



Facultad
de Ciencias
Económicas y
Empresariales

Departamento
de Economía
Aplicada y
Estadística



**Revista de Evaluación de
Programas y Políticas Públicas**
JOURNAL OF PUBLIC PROGRAMS AND POLICY EVALUATION

VEINTICINCO AÑOS DE EVALUACIÓN EN LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO.

TWENTY FIVE YEARS OF EVALUATION IN THE SPANISH POLICY FOR DEVELOPMENT COOPERATION.

Núm. 3 (2014), pp.19-52.

José Manuel Arguilés Marín¹.

Recibido: **Mayo, 2014**

Aceptado: **Agosto, 2014**

JEL Clasif: F35, F59, H43, H84, O19, O22

¹ Director de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. josemanuel.argiles@maec.es.

Resumen

Desde la creación de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) hace ya más de 25 años, la cooperación para el desarrollo ha sido una de las políticas más evaluadas en España. Sin embargo, aunque se han producido importantes avances, la consolidación de un sistema de evaluación consistente, con una estructura estable y suficiente y una dinámica de trabajo asentada, se ha visto limitada por diferentes factores. Este trabajo busca ofrecer un recorrido sintético por ese cuarto de siglo para visibilizar tanto los progresos como algunas de las carencias y condicionantes estructurales, con el objetivo de comprender mejor los procesos que han llevado al momento presente para poder mejorar, a partir de ellos, la práctica actual.

Palabras Clave: Evaluación; políticas públicas; cooperación para el desarrollo; retos.

Abstract

Since the creation of the Office of Planning and Evaluation (OPE) over 25 years ago, development cooperation has been one of the most evaluated public policies in Spain. However, although there has been some significant evolution, the consolidation of a consistent system of evaluation, with a stable structure and sufficient and seated work dynamics, has been constrained by several factors. This paper seeks to provide a synthesis of the last quarter century to visualize both progress and some of the shortcomings and structural constraints, with the aim of better understanding the processes that have led to the present situation in order to improve current practice.

Key Words: Evaluation; public policies; development cooperation; challenges.

1. Introducción.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo existe un amplio consenso acerca de la naturaleza y las finalidades de la evaluación. Este consenso se ha ido plasmando en diferentes documentos elaborados en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que plantea la siguiente definición:

“Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida” (OCDE, 2002a:21-22).

La evaluación es, por tanto, uno de los instrumentos para reflexionar de manera crítica y sistemática sobre lo realizado en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, por lo que puede contribuir a la generación de lecciones aprendidas y a la toma informada de decisiones, incrementando la eficacia y la calidad de la Cooperación Española en su aspiración de contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos. Al mismo tiempo, al suministrar una valoración rigurosa sobre la base de determinados elementos de juicio -criterios estandarizados en el ámbito internacional, referentes de valor consensuados de manera específica para cada caso, la propia teoría subyacente al programa evaluado, etc.-, la evaluación proporciona elementos para la rendición de cuentas², tanto a la

² Entendemos la rendición de cuentas en el sentido que le atribuye Schedler (2008), quien remite sobre todo a la noción de “responsabilidad”, que implica tanto el derecho de los ciudadanos a recibir información y la obligación correspondiente de los responsables públicos de divulgar todos los datos necesarios, como el derecho a recibir una explicación argumentada y el deber correspondiente de justificar el ejercicio democrático del poder. En este sentido, la rendición de cuentas debería alimentar permanentemente el debate político y no sería, por tanto, una fase final del ciclo de gestión de las políticas públicas.

ciudadanía española como a la de los países socios con los que trabajan los diferentes actores de la Cooperación Española.

Abundando en este aspecto, Alonso (2012) señala que al carácter no mercantil de los servicios brindados por las políticas públicas cabe sumar, en caso de la cooperación para el desarrollo, tres elementos adicionales que incrementan la relevancia de la evaluación:

- La ayuda carece de mecanismos solventes de identificación y corrección del error. A la ausencia de un mercado competitivo que pudiera premiar o penalizar determinados comportamientos, se suma el hecho de que los receptores finales de la ayuda no son ciudadanos del país donante, por lo que no pueden trasladar directamente sus reivindicaciones a la arena política en la que se toman las decisiones sobre la ayuda oficial al desarrollo.
- A su vez, la ciudadanía de los países donantes no suele estar en condiciones de conocer de forma directa el empleo que se hace de los recursos de la cooperación, ya que la ayuda es un ejercicio de inversión (no sólo económica) que se ejecuta fuera de las fronteras nacionales y, en ocasiones, en entornos de difícil escrutinio.
- Hay que tener en cuenta, además, que el desarrollo es un proceso complejo, abierto a la novedad y muy sensible a las especificidades de cada caso, por lo que es necesario mantener una actividad continuada de aprendizaje basada en un conocimiento empíricamente fundado.

Es preciso reconocer, no obstante, que si bien no existe una relación directa entre la ciudadanía de los países socios y los órganos políticos de los países donantes, además de las evaluaciones existen diferentes instancias de mediación que difunden información acerca de la cooperación para el desarrollo, alimentan el debate crítico y pueden influir en la toma de decisiones: los medios de comunicación, tanto en sus formatos más tradicionales como a través de las tecnologías más actuales -redes sociales, blogs, etc.-; los foros internacionales, en los que se llevan a cabo estudios comparados, se establecen estándares de calidad, se alimenta el debate y se genera una cierta imagen o reputación de los países donantes; la educación para el desarrollo y los esfuerzos de construcción de una “ciudadanía global”, en los que desempeñan un importante papel los centros educativos y las organizaciones de la sociedad civil; el

conocimiento generado por los diferentes actores del sistema, incluyendo la experiencia práctica y la investigación; y la información suministrada por las propias Administraciones públicas –datos estadísticos, informes remitidos al Parlamento y a los órganos consultivos, etc.-.

Además, es fundamental tener en cuenta que la política de cooperación incluye procesos de negociación con los países socios³, y que la actitud de los receptores ante la ayuda no es pasiva, sino que se canaliza en primer lugar a través de los espacios de diálogo existentes en cada país –comités de seguimiento, mesas sectoriales, comisiones paritarias, etc.-, y puede incidir en las decisiones de los donantes a través de otras instancias como la política comercial, la presión diplomática o la influencia mediática.

Las razones que venimos comentando han influido en el hecho de que la cooperación para el desarrollo haya sido, junto a los fondos europeos, uno de los pilares impulsores de la evaluación en España y siga siendo hoy en día uno de los ámbitos en los que la práctica evaluativa está más asentada en un país como el nuestro, en el que la cultura de evaluación es todavía débil (Feinstein y Zapico-Goñi, 2010). No obstante, si ponemos el foco de comparación en el ámbito internacional, es posible constatar cómo la Cooperación Española ha venido enfrentándose al reto de conformar una función de evaluación acorde con sus dimensiones y equiparable a la de otros donantes del CAD.

