" en *Evaluation*; volumen 2; número 1.
- CROMBRUGGHE, G.; DOUXCHAMPS, F. Y STAMPA, N. (1993): *Evaluación de las cofinanciaciones CEE-ONG en materia de apoyo institucional a las organizaciones de base en los PVD*; Informe de Síntesis (versión final); COTA; Bruselas.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA (1997). *Manual del alumno. Formación especializada para el voluntario de CRE*; Cruz Roja Española; Departamento de Voluntariado y Formación; Madrid.



- CHAMBERS, R. (1980): *Rapid Rural Appraisal: rationale and repertoire*; IDS; Brighton.
- CHAMBERS, R. (1994): "Participatory Rural Appraisal (PRA): analysis of experience", en *World Development* vol. 22 n° 9; pp.1253 a 1268.
- DANIDA (1994): *Guidelines for evaluation*; Agencia Danesa de Desarrollo Internacional; Copenhague.
- DEBUYST, F. (1994): *Évaluation des projets de développement intégré cofinancés avec les ONG*; Rapport de Synthèse (version finale); Université Catholique de Louvain-Institut d'Études du Développement; Lovaina.
- DG VIII/A/2 (1992): *Algunos elementos de reflexión al respecto de la evaluación de la ayuda comunitaria*, DG VIII de la Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- DGIS-BILANCE (1997): *...Entonces, buscamos otro proyecto. Programme evaluation on income-generating activities of counterparts of Bilance in Peru*. DGIS-Bilance; La Haya.
- ECHO (1995): *Operational manual for the evaluation of humanitarian aid*; European Community Humanitarian Office; Bruselas.
- FCD (1996): *La Cooperación al Desarrollo. Informe 1995*; Fundación de Cooperación al Desarrollo (FCD), Madrid.
- FEINSTEIN, O. (Ed.) (1994): *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*; IICA-FIDA; Quito.
- FERNÁNDEZ, A. y SOLETO, I. (1995): *Consideraciones sobre el momento actual de la cooperación española para el desarrollo*. IUDC-UCM y Fundación CEDEAL; Mimeo; Madrid.
- FERNÁNDEZ, A. y SOLETO, I (1994): *Coordinating the development aid policies of european countries: the Spanish case*; CeSPI; Roma.
- FINNIDA (1993): *Guidelines for project reporting*; Agencia Finlandesa de Desarrollo Internacional; Helsinki.
- FINNIDA (1997): *Guidelines for Programme design, monitoring and evaluation*; Agencia Finlandesa de Cooperación Internacional; Helsinki.
- GAO (1995): *Selected Donors Approaches for Managing AID Programs*; United States General Accounting Office; Report to Congressional Committees; Washington D.C.
- GAUD, M.; REGALL, C. (1994): "L'impact économique a court terme de l'assistance technique"; en MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION: *L'assistance technique française (1960-2000)*; Ministère de la Coopération-Rapport d'Étude; La Documentation Française; París.
- GIANOTTEN, V.; GROVERMAN, V.; van WALSUM, E. y ZUIDBERG, L. (1994): *Assessing the gender impact of development projects. Case studies from*

