



DICTAMEN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN SOBRE EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 2022 Y EL PLAN BIENAL DE EVALUACIONES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2023-2024

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación del 4 de abril de 2025

El presente Dictamen tiene como objetivo valorar los ejercicios de rendición de cuentas de la actividad evaluadora de la Cooperación Española (CE) y, concretamente, el Informe Anual de Evaluación (IAE) de 2022 y el Plan Bienal de Evaluaciones de la Cooperación Española (PBCE) para los años 2023-2024. Es un dictamen que se emite de acuerdo con las competencias que le atribuye el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, que establece la posibilidad de que el Consejo de Cooperación emita por propia iniciativa dictámenes sobre temas referidos a la política de cooperación para el desarrollo. Este documento valora conjuntamente ambos informes de la Administración y distingue en apartados diferenciados la opinión que le merecen los documentos elaborados por la División de Evaluación, por una parte, y la referida a la actividad evaluadora de la cooperación española en el año 2022. Se formulan igualmente en un apartado final las recomendaciones más centrales que emanan de este dictamen.

I.- ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS

1.- El Consejo de Cooperación valora de forma muy positiva la estructura y contenidos del documento de Informe Anual de Evaluación de 2022. Se trata de un informe muy completo, en el que se da cuenta pormenorizada de las actividades de evaluación realizadas, en el año, mencionando los agentes que las promovieron, las cuantías presupuestarias movilizadas, los ámbitos sectoriales implicados, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible concernidos por las intervenciones. Asimismo, como en años anteriores, se incorporan en Recuadros, los aspectos básicos, recomendaciones y lecciones aprendidas de algunas evaluaciones referenciales. Aunque se trate de una cuestión de importancia menor, cabe también destacar la utilidad y capacidad de comunicación de las infografías y fichas técnicas incluidas en el informe.

2.- Constituye una valiosa novedad del Informe de 2022 el que, además de integrar una amplia información cuantitativa, se integren aspectos cualitativos de interés para caracterizar las evaluaciones. En concreto, se informa de las evaluaciones de impacto realizadas en el año, se computan las evaluaciones que han tenido una respuesta de gestión y se da cuenta de los resultados de una encuesta alusiva a la calidad de las evaluaciones. El Consejo juzga muy positivos estos avances, que se corresponden con las recomendaciones que este Consejo ha venido formulando a Informes de Evaluación de años anteriores. Como única nota crítica, el Consejo considera que, además de extractar los resultados de las evaluaciones, el Informe debería de extraer y fundamentar algunas recomendaciones propias (una especie de lecciones aprendidas), en alguno de los ámbitos tratados y que se deriven del análisis de las evaluaciones que la propia División de Evaluación (actual OECE) pueda realizar. En todo caso, se quiere reafirmar la idea de que el Consejo juzga de manera muy positiva el Informe.

3.- La mirada es, sin embargo, más crítica con respecto al Plan Bienal de Evaluaciones de la Cooperación Española (PBCE) para los años 2023-2024. En este caso, se trata de un documento de programación, que



solo cumple su función si anticipa los propósitos estratégicos que se pretenden alcanzar en el período al que se refiere. Queda invalidada, por tanto, su función si, como es el caso, ese documento de programación se presenta cuando el período al que remite la información está ya vencido. Es más, en ese caso se produce un indebido solapamiento entre la información contenida en el Informe y la integrada en el Plan, ya que en ambos casos se remite a hechos ya culminados. Por este motivo, el Consejo ha decidido renunciar a evaluar este Plan Bienal, por entender que a estas alturas carece de utilidad hacerlo. No obstante, se quiere insistir en que el Plan Bienal es un documento importante en la programación de la actividad evaluadora, que debe fijar y fundamentar, con anticipación, los propósitos estratégicos que justifican las evaluaciones que van a ser promovidas en el ámbito de la SECI y facilitar las previsiones de evaluación de todos los actores de la cooperación española para el bienio en materia de evaluación. Para que este documento cumpla con su función debe presentarse y ser evaluado por este Consejo con anticipación al (o en los primeros compases del) período al que se refiera. Algo que no se cumple en esta ocasión, pero que el Consejo insiste en que debe cumplirse en el futuro.

II.- ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD EVALUADORA

4.- El Informe de Evaluación de 2022 da cuenta de una actividad evaluadora en el año que es, en términos cuantitativos intensa y muy próxima a la de años precedentes. En concreto, el número de evaluaciones ascendió a 403 evaluaciones, superando la cifra de las 355 propias del año anterior. Ese incremento en el número de las evaluaciones no ha ido acompañado de un incremento del presupuesto asociado a esa tarea: de hecho, los recursos implicados en esas evaluaciones supusieron casi 2,5 millones de euros, algo por debajo de los 2,8 millones correspondientes al año previo. Este contraste entre las evaluaciones y los recursos manejados profundiza en uno de los rasgos que este Consejo viene señalando con preocupación: la proliferación de evaluaciones de muy pequeño importe, lo que condiciona el alcance y calidad del ejercicio evaluador. De hecho, la media del presupuesto promedio correspondiente a las evaluaciones ha caído desde los alrededor de 8.000 euros a los 6.194 euros. Es muy difícil pensar que con cifras promedio de ese tenor las evaluaciones puedan costear debidamente actividades como visitas al terreno, encuestas a los afectados y a los agentes implicados, obtención de adecuadas líneas de base e indicadores de seguimiento o generación de una sólida teoría del cambio que deben estar presentes en una evaluación de calidad. Como consecuencia, muchos de los documentos que se presentan como evaluaciones, en realidad son informes de gestión realizados en gabinete, lo que le resta valor a la actividad evaluadora. Por lo demás, en términos agregados, los recursos asignados a la actividad evaluadora son muy escasos, apenas el 0,06% de la AOD, una cuota que es menos de la mitad de la correspondiente al año precedente y muy por detrás de los que manejan otras cooperaciones de nuestro entorno.

5.- Al igual que en años anteriores, se confirma que, desde el punto de vista cuantitativo, la evaluación es una actividad predominantemente desplegada por la cooperación descentralizada. El 83,6% de las evaluaciones reportadas (337 sobre 403) y el 76,1% de los recursos están asociados a evaluaciones promovidas por las Comunidades Autónomas. A estas han de sumarse las realizadas por las Corporaciones Locales, que están claramente infra-reportadas, y las realizadas por las Universidades, lo que hace que cerca del 90% de las evaluaciones y el 79% de los recursos sean ajenos a la órbita de competencias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (y, por tanto, de la División de Evaluación), siendo



ejecutados por actores autónomos, en el ejercicio de sus propias competencias. Este es un rasgo importante a retener, porque quiere decir que, si se quiere avanzar en la mejora del sistema de evaluación en España, necesariamente debe hacerse a través de un proceso de diálogo, cooperación y emulación entre actores autónomos.

6.- Descendiendo al detalle, solo 42 evaluaciones de las 403 realizadas han sido promovidas por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional. De ellas, 5 son promovidas por la DGPOLDES y están referidas esencialmente a documentos estratégicos, 18 son evaluaciones operativas promovidas por la AECID y 19 son evaluaciones que responden a regulaciones específicas (referidas al FCAS o a los proyectos y convenios con las ONG). En este recuento destaca el limitado peso que tienen las evaluaciones de contenido estratégico promovidas desde la DGPOLDES, lo que resta carácter referencial a la División de Evaluación como gestora de evaluaciones en el marco del sistema español descrito. Entre las 349 evaluaciones asociadas a la cooperación descentralizada, destacan las promovidas por la Junta de Andalucía (143), el Gobierno Vasco (56), la Xunta de Galicia (34) y la Generalitat Valenciana. La evaluación promovida por las Corporaciones Locales está claramente infra-reportada, dándose constancia exclusivamente de las realizadas por el Consejo Insular de Menorca y los Ayuntamientos de Lleida y Bilbao. Por último, se reportan 12 evaluaciones promovidas por las Universidades andaluzas, de Almería, Huelva, Jaén y Sevilla. Claramente, constituye una tarea pendiente mejorar la capacidad de recolección de información sobre la actividad evaluadora de este conjunto de actores descentralizados.

7.- El análisis del contenido, orientación y destino de las intervenciones objeto de evaluación dibuja un panorama muy similar al de años precedentes. Los sectores de actividad de las evaluaciones (CRS) sitúan en los puestos de cabeza a las relacionadas con gobierno y sociedad civil, agricultura, agua y saneamiento y salud y educación básicas. En relación a los ODS implicados, los que concentran el mayor número de evaluaciones son el 5 (Igualdad de género), 4 (Educación de calidad), 3 (Salud y bienestar), 2 (Hambre cero) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). Por último, por lo que se refiere al destino de las intervenciones evaluadas, dominan las realizadas en América Latina (más del 52% del total), con pesos equivalentes entre las realizadas en México y Centroamérica y América del Sur (26% en cada caso). A África Subsahariana se orientan el 20% de las intervenciones evaluadas y algo menos del 8% a Oriente Medio y Norte de África. Esta composición regional de las evaluaciones se acerca a la que tiene la propia cooperación española.

8.- Entre las evaluaciones realizadas en el año por la DGPOLDES, conviene destacar que, además de los tres MAP evaluados en el año (correspondientes a Bolivia, Perú y Ecuador), se ha realizado una meta evaluación que toma como objeto de análisis las 19 evaluaciones de MAP realizadas entre 2015 y 2022. Se trata de un ejercicio de alto interés, del que se da cuenta de manera detallada en el Informe de Evaluación y del que se extraen interesantes conclusiones. El Consejo considera que este tipo de meta evaluaciones son muy útiles para extraer aprendizajes y anima a la División de Evaluación (actual OECE) y a otros gestores públicos de evaluaciones (en Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o Universidades) a que realicen ejercicios de este tipo, de los que se puedan extraer lecciones aprendidas que puedan ayudar tanto a mejorar el diseño y la gestión de las intervenciones como a un mejor enfoque de posteriores ejercicios de evaluación.



9.- Una vez más el Consejo de Cooperación ha de expresar su decepción por el bajo número de evaluaciones que ha dado lugar a respuestas de gestión. Debe entenderse que la evaluación no es solo un ejercicio de rendición de cuentas respecto al uso de los recursos público, sino también un ejercicio de aprendizaje (identificación de aciertos y fallos) para motivar el cambio en el diseño y gestión de las intervenciones y, con ello, mejorar la calidad de la cooperación. La respuesta de gestión es el documento que acredita que la unidad responsable de la intervención evaluada ha estudiado las conclusiones de la evaluación y establece un compromiso público de cambios a realizar a partir de las recomendaciones recibidas. En caso de ausencia de esa respuesta no se puede acreditar siquiera que la evaluación haya sido leída o vaya a suscitar cambio alguno. De ahí que sea tan importante reclamar esa actividad como parte del ciclo evaluativo. Pues bien, de acuerdo con el Informe sólo se acreditan 3 respuestas de gestión y solo una de las referidas (de Bolivia) tiene las características de una respuesta de gestión aceptablemente completa. Llama la atención que no haya respuesta de gestión incluso en evaluaciones en las que el órgano responsable está bajo la competencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y al que se le podría exigir, por tanto, que cumpla ese requisito. El Consejo insta a que se dedique más esfuerzo a este aspecto y que, cuando menos, se consiga que todas las evaluaciones promovidas por SECI dispongan de respuestas de gestión. La nueva Oficina de Evaluación debería desplegar un esfuerzo en esta línea.

10.- También es muy reducido el número de evaluaciones de impacto que se realizan. Como recuerda el propio Informe, la evaluación de impacto es la que persigue, a través de procedimientos muy diversos, identificar el efecto neto de una intervención e identificar, hasta donde es posible, las cadenas de atribución y causalidad que lo justifican. Son, por tanto, aquellas de las que se destila un mayor y más confiable conocimiento. Pues bien, solo se acreditan en el año 4 evaluaciones de impacto; y por el contenido de alguna de ellas, más allá de su denominación, es dudoso que cumpla todos los requisitos de una evaluación propiamente de impacto. De nuevo estamos ante un aspecto que debe ser mejorado.

11.- Ya se ha señalado que una de las novedades del Informe de 2022 es que incorpora los resultados de una encuesta sobre la calidad de las evaluaciones. El ejercicio debe ser saludado como una importante mejora, que conecta con recomendaciones previas formuladas por este Consejo. No obstante, el ejercicio realizado debe entenderse como solo parcialmente satisfactorio, por cuanto descansa en la opinión valorativa de los encuestados y se refiere a preguntas bastante genéricas. Por ello, junto a la encuesta, es importante que la División de Evaluación (actual OECE) se haga con información objetiva que permita conocer la calidad de las evaluaciones. Se debería para ello diseñar una batería de indicadores que tratasen de aproximar la calidad, incorporando aspectos de relativa fácil identificación como, por ejemplo, si para la evaluación se disponía de adecuadas líneas de base, si se ha encuestado a la población beneficiaria, si se realizaron visitas sobre el terreno, u otros de este tipo. Parte de esta información la puede aportar el propio equipo evaluador, por lo que es fácil de obtener y permitiría no solo mejorar nuestro conocimiento sobre aspectos cualitativos de las evaluaciones, sino también establecería un marco referencial (benchmarking) que, por el mero hecho de reportarlo, operaría como un estímulo para que los gestores de las evaluaciones pusiesen su atención en esos aspectos.



12.- Por último, a lo largo del año se ha mantenido una actividad modesta pero continuada de actividades de puesta en común y de formación entre gestores públicos de la evaluación, tanto en el panorama nacional como a escala internacional, a través de las redes de las que España forma parte.

III. Conclusiones y recomendaciones

1. Son dos los documentos especializados que transmiten la información correspondiente a la actividad evaluadora, uno de carácter programático (los Planes Bienales) y otro en forma de memoria anual (el Informe de Evaluación). Para que tenga sentido esta dualidad, el primero de los documentos debe ser claramente anticipativo y estratégico, y debe centrarse en la definición y adecuada justificación de las prioridades a cubrir a lo largo de los dos siguientes años por las evaluaciones promovidas en el ámbito de la SECI y el acceso unificado a las previsiones de evaluación del resto de los actores de la cooperación española. El documento debe, además, presentarse con antelación al ciclo evaluador al que se refiere. Por su parte, el Informe, aunque posterior al año de referencia, debe emitirse en fechas lo más cercanas posibles a ese ejercicio. Claramente, en este caso, si bien este último documento cumple aceptablemente su objetivo (y es un documento valioso), el primero está muy lejos de hacerlo. La primera recomendación es, por tanto, que la Administración se esfuerce por cumplir adecuadamente con ese doble formato, presentando los documentos en el momento adecuado, que en el caso del Plan Bial debe ser previo (o al comienzo) del período. Para simplificar el trabajo del Consejo, aunque es una decisión del futuro Consejo Superior, entendemos que podría ser adecuado que se decida dictaminar los Planes Bienales y que, sin embargo, se someta solo a discusión oral los Informes anuales, que sólo darían lugar a informes escritos cuando la Comisión de Seguimiento así lo considere.
2. El Informe Anual de 2022 da cuenta del protagonismo que tienen las Comunidades Autónomas en la actividad evaluadora, si bien las evaluaciones de mayor entidad, aunque limitadas en número, tienen mayor presencia en las promovidas por instituciones bajo responsabilidad de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ese rasgo va unido a otro que apunta hacia la proliferación de evaluaciones de muy bajo presupuesto, lo que sugiere que son evaluaciones de limitado alcance y reducidos medios para afrontar la tarea. Uno y otro rasgo aconsejan que el desequilibrio mencionado se corrija a través de una actividad más intensa y ambiciosa de promoción de evaluaciones estratégicas, de elevado alcance e innovadoras por parte de la SECI (y más particularmente de las lideradas por su futura Oficina de Evaluación de la Cooperación Española, OECE).
3. A la luz de los datos que reporta el Informe de Evaluación, parece importante que desde la OECE se estimule a la realización de un mayor número de evaluaciones de impacto, sabiendo los diversos enfoques y métodos a través de los que se pueden realizar, y se demande un cumplimiento más pleno del requisito de las respuestas de gestión. Debiera exigirse, cuando menos, que todas las evaluaciones promovidas en el ámbito de la SECI tuviesen respuestas de gestión, en las que se indiquen las recomendaciones derivadas de la evaluación que se asumen,



las razones que justifican el rechazo de las que no se asuman y los cambios que se van a arbitrar para hacer efectivas esas recomendaciones.

4. El Consejo de Cooperación considera que es importante que desde la División de Evaluación ahora (y en el futuro desde la OECE) se establezca un sistema de control, seguimiento y promoción de la calidad de las evaluaciones. En un sistema descentralizado como el español ese proceso no puede descansar en decisiones administrativas, sino que debe articularse a través de un proceso complejo de diálogo, de aprendizaje conjunto, de metaevaluaciones compartidas y de fijación concertada de estándares. En este último sentido, aunque se felicita a la División de Evaluación por la encuesta realizada sobre calidad de las evaluaciones, se le insta a que desarrolle un sistema de indicadores objetivos que permitan aproximar la calidad de la evaluación. Esos mismos indicadores constituirían un referente de calidad para los gestores públicos de otras unidades promotoras de la evaluación en el ámbito descentralizado.
5. En cumplimiento de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, todo tipo de documento de planificación estratégica que desarrolle políticas públicas deberá incorporar un Informe de evaluabilidad, “con el fin de verificar la calidad y precisión del diagnóstico realizado, la viabilidad, coherencia y consistencia del diseño elaborado, la claridad, suficiencia y accesibilidad del sistema de información y evaluación previsto, así como si existen suficientes capacidades, recursos y compromisos para que la evaluación pueda implementarse”. En este sentido, se propone que esta disposición se traslade al conjunto de las intervenciones en materia de cooperación para el desarrollo, como uno de los componentes del ciclo de diseño y gestión de las intervenciones. El Informe Anual debería de dar cuenta de cuantas de las intervenciones evaluadas en el año cumplen con este requisito, lo que podría constituir un indicio de la calidad en el diseño de las intervenciones.
6. Por último, el Gobierno está emplazado a crear de forma inminente la Oficina de Evaluación de la Cooperación Española. Buena parte de las recomendaciones formuladas en los puntos anteriores deben ser asumidas como parte de las tareas de esa Oficina. Una Oficina que debe convertirse en un referente por su ambición, rigor y capacidad innovadora para la actividad de evaluación del conjunto del sistema de cooperación; y debe ser, así mismo, la instancia encargada de centralizar la información sobre la actividad evaluadora y la que debe liderar el proceso colegiado de construcción y seguimiento de los estándares de calidad conjuntos. Por este motivo, la OECE debe ser dotada con personal técnico adecuado y presupuesto suficiente para realizar sus tareas, al tiempo que debe gozar de la autonomía para programar sus actividades y del respaldo político para realizar su actividad y dar seguimiento a sus recomendaciones.