

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA FRENTE AL RETO DE SU CONSOLIDACIÓN

FLORENCIO GUDIÑO*

Resumen

Este artículo revisa, desde una perspectiva de sistema, el estado actual, el pasado cercano y el futuro inmediato de la evaluación de resultados y efectos de los programas, proyectos e instrumentos de la Cooperación Española. Se destacan los principales avances de organización y metodología ocurridos desde principios del año 1998, vinculados mayormente con el funcionamiento de la Oficina de Planificación y Evaluación, y se describen los obstáculos institucionales y de funcionamiento a los que se enfrenta esta actividad, sobre todo en la Agencia Española de Cooperación Internacional.

La conclusión tentativa es que la voluntad política que dio origen a este sistema centralizado de evaluación fue suficiente para ponerlo en marcha, pero que el impulso puede agotarse si no se realizan algunas reformas que aboguen por la plena integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos que se gestionan desde el Ministerio de Asuntos Exteriores.

I. INTRODUCCIÓN

La publicación en junio de 1998 de la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* significó la puesta en marcha de un sistema centralizado de valoración de resultados y efectos de los programas de ayuda que se gestionan a través del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), cuyas características principales son la voluntad de incrementar el número, la calidad y la utilidad de los estudios realizados, así como aumentar su transparencia a través de la edición y difusión de los informes.

La institucionalización de la evaluación como una función integrada sistemáticamente en la gestión del ciclo de los proyectos es, por lo tanto, un fenómeno relativamente novedoso en este país. Hoy, poco más de un año después de la publicación reseñada, se encuentra todavía lejos de constituir una herramienta consolidada, aceptada sin reparos por todos los gestores de proyectos y por quienes toman las decisiones en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y en la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Este artículo pretende hacer un balance de la experiencia acumulada en este corto tiempo desde tres perspectivas:

1. en primer lugar, se describe y valora la situación actual, considerando los avances que se han producido en la normativa y la organización y revisando sus resultados concretos (las evaluaciones producidas);

* Investigador Asociado del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.

2. en segundo lugar, se destacan algunas de las carencias y obstáculos que impiden la completa implantación del sistema, tanto en un plano institucional cuanto técnico;
3. finalmente, se presentan dos propuestas para el futuro, una de ellas referida a aspectos de organización y la otra a mecanismos para la completa integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos.

La selección de esta estructura y de los temas que se tratan es arbitraria y denota una preocupación preponderante por **el papel de la evaluación en el sistema de cooperación para el desarrollo**. Las conclusiones presentadas, evidentemente, sólo pueden ser provisionales. Se trata, en el mejor de los casos, de ofrecer un apunte adicional para enriquecer las discusiones entre expertos, académicos, técnicos, gestores y políticos, cuyo *leit motiv* no puede ser otro que la mejora de la eficacia y el aumento del impacto positivo de la Cooperación Española.

II. UNA DESCRIPCIÓN DEL PRESENTE Y EL PASADO

La evaluación en la Cooperación Española ya no es lo que era. Los cambios pueden ser observados en las normas que regulan esta función y en la estructura organizativa que la sostiene.

- Desde un punto de vista **legislativo**, la entrada en vigor de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 7 de julio de 1998 ha servido para ordenar y complementar la dispersa normativa existente sobre este tema en España. En el artículo 19, punto 4, de la Ley se señala que la SECIPI "*...evaluará la política de Cooperación para el Desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y la eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados.*"

Esta caracterización de la evaluación, evidentemente basada en la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es mucho más rica que la existente en normas anteriores. Es notable, por ejemplo, la ausencia de una definición precisa en las líneas directrices acordadas por el Consejo de Ministros el 18 de diciembre de 1987, donde apenas se señala que como requisito para la realización de proyectos "*se evaluará debidamente tanto la situación económica del país receptor, como la experiencia que ha existido en la Cooperación española en dicho país*".¹

Sin embargo, es posible afirmar que en el momento de la determinación normativa de la estructura institucional de la Cooperación Española la evaluación era considerada como una de las responsabilidades que debía ser asumida por el MAE. En el artículo 6 del Real Decreto 1485/1985, de 28 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica de este ministerio se decía que "*corresponde*

¹ Este acuerdo y el resto de la normativa anterior a 1990 mencionada en este capítulo han sido consultados en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Legislación Básica de Cooperación Internacional*, MAE-SECIPI, Madrid, 1989.

al Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica la dirección, programación, control y **evaluación** de las actividades que en materia de cooperación internacional cultural, económica, científica y técnica desarrollen los órganos de este Departamento, así como la coordinación de las actividades que en esta área tengan atribuidos otros órganos de la Administración."². Posteriormente, en el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la SECIPI, se retomaba esta definición (Artículo 1, punto 1.1.) y se creaba una célula teóricamente responsable de esta función, la Oficina de Planificación y Evaluación. Su misión era definida de una manera bastante idiosincrásica, ya que se consideraba a la planificación como "la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)..." y a la evaluación como "... la preparación de las correspondientes Memorias (sobre) la situación resultante de aquéllos" (artículo 1, punto 4.2.).

En este batiburrillo de conceptos ambiguos, parece evidente que la definición propuesta en la Ley constituye un notable avance cualitativo que debería facilitar la organización de un sistema de evaluación.

- Desde un punto de vista de **organización institucional**, la creación de la OPE no sirvió, en sus primeros ocho años de funcionamiento, para fomentar la realización de evaluaciones. La Oficina se dedicó casi exclusivamente a preparar los PACI, a satisfacer las necesidades de información del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y a gestionar un programa de cofinanciación de proyectos de ONGD que se hacía más ambicioso y complejo cada año.³ En este período (1989-1997), la responsabilidad de decidir la realización de una evaluación y la manera de utilizarla quedó en manos de las distintas unidades operativas de la AECI (sobre todo, las subdirecciones generales y algunos responsables de cooperación en el exterior).

La estructura administrativa de la Cooperación Española, definida en los Reales Decretos ya mencionados, no difiere significativamente —en lo que concierne a la evaluación— de la de otros países del mundo. En un artículo de 1988, Basil Cracknell señalaba que, a principios de la década pasada, prácticamente todas las agencias poseían un departamento o unidad con la responsabilidad exclusiva de evaluar como parte de un sistema complejo, de múltiples niveles, en los que también participaban las oficinas operativas y de gestión.⁴ Así, la experiencia española, con un lógico retraso de casi una década, reproducía esquemas existentes en otras cooperaciones, pero más en la forma que en los contenidos.