- Bolivia, Burkina Faso and India*; Royal Tropical Institute; ETC International BV; Intermediate Technology; Londres.
- GOCHT, W.; HEWITT, A. y HOEBNIK, P. (1994): *The Comparative Effectiveness and the Coordination Efforts of EU Donors*; NAR; La Haya.
- GÓMEZ GIL, C. (1997): *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, Madrid.
- GÓMEZ GALÁN, M. (1994): *Elementos básicos de los proyectos en la cooperación para el desarrollo*; CIDEAL; Madrid.
- GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (1995): "La gestión en la Cooperación Española para el desarrollo"; en *Tiempo de Paz*, número 37-38; verano; pp. 34-46.
- GTZ (1987a): *ZOPP. Una introducción al método*; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Frankfurt.
- GTZ (1987b): *ZOPP Flipcharts. Cuadros de presentación*; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit; Frankfurt.
- GUDIÑO, F. (1996): *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*, Serie Avances de Investigación nº 1, IUDC-UCM, Madrid.
- HÄMING, B. (1997): *La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo*; IUDC-UCM; Documento de Trabajo; Madrid.
- HEALEY, J. (1995): *Comparative EU Donor Management*; trabajo presentado en el Workshop of European Development Institutes on CEU and EU Member States Aid; ECDPM-ODI; Maastricht.
- HEALEY, J. (1996): *The management of British bilateral aid and its effectiveness*; ECDPM Working Paper nº 10; Maastricht.
- HEWITT, A. (1994): *Does aid work?*; Oxford University Press; Oxford.
- HOEBNIK, P. (1995): *The Comparative Effectiveness and Evaluation Efforts of EU Donors*; National Advisory Council for Development Cooperation (NAR); La Haya.
- HOPKINS, R. y GRENIER, P. (1996): *Joint evaluation of European Union Programme Food Aid. Peru: an extended rapid evaluation*; Mimeo; Londres.
- ICI (1995): *Programa Intercampus / E.AL 94. Memoria y evaluación*. Agencia Española de Cooperación Internacional; Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana; Madrid.
- IOV (1991): *Food aid and development. Evaluation of Dutch food aid with special reference to sub-Saharan Africa 1980-1989*, Summary evaluation report. Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.

- IOV (1992): *Sector programme for rural development. Programme evaluation with special reference to Indonesia, Sudan, Rwanda, Tanzania and Nicaragua*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1994a): *Interinstitutional cooperation in higher education. Evaluation of interinstitutional programmes in Botswana, Lesotho, Swaziland and Tanzania*; Summary evaluation report. Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1994b): *Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1994c): *Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1994d): *Humanitarian aid to Somalia*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1994e): *Environment and development cooperation. Evaluation of Netherlands aid policy with regard to the environment, with special reference to Burkina Faso, Indonesia and Kenya*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1995a): *Evaluation and Monitoring. The role of project evaluation and monitoring in Netherlands bilateral aid*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones, DGIS; La Haya.
- IOV (1995b): *Evaluation of Netherlands aid to India, Mali and Tanzania*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- IOV (1995c): *Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia*; Summary evaluation report; Unidad de Revisión de Operaciones; DGIS; La Haya.
- KIJNE, E. (1994): *Gestion du cycle de projet (GCP): encore une nouvelle mode?*; Comisión Europea. DG VIII/A/2; Mimeo; Bruselas.
- KLEEMEIER, L. (1996a): *Collaboration between CDR and Danida on aid impact research: a case method approach to discussing the issues*; CDR Working Paper n° 96.4; Copenhagen.
- KLEEMEIER, L. (1996b): *Collaboration between CDR and Danida on aid impact research: between politics and technical rationality*; CDR Working Paper n° 94.4; Copenhagen.
- KRUSE, S.-E.; KYLLÖNEN, T.; OJANPERÄ, S.; RIDDELL, R.; VIELAJUS, J.-L. (1997): *Searching for impact and methods: NGO evaluation synthesis study*.

