



INFORME SOBRE EL “INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 2014” Y EL “PLAN BIENAL DE EVALUACIONES 2015-2016”

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 22 de diciembre de 2015)

PREÁMBULO

En uso de las competencias que le atribuye el RD2217/2004 de 26 de noviembre para elevar informes por propia iniciativa en campos relacionados con la cooperación para el desarrollo, y tras diversas sesiones informativas sobre la política de evaluación, el Consejo de Cooperación decidió someter a estudio el “Informe anual de evaluación 2014” y el “Plan bienal de evaluaciones 2015-2016”. Fruto de este ejercicio es el siguiente Informe.

1.- El Consejo quiere reiterar su opinión de que la evaluación sistemática y de calidad de las intervenciones de desarrollo constituye uno de los mecanismos requeridos para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, los procesos de aprendizaje y la mejora de la calidad de nuestra política de cooperación para el desarrollo. Si la evaluación rigurosa debe configurarse como una de las etapas obligadas del ciclo de gestión de toda política pública, ese esfuerzo es más obligado, si cabe, en el caso de la cooperación para el desarrollo, habida cuenta de: i) la limitada capacidad que los ciudadanos tienen para comprobar los efectos derivados de las intervenciones que financian en países ajenos; ii) el difícil contexto en el que aquellas intervenciones se producen, lo que obliga a un proceso más cuidadoso de acumulación de evidencias y aprendizaje; y iii) las necesidades perentorias, de poblaciones muy vulnerables, a las que las intervenciones de desarrollo van dirigidas. Todo ello subraya la relevancia de la política de evaluación. Sólo a través de un proceso continuado de evaluación y de posterior integración de los aprendizajes en las prácticas de gestión de la ayuda se estará en condiciones de alentar una dinámica de mejora continuada de la calidad de nuestra cooperación.

2.- Acorde con lo señalado en el punto anterior, el Consejo, quiere expresar la opinión positiva que le merecen los avances producidos en este campo en los últimos tiempos y, muy particularmente, la actividad desplegada por la División de Evaluación de la SGCID. Avances que se reflejan en la mayor intensidad y programación del esfuerzo evaluador, la mejora en la metodología y las formas de gestión de las evaluaciones y la más abierta actividad de información y comunicación sobre los resultados obtenidos. Los dos documentos sobre los que ahora se informan son una muestra destacada del proceso de mejora al que se alude. Aún así, reconociendo los avances, el Consejo quiere llamar la atención sobre algunas deficiencias y formular algunas recomendaciones para mejorar este campo crucial de la política de cooperación.

DIAGNÓSTICO

a) Informe Anual de Evaluación 2014

3.- El Consejo agradece el envío del *Informe Anual de Evaluación 2014*, que le posibilita conocer y analizar lo realizado durante ese año en materia de evaluación. Considera, no obstante, que hubiera sido deseable que el Informe llegase al Consejo con anterioridad a que este se expusiese en la Comisión de Cooperación del Congreso de los Diputados. De este modo se hubiesen podido trasladar los comentarios y recomendaciones del Consejo al debate



suscitado en la Comisión del Congreso. Es este el procedimiento seguido con otros documentos; y el Consejo entiende que este debiera ser también el procedimiento a seguir en este caso. Por lo demás, se trata de un documento valioso, en el que se proporciona información cuantitativa acerca de la actividad de evaluación en el año y en el que se integra, además, un ejercicio valorativo de alto interés acerca de las lecciones aprendidas como resultados de las evaluaciones. El Informe se complementa con una amplia colección de Anexos en los que se brinda la información sintética, en forma de fichas, de un grupo selecto de evaluaciones. Todo ello lo hace merecedor de análisis por parte de este Consejo, para contribuir, en la medida de lo posible, a mejorar este campo crucial de la política de cooperación.