² El subrayado es nuestro.

³ Sobre las funciones de la OPE véase MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*; MAE-SECIPI, Madrid, 1998, pp. 154 y 155; o también GUDIÑO, Florencio: *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, 1996, pp. 38 y ss.

⁴ En general, según Cracknell, las unidades centrales de evaluación se encargaban de estudios comparativos (o singulares) realizados de manera *ex post*, mientras que las oficinas operativas eran responsables de las evaluaciones intermedias de proyectos en marcha, que muchas veces eran realizadas de manera interna. Ver CRACKNELL, Basil: "Evaluating Development Assistance: A Review of the Literature", en *Public Administration and Development* Vol. 8. Citado en MACARTHUR, John: *The Evaluation of Development Projects: A Review of the Approaches and Experiences of Donor Agencies*, DPPC-University of Bradford New Series Discussion Papers nº 61, Bradford, 1995.

En 1997 se produjo una variación significativa al pasar la gestión del programa de ONGD a la AECI. Esta liberación de recursos contribuyó a que la Secretaría de Estado se planteara seriamente la necesidad de comenzar a evaluar de manera sistemática, dando respuesta a las recomendaciones del CAD y de muchos de los analistas de la Cooperación Española.⁵ A partir de la adopción de un conjunto de directrices de sistema y metodológicas, la OPE ha contado con presupuestos específicos (y crecientes) de recursos dedicados específicamente a este fin, de unos 20 y 45 millones de pesetas en 1998 y 1999, respectivamente. Asimismo, ha promovido la realización de siete evaluaciones hasta junio de este año, habiendo publicado sus resúmenes en una serie con visos de continuidad.

En este contexto de cambio, el análisis de las **evaluaciones realizadas** también tiene un antes y un después de junio de 1998. Hasta ese momento, las referencias sólo pueden ser someras, ya que se hizo poco y se difundió públicamente aun menos.⁶ El denominador común en este periodo ha sido la opción por evaluaciones externas, mediante contratación directa o por concurso, realizadas durante el desarrollo de proyectos individuales (excepto por la notable excepción de la evaluación del programa de cooperación con Perú de 1996). Los comentarios presentes en los informes acerca de las técnicas empleadas son escasos, aunque no es difícil deducir que las herramientas principales para la recopilación de información fueron las entrevistas con responsables y técnicos de los proyectos y la observación directa.

Cuando la OPE comenzó a ejercer su función de célula central del sistema de evaluación, sus responsables se plantearon la necesidad de contar con una metodología común que estableciera líneas generales para la realización de esta tarea, conjuntamente con una propuesta de integración de la evaluación dentro de los procedimientos habituales de la Cooperación Española y la preparación de los soportes documentales imprescindibles (formato de términos de referencia y de informes). Para esto encargó a un equipo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid la preparación de una serie de informes, que dieron origen a la publicación de la *Metodología de Evaluación...*, cuyas primeras dos ediciones (dos mil ejemplares) se agotaron en el plazo de algo más de un año.

Con base en la *Metodología...* se ejecutaron cuatro evaluaciones en 1998 y se iniciaron tres más hasta julio de 1999 (previéndose la realización de una o dos adicionales hasta finales de año). Se trata de un conjunto de estudios acerca de proyectos concretos e

⁵ En su "revisión entre pares" de 1994 sobre España, el CAD señalaba vagamente (ya que la incluía de manera indiferenciada dentro de la gestión del ciclo de los proyectos) la ausencia de evaluaciones sistemáticas, tanto en el Ministerio de Exteriores como en el de Economía. En el de 1998, en cambio, destacaba la intención de la administración de "dar mayor importancia a las evaluaciones sistemáticas de proyectos y programas y a la eficacia de la ayuda" (COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO: *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo N° 27. España*, OCDE, París, 1998, p. 19). Una revisión de algunas de las críticas a las carencias en este aspecto puede ser encontrada en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 1998, op. cit., pp.19 a 21.

⁶ Lo realizado en la Cooperación Española hasta fines de 1997 incluye una "Evaluación Final del Programa de Cooperación Técnica Hispano Peruano 1992-1995", varios estudios intermedios en países situados en el área de influencia de la Subdirección General de Cooperación con África Austral, Asia y Oceanía de la AECI, las "visitas de evaluación" integradas en la asesoría externa para el seguimiento y control de proyectos de ONGD o los análisis de instrumentos específicos como el Programa Intercampus, el CYTED y las becas. Ver, sobre este tema, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 1998, op. cit., pp. 173 y ss.; o COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, op. cit., pp 18 y 19.

instrumentos, ejecutados directamente por la AECI, conjuntamente con otros donantes o a través de organismos multilaterales (véase el detalle en la tabla 1).

El sistema, en general, mantiene algunas de las coordinadas previas, como la contratación externa —siguiendo el modelo de la Comisión Europea— y la concentración en los que se podría llamar “evaluaciones de fin de fase” —un híbrido entre evaluaciones finales e intermedias o, más precisamente, una valoración realizada antes de la terminación de la financiación con propósitos tanto formativos como sumativos— y en evaluaciones de instrumentos. Sin embargo, ha ganado en transparencia (por la publicación de los informes ejecutivos, cuyas ediciones también se han agotado) y en comparabilidad de los estudios.