- Volúmenes 1 y 2; Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia; Departamento para la Cooperación Internacional al Desarrollo; Helsinki.
- KUMAR, K. (1987): *A manager's guide to rapid, low-cost data collection methods*; USAID; Washington D.C.
- LAISECA, V. y LÓPEZ M.; L. (1994): *Los instrumentos financieros de la Cooperación Oficial Española*, Serie Informes sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo en España nº 1, CEDEAL/IUDC-UCM, Madrid.
- LEWIN, E. (1994): *Evaluation manual for SIDA*; Unidad de Evaluación; SIDA; Estocolmo.
- LÓPEZ BLANCO, P. (1989): *Legislación Básica de Cooperación Internacional*, MAE-SECIPI; Madrid.
- LÓPEZ, I. (1995): *Estudio del marco jurídico interno y convencional de la Cooperación Española*, Documento de Trabajo, Fundación CEDEAL, Madrid.
- MACARTHUR, J.M. (1995): *The evaluation of development aid: a review of the approaches and experiences of donor agencies*, New Series Discussion Papers nº 61; University of Bradford; Bradford.
- MARSDEN, D. y OAKLEY, P. (1990): *Evaluating social development projects*; Oxfam; Oxford.
- MARTÍNEZ MARTÍN, D. J. (1995): *El marco institucional de la cooperación española*, (mimeo.), Madrid.
- MCGRANAHAN, D. (1995): "Medición del desarrollo: investigaciones del Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarrollo Social", en *Revista internacional de ciencias sociales* nº 143; marzo; Unesco; pp 49-71.
- MORRISEY, O. y WHITE, H. (1994): *Evaluating the concessionality of tied aid*, ISS Working Paper Sub-Series on Money, Finance and Development nº 53; Institute of Social Studies; La Haya.
- MOSLEY, P. y HUDSON, J. (1995): *Aid Effectiveness. A Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance*; Overseas Development Administration; Mimeo; Londres.
- NAR (1989): *Administrative and Managerial Capacity in Sub-Saharan Africa*; National Advisory Council for Development Cooperation; La Haya.
- NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE Y MATRIX CONSULTANTS (1995): *Evaluation of Finnish Personnel as Volunteers in Development Cooperation. Report of Evaluation Studies*; Department for International Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs; La Haya.
- NORAD (1993): *El enfoque del marco lógico*; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina; Madrid (reeditado en 1997).

- NORAD (1997): *Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*; IUDC-UCM/CEDEAL; Madrid (primera edición noruega de 1993).
- OAKLEY, P. et al. (1993): *Proyectos con la población. La práctica de la participación en el desarrollo rural*; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Organización Internacional del Trabajo. Madrid.
- OBERAI, A.S. (1992): *Assesing the demographic impact of development projects*; Routledge; Londres.
- OCDE (1988): *L'évaluation dans les pays en développement. Une étape du dialogue*. OCDE. París.
- OCDE (1989a). *Sustainability in development programmes: a compendium of evaluation experience*; Selected issues in aid evaluation nº1. OCDE; París.
- OCDE (1989b): *L'impact des projets d'aide au développement sur la pauvreté*; Séminaires du Centre de Développement. París
- ODA (1990): *A synthesis of six evaluations of ODA aid to large power generation schemes*; Evaluation Report EV470; Overseas Development Administration-Evaluation Department; Londres.
- ODA (1994): *ODA evaluation studies: guidelines for evaluators*; Overseas Development Administration-Evaluation Department; Londres.
- ODA (1995): *Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programmes*; Overseas Development Administration-Social Development Department; Londres.
- OFICINA DE LA COMISIÓN DEL SUR EN VENEZUELA (1989): *Hacia una nueva forma de medir el desarrollo*; Actas de la Reunión Internacional sobre Indicadores de Desarrollo más Efectivos celebrada en Caracas del 31 de julio al 3 de agosto de 1989; Oficina del Sur; Caracas.
- OPS - OMS (1996): *Evaluación del plan de acción regional para la reducción de la mortalidad materna*; Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. Programa de Salud de la Familia y la Población; División de Promoción y Protección de la Salud; Washington D.C.
- PAZOS, M. (1996): *La evaluación de programas en la administración pública española. El estado de la cuestión*; Instituto de Estudios Fiscales; Mimeo.
- PICHARDO MUÑIZ, A. (1989): *Evaluación del impacto social*; Editorial de la Universidad de Costa Rica; San José.
- PICHARDO MUÑIZ, A. (1991): *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*; Editorial de la Universidad de Costa Rica; San José.
- PNUD - UNESCO (1990): *Síntesis de la evaluación externa de la campaña nacional de alfabetización Monseñor Leonidas Proaño*; Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Básica de Adultos; Naciones Unidas; Quito.