Aunque desde la creación de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), hace ya más de un cuarto de siglo, se han ido produciendo importantes hitos, la consolidación de un sistema de evaluación consistente, con una estructura estable y suficiente y una dinámica de trabajo asentada, ha resultado una tarea difícil y se ha visto limitada por diferentes factores que han derivado en una suerte de “adanismo recurrente”. Esta refundación periódica no sólo puede conducir a una fatiga entre los diferentes actores implicados, sino que dificulta el aprovechamiento de las experiencias pasadas y condiciona el desarrollo presente de la función de evaluación, que corre el riesgo de verse atrapada en un ciclo de Sísifo, al extraviar su mirada entre la necesidad de abordar las cuestiones estructurales y la premura de dar respuesta a las demandas cotidianas.

³ El consenso internacional plasmado en las declaraciones de París (2005), Accra (2008) y Busan (2011) ha puesto especial énfasis en los principios de apropiación democrática y mutua rendición de cuentas

Con el fin de conocer esa experiencia para poder aprender de ella, este trabajo pretende ofrecer un recorrido sintético por la historia de la evaluación en la Cooperación Española, cuya narrativa se articula en torno a cinco etapas. Su intención es visibilizar tanto los progresos como algunas de las carencias y condicionantes estructurales, con el objetivo de comprender mejor los procesos que han llevado al momento actual, sobre el que nos limitaremos a ofrecer algunas pinceladas⁴.

2. Los primeros pasos: la creación de la OPE (legislatura 1986-1989).

La Oficina de Planificación y Evaluación se crea en 1988, al mismo tiempo que la entonces denominada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, refundió en la Agencia varios de los organismos autónomos preexistentes –en un ejercicio que tuvo más de yuxtaposición que de verdadera integración y que ha condicionado posteriormente el funcionamiento de las diferentes Direcciones de la AECID- y estableció una unidad de planificación y evaluación independiente de la misma, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

3. El primer intento de consolidación (legislaturas 1996-2000 y 2000-2004).

El Examen de Pares del CAD⁵ de 1994, que había sido muy crítico con la Cooperación Española, sirvió como punto de partida al nuevo Gobierno para impulsar a partir de 1997 una serie de medidas orientadas a mejorar la calidad, el rigor, la eficacia y la transparencia de la Cooperación Española (Montalbán, 1999). El plan de reformas se articuló en torno a la preparación de una ley de cooperación, que fue finalmente a

⁴ Una exposición más detallada de las medidas adoptadas a partir de 2012 puede consultarse en la Política de Evaluación (MAEC, 2013b) y en el Informe Anual de Evaluación 2013, que próximamente estará disponible en www.cooperacionespañola.es

⁵ Los Exámenes de Pares constituyen revisiones periódicas que los países del CAD efectúan entre sí, con el apoyo del Secretariado, con el objetivo de contar con una valoración externa que les ayude a mejorar su cooperación para el desarrollo. Una información más detallada puede consultarse en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>

aprobada en 1998. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) recogía así en su exposición de motivos algunos de los grandes retos que, aún hoy, son condicionantes sistémicos de la Cooperación Española: la insuficiente orientación a resultados de la planificación, la inexistencia de un sistema de seguimiento integral y la débil consolidación de la cultura y la práctica de la evaluación.

Durante la fase de elaboración de la LCID, el Secretario de Estado dio instrucciones a la OPE para avanzar en la construcción de un sistema de evaluación, de forma que estuviera operativo en el momento en que la ley fuera aprobada (Ibíd.). Para ello, se adoptaron cinco medidas principales:

- El fortalecimiento de los recursos humanos de la OPE, dedicando por primera vez de manera exclusiva algunos expertos a la labor de evaluación.
- El establecimiento de un presupuesto específico para financiar evaluaciones.
- El refuerzo de la participación en redes y foros multilaterales sobre evaluación, especialmente en el ámbito del CAD y de la Unión Europea.
- La elaboración de una Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (1998), que fue fruto de un encargo de la OPE al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid. El mismo Instituto dedicó de manera monográfica a la evaluación el número 4 de su Revista Española de Desarrollo y Cooperación (primavera/verano 1999).
- La elaboración de un plan de evaluaciones para 1998, que incluyó cuatro evaluaciones.

La Metodología aprobada en 1998 no se limita a los aspectos puramente metodológicos, sino que parte de un diagnóstico de situación y contiene una propuesta de articulación de la estructura y del funcionamiento del sistema de evaluación. Se trata de un documento completo, que se inspira en los trabajos del CAD *Principios para la Evaluación de la Ayuda al Desarrollo* (1991) y *Principios para una Ayuda Eficaz* (1995); tiene en cuenta las recomendaciones de los Exámenes de Pares del CAD a la Cooperación Española de 1994 y 1998; y recoge el resultado de estudios comparados y reflexiones previas llevados a cabo desde el ámbito académico (Gudiño, 1996 y 1999).

Muchas de las necesidades y desafíos metodológicos e institucionales a los que nuestro sistema de cooperación sigue haciendo frente hoy en día en materia de evaluación aparecían ya formulados en este documento⁶. De igual manera, gran parte de las líneas de trabajo y acciones que se planteaban⁷ han venido recogándose con posterioridad en los diferentes documentos de planificación estratégica de la Cooperación Española, incluyendo el vigente IV Plan Director, 2013-2016 (MAEC, 2013a) y la Política de Evaluación de la Cooperación Española (MAEC, 2013b). Esta reiteración a lo largo del tiempo es una manifestación de las dificultades que han existido para llevar a la práctica las previsiones y objetivos y convierte en premonitoria la cita de Baum y Tolbert que abría la Metodología de 1998:

“Es mucho mejor comenzar con un sistema limitado que no empezar en absoluto, a condición de que la intención sea institucionalizar la actividad de evaluación sobre una

⁶ “Tal como identifican los principales donantes, algunas de las restricciones y dificultades más notables a las que el sistema de evaluación deberá enfrentarse son:

- La mala definición de objetivos, actividades e indicadores de las intervenciones desde las primeras fases del ciclo del proyecto.
- La carencia de datos sistematizados y la ausencia de ciertos documentos esenciales para la obtención de información.
- Las limitaciones temporales y presupuestarias.
- Los problemas para asegurar la mayor objetividad posible en el tratamiento de la información.
- La percepción negativa que buena parte de los administradores y gestores posee acerca de la función de evaluación, que es vista como una manera de control y enjuiciamiento personal.
- La imposibilidad de asumir las enseñanzas que las evaluaciones producen por la ausencia de canales de retroalimentación o por falta de tiempo para leer los informes” (MAE, 1998:26).