Tabla 1: Evaluaciones realizadas desde la OPE		
Denominación	Enfoque	Realizada por
1998		
Evaluación de los Programas Paralelos de la Comisión Europea y España en el sector cacao de Guinea Ecuatorial.	Evaluación (conjunta) de fin de fase de un proyecto ejecutado por la AECI y la Comisión Europea.	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (contratado por la OPE) y TRANSTEC Bélgica (contratada por la CE).
Evaluación de la primera fase (enero 1997 – junio 1998) del Programa de Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental para la Municipalidad de Flores (Guatemala).	Evaluación de fin de fase de un proyecto ejecutado por la AECI.	DMAS Consultora S.A.
Evaluación del Programa de Escuelas Taller en Iberoamérica.	Evaluación de un instrumento gestionado por la AECI.	GPI Consultores.
Evaluación del Fondo de Ayuda al Equipamiento.	Evaluación de un instrumento de la AECI.	Agroconsulting Internacional S.A.
1999		
Evaluación del Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica	Evaluación del programa de intercambio de estudiantes, profesores y gestores administrado por la AECI.	GPI Consultores.
Evaluación Intermedia del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en América Latina.	Evaluación (conjunta) intermedia de un proyecto regional ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo.	Agroconsulting Internacional S.A. (contratada por la Cooperación Española, GPI Consultores (contratada por la OIT) y experto de la OIT.
Evaluación del Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD e Instituciones sin Ánimo de Lucro en Haití, República Dominicana y Filipinas.	Evaluación del programa de cofinanciación con ONGD gestionado por la AECI.	Techassist
<i>Fuente: elaboración propia con información de la Oficina de Planificación y Evaluación.</i>		

Adicionalmente, desde la AECI todavía siguen impulsándose evaluaciones de manera descentralizada, es decir encargadas por unidades operativas. Entre ellas destaca una nueva evaluación de la Cooperación Hispano – Peruana, esta vez para el periodo 1996-1998, en cuyos términos de referencia se asumieron algunas de las innovaciones metodológicas introducidas por la OPE y cuyo informe ejecutivo ha sido publicado por esta oficina. Sin embargo, esto no impide observar la existencia de dos procesos paralelos de evaluación todavía no suficientemente coordinados, en los que la división del trabajo reserva a la unidad central un espacio restringido de evaluaciones *ex post*.

La contradicción se hace patente en dos citas:

- en la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, de junio de 1998, editada por la SECIPI, se afirma que "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 ex post de proyectos puntuales"⁷; sin embargo,
- en la *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española* de noviembre de 1998, editada por la AECI, se señala que "la información derivada de los Informes de Seguimiento habrá servido para la realización de evaluaciones intermedias por evaluadores externos al proyecto, responsabilidad de la Dirección General correspondiente en la AECI. En otros caso, la SECIPI, a través de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), decidirá, según los criterios de la Metodología correspondiente, los planes de evaluación ex post de cada año, tanto de intervenciones concretas (también realizadas por las Direcciones Generales) como de instrumentos, sectores, países o regiones, programas o temas".⁸

Esta última declaración parece un intento por rescatar un espacio de autodeterminación para la AECI en el terreno de la evaluación, comprensible desde un punto de vista técnico ya que la información producida por valoraciones intermedias es de utilidad sobre todo para los propios gestores, pero que conspira contra el intento de racionalización metodológica y sistemática emprendido con la primera publicación citada. Esta racionalización queda supeditada, así, a la voluntad de los gestores para asumir las recomendaciones surgidas de la OPE.

En conclusión, el presente de la evaluación de la Cooperación Española es cualitativamente diferente al de su pasado inmediato. No es aventurado afirmar que el cambio producido ha partido de una voluntad política explícita dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores. El efecto demostración que pueda emanar de las publicaciones realizadas todavía es incierto, aunque podría ser importante en función del número de ejemplares distribuido. La nueva normativa, además, consagra la autoridad de la SECIPI para la realización de evaluaciones, aunque en un primer momento el sistema no se haya extendido extramuros, por ejemplo hacia los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) gestionados por el Ministerio de Economía y Hacienda. Esta limitación, aceptada y asumida por el MAE desde un primer momento, es reflejo de uno de los principales problemas de coordinación —entre la cooperación técnica y la financiera— del sistema de ayuda español.⁹

Dentro del MAE, la existencia de dos canales para la iniciación y gestión de evaluaciones, uno a través de las unidades operativas de la AECI para evaluaciones intermedias o de proyectos puntuales y el otro a través de la OPE para estudios de

⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 1998, op. cit., p. 192.

⁸ AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española*, MAE-SECIPI-AECI, Madrid, 1998, pp 5 y 6.

⁹ Sin embargo, Joseph Valadez y Michael Bamberger señalan algunos puntos a favor de la existencia de unidades de evaluación diferentes para cada una de las "agencias" donantes: i) las necesidades diferenciadas de información de los potenciales clientes; ii) el deseo de controlar la difusión de informes que pueden contener conclusiones comprometedoras, y iii) la posible competencia por recursos públicos que puede llevar a la restricción del uso de datos generados por la evaluación. VALADEZ, J. y BAMBERGER, M.: *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington D.C., 1994, pp. 414 y 415.

mayor envergadura, sectoriales, temáticos o transversales —siguiendo un modelo similar al holandés— no sería preocupante si se percibiera una voluntad de convergencia metodológica y unos mecanismos establecidos para la integración de las conclusiones y lecciones aprendidas en el ciclo de los proyectos. La situación actual muestra, en cambio, una falta de coordinación que podría estar originada en una pugna burocrática no resuelta por espacios de control de la gestión. El "Plan de Evaluaciones" que se menciona en la *Metodología...* —un documento en el que se presentarían al inicio del año los proyectos, programas e instrumentos que serían estudiados— podría incluir las iniciativas de todas las partes pasando a ser, así, un instrumento para avanzar en la línea de la coherencia.

III. CARENCIAS Y OBSTÁCULOS

Aunque sólo han pasado algo menos de dos años desde el establecimiento del sistema de evaluación centralizado, es posible extraer algunas conclusiones tentativas generales acerca de su funcionamiento hasta el presente, considerando sus carencias y los obstáculos que impiden que su implantación sea plena.

En primer lugar, unos comentarios generales acerca de la **organización institucional**.¹⁰ La OPE, en un contexto de escasez de recursos (sobre todo de personal), ha logrado dar un impulso casi definitivo al sistema, generando un activo en forma de publicaciones que cubre, aunque todavía en una mínima parte, la ausencia de información sobre resultados y efectos de la ayuda española. Su rango jerárquico, sin embargo, parece insuficiente. Hasta ahora ocupa una posición de Subdirección General, desde la que debe dialogar y negociar con los Directores Generales en la AECI, circunstancia que puede restar autoridad a sus decisiones.¹¹

Dentro de la Agencia, entidad ejecutora de las donaciones para programas y proyectos de ayuda, las evaluaciones comienzan a ser aceptadas, aunque se conservan algunos prejuicios y una cierta inquietud por la "injerencia" de una unidad estructuralmente externa como la OPE. El compromiso (*trade off*)¹² entre la independencia y la credibilidad que deriva de esta situación administrativa y la utilización de sus resultados en el ámbito de la gestión no podrá ser resuelto hasta que se imponga en la AECI una cultura de la evaluación.