- PNUD (1996): *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Mundi Prensa; Madrid.
- PNUD (1997): *Result-oriented monitoring and evaluation*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Nueva York.
- POATE, D. (1997): *Measuring & Management results: lessons for development cooperation*; SIDA/PNUD; Nueva York.
- QUINN PATTON, M. (1990): *Qualitative evaluation and research methods*; Sage Publications; Newbury Park.
- RIDDELL, R.C. (1987): *Foreign aid reconsidered*; ODI-Ed. James Currey; Londres.
- RIDDELL, R.C. y ROBINSON, M. (1995): *Non-Governmental Organizations and rural poverty alleviation*; Oxford University Press; Oxford.
- RIQUELME, F. (1993a): *Informe sobre la estructura administrativa y las competencias en materia de cooperación al desarrollo*; Ministerio de Asuntos Exteriores; Agencia Española de Cooperación Internacional; Documento Interno; Mimeo; Madrid.
- RIQUELME, F. (1993b): *Análisis funcional y posible reorganización de la AECI*; Ministerio de Asuntos Exteriores; Agencia Española de Cooperación Internacional; Documento Interno; Mimeo; Madrid.
- RIQUELME, F. (1993c): *Manual de procedimientos del ICD*; Ministerio de Asuntos Exteriores; Agencia Española de Cooperación Internacional; Documento Interno; Mimeo; Madrid.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, A. y RUIZ, P. (1997): *Elementos para una reforma del Consejo estatal de Cooperación al Desarrollo. Experiencias europeas y propuestas*, Serie Avances de Investigación nº 6; IUDC-UCM; Madrid.
- ROMERO, C. (1988): *Normas prácticas para la evaluación financiera de proyectos de inversión en el sector agrario*; Banco de Crédito Agrícola; Madrid.
- SACHS, I. (1995): "Introducción. Lo cuantitativo y lo cualitativo: algunas cuestiones sobre los riesgos y las limitaciones de la medición del desarrollo"; en *Revista internacional de ciencias sociales* nº 143; marzo; Unesco; pp 9-19.
- SANG, H.-K. (1995): *Project Evaluation: Techniques and Practices for Developing Countries*; Aldershot; Avebury.
- SIDA (1993): *Annual Report 1993. Evaluation of SIDA's annual development assistance*; SIDA; Evaluation Unit; Estocolmo.
- SIM, CCAT, Roskilde University, John Morris Associates (1997): *Evaluation of EU development aid to ALA States- Phase 1: Desk Study. Revised Draft Report*. Mimeo, Roma.
- SOCIÉTÉ D'ÉTUDES POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (1982): *Évaluation du développement rural*; Ministère des Relations Exterieures, Coopération et Développement; 2ª Edición aumentada; París.

- STOKKE, O. (Editor) (1991): *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*, European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) series nº 12; Frank Cass; Londres.
- TEES, D. YOU, N. y FISHER, F. (1992): *Manual de evaluación de necesidades de capacitación*. IULA-CELCADEL, Proyecto SACDEL. Quito.
- UNICEF (1991): *A UNICEF guide for monitoring and evaluation. Making a difference?*, UNICEF; Washington.
- USAID (1989): *USAID Evaluation Handbook*; U.S. Agency for International Development. Washington D.C
- VALADEZ, J.; BAMBERGER, M. (1995): *Monitoring and evaluating social programs in developing countries: a handbook for policy makers, managers and researchers*; World Bank-EDI Development Studies; Washington D.C.
- VIÑAS, V. (1995): *Los grupos de discusión dirigida en la evaluación de proyectos*; Estudios Especiales - División de Seguimiento y Evaluación - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Informe nº 0566.
- WHITE, H. (1995): *How much aid is used for poverty reduction?*; ISS Working Paper Series nº 204; Institute of Social Studies; La Haya.
- WHITE, H. y WOESTMAN, L. (1993): *The Quality of Aid: Measuring Trends in Donor Performance*; Institute of Social Studies; Working Paper Series nº 153; La Haya.
- WHITE, H. (Ed.) (1994): *The macroeconomics of aid: case studies of four countries*; SASDA; Report nº 7; Estocolmo.
- WHITE, H. (Ed.) (1996a): *Evaluating Programme Aid. Conceptual Issues*; Volumen 1; Institute of Social Studies; La Haya
- WHITE, H. (Ed.) (1996b): *Evaluating Programme Aid. Case studies of donor practice*; Volumen 2; Institute of Social Studies; La Haya
- WHITE, H. (Ed.) (1996c): *Evaluating Programme Aid. Annotated bibliography*; Volumen 3; Institute of Social Studies; La Haya

## *Normas de organización y gestión de la AECI*

*(Recopilaciones del Centro de Información, Vicesecretaría General, AECI)*

### *Servicios Centrales*

#### *Organización y procedimientos administrativos*

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, por el que se reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional (Corrección de errores, BOE de 12.7.96).