⁷Algunas de las medidas planteadas eran: la adopción de un marco que fije los principios del sistema de evaluación; el impulso a la transparencia mediante la publicación y difusión de las bases conceptuales, políticas y organizativas sobre las que se asienta la evaluación; la potenciación de los mecanismos de coordinación entre las diferentes “células de evaluación” existentes en los Ministerios y en las Comunidades Autónomas; la información puntual a las Cortes Generales y los órganos consultivos de la Cooperación Española acerca del seguimiento del Plan de Evaluaciones; el establecimiento de un Comité de Evaluación con representantes del MAE y de la AECE; la designación de personas encargadas de los temas de evaluación en el seno de la AECE; el aseguramiento de la externalidad funcional y la integración estructural de la OPE; la descentralización progresiva de las evaluaciones intermedias y de algunas evaluaciones ex post a las unidades operativas, manteniendo la OPE la responsabilidad sobre las evaluaciones más estratégicas (sectoriales, de programas, geográficas, temáticas y de instrumentos) y el asesoramiento del conjunto del sistema; la dotación de la OPE con los recursos humanos, financieros y técnicos suficientes, modificando su jerarquía dentro del organigrama de la SECIPI; la involucración activa de las unidades de la AECE en sede y terreno en la planificación y la gestión de las evaluaciones; la elaboración anual de un Plan de Evaluaciones, sobre la base de criterios explícitos de selección; la comunicación del Plan a las Cortes Generales y a los órganos consultivos y su difusión a todos los actores implicados; la participación de las contrapartes de los países socios en las evaluaciones; el establecimiento de modelos para la elaboración de términos de referencia y para los informes finales de evaluación; y la definición de canales de retroalimentación y difusión de las enseñanzas: publicación estable de los informes de evaluación, incorporación de los resultados a una base de datos, redacción de una memoria anual de evaluaciones, realización de seminarios y talleres, elaboración de manuales de gestión, y puesta en marcha de estudios y sistematizaciones (Gudiño, Soletto y Toledano, 1999).

base a largo plazo y de amplio alcance y de que se adopten medidas visibles para trabajar hacia el logro de esa meta” (MAEC, 1998:15)

A partir de 1998 la OPE comienza a publicar evaluaciones ejecutadas por consultores externos, si bien en estos primeros años contará con escaso personal e infraestructura para hacer frente a sus responsabilidades y su rango administrativo no facilitará una adecuada interlocución y negociación con los Directores Generales de la AECI (Gudiño, 1999), lo que limitará la puesta en práctica del planteamiento recogido en la Metodología. Durante este periodo sigue además compaginando las competencias de evaluación con la necesidad de reforzar la planificación estratégica, esfuerzo que, en cumplimiento de la LCID, se plasma en la elaboración del I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004).

Gran parte de las preocupaciones y propuestas para esta nueva etapa fueron presentadas en un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo patrocinado por la AECI, que tuvo entre los días 27 y 31 de julio de 1998 y cuyas ponencias fueron recogidas en una publicación editada por Alonso y Mosley (1999). Uno de los focos de interés que aparecía ya en varias de las ponencias (Biekart, Riddell, Freres) era la evaluación de la cooperación canalizada a través de las ONGD, que experimentó un crecimiento considerable desde finales de la década de los 80, tanto en número de organizaciones como en volumen y porcentaje de recursos asignados⁸. Las tesis doctorales de José María Larrú (2000) e Inka Stock (2002) profundizarán en este tema, que se retoma nuevamente en sendos artículos de los mismos autores (Larrú, 2002; Stock, 2005), de los que destacamos dos conclusiones: el escaso arraigo de una cultura y una práctica de la evaluación más allá de la necesidad de justificación ante los financiadores, y la necesidad de fortalecer las capacidades para implantar un sistema de evaluación en las ONGD orientado al aprendizaje.

En este panorama de finales de la década de los noventa, la evaluación de programas y políticas públicas estaba todavía débilmente presente en el ámbito institucional español y la oferta formativa era limitada. No obstante, en los años siguientes cabe destacar la constitución de la Sociedad Española de Evaluación (2000) y, algo más tarde, la aparición de un reducido número de programas de posgrado y

⁸ Según los datos del Examen de Pares de 2002, entre 1997 y 2000 el 39% de las donaciones de AOD española se canalizaron a través de las ONGD (OCDE, 2002b).

especialización que van a contribuir a una mayor profesionalización de la evaluación en España.

En 2001, durante el primer año de vigencia del I Plan Director, que resaltaba la necesidad de integrar la evaluación en el ciclo de gestión de los proyectos, se efectuó una revisión de la Metodología de 1998, que nos ofrece un balance de situación de los primeros trabajos evaluativos de la OPE (MAE, 2001):

- La evaluación se centra en proyectos, instrumentos y programas de diversa índole ejecutados en parte o totalmente por la AECI.
- Se estimula la realización de evaluaciones conjuntas con otros donantes.
- Se pretende extender los lineamientos generales a las evaluaciones encomendadas por unidades operativas de la AECI o de otros Ministerios que realizan actividades de cooperación internacional.
- Se recurre preferentemente a la evaluación externa.
- En la mayor parte de los casos se evalúan proyectos, programas o instrumentos que se encuentran todavía en funcionamiento.

Y que apunta también varios de los retos pendientes:

- Estimular la realización de evaluaciones de estrategias y de instrumentos.
- Generar un cuerpo de conocimientos utilizable también en nuevos proyectos, para lo cual se prevé la realización de estudios de síntesis sectoriales o temáticas para sistematizar las lecciones aprendidas.
- Incentivar la realización de evaluaciones en otras instituciones y organizaciones del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo, tanto públicas como privadas y tanto en el nivel estatal como en el descentralizado, lo que implicará una mayor demanda de coordinación.
- Tender en el mediano y largo plazo a la especialización de los diferentes actores del sistema, de manera que la OPE pueda concentrarse en las evaluaciones de mayor alcance estratégico.

- Mejorar la utilización de los resultados de las evaluaciones, comenzando por la propia AECI. La circulación de los informes es necesaria pero no suficiente para retroalimentar el sistema de cooperación.

En una tónica similar, el Examen de Pares del CAD a la Cooperación Española reconocía en 2002 varios de los avances efectuados durante este periodo, pero indicaba al mismo tiempo la necesidad de seguir desarrollando y fortaleciendo los sistemas de evaluación, en particular respecto a los préstamos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), a la cooperación descentralizada y a las ONGD (OCDE, 2002b:13). No obstante, aunque la OPE siguió publicando una media de tres evaluaciones por año, durante el periodo de vigencia del I Plan Director (2001-2004) buena parte de las medidas estructurales inicialmente previstas en materia de evaluación no llegaron a consolidarse.