4.- Por lo que se refiere a la información cuantitativa, el Informe da cuenta de la intensa actividad en materia de evaluación mantenida a lo largo del año, que llega a alcanzar un total de 193 evaluaciones. Una parte de ellas (el 41%) están sujetas a regulación específica (Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, FCAS, y proyectos y convenios de ONGD), otra parte importante (44%) responde a evaluaciones financiadas por actores ajenos a la Administración General del Estado (cooperación descentralizada y universidades), quedando un 8% como evaluaciones centralizadas (promovidas por la SGCID) y otro 5% de evaluaciones operativas (promovidas por la AECID).

5.- Por lo que se refiere a la distribución geográfica de las evaluaciones, el grueso de ellas (114) aluden a actividades desplegadas en América Latina, 45 a África Subsahariana, 15 a Mundo Árabe y Mediterráneo y 9 a Asia. La distribución es bastante acorde con la intensidad de la cooperación con las diversas regiones. Por lo que se refiere a la distribución sectorial, es en el sector de “gobierno, sociedad civil y derechos humanos” donde se hacen mayor número de evaluaciones, sin duda impulsados por el peso de las realizadas a ONGD. Aun así la actividad evaluadora afecta a buena parte de los sectores. Y, finalmente, por lo que se refiere a la evaluación por modalidades e instrumentos, son los programas y proyectos los que merecen mayor atención, concentrando el 83% de las evaluaciones. De nuevo, es conveniente señalar que si se atiende a los recursos manejados, son las evaluaciones de iniciativas multilaterales (tanto acordadas por MOPAN como participadas por España en organismos singulares) las que concentran las mayores dotaciones.

6.- El grado de ejecución del Plan Bienal 2013-2014 que se deriva de los datos del Informe es aceptablemente elevado: se ha conseguido ejecutar el 90% de lo programado. No obstante, esta cifra agregada admite algunas precisiones. Es elevado el grado de ejecución tanto de las evaluaciones asociadas a subvenciones de la AECID a ONGD como las promovidas por la cooperación descentralizada. Las cuotas de ejecución desciende notablemente (son del 56% y del 47%) en los casos de las evaluaciones centralizadas de la SGCID y de las evaluaciones operativas de la AECID. Y, en fin, es todavía más baja la cuota de ejecución de las evaluaciones del FCAS. Todo sugiere que existen limitaciones en las capacidades técnicas y administrativas en los órganos gestores de las evaluaciones en SGCID y AECID que hacen difícil el cumplimiento de lo programado. Semejante constatación debiera llevar aparejada bien una ampliación de los recursos humanos de esas unidades, bien a un más prudente dimensionamiento de la programación en futuros ejercicios.

7.- El número tan intenso de evaluaciones realizadas en el año contrasta con los recursos disponibles para la tarea. A lo largo de 2014 se han empleado 3,5 millones de euros en las tareas de evaluación. No obstante, si de esa cifra se descuenta el presupuesto correspondiente a evaluaciones de carácter multilateral (en general, mucho mejor dotadas), el monto



resultante para financiar las iniciativas directamente impulsadas y gestionadas por la cooperación española apenas supera los 1,77 millones de euros. Esto supone que el presupuesto medio por evaluación es de en torno a 10 mil euros: una cifra notablemente exigua, si lo que se pretende es realizar una evaluación que defina una metodología sólida, analice procesos, aporte evidencias y construya recomendaciones sólidas. Si se analiza con más detalle, se observa que el grueso de las evaluaciones (162 de las 193), que son las asociadas a proyectos y convenios de ONGD, cooperación descentralizada y universidades, tienen un presupuesto unitario promedio que apenas supera los 7 mil euros; y las 11 evaluaciones operativas correspondientes a la AECID apenas superan un presupuesto unitario promedio de 10 mil euros. Solo en el caso de las evaluaciones motivadas y gestionadas por la SGCID se alcanza un presupuesto promedio (22 mil euros), que si bien está muy por debajo de los parámetros internacionales, permite hacer algunos ejercicios más exigentes de evaluación.