- Real Decreto 1870/1998, de 4 de septiembre, de modificación del RD. 1141/1996, de 24 de mayo.
- Real Decreto 1660/1998, de 24 de julio, por el que se crean los órganos de la AECI en el exterior.
- Resolución de 21 de noviembre de 1997, de la SECIPI y Presidencia de la AECI, por la que se delegan en el SG de la AECI y otras autoridades y funcionarios de la misma, determinadas competencias. Modificada parcialmente por Resolución de 9.9.1998.
- Resolución de 23.7.1996 de la AECI, por la que se designa la Mesa de Contratación del organismo autónomo.
- Resolución de 9.5.1997, de la SECIPI, sobre delegación de atribuciones en la Secretaría General de la AECI.
- Circular 3/1995 de la Presidencia de la Agencia, sobre convenios de colaboración y modelo tipo de convenio-marco y de memorándum de entendimiento con Organismos Internacionales.
- Circular 6/1995 de la Presidencia de la Agencia sobre archivo de convenios en el Gabinete Técnico.
- Circular de 24.6.1992 de la Secretaría General, sobre envío de documentos al Archivo general.

#### *Personal*

- Convenio Colectivo Laboral MAE/AECI (Resolución de 9.1.1992).
- Resolución de 10.10.1995, modificaciones al Convenio Colectivo Laboral MAE/AECI, periodo 1993/1995.
- Resolución de 13.1.1997 de la Presidencia de la Agencia, sobre asignación del complemento de productividad de los funcionarios.
- Resolución de 20.12.1996, sobre calendario laboral del personal de los servicios centrales de la AECI (Aclaraciones de 22.1.1997).

#### *Gastos presupuestarios*

- Resolución de 12 de enero de 1998, distribución orgánica del Presupuesto de la AECI 1998. (De carácter anual).
- Resolución de 29 de enero de 1998, reguladora de los Anticipos de Caja fija en el ejercicio 1998. (De carácter anual).
- Resolución de 29 de enero de 1998, normas sobre expedición de pagos a justificar y anticipos de caja fija en ejecución del presupuesto de 1998. (De carácter anual).
- Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados a justificar.
- Acuerdo del Consejo de Ministros de 4.7.1997, sobre aplicación de lo previsto en el artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
- Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre ACF.



*Becas, ayudas y subvenciones*

- Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen normas especiales sobre ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional.
- Orden Ministerial de 26.3.1992, reguladora de las becas y ayudas de la AECI.
- Orden Ministerial de 11.1.1997, que completa la de 26.3.1992, que regula la concesión de becas y ayudas de la AECI.
- Orden de Asuntos Exteriores de 17.7.1996, de bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo.
- Resolución de 22.5.1997, de la SECIPI, por la que se establece el procedimiento para la presentación de informes de seguimiento y finales de proyectos de cooperación al desarrollo de ONGD.
- Resolución de 26.5.1997, de la SECIPI, sobre justificación y control del gasto de los proyectos de cooperación al desarrollo de ONGD.

*Programas y proyectos*

- Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de junio de 1992, sobre la participación de España en el Convenio de Ayuda Alimentaria de Londres, 1980.
- Resolución de 15 de marzo de 1993, sobre publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 5.2.1993, que determina los programas vigentes de la extinguida Comisión Nacional V Centenario (ICI).
- Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de agosto de 1995, sobre extensión del régimen de escuelas taller a las iniciativas de cooperación internacional del Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica.