4. Un nuevo impulso estratégico (legislatura 2004-2008).

Al igual que había ocurrido en el periodo 1996-2000, esta legislatura estuvo marcada por un cambio de Gobierno y por un renovado impulso a la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Una de las primeras medidas destacadas de esta nueva etapa fue la operada por medio del Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Este Real Decreto supuso la supresión de la OPE, que fue inicialmente sustituida por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, en cuyo seno se creó la División de Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Un año después, por medio del Real Decreto 755/2005, de 24 de junio, se elevó el rango de la citada Subdirección General mediante la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), ya que, según se indica en la exposición de motivos: “se ha constatado que la necesaria separación entre un organismo público de gestión (la Agencia Española de Cooperación Internacional) y un órgano de planificación, diseño y evaluación se veía lastrada por el escaso rango administrativo que hasta ahora se asignaba al órgano que asumía las

funciones de planificación y evaluación, que se mantenía con un nivel orgánico de subdirección general”⁹.

Junto a estas medidas de reorganización en la instancia responsable de la planificación estratégica y la evaluación, el renovado impulso de la cooperación para el desarrollo se plasmará principalmente en un incremento destacado de la AOD, en la reforma de la AECI en el marco de la nueva Ley de Agencias Estatales, y en un II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) más ambicioso, en el que se subraya la importancia de la evaluación como ejercicio clave para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial al desarrollo española y para mejorar su calidad (MAEC, 2005:163).

En el ámbito específico de las ONGD, la AECID implanta un sistema que mantiene la voluntariedad de financiar evaluaciones con cargo a las subvenciones¹⁰, pero incorpora además una serie de evaluaciones obligatorias en función del tipo y el importe de las intervenciones¹¹. Con diferentes matices, la obligatoriedad de evaluar las actuaciones financiadas con fondos públicos se introduce también por varias Comunidades Autónomas y dará lugar a un incremento notable del número de evaluaciones gestionadas por las ONGD. No obstante, la experiencia posterior (ESADE, 2009; Larrú y Méndez, 2012), si bien muestra algunos progresos, parece confirmar varias de las preocupaciones manifestadas inicialmente por Cano (2006), en el sentido de que el avance cuantitativo no se ha visto reflejado en términos cualitativos en lo que respecta a la calidad y, especialmente, a la utilidad de las evaluaciones para las propias ONGD, para las contrapartes locales y los destinatarios finales de los proyectos, y para las Administraciones financiadoras.

⁹ Cabe recordar que, como se ha señalado en el apartado anterior, este hecho ya había sido puesto de manifiesto por Gudiño en 1999.

¹⁰ La posibilidad de incluir los costes de las evaluaciones como gastos indirectos imputables a las subvenciones recibidas por las ONGD se contemplaba ya en la Orden de 17 de julio de 1996, de bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de subvenciones a Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo e instituciones sin fines de lucro que realicen actividades en el campo de la Cooperación Internacional para la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo.

¹¹ Tal y como se recoge en su exposición de motivos, en respuesta al “principio de calidad de la ayuda, a través de una mejor planificación, mayor coordinación entre los actores de la cooperación, promoviendo instrumentos más idóneos y reforzando la evaluación y el aprendizaje”, se publican en 2005 la Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y la Orden AEC/1304/2005, de 27 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la convocatoria abierta y permanente para actividades de cooperación y ayuda al desarrollo.

El desarrollo de la evaluación en la Cooperación Española se vio favorecido en estos años por un entorno propicio. En el plano internacional, la agenda de eficacia y calidad de la ayuda puso énfasis en nuevos principios y acuerdos plasmados en las Declaraciones de Roma (2003), Marrakech (2004) y París (2005), al tiempo que se aprobó en el seno del CAD una versión preliminar de los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo (2010a). Vale la pena destacar, además, que entre 2006 y 2008 España ocupó la vicepresidencia de turno de EVALNET y durante 2008 fue observador de MOPAN¹², red a la que se incorporó como miembro en 2009. En el plano nacional, el impulso a la gestión orientada a resultados y a la evaluación de las políticas públicas se plasmó en la aprobación de Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, y en la creación de Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

La influencia de ambos planos es constatable en los dos documentos de referencia para el conjunto del sistema español de cooperación aprobados en 2007 que, junto a la elevación del rango de la OPE a DGPOLDE, van a impulsar una orientación más estratégica de la evaluación durante este periodo: la Política de Evaluación y el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española.

La Política de Evaluación de 2007 es un documento marco breve, que hace referencia a las competencias de la División de Evaluación, asume la definición de evaluación y los cinco criterios de evaluación del CAD, establece los objetivos y principios orientadores de una evaluación que busca “mejorar la planificación, fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones y facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados”, y señala los elementos centrales del ciclo de la evaluación, que se desarrollan con más detalle en el Manual de Gestión (MAEC, 2007a:3).

El Manual de Gestión, a su vez, es fruto de la colaboración entre la DGPOLDE y el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Su elaboración incluyó un amplio proceso de consultas y ya desde su subtítulo, “aprender para mejorar”, enlaza con el planteamiento del II Plan Director de una evaluación orientada a mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación para el desarrollo. Se trata de una guía completa,

¹² La Multilateral Organizations Performance Assessment Network (MOPAN) es una red de evaluación del desempeño de los organismos multilaterales: <http://www.mopanonline.org/>

que contextualiza la función de evaluación en el sistema de la Cooperación Española y que detalla cada una de las fases del ciclo de gestión de una evaluación, desde la decisión de evaluar hasta la difusión de los resultados y la retroalimentación. Sin perjuicio de la necesidad de actualizar alguno de sus contenidos, es una herramienta que sigue constituyendo un referente de calidad a la hora de diseñar y ejecutar evaluaciones, aunque no disponemos de datos que nos permitan valorar la utilidad práctica que le han dado durante estos años los diferentes actores de la Cooperación Española.

En este periodo destacan, asimismo, iniciativas destinadas a fortalecer la práctica de la evaluación en los organismos internacionales e incrementar la evidencia disponible en la comunidad del desarrollo. La más importante de ellas en cuanto a los recursos destinados por España (10,4 millones de euros) fue la creación en 2007 del Spanish Impact Evaluation Fund (SIEF) en el seno del Banco Mundial, orientado a promover las evaluaciones experimentales de impacto¹³.

A pesar de estos avances, el Examen de Pares del CAD de 2007 volvió a poner de manifiesto varias de las limitaciones y retos pendientes:

“La gestión de la evaluación y difusión de los resultados es responsabilidad de la DGPOLDE mediante su nueva División de Evaluación. Esta división está abandonando las evaluaciones de proyectos para concentrarse en las evaluaciones de estrategias. Una de las principales responsabilidades de la división es la de fortalecer la evaluación dentro del sistema de ayuda español, incluyendo la AECI y las ONGD, y de coordinar las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales. La DGPOLDE subrayó la necesidad de encajar una cultura de evaluación dentro del sistema en su conjunto. Por el momento, la AECI no tiene capacidad suficiente para la evaluación y, por lo tanto, subcontrata los estudios de evaluación con asesores externos. Sin embargo, los presupuestos destinados a ello son muy reducidos, lo que hace difícil garantizar la coherencia a la hora de conseguir contratistas con la experiencia necesaria en la evaluación en materia de desarrollo. Es sorprendente que la propuesta de reforma de la agencia no contemple ningún plan relacionado con un sistema de evaluación, lo cual constituye un grave olvido. Sin embargo, los altos cargos de la AECI confirmaron que

¹³ Para una mayor información sobre el SIEF puede consultarse <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/EXTHDNETWORK/EXTHDOFFICE/0,,contentMDK:22390002~menuPK:6575735~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:5485727,00.html>

hay planes para la creación de una división de evaluación sólida, que presente sus informes directamente al Secretario General de la agencia. Es prioritario el que España siga adelante con estos planes.