8.- El bajo presupuesto asignado por evaluación afecta muy seriamente a la calidad de los productos obtenidos. Con cifras tan reducidas, salvo en el caso de evaluaciones de muy limitada complejidad, es difícil encontrar equipos solventes para la contratación y es dudoso que los que se contraten puedan hacer un ejercicio de desarrollo creativo de la metodología, puedan dedicar tiempo a interpretar la lógica de la intervención, puedan recolectar evidencias claras sobre el terreno y construir recomendaciones sólidamente fundadas. Como consecuencia, muchas de las computadas como evaluaciones son, en realidad, meros informes documentados de una actividad o reportes de auditoría, sin alcanzar el rango de lo que debe ser exigible como evaluación. El nivel de calidad de los productos es, por tanto, muy diverso; y, junto a evaluaciones solventes, que permiten construir un cuadro de lecciones aprendidas útil, existen otras de las que es difícil extraer enseñanza alguna que esté debidamente respaldada. El propio Informe da cuenta de esa diversidad existente en los niveles de calidad, seleccionando como mostrables solo tres de las 11 evaluaciones operativas de la AECID y solo una de las cuatro realizadas al FCAS. Una de las tareas exigibles para el futuro es, por tanto, reducir la heterogeneidad en los niveles de calidad de las evaluaciones y elevar el promedio de esos niveles de manera significativa. Para ello, es razonable suponer que se requerirá un incremento en la asignación presupuestaria promedio por evaluación y unos mayores medios en las instituciones gestoras de la evaluación para definir los ejercicios y dar seguimiento a los estudios.

9.- Los bajos parámetros de calidad promedio de las evaluaciones encuentran otros dos factores explicativos que conviene tener presente. El primero tiene que ver con el reducido colectivo de empresas consultoras o equipos técnicos existentes en España con competencias contrastadas en el ámbito de evaluación. Eso hace que, en ocasiones, las propuestas que se reciban sean deficientes o que los informes carezcan de la calidad deseada. El limitado recorrido de la actividad de evaluación en España y los limitados presupuestos dedicados, hasta el momento, a esa tarea, han dificultado la generación de capacidades especializadas en el sector. Es esperable que con el tiempo esta limitación se supere, si logra consolidarse la política de evaluaciones y se amplía la dotación de los recursos disponibles para ello. Mientras ese proceso se estimula, la Administración puede poner en marcha acciones complementarias dirigidas a similar fin. Entre ellas: i) definir parámetros mínimos de exigencia en materia de calidad que ayuden a la mejora de los productos entregados; ii) apoyar cursos de formación y especialización en este campo, para ampliar la dotación de profesionales y sus competencias en el ámbito de la evaluación; y iii) buscar fórmulas institucionales nuevas que impliquen a actores con capacidades diversas (como los centros de investigación de las Universidades) en la actividad de evaluación, al objeto de potenciar las capacidades analíticas que sustentan los informes.



10.- El segundo problema tiene que ver con las limitadas capacidades humanas y técnicas disponibles en las unidades de gestión de las evaluaciones para llevar adelante los programas con la debida orientación y supervisión. Esta carencia afecta a todos los niveles, incluida la División de Evaluación de la SGCID, pero se hace especialmente acusada en el caso de la AECID o del FCAS, donde apenas existe personal experto, con dedicación exclusiva al seguimiento de las evaluaciones. Para superar esta carencia, es necesario: i) en primer lugar, dotar adecuadamente de personal experto a las unidades gestoras de las evaluaciones; y ii) en segundo lugar, poner en marcha actividades formativas especialmente diseñadas para gestores y responsables de las instituciones con competencias en materia de cooperación, para que conozcan los procedimientos de evaluación y puedan aprovechar los aprendizajes que de ellos se derivan.

11.- Pese a la heterogeneidad de las evaluaciones, el Informe extrae una serie de lecciones derivadas de las evaluaciones que resultan de notable interés y que afectan tanto al diseño y gestión de las intervenciones como al propio ejercicio de evaluación. El propio Informe realiza una síntesis de la valoración del desempeño de la cooperación española en la señala las siguientes conclusiones:

a) Entre los aspectos que se valoran de forma positiva, como logros documentados, están los siguientes:

- Alineamiento de la cooperación española con las prioridades de los países socios
- Flexibilidad y capacidad de diálogo con los socios de cooperación
- Acompañamiento a la mejora de las capacidades locales haciendo uso de diversos enfoques

b) Entre los aspectos en donde se deben producir mejoras, están los siguientes:

- Mejor definición de la lógica de las intervenciones y de cómo contribuyen al logro de los cambios deseados
- Efectiva incorporación de las prioridades transversales en todo el ciclo de las intervenciones
- Refuerzo de la comunicación interna en AECID y de la coordinación externa con otros actores
- Incremento de la calidad de las evaluaciones y de la integración de sus resultados en la gestión

c) Y, por último, entre los factores que requieren un cambio más radical, están los siguientes:

- Fundamentación de las opciones estratégicas a través de diagnósticos más rigurosos
- Mejora de los procesos de gestión a través de la implantación de sistemas integrales de información, de la definición de los procedimientos, de la asignación clara de responsabilidades y de una financiación más predecible
- Aplicación de sistemas de seguimiento de los resultados de las intervenciones y utilización de la información producida para la toma de decisiones más informadas

12.- Pese a la intensidad de la actividad evaluadora, se está lejos todavía de haber generado cultura evaluativa que impregne el conjunto de las instituciones responsables de la gestión de la ayuda. Para que esa cultura se asiente es necesario que los gestores no sólo se muestren interesados en promover la evaluación de las actividades que están a su cargo, sino también



deseosos de procesar los aprendizajes que se deriven de la evaluación para incorporarlos en sus procedimientos de gestión. En ambos aspectos la cooperación española revela debilidades, pero especialmente en este segundo aspecto. Es muy limitada la evidencia del impacto efectivo que la evaluación ha tenido en el cambio de los procesos de gestión de la ayuda española. Uno de los elementos en los que se sustenta ese impacto es en la “respuesta de gestión”, entendida como el conjunto de compromisos de cambio que la unidad gestora está dispuesta a poner en marcha como resultado de la evaluación. En el momento de realizar el Informe, no existía ninguna respuesta de gestión por parte de las unidades responsables de los programas, modalidades o instrumentos evaluados. En estos momentos, se ha avanzado algo en este aspecto y hay un número reducido de respuestas de gestión (inferior a la decena), de contenido y alcance dispar. Mejorar este aspecto es clave si se quiere garantizar la utilidad del esfuerzo evaluador y se desea implantar una cultura de gestión basada en la evidencia.

b) Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016

13.- El Consejo agradece el envío para su consideración del *Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016*, que programa la actividad que se pretende desplegar en este campo a lo largo de año en curso y del año próximo. El Plan prevé un total de 341 evaluaciones, en los dos años, 136 realizadas por la SGCID o AECID y 205 realizadas por otros actores. En términos comparados, crecen muy sustancialmente tanto las evaluaciones operativas promovidas por la AECID como las asociadas al FCAS. Es en estos dos ámbitos en donde mayores han sido los incumplimientos de las previsiones en el período anterior, lo que aconsejaría acotar debidamente el número de las promovidas, buscando un mayor equilibrio entre capacidades de las instituciones gestoras y compromisos programados. Por el contrario, se mantiene el número de evaluaciones centralizadas realizadas por la SGCID y desciende claramente el número de las evaluaciones previstas en el caso de las subvenciones a ONGD y de cooperación descentralizada, que es donde en el ciclo anterior se habían conseguido grados superiores de ejecución de lo programado.

14.- El ámbito en el que se mueven las evaluaciones centralizadas es muy amplio, recogiendo aquellas vinculadas a sectores (o documentos) estratégicos, evaluaciones globales de la cooperación española en países socios, evaluaciones de programas temáticos o regionales, evaluaciones de organismos multilaterales y evaluaciones más específicas referidas a líneas de acción, modalidades o instrumentos. El grado de cobertura de las evaluaciones es amplio, lo que otorga mayor representatividad al esfuerzo; si bien, como la otra cara de la moneda, es necesario reiterar la necesidad de lograr un mejor ajuste entre las previsiones y las capacidades y presupuesto disponible.

15.- Si se considera el conjunto de las iniciativas evaluadoras previstas, tomando en cuenta, además de las centralizadas, las operativas de la AECID, las sujetas a reglamentación específica y las realizadas por otros actores, es igualmente amplio el panorama. Las 341 evaluaciones previstas cubren buena parte de las modalidades, sectores e instrumentos de la cooperación española. Para dar un indicio de este amplio nivel de cobertura, baste señalar que se registran evaluaciones en cerca de 45 países socios, además de algunas de carácter regional. Al igual que se señaló en el punto anterior, tal vez sea conveniente acotar algo el número de iniciativas y, sin embargo, invertir más recursos humanos y financieros en cada una de ellas para poder, de este modo, elevar los niveles de calidad de los productos obtenidos. Ello podría redundar en un impacto mayor de la evaluación en los procesos de aprendizaje y mejora de la gestión, al dar lugar a resultados más inequívocos y sólidamente fundados.



16.- Al tiempo, convendría que hubiese una mayor correspondencia entre las evaluaciones que se programan y los ámbitos prioritarios de acción de la cooperación española, de modo que las evaluaciones nutran de modo más estratégico las opciones de política a aplicar. Esta recomendación es tanto más relevante cuanto se está a las puertas de un nuevo Plan Director y se dispone de una nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que obliga a cambios importantes en la definición de la política española de cooperación. La política de evaluación debiera orientarse a nutrir de aprendizajes los ámbitos estratégicos en que descansen esos nuevos compromisos de política pública.

RECOMENDACIONES

17.- En función de lo comentado, se eleva a la Administración las siguientes recomendaciones:

- a) El Consejo de Cooperación considera que la evaluación sistemática y rigurosa es una actividad crucial para mejorar los niveles de calidad e impacto de nuestra política de ayuda internacional. En este sentido, alienta al gobierno a destinar los medios financieros y humanos requeridos para que las instituciones gestoras de las evaluaciones puedan desplegar su trabajo de una manera eficaz.
- b) El Consejo de Cooperación valora de forma positiva el esfuerzo que se hace en materia de evaluación, pero considera que es necesario elevar los niveles de calidad promedio. Para ello, quizá quepa hacer menos evaluaciones, pero dotar mejor (en términos económicos) a las que finalmente se aprueben, permitiendo además una mayor concentración de recursos de gestión en la definición de los estudios (metodología y términos de referencia) y en su seguimiento por parte de las unidades gestoras.
- c) Además de elevar el nivel promedio, el Consejo de Cooperación considera que sería necesario reducir los niveles de dispersión en materia de calidad entre evaluaciones. Dada la presencia de diversas unidades gestoras de las evaluaciones, esto podría estimularse mediante la definición, por parte de la División de Evaluación, de unos parámetros de calidad concertados que permitan evaluar cada una de las evaluaciones y sean objeto de publicación en los Informes Anuales. De este modo se establecería una suerte de *benchmark* que estimularía el progreso.
- d) Es importante que los resultados de las evaluaciones nutran los cambios en el diseño y gestión de nuestra política de cooperación. Los responsables de la cooperación española deben dar señales más claras de que están dispuestos, cada vez en mayor medida, en basar las decisiones en evidencias, lo que supone dar mayor relevancia a la discusión de las evaluaciones con los equipos gestores implicados y a exigir una respuesta de gestión apropiada.

Madrid, diciembre 2015