*Viajes y comisiones de servicio*

- Instrucción de 2.10.1991 de la Secretaría General, sobre procedimiento de gestión en materia de viajes.
- Resolución de 15.1.1993 de la presidencia de la Agencia, sobre tramitación de comisiones de servicio.
- Instrucciones de 29.1.1993 de la Secretaría General, complementarias de la Resolución de 15.1.1993.
- Circular 5/1995 de la Presidencia de la Agencia, sobre memoria de realización de comisiones de servicio.
- Instrucciones de 13.6.1994 de la Secretaría General, sobre comisiones de servicio.
- Comunicación de 16.1.1996 de la Secretaría General, sobre el servicio de asistencia técnica de viajes.

- Circular 1/96, de 6 de junio, de la Secretaría General, sobre trámites a seguir para la autorización de las comisiones de servicio.

### *Contratación*

- Resolución de 24.4.1997, de la IGAE, aprobación de modelo normalizado para solicitud de representante de comprobación de inversiones.
- Pliegos-tipo de cláusulas administrativas particulares para contratos de Consultoría y Asistencia abierto; Servicios, abierto; Suministros, abierto; Suministros negociado sin publicidad y otros.

## *Unidades de Cooperación en el exterior*

### *Organización y régimen interno*

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, por el que se reestructura la Agencia Española de Cooperación Internacional (Corrección de errores, BOE, de 12.7.96).
- Real Decreto 1870/1998, de 4 de septiembre, de modificación parcial del RD. 114/1996, de 24 de mayo.
- Resolución de 2.11.1997, de la SECIPI y Presidencia de la AECI, por la que se delegan en el Secretario General de la AECI y otras autoridades y funcionarios de la misma, determinadas competencias. Modificada parcialmente por Resolución de 9.9.1998.
- Resolución de 30.5.1996, sobre delegación de atribuciones en la Secretaría General, Centros directivos y Unidades orgánicas de la AECI.
- Resolución de 11 de septiembre de 1996, de la AECI, sobre delegación de competencias en Embajadas de España en países de África y Asia Real Decreto 795/1995, de 19 de mayo, crea y regula el Consejo de Cooperación al Desarrollo.
- Orden Circular 3100, del 14 de septiembre de 1987, de la Secretaría General Técnica del MAE.
- Instrucción de 15 de julio de 1991, de la Presidencia de la AECI sobre la Orden Circular 3100, de 14 de septiembre de 1987.
- Instrucción de servicio nº 376, de la Secretaría General Técnica, sobre reuniones periódicas de consejeros y agregados sectoriales.
- Inventario general de bienes muebles de las UCE, AECI, Secretaría General, 10.9.1993.
- Guía de uso de vehículos automóviles, AECI, Secretaría General, 20.10.1993.
- Registro y archivo documental, AECI, Secretaría General, 15.6.1993.
- Circular 3/1995, de la Presidencia de la Agencia, sobre convenios de colaboración y planes operativos; modelos.

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre de 1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

#### *Personal*

- Resolución de 6.5.1992 de la Presidencia de la Agencia, reguladora de los viajes, permisos y licencias del personal español de la Cooperación de la AECI en el extranjero (Resolución de corrección de errores de 29.5.1992).
- Resolución de 21.2.1993, sobre vacaciones adicionales para determinados países.
- Instrucciones de 18.11.1991 de la Secretaría General, sobre contratación de personal local administrativo y de apoyo de las UCE.
- Resolución de 21.2.1993 de la Presidencia de la AECI, sobre propuesta y solicitud previa de prórrogas y nuevas contrataciones.

#### *Contratación*

- Modelos de contrato-tipo, informados por la Asesoría Jurídica del MAE de suministros, obras y trabajos específicos y concreto y de asistencia técnica; certificado de existencia de crédito; propuesta de gasto y certificado de recepción.

#### *Gestión de programas y proyectos*

- Circular de 3.3.1993 de la Dirección General del ICI sobre el programa “Jóvenes Cooperantes”.

#### *Viajes*

- Circular 2/1996, de 29.7.1996, de la Secretaría General de la AECI, sobre trámites a seguir para autorización de comisiones de servicio de personal en el exterior.

#### *Presupuesto y control*

- Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 18.6.1997, que aprueba los códigos de clasificación económica de los ingresos y de los gastos presupuestarios.
- Códigos de Clasificación económica de los ingresos y de los gastos presupuestarios.