[...]El encajar una cultura de evaluación dentro del sistema es una tarea ambiciosa y actualmente la DGPOLDE no dispone de la capacidad necesaria a nivel de recursos humanos para llevarla a cabo. La División de Evaluación de la DGPOLDE está enfrentándose al desafío, en parte mediante acuerdos para el desarrollo de capacidades de evaluación con otros actores del desarrollo españoles, como la Universidad de Sevilla. Sin embargo, la creación de una cultura de evaluación va más allá de la mera formación del personal. A pesar del esfuerzo consciente de difusión, actualmente el nivel de exigencia relativo a la evaluación de resultados es muy bajo. La DGPOLDE ha empezado a realizar recientemente evaluaciones estratégicas y está cambiando el enfoque de la rendición de cuentas a la obtención de conocimientos. Pero este cambio de enfoque todavía debe alcanzar a otros actores del sistema (véase a continuación). Al mismo tiempo, la División de Evaluación está dotada de muy poco personal, y no fue creada para definir claramente, para todos y cada uno de los actores del sistema, cómo responder a la necesidad de un mayor énfasis en la evaluación. A medida que España invierte más en evaluación, la DGPOLDE podría asegurar la independencia de la Unidad de Evaluación dentro de su estructura organizativa” (OCDE, 2007:57-58).

En un contexto en el que una de las grandes apuestas en materia de gestión de la política de cooperación internacional para el desarrollo era la reforma del organismo autónomo AECI y su conversión en la agencia estatal AECID, la necesidad de encuadrar la cultura de evaluación dentro de un proceso más amplio de reformas que, en el marco de los principios de eficacia y calidad, partiera de mejoras en la planificación y el seguimiento en el camino hacia una gestión orientada a resultados también había sido puesta de manifiesto por Shulz (2006) y vuelve a mencionarse en la evaluación final del II Plan Director:

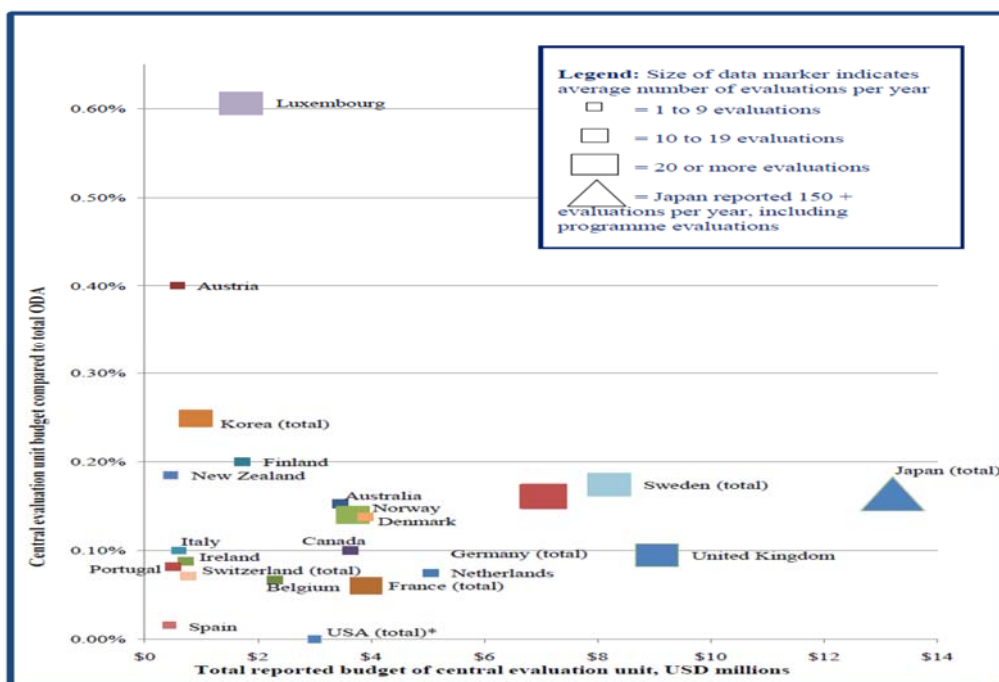
“Junto a estas reformas centradas en la planificación, con el II PD se ha fortalecido la función de evaluación que, integrada junto con la planificación y el seguimiento en un ciclo de aprendizaje continuo basado en la experiencia, es un instrumento clave al servicio de la calidad de la ayuda. Con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), el diseño de algunas herramientas prácticas y una orientación más estratégica de las evaluaciones, se han

dato algunos pasos para difundir la cultura de evaluación entre todos los actores e integrarla de forma efectiva en el sistema español de cooperación. No obstante, las evidencias de una aplicación sistemática de los resultados obtenidos en el seguimiento y la evaluación a los procesos de planificación y gestión han sido, hasta la fecha, débiles y escasas. La consolidación de un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación, por tanto, aún constituye un reto para el próximo periodo” (MAEC, 2012:124)

5. Un cierto estancamiento (legislatura 2008-2011).

A pesar del ambicioso planteamiento del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), que enmarcaba la evaluación en la consolidación de la gestión para resultados de desarrollo y de la gestión integral del conocimiento, el próximo periodo estuvo marcado por el inicio de la crisis económica en España, la reducción progresiva de la AOD, y un distanciamiento entre las propuestas teóricas del Plan y los medios para llevarlas a cabo, en el que, a efectos de este artículo, merece destacarse el progresivo debilitamiento de las capacidades de la División de Evaluación.

Cuadro 1. División de Evaluación.



Fuente: OCDE, 2010b

Como puede apreciarse en el cuadro anterior y en la tabla siguiente, la unidad central de evaluación de la Cooperación Española llegó a estar a la cola del resto de donantes del CAD, tanto en informes publicados por año como en presupuesto y en recursos humanos.