¹⁰ Algunas de las cuestiones que siguen fueron planteadas en el estudio previo a la edición de la *Metodología de Evaluación...*, y son reflejadas en esa publicación.

¹¹ Esta preocupación ha sido recogida por el Profesor Rafael Grasa, de la Universitat Autònoma de Barcelona, que afirma, refiriéndose a la OPE: "existe una clara disfunción entre el rango de su Jefe (subdirector general) y el de los responsables de muchas de las instancias con las que debe coordinar su tarea de planificación y evaluación (directores generales, ICI, POLCO, o subsecretario, AECI)". Véase GRASA, Rafael: *La Política Española de Cooperación para el Desarrollo ante el reto de aplicación y desarrollo de la Ley: un examen de conjunto para afrontar el debate del Plan Director Plurianual*, ponencia presentada en el Foro de Debate "La Ley de Cooperación un año después: el Plan Director Plurianual", Barcelona, 9 y 10 de junio de 1999, p. 17.

¹² Este problema es destacado por la mayoría de los estudios sobre sistemas de evaluación en agencias de desarrollo. Véase, por ejemplo, BERLAGE, L. y STOKKE, O.: *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods*; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) series nº 14, Ed. Frank Cass; Londres, 1992.

El principal problema al que debe dar respuesta el sistema es la retroalimentación de las lecciones aprendidas y la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones hacia los niveles de toma de decisiones y ejecución de actividades correspondientes. Para lograr la circulación de la información no basta con la edición y difusión de los informes, sino que es necesario establecer canales creativos —a través de las nuevas tecnologías— y, en algún caso, prácticamente coercitivos. Al respecto, resulta relevante la experiencia del sistema británico, en el que una de las funciones de un comité de supervisión (el *Project and Evaluation Committee* —PEC) consiste en revisar las propuestas que superan cierto umbral presupuestario para verificar que se hayan tenido en cuenta evaluaciones anteriores en el sector o el país.¹³

Para determinar las causas de esta situación puede ser útil analizar el cumplimiento de las recomendaciones sobre el sistema de la *Metodología de Evaluación...* (páginas 223 a 234). Así, es posible observar que los cambios sugeridos cuya responsabilidad corría por cuenta de la OPE fueron realizados en su totalidad, mientras que aquellos que involucraban a otras instituciones (sobre todo a la AECI) se encuentran todavía pendientes. Esta situación, paralelamente a la potestad que la Agencia se reserva sobre ciertas evaluaciones, es el reflejo de una curiosa falta de unidad en los procesos de toma de decisiones en el nivel de la Secretaría de Estado, o más bien de una suerte de "autonomía práctica" de la AECI en cuestiones relacionadas con la gestión de los proyectos y programas.

En un nivel más general, referido a la Cooperación Española en su conjunto, destaca la cuestión de la coordinación de las actividades entre los dos ministerios que gestionan un porcentaje mayor de la ayuda. Un poco más arriba se señalaba la decisión (posibilista) de centrar las evaluaciones, en un primer momento, en el MAE, dejando de lado la valoración del impacto de importantes instrumentos como el FAD. Un análisis profundo acerca de las consecuencias de esta separación y de los ya históricos conflictos interdepartamentales excede el ámbito de este artículo. Baste decir, por el momento, que la decisión adoptada parece correcta en el contexto institucional existente, ya que se evita la generación de conflictos adicionales a los ya presentes. Sin embargo, podría ser solventada en parte a través de dos canales: i) acuerdos alcanzados en los mecanismos de coordinación, especialmente la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, o ii) acuerdos bilaterales entre los Secretarios de Estado responsables. El intento de avanzar en esta segunda línea, promovido desde la SECIPI, se ha demostrado hasta la fecha como infructuoso.

En segundo lugar, algunas observaciones generales con respecto a **cuestiones técnicas y operativas** vinculadas con la evaluación, referidas a la calidad de los trabajos realizados hasta el momento, la adecuación de los términos de referencia, la existencia de un mercado de consultores y la integración en el ciclo de los proyectos.

Es difícil realizar una **valoración general de las evaluaciones encargadas por la OPE**, ya que su calidad no puede desvincularse de la utilización que se les dé (que hasta ahora no se conoce con certeza). Un somero análisis de las cuatro primeras a partir de

¹³ Sobre las funciones del PEC véase, por ejemplo, CRACKNELL, Basil, "Learning lessons from experience: the role of evaluation in the administration of the U.K. aid programme", en *Public Administration and Development*, Vol. 4, Royal Institute of Public Administration – Wiley, Londres, 1984, pp.15-20. O bien, en el mismo volumen, BROWNING, R., "Evaluation in the ODA. A view from the inside", pp.133-139.

los resúmenes que han sido publicados permite observar el clásico predominio de técnicas rápidas de recopilación de información —entrevistas, análisis documental y observación directa, sobre todo— y una concentración en el análisis cualitativo y del discurso (sólo en un caso consta la realización de un análisis financiero). La verificación de la información fue realizada, en general, a través de la triangulación de fuentes de información.

Con respecto a las recomendaciones, la mayoría están referidas a problemas de procesos —relativos a la ejecución de los trabajos—, detectándose un énfasis menor en cuestiones de diseño —relativos a la identificación y formulación— y de política —a propósito de las relaciones institucionales con el gobierno del país receptor o de aspectos generales de visibilidad de la Cooperación Española (véase tabla 2). Este sesgo formativo es comprensible en un marco de evaluaciones de proyectos o instrumentos todavía en marcha.

Tabla 2: Técnicas utilizadas y recomendaciones producidas por evaluaciones realizadas				
	Evaluación 1	Evaluación 2	Evaluación 3	Evaluación 4
Técnicas de recopilación y análisis de datos	- Análisis documental. - Observación directa. - Entrevistas. - Grupos de discusión. - Análisis de implicados - Triangulación. - Análisis financiero.	- Análisis documental. - Observación directa. - Entrevistas. - Foros comunitarios. - Encuestas informales. - Triangulación.	- Análisis documental. - Entrevistas. - Grupos de discusión. - Elaboración de indicadores cuantitativos.	Análisis documental. Entrevistas. Observación directa. Encuestas informales. - Identificación previa de indicadores.
Tiempo dedicado a la evaluación (aprox.)	3,5 meses	2,5 meses	3 meses	3,5 meses
Recomendaciones				
Sobre el diseño	3	5	2	1
Sobre los procesos	8	18	5	8
Sobre la política	6	1	2	4
1. Evaluación de los Programas Paralelos de la Comisión Europea y España en el sector cacao de Guinea Ecuatorial. 2. Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental para la Municipalidad de Flores. 3. Evaluación del Programa de Escuelas Taller en Iberoamérica. 4. Evaluación del Fondo de Ayuda al Equipamiento.				
<i>Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Evaluación del MAE-SECIPI.</i>				

Hasta el momento, la administración del sistema por parte de la OPE ha sido eficaz en lo que se refiere al respeto de los tiempos y la gestión de los recursos disponibles. Las enseñanzas de su primer año de funcionamiento, en el cual se acumularon las evaluaciones hacia el fin del período, con la consiguiente congestión de reuniones de trabajo y de labores de preparación de información y edición, provocaron que en 1999 se diseñara un calendario más extendido, con las primeras evaluaciones para ser ejecutadas durante el verano y las últimas hacia los meses de octubre - noviembre.¹⁴ En este último año, además, se alargaron los plazos y se mejoraron las dotaciones económicas para la realización de los trabajos.

La **utilización de términos de referencia estandarizados** ha sido objeto de críticas por parte de los evaluadores, que afirman no encontrar en ellos información precisa acerca de las demandas y usuarios futuros de la información. Sin embargo, es posible afirmar que la opción asumida por la OPE ha sido razonable en un contexto de personal escaso y de incertidumbre con respecto a la recepción que los técnicos de la AECI darían al sistema. En la situación actual y con la experiencia acumulada, tal vez sería posible

¹⁴ En realidad, el problema de 1998 fue, principalmente, que se trató de un año de seis meses, que empezaron a contar a partir de la publicación de la *Metodología de Evaluación*.

comenzar a flexibilizar los formatos utilizados otorgando, cuando esto sea posible, mayor protagonismo a los usuarios de la información en la AECI (Responsables de País, Coordinadores de Oficinas Técnicas de Cooperación, Subdirectores Generales), que podrían así formular sus preguntas concretas en los términos de referencia.

Las ofertas técnicas presentadas en cada convocatoria de evaluación han oscilado alrededor de la decena. Esto parecería indicar la **existencia de un mercado mayor del esperado de empresas y expertos capaces de asumir esta tarea**. Pese a esto, las dos primeras evaluaciones de 1999 fueron adjudicadas a consultoras que ya habían ganado un concurso en el año anterior. La conclusión es que las capacidades técnicas se encuentran muy concentradas, lo que conlleva el peligro de fomentar un mercado cerrado y endogámico en el que unos pocos, en un círculo viciado, al acumular experiencia también reúnen méritos que les facilitan ganar nuevos contratos. La solución pasa por una política activa de formación de capacidades en evaluación que debe involucrar no solamente a la administración sino también, sobre todo, a las universidades y el sistema educativo en general.

Como se afirmaba anteriormente, la calidad de la evaluación debe ser medida por su utilización, lo que implica una **integración efectiva de esta función en el ciclo de los proyectos**, que en el caso de la Cooperación Española todavía no se ha logrado por las causas de organización, políticas y metodológicas que ya han sido insinuadas. En el apartado de propuestas se realizan comentarios adicionales sobre este tema y algunas recomendaciones específicas para favorecer que la evaluación sea considerada como algo más que la última fase de la vida de los proyectos, comparable a su tercera edad o, más bien, a la extremaunción.

IV. PROPUESTAS PARA EL FUTURO

Una vuelta atrás a la situación previa a junio de 1998 parece hoy difícil, ya que la realización de los avances descritos ha creado un estado de opinión favorable a la línea de trabajo emprendida en la SECIPI, y cualquier reversión de la tendencia sería severamente criticada desde múltiples frentes, desde el internacional hasta el de las academias o las ONGD.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el sistema está lejos de haber alcanzado la madurez, lo que significa que la administración debe continuar empleando recursos y esfuerzos para favorecer su consolidación, tanto en aspectos de metodología, cuanto en cuestiones institucionales. Hay que destacar, en tal sentido, la intención de la OPE de actualizar la publicación alrededor de la que se estructura el sistema mediante un proceso participativo, consultando a gestores, evaluadores y expertos en el tema. La tercera edición de la *Metodología...*, que saldría a la luz a principios del año 2.000, podrá enriquecerse con la experiencia adquirida y constituir, así, una obra de referencia más completa para unos y otros.

El trabajo principal, sin embargo, debe ser desarrollado en dos frentes: el de la organización institucional, por un lado, y el de la integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos financiados por la Cooperación Española, por el otro.

Con respecto a las **instituciones**, los avances producidos en la SECIPI (asignación de funciones de evaluación a la OPE) han sido relevantes y, sin duda, imprescindibles para poner en marcha el sistema. Sin embargo, los obstáculos que quedan por delante, sobre todo en la AECE, son también de entidad. Si, como demandan algunos expertos y la propia OCDE,¹⁵ se plantea seriamente una discusión acerca de la figura jurídica que debe asumir la Agencia, podría ser interesante propiciar una reflexión acerca de las modificaciones necesarias para asegurar la existencia de canales de información fluidos que garanticen la utilización de las enseñanzas derivadas de la evaluación.

Algunas innovaciones posibles ya fueron señaladas en las propuestas del estudio previo para el establecimiento de la metodología de evaluación y es posible sintetizarlas en tres puntos, cuya plasmación orgánica se refleja en el gráfico 1:

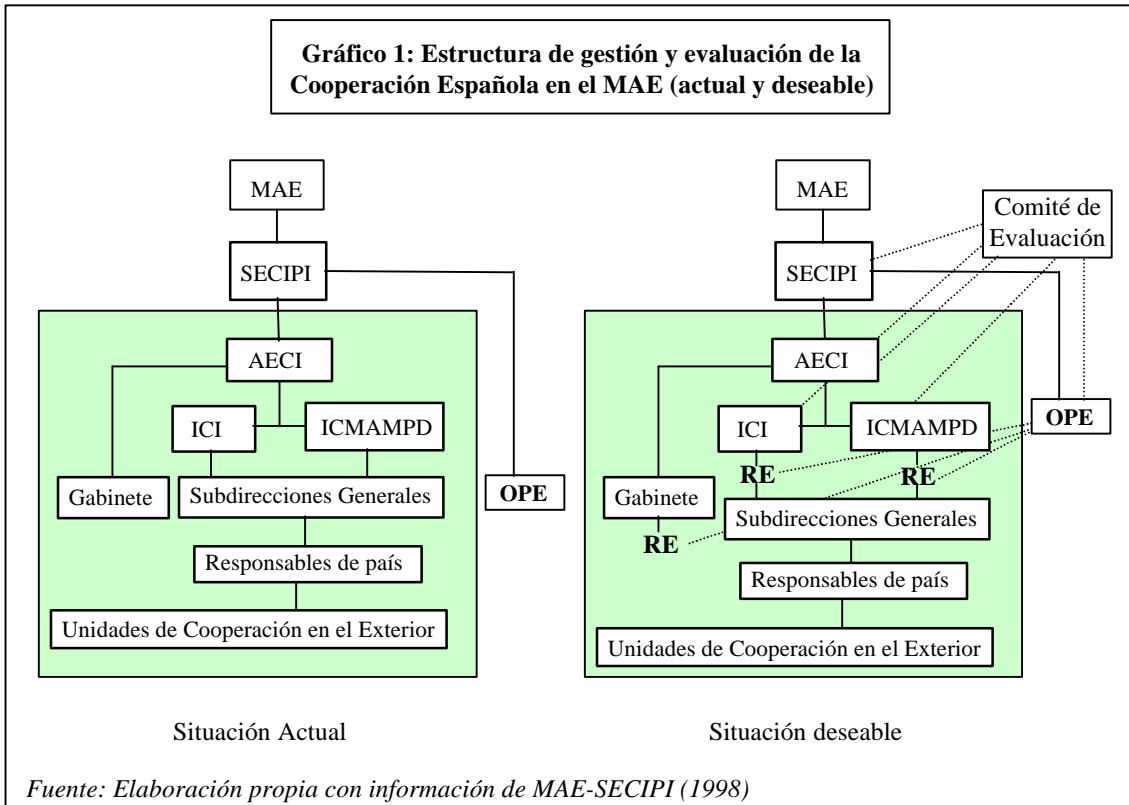
- elevación del estatus administrativo de la OPE para mejorar su capacidad de interlocución y negociación con los Directores Generales;
- designación de responsables de evaluación (RE) en cada uno de los Institutos de la AECE y en su Gabinete, con la finalidad de involucrar a la Agencia más directamente en la gestión de las evaluaciones centralizadas, facilitar la búsqueda de información previa sobre los proyectos a revisar y colaborar en la preparación de términos de referencia;
- creación de un Comité de Evaluación que reúna a los máximos representantes de la AECE conjuntamente con el SECIPI y el Jefe de la OPE, para decidir acerca del plan anual de evaluaciones, y trabajar a favor de la integración de las recomendaciones en proyectos futuros (retroalimentación), al estilo del PEC británico.¹⁶

En lo que concierne a la **integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos**, el análisis debe considerar necesariamente los avances que se están produciendo en los impresos utilizados por la AECE. La guía para la gestión de proyectos establece una serie de fichas de identificación, formulación, seguimiento e informe final que se adecuan de manera bastante ajustada al Enfoque del Marco Lógico. Aunque en algunos casos su utilidad para la evaluación resulta evidente (en la determinación de objetivos e indicadores, por ejemplo), no existen en ellas apartados exclusivos dedicados a esta función.

Una vez que exista un número de evaluaciones suficiente, tanto en la identificación como en la formulación —e incluso en la aprobación de nuevos proyectos— puede resultar muy relevante un análisis de las valoraciones de intervenciones similares anteriores. La configuración actual de los impresos sólo permite reflejar esta actividad como "anexos", lo cual no estimula la realización de un estudio de este tipo.

¹⁵ En el informe del CAD se señala que "... es importante garantizar la experiencia en temas de desarrollo y la estabilidad entre el personal al servicio de la Agencia, con el fin de establecer un núcleo de conocimientos técnicos profesionales con perspectivas satisfactorias de permanencia y de promoción profesional, y garantizar que los procedimientos financieros y burocráticos concebidos para funciones internas se adapten a las necesidades del trabajo con socios externos. **Un estatuto de mayor autonomía para la AECE podría ser de ayuda para afrontar estos retos**". COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO, *op.cit.*, p. 8 (el subrayado es nuestro).

¹⁶ Esto es recogido por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES en su *Metodología...*, (op. cit., p. 224, recomendación nº 7), donde se sugiere incluso que el Comité de Dirección de la AECE más el Jefe de la OPE podría sesionar como Comité de Evaluación *ad hoc*.



Asimismo, en los informes de seguimiento y en el informe final podría ser interesante incluir un apartado para que quien lo cumplimenta señale la conveniencia de realizar una evaluación intermedia o posterior, según el caso, por motivos técnicos, metodológicos o de resultados obtenidos. Un modelo a seguir podría ser el del *Informe de Fin de Proyecto* utilizado por la cooperación del Reino Unido; el fragmento relevante es reproducido en el recuadro.

Una última crítica con respecto a los impresos es la escasa posibilidad de codificación de los diferentes puntos a completar, lo que hará difícil su procesamiento informático y la disposición ágil de datos agregados, situación que en algunos casos puede tener influencia sobre la posterior evaluación.

Recuadro: El *Project Completion Report* de la Cooperación Británica

"H: EVALUACIÓN EX POST
 ES ESTE PROYECTO / PROGRAMA PARTICULARMENTE ÚTIL PARA EVALUACIONES POSTERIORES (Sí o No)
 (Si la respuesta es afirmativa, marcar con una "x" las casillas correspondientes)

(a)	Innovador	
(b)	Particularmente relevante para alcanzar los objetivos prioritarios de la ODA	
(c)	Generador de un compromiso creciente en el sector	
(d)	Proyecto replicable	
(e)	Proyecto con continuación prevista	
(f)	Otro (especificar)	

EXPLICAR Y COMENTAR:"

(Extraído de BRITISH DEVELOPMENT DIVISION IN SOUTH AFRICA: *Project Cycle Management: Responsibilities and Systems* (borrador), mimeo, sin ciudad, sin fecha.

En la tabla 3 y en el gráfico 2 se presentan propuestas concretas para una integración más plena de la evaluación (entendida como un sistema y no como una fase) en el ciclo de los proyectos de la Cooperación Española. De su lectura resulta claro que esta función no puede ser concebida solamente como un ejercicio puntual de observación y análisis de datos, sino que es preciso tenerla presente en cada una de las etapas, ya sea como una previsión de actividad futura a la que es preciso alimentar con información, o bien como una fuente a la que es posible acudir para obtener conocimientos y enseñanzas relevantes sobre actividades desarrolladas con anterioridad.

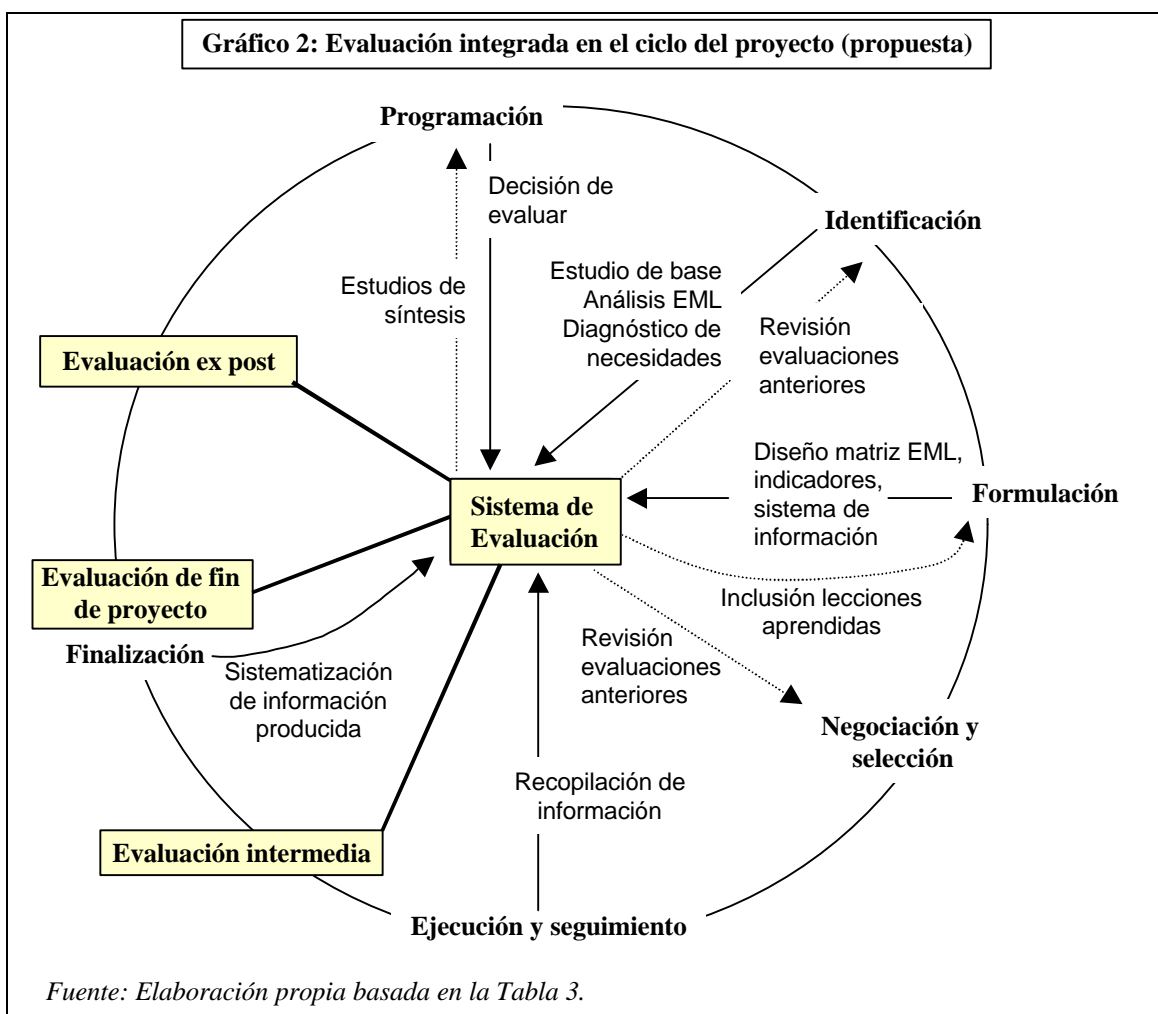
La aproximación metodológica debe partir del EML, intentando dotarlo de un contenido verdaderamente participativo para evitar algunas de las críticas que más frecuentemente se le realizan,¹⁷ aunque es evidente que se requerirán herramientas adicionales, entre las que se cuentan los análisis documentales, aquellas establecidas en la *Metodología de Evaluación...*, respuestas institucionales y cambios en los formatos. El resultado debe ser un sistema de gestión en el que la evaluación deje de ser percibida como una función marginal en los proyectos —que raramente llega a ser realizada—, y pase a constituir el eje alrededor del cual se construyen conocimientos específicos para mejorar la calidad y el impacto de la ayuda internacional de España.

Tabla 3: La integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos		
Ciclo del proyecto	Tareas relacionadas con la evaluación	Aproximaciones y métodos
Identificación	<ul style="list-style-type: none"> Realización de un estudio de base, con mediciones fiables de las variables más significativas en función del tipo de intervención deseable. Realización de un estudio preciso de implicados y un diagnóstico de necesidades, considerando la existencia de grupos de población no afectados directamente por la intervención. Revisión de evaluaciones anteriores de proyectos ejecutados en la zona o el sector. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de diagnóstico y valoraciones utilizando métodos participativos. Análisis de participación, árboles de problemas y objetivos según el Enfoque del Marco Lógico. Análisis documental (bases de datos disponibles).
Formulación	<ul style="list-style-type: none"> Realización de una matriz de planificación coherente y lógica. Determinación de indicadores de resultados y objetivos, considerando costes y fuentes de verificación. Establecimiento de un sistema de información, con los formatos correspondientes, los calendarios y la identificación de fuentes de datos. Inclusión de las principales lecciones aprendidas de evaluaciones anteriores, señalando advertencias y puntos a considerar por parte de los ejecutores del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Matriz de Planificación según el Enfoque del Marco Lógico. Matriz de Planificación según el Enfoque del Marco Lógico. Construcción de indicadores cuantitativos y cualitativos integrados con la lógica de la intervención. Apartado específico para evaluaciones en los impresos de formulación. Sistema de retroalimentación de información a medida (¿sitio en Internet?).
Negociación / Selección	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de evaluaciones anteriores para analizar los patrones de éxito / fracaso de proyectos similares. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de verificación como requisito imprescindible para la financiación.
Ejecución / Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> Recopilación de datos utilizando el sistema de información y los indicadores diseñados para realizar el seguimiento del progreso físico y financiero de las actividades y, sobre todo, la evolución de los factores externos y el contacto con los beneficiarios. Eventualmente, realización de una evaluación intermedia, considerando sobre todo eficacia y eficiencia, con propósitos formativos. 	<ul style="list-style-type: none"> Encuestas rápidas con muestras estratificadas, medición y observación directa, análisis documental. Utilización de métodos participativos. Metodología de evaluación de la Cooperación Española.

¹⁷ Ver, por ejemplo, el artículo de Des Gasper en este mismo número de la REDC.

Tabla 3: La integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos		
Ciclo del proyecto	Tareas relacionadas con la evaluación	Aproximaciones y métodos
Finalización	<ul style="list-style-type: none"> Sistematización de la información producida durante el seguimiento en formatos de síntesis adecuados. Realización de una evaluación de fin de proyecto (interna) basada en los documentos producidos, con énfasis en la eficacia, la eficiencia y los efectos no previstos. 	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque del Marco Lógico. Formatos predeterminados. Análisis documental. Eventualmente, utilización de alguna metodología participativa.
Post finalización	<ul style="list-style-type: none"> Realización de una evaluación <i>ex post</i> en el caso en que el proyecto lo merezca en virtud de sus características intrínsecas (experiencia piloto o innovadora) o sus resultados (éxito o fracaso notable), centrada en impacto y viabilidad. Utilización de los instrumentos de planificación (plan director y planes anuales) y de los procedimientos propios del sistema para decidir si se evalúa o no el proyecto en cuestión. Inclusión de la evaluación en estudios de síntesis, con la finalidad de producir recomendaciones generales de gestión y buenas prácticas, o su integración en la planificación futura.. 	<ul style="list-style-type: none"> Metodología de evaluación de la Cooperación Española. Planificación estratégica. Sistema de consultas “de abajo hacia arriba” acerca de evaluaciones posibles. Estudios de síntesis de lecciones aprendidas de evaluaciones anteriores.

Fuente: Elaboración propia en base a EZEMENARI, Kene, et al., 1999.



V. COMENTARIOS FINALES

Estas páginas son solamente un avance de un programa de investigación más amplio acerca del sistema de evaluación de la Cooperación Española, que debe todavía rodar durante un tiempo para producir fenómenos observables verdaderamente relevantes. Solamente se han abordado algunos de los tópicos de discusión posibles. Otros, como la integración de las enseñanzas de la evaluación en los sistemas informáticos, la necesaria vinculación con los instrumentos de la planificación, la revisión de los principios actualmente en marcha en el CAD, la composición de los equipos de evaluación, los criterios de selección de intervenciones a ser evaluadas... por citar solamente algunos temas al azar, quedan pendientes para otra oportunidad.

La primera conclusión a la que es posible llegar es que algo se ha movido, y que esto ha sido logrado gracias a algunas voluntades políticas de peso. La segunda es que, para que el cambio no sea solamente cosmético —y para que no se agote al mismo tiempo que las personas que lo impulsan—, es necesario profundizar en cuestiones de tipo organizativo, institucional, técnico y metodológico. Solamente así España podrá llegar a contar con un sistema en el que las enseñanzas del pasado sirvan para mejorar la ejecución de las actividades presentes e iluminar las acciones futuras, actuando además como un mecanismo ágil y preciso de rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Metodología de Gestión de Proyectos de la Cooperación Española*, MAE-SECIPI-AECI, Madrid, 1998.

BERLAGE, L. y STOKKE, O.: *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods*; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) series nº 14; Ed. Frank Cass, Londres, 1992.

BROWNING, R.: "Evaluation in the ODA. A view from the inside" en *Public Administration and Development*; Vol. 4, Royal Institute of Public Administration – Wiley, Londres, 1984.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO: *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo Nº 27. España*, OCDE, París, 1998.

CRACKNELL, Basil: "Learning lessons from experience: the role of evaluation in the administration of the U.K. aid programme", en *Public Administration and Development*; Vol. 4, Royal Institute of Public Administration – Wiley, Londres, 1984.

EZEMENARI, K., RUDQVIST, A., SUBBARAO, K., *Impact Evaluation. A note on concepts and methods*, Poverty Reduction and Economic Management Network, Banco Mundial, Washington, mayo de 1999.

GRASA, Rafael: *La Política Española de Cooperación para el Desarrollo ante el reto de aplicación y desarrollo de la Ley: un examen de conjunto para afrontar el debate del Plan Director Plurianual*, ponencia presentada en el Foro de Debate "La Ley de Cooperación un año después: el Plan Director Plurianual", Barcelona, 9 y 10 de junio de 1999.

GUDIÑO, Florencio: *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, 1996.

MACARTHUR, John: *The Evaluation of Development Projects: A Review of the Approaches and Experiences of Donor Agencies*, DPPC-University of Bradford New Series Discussion Papers nº 61, Bradford, 1995.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Legislación Básica de Cooperación Internacional*, MAE-SECIPI, Madrid, 1989.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*; MAE-SECIPI, Madrid, 1998.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El sector del cacao en Guinea Ecuatorial*; MAE-SECIPI, Informes de Evaluación 1, Madrid, diciembre de 1998.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Fortalecimiento municipal en Flores, Guatemala*; MAE-SECIPI, Informes de Evaluación 2, Madrid, diciembre de 1998.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Las Escuelas Taller en Iberoamérica*; MAE-SECIPI, Informes de Evaluación 3, Madrid, diciembre de 1998.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: *El Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica*; MAE-SECIPI, Informes de Evaluación 4, Madrid, diciembre de 1998.

VALADEZ, J. y BAMBERGER, M.: *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington D.C., 1994.