#### *Procedimientos de gestión*

##### 1. Contabilidad, pagos

- Manual de Procedimientos de gestión de gastos de las unidades en el exterior.
- Competencias de los Cajeros pagadores auxiliares, resumen.

- Resolución del Ministerio de Economía y Hacienda de 9.7.1997, Acuerdo de Consejo de Ministros de 4.7.1997, sobre aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
- Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipas de Caja Fija.
- Orden de 16 de julio de 1989, normas de desarrollo y aplicación del RD. 725/1989.
- Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados “a justificar”.
- Orden de 23 de diciembre de 1987, normas de desarrollo del RD 640/1987.
- Acuerdo de Consejo de Ministros de 29.7.1994, sobre fiscalización previa de los expedientes de gasto.
- Art. 70 “Intervención previa” de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas v de orden social.
- Arts. 135 y 137 Ley 13/96, de 30 de diciembre, sobre fiscalización previa y ACF.
- Real Decreto 2402/85, de 18 de diciembre, sobre expedición de facturas (supletorio para el exterior).
- Resolución de 29.1.1998, regula los ACF en 1998.(De carácter anual).
- Resolución de 29.1.1978, normas sobre expedición MPJ y ACF del presupuesto de 1998.(De carácter anual).

## 2. Contratación

- Ley 13/1995, de 18 de mayo, Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Contratos tipo, contratos de suministros, obras, asistencia técnica y trabajos específicos.

## 3. Becas, ayudas y subvenciones

- Cuadro resumen de tipos de becas, ayudas y subvenciones de la AECI.
- Artículos 81 y 82 Sección 4ª: Ayudas y Subvenciones Públicas del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.
- Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones a la Cooperación Internacional.
- Orden de Asuntos Exteriores de 26 de marzo de 1992, reguladora de la concesión de becas y ayudas de la AECI.
- Orden de Asuntos Exteriores de 21 de enero 1997, que completa la de 26.3.1992.
- Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.
- Orden de Asuntos Exteriores de 17 de julio de 1996, de bases generales para la concesión de subvenciones a ONGD para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo. (Corrección de errores, Resolución de 30 de julio de 1997).

- Resolución de 22.5.1997 de la SECIPI, por la que se establece el procedimiento para la presentación de los informes de seguimiento y finales de proyectos de cooperación al desarrollo financiados a las ONGD.
- Resolución de 26.5.1997, de la SECIPI, sobre justificación y control del gasto de los proyectos de cooperación al desarrollo de subvenciones a ONGD.

#### 4. Personal

- Real Decreto 1382/85, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de personal de alta dirección. Comentarios y modelo de contrato AECEI.
- Resolución de la AECEI de 6.5.1992, sobre condiciones laborales del personal español de la Cooperación en el exterior. (Corrección de errores, Resolución de 29 de mayo de 1992).
- Resolución de 21.2.1994, de la Presidencia de la Agencia, sobre propuesta previa de contratación personal temporal UCE
- Instrucciones de 18.11.1991, de la Secretaría General AECEI sobre contratación de personal local administrativo y de apoyo.
- Resolución de 27.4.1995, de la Secretaría de Estado de la Administración Pública, instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado.

#### 5. Viajes

- Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.
- Resolución de 16.7.1998, Subsecretaría de Economía y Hacienda, de publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 26.6.1998, que aprueba la tabla de dietas en el extranjero.
- Orden de 8 de noviembre de 1994, sobre justificación de las indemnizaciones por razón de servicio.
- Circular nº 5, de 28 de junio de 1995, de la Presidencia de la Agencia, sobre memoria de realización de las comisiones de servicio.
- Circular 1/1996, de 6 de junio de 1996, de la Secretaría General de la AECEI, sobre trámites a seguir para autorización de comisiones de servicio.
- Circular 2/1996, de 29 de julio de 1997, de la Secretaría General de la AECEI, sobre trámites a seguir para autorización de comisiones de servicio de personal en el exterior.

#### 6. Proyectos

- Circular de 3.3.1993, del ICI, sobre ejecución del programa "Jóvenes Cooperantes".