Cuadro 2. Recursos y producción en 2009.

| | Presupuesto de unidad central de evaluación (dólares) | % Presupuesto de unidad central de evaluación sobre total AOD | <i>Nº personas implicadas en la gestión de las evaluaciones, incluyendo consultores externos y personal administrativo</i> | <i>Media de informes publicados al año</i> |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Cooperación española | 458.000 | 0,016% | 5 | 3 |
| Cooperación británica | 9.046.499 | 0,094% | 21 | 23 |
| Cooperación sueca | 8.200.000 | 0,174% | 32 | 27 |
| Media de las agencias bilaterales | 3.417.854 | 0,156% | 13 | 23 |

Fuente: Espinosa (2011:441), las aclaraciones en cursiva son nuestras.

Espinosa (2011) ofrece un balance de las luces y sombras de este periodo:

“Mientras que el objeto de evaluación de las 16 evaluaciones realizadas entre 1998 y 2004 por la OPE fueron programas y proyectos específicos, las 11 evaluaciones llevadas a cabo por la División de Evaluación entre 2005 y 2010 comienzan a tener un carácter más estratégico. Al igual que otros países del CAD, se han ejecutado evaluaciones país, evaluaciones sectoriales y evaluaciones de instrumentos, así como la evaluación del “II Plan Director” que alimentó la elaboración del tercero. La influencia de la Declaración de París, asimismo, está potenciando el interés por el desarrollo de evaluaciones conjuntas [...].

En cualquier caso, si se han observado importantes modificaciones ligadas al nuevo impulso de la evaluación. Éstas pueden sintetizarse en: una apuesta por modelos más participativos; un nuevo énfasis en los resultados de desarrollo y un reconocimiento de la importancia de los procesos; así como un relevante apoyo a la evaluación de impacto. La apuesta por la evaluación por resultados, en cambio, se enfrenta a especiales dificultades en una cooperación como la española donde no existe una cultura de gestión por resultados y donde tampoco se dispone de herramientas metodológicas para ello [...].

En términos generales, la cooperación española ha experimentado cambios relevantes en el ámbito de la evaluación de la mano de las tendencias internacionales marcadas fundamentalmente por el CAD. En efecto, ha ampliado su visión sobre la función de la evaluación y su objeto así como su contenido y enfoque metodológico. Tanto los marcos políticos de referencia como la creación de la División de Evaluación han puesto de manifiesto este impulso de la evaluación. Asimismo, se ha tomado un papel activo en la red de evaluación del CAD y en la red MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network), al tiempo que se ha promovido la cultura de evaluación en el propio sistema de cooperación.

Sin embargo, a pesar de este impulso, España sigue siendo el miembro del CAD que menos fondos destina a evaluación, en términos absolutos y relativos [...] Además, cuenta con una reducida media de evaluaciones al año, tres informes de evaluación, y enfrenta serios problemas de recursos humanos ante la reducción de una ya de por sí escasa plantilla [...].

Junto con estos problemas de estructura, la cooperación española hace frente a otros retos clave que frenan la consolidación e institucionalización de la evaluación. Si bien entre 2004 y 2008 se produjeron importantes cambios, a partir de 2009 se ha asistido a un momento de estancamiento. El “III Plan Director” tiene el reto de profundizar y culminar algunas de las reformas iniciadas con el plan anterior en relación a la evaluación como parte integral de un sistema de gestión del conocimiento de la cooperación española. Sin embargo, a mitad de período, no se han producido todos los avances esperables y la actual situación de crisis está frenando los posibles progresos en esta dirección. Aparte de los puntos críticos ya señalados, se precisa avanzar en la calidad de la evaluación, en las metodologías, en la gestión y aplicación del conocimiento generado, en la institucionalización de la evaluación en el seno de la

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el desarrollo de ejercicios metaevaluativos y de síntesis de evaluaciones y, especialmente, en una planificación que tome como punto de partida las capacidades institucionales. En este punto, los esfuerzos invertidos pueden caer en saco roto y la evaluación puede constituir un trámite más que un ejercicio que cierra ciclos de planificación y sirve para la mejora de la toma de decisiones” (Espinosa, 2011:312-314).

Más crítico se muestra Alonso (2012:249):

“Más allá de su número y naturaleza, hay tres rasgos genéricos adicionales que caracterizan al conjunto de las evaluaciones:

En primer lugar, son evaluaciones de limitada calidad, lo cual tiene que ver con la reducida dotación presupuestaria con la que se contratan los equipos de consultoría (y al predominio de este tipo de oferta, respecto, por ejemplo, a la procedente de ámbitos más analíticos). Como es obvio, si la evaluación tiene limitada calidad, su impacto sobre la gestión de la ayuda será igualmente limitado. La ausencia de evaluaciones de impacto es un factor expresivo adicional de este rasgo.

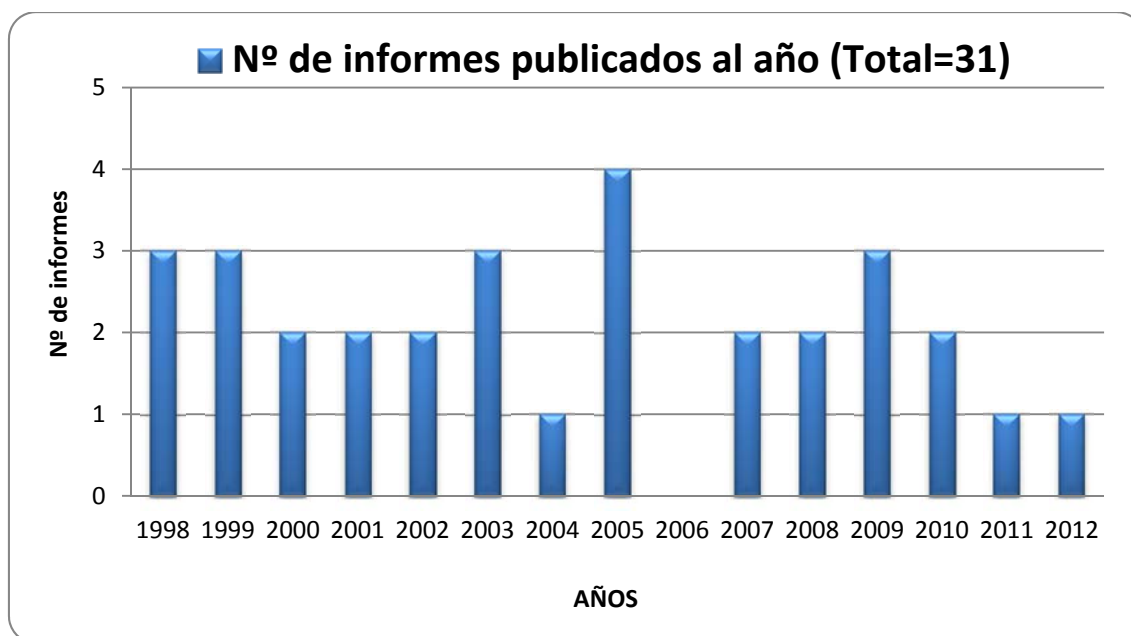
En segundo lugar, la evaluación está muy limitadamente integrada en el ciclo de gestión de la cooperación. No hay ningún indicio de que las evaluaciones presentadas motivasen reflexiones y debates entre los gestores; y son muy contados los casos en que esas evaluaciones influyeron en la orientación seguida por la Cooperación Española. De hecho, no hay instituida obligación alguna de «Respuesta de gestión», en la que se precisen los compromisos de cambio que la institución asume como consecuencia de la evaluación realizada.

Por último, se ha brindado muy poco espacio a la innovación en términos de procedimientos de evaluación; y, al contrario, ha habido un esfuerzo por estandarizar (y hasta cierto punto burocratizar) estos procedimientos, tal como se refleja en los dos Manuales de Evaluación aludidos” [se refiere a la Metodología y al Manual].

En efecto, tal y como se refleja en el cuadro siguiente, el número de evaluaciones publicadas anualmente por el MAEC no ha seguido un patrón de crecimiento durante el

periodo 1998-2012, se ha mantenido en una media muy baja (2,1) e incluso ha experimentado algunos momentos de significativo retroceso¹⁴.

Cuadro 3. Informes publicados.



Fuente: elaboración propia.

Entre otros factores que podrían explicar el limitado número de informes de evaluación publicados, además de los ya comentados reducidos recursos de la OPE y la División de Evaluación para llevar a cabo una adecuada gestión de las evaluaciones, es preciso tener en cuenta que hasta 2013 el MAEC únicamente publicaba las evaluaciones gestionadas por la unidad central de evaluación, que algunos de los informes que implicaron un trabajo de la División de Evaluación no llegaron a publicarse por diferentes razones, y que durante este periodo, además de ocuparse de la gestión de evaluaciones, la División hizo frente con sus exiguos medios a otras tareas: diseño y ejecución mixta de algunas evaluaciones estratégicas -evaluación intermedia del III Plan Director y arranque de la evaluación de la Estrategia de Cooperación Multilateral, por ejemplo-; participación en redes internacionales de evaluación –EVALNET,

¹⁴ Cabe indicar que nuestros datos no coinciden exactamente con los de Alonso (2012) porque hemos tomado como referencia el año en que la publicación se hizo efectiva, con independencia de que el informe estuviera aprobado con anterioridad. Es más, en la mayoría de los casos las evaluaciones fueron iniciadas - y a veces incluso terminadas- uno o varios años antes de su publicación. De hecho, tres las evaluaciones publicadas en 2007 y 2008, a partir de las que se aprecia un enfoque más estratégico, corresponden al plan de evaluaciones de 2005 de la División de Evaluación. Por este motivo, también hemos incluido las evaluaciones publicadas en 2012 en este periodo.

MOPAN, 3ie-; publicación de los Informes Anuales de 2009 y 2010 sobre la Evaluación en la Cooperación Española; participación en el seguimiento del PACI; seguimiento del SIEF¹⁵; y apoyo a la elaboración de materiales de referencia, como la Guía de AECID para Evaluaciones de Proyectos y Convenios de ONGD (2009) o la revisión de la Metodología para el Establecimiento de los MAP (2011), entre otras.

Frente a este panorama, el Examen de Pares del CAD de 2011 y la evaluación intermedia del III Plan Director (MAEC, 2012) coinciden en señalar los limitados avances en materia de gestión para resultados de desarrollo, seguimiento y evaluación. Asimismo, ponen de manifiesto la necesidad de reforzar las capacidades institucionales y humanas del sistema para lograr una mayor práctica de la evaluación en los distintos niveles de actuación, un incremento de la calidad de las evaluaciones, y un uso más estratégico de las mismas, que permita transitar de la evaluación al aprendizaje. Para ello, entre otras medidas, recomiendan el refuerzo de la División de Evaluación, de manera que pueda ocuparse de las evaluaciones estratégicas, de la gestión del conocimiento y de la coordinación general del sistema de evaluación de la Cooperación Española, así como la creación de suficientes capacidades en la AECID para dirigir y digerir un creciente volumen de evaluaciones de proyectos y programas.

6. Un nuevo intento de fortalecer y arraigar la evaluación (legislatura 2011-2015)

Entre 2011 y 2012 se produce nuevamente una coyuntura favorable para el impulso de la función de evaluación. Por un lado, desde diferentes ámbitos –la Academia, el Parlamento, el sector de la cooperación en sentido amplio- se coincide en la necesidad de fortalecer la evaluación en la Cooperación Española. Por otro, se manifiesta un claro compromiso político del titular de la recién creada SGCID - órgano que asume las competencias en materia de evaluación de la suprimida DGPOLDE¹⁶- con el impulso de la actividad evaluadora. No obstante, esta nueva etapa estará condicionada también por

¹⁵ En realidad, la Cooperación Española pudo -y aún puede- obtener un rédito mayor de su apoyo al SIEF, tanto en el plano metodológico como en el aprovechamiento de las lecciones de la experiencia. Una vez más, la limitación de las capacidades y el desleimiento de las prioridades en el fragor del día a día han jugado en contra de un abordaje más estratégico.

¹⁶ Véase el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

la agudización de la crisis económica y por una reducción en 2012 de la AOD a nivel global, que fue especialmente pronunciada en el caso español – la AOD española descendió en 2012 hasta el 0,15% de la RNB frente a la media del 0,29 % de la AOD mundial-.

Además de los ya citados (OCDE, 2011; Espinosa 2011; MAEC, 2012; Alonso, 2012), cabe destacar la publicación en este periodo de otros cuatro documentos que, con mayor o menor profundidad, van a abordar el estado de la evaluación en la Cooperación Española:

- El informe elaborado en el Congreso de los Diputados por la subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española, aprobado el 22 de septiembre de 2011, que enfatiza la necesidad de una mayor transparencia y rendición de cuentas acerca del impacto de la Cooperación Española.
- El informe coordinado por Iliana Olivie (2011), publicado en diciembre de 2011 por el Real Instituto Elcano, titulado “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”. En él se indica que es necesario evaluar más y mejor; capitalizar los resultados de las evaluaciones, convirtiéndolos en un input para la planificación estratégica y la gestión; y mejorar la publicación de los resultados de las evaluaciones y de los planes de mejora derivados de las mismas como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Para que ello sea posible, se subraya la importancia de reforzar las capacidades y la formación de los recursos humanos y se proponen cambios institucionales en el sistema de evaluación, el más destacado de los cuales es la asignación a la AEVAL, en cuanto organismo especializado e independiente, de las competencias de evaluación ex post de la cooperación para el desarrollo española¹⁷.
- Los artículos de José María Larrú, “Evaluaciones en la cooperación para el desarrollo: promesas y amenazas (2011) y “Las brechas de la evaluación en la

¹⁷ Si bien coincidimos en buena medida con el diagnóstico que se plantea en dicho informe, nuestro criterio es que el rol de la AEVAL debería ser otro y que la evaluación de la cooperación para el desarrollo -e incluso de la acción exterior en un sentido más amplio,- debería estar incardinada en el MAEC, tal y como hemos manifestado en un artículo publicado por el mismo Real Instituto Elcano (Argilés, 2014).

cooperación española al desarrollo” (2012), cuyo planteamiento central es que para que la evaluación sea capaz de mejorar la calidad y la eficacia de la actuación de la Cooperación Española e inducir la incorporación de lecciones aprendidas deben superarse una serie de brechas o retos, que coinciden en gran medida con las debilidades estructurales que viene arrastrando la Cooperación Española:

“i) la brecha de la pregunta evaluativa (o de los incentivos a aprender); ii) la brecha del criterio evaluativo (o de la selección del aspecto del conocimiento a generar evaluativamente); iii) la brecha del tiempo, pues los calendarios entre evaluadores investigadores y tomadores de decisión no siempre (casi nunca) coinciden; iv) la brecha de la publicación y difusión de las evaluaciones (incluyendo aspectos como el sesgo a publicar sólo buenos resultados y los medios de comunicación a utilizar para garantizar una difusión que incluyendo la transparencia, logre una apropiación de las recomendaciones a implementar); v) la brecha del seguimiento a través de los planes de mejora, para convertir la evaluación en una inversión con retorno positivo y no en un mero gasto; vi) la brecha de la independencia (en el nivel de la promoción de la evaluación, de los evaluadores externos y de la propia agencia encargada de motivar la utilidad y credibilidad de las evaluaciones (el reto es ser independiente sin quedar asilado en el sistema, como veremos más adelante); vii) la batalla de las metodologías y la brecha ideológica que la subyace” (Larrú, 2012:3).

El IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) toma en cuenta todas esas reflexiones y plantea como objetivo principal en este ámbito conseguir una evaluación que retroalimente más eficazmente el sistema. Para ello, señala, no basta con incrementar el número de evaluaciones, sino que es preciso garantizar una orientación más selectiva y estratégica de las mismas, de manera que se optimicen los recursos disponibles y aumente la incidencia práctica de las conclusiones y recomendaciones. Enfatizando esta idea, la evaluación se aborda en el capítulo dedicado al aprendizaje y se vincula estrechamente a la gestión para resultados de desarrollo, a la gestión del conocimiento y a la transparencia y la rendición de cuentas, en el entendido de que si las intervenciones no se conciben desde un principio bajo una visión global, que mejore la planificación, la recogida sistemática y ordenada de información, la gestión de la misma y el seguimiento de los resultados, será muy difícil poder llevar a cabo buenas evaluaciones.

Una de las primeras medidas que contemplaba el IV Plan Director fue la revisión y actualización de la Política de Evaluación a través de un proceso participativo. Este proceso es el fruto de una reflexión crítica que se había iniciado ya en 2012 en el seno de la SGCID y que, además de la revisión de una abundante documentación, incluyó consultas a especialistas, la presentación a través de la web de un borrador abierto a comentarios y la celebración de unas jornadas de evaluación, cuyo contenido puede consultarse en la relatoría publicada por la División de Evaluación¹⁸.

Como resultado de todos estos insumos, en el primer trimestre de 2013 se aprobó la nueva Política de Evaluación de la Cooperación Española, que pivota sobre cuatro pilares principales:

- La mejora de la articulación de la función de evaluación en el conjunto del sistema español de cooperación.
- El incremento de la calidad, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones, de manera que se incrementen el aprendizaje y la retroalimentación.
- La respuesta a los nuevos retos que plantea la agenda del desarrollo.
- El fomento de la transparencia y de una mayor rendición de cuentas.

El periodo 2012-2013 estuvo marcado por la necesidad de reforzar las capacidades de la División de Evaluación y por el esfuerzo planificador, que se plasmó en la citada Política de Evaluación y en el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014, que fue presentado públicamente en julio de 2013.

Cabe señalar que, si bien la elaboración del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 ha permitido visibilizar y ordenar la gran mayoría de las evaluaciones realizadas por la Cooperación Española, todavía es preciso seguir reforzando su carácter de documento de planificación estratégica de las evaluaciones, para lo cual habrá que revisar el proceso de consulta y priorización de los objetos a evaluar y ajustar más los ritmos de las evaluaciones a los momentos de toma de decisiones. Algunos donantes de nuestro entorno han establecido para ello comités de evaluación, en los que participan los responsables de mayor nivel junto a otros perfiles más técnicos y la propia unidad central de evaluación.

¹⁸<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/Otraspublicaciones/20130714%20Relator%C3%ADa%20de%20las%20jornadas.pdf>

Por otra parte, en lo que respecta a la definición de cada encargo concreto de evaluación, la práctica nos está enseñando que los procesos de consulta, para que sean realmente útiles, requieren un tiempo razonable y un conocimiento suficiente de los objetos evaluados por parte de los gestores de las evaluaciones, de manera que pueda entablarse un diálogo fructífero con los responsables de los ámbitos evaluados.

Los cambios estructurales requieren periodos de tiempo más amplios y el autor de este artículo no escapa al sesgo del puesto que ocupa. Por este motivo, dejamos pendiente la valoración de esta última etapa y nos quedamos, por ahora, con las conclusiones del Examen Intermedio llevado a cabo por el CAD en noviembre de 2013:

“Es demasiado pronto para decir si España está usando adecuadamente la información proporcionada por sus evaluaciones a la hora de tomar las decisiones estratégicas, tal y como recomendó el Comité. Sin embargo, está claro que España ha potenciado el proceso de evaluación desde la revisión de pares mediante la actualización de su política de evaluación, la creación de un plan bienal de evaluación y el establecimiento de un sistema de respuesta de gestión” (OCDE, 2013a).

7. Conclusiones.

Desde mayo de 2010, la cooperación internacional para el desarrollo sigue siendo una de las políticas públicas más evaluadas y la insistencia de los sucesivos Planes Directores en la importancia de la evaluación muestra que, aunque los medios no siempre hayan sido los más adecuados para alcanzar los resultados previstos, ha existido desde el primer momento una convicción de que la evaluación está llamada a ocupar un papel relevante en la mejora de la Cooperación Española.

Sin embargo, como señalábamos en la introducción, la secuencia de altibajos en el proceso de consolidación de la función de evaluación que acabamos de relatar podría verse como una de las manifestaciones en la Cooperación Española del castigo de Sísifo, obligado a empujar hacia lo alto de un monte una pesada roca que, una vez próxima la cima, rodaba inexorable hasta el punto de partida. En efecto, el repaso por la historia de la evaluación en la Cooperación Española permite identificar ciertas constantes:

Los principales momentos de impulso de la función de evaluación han coincidido con el inicio de legislatura y con la elaboración de los sucesivos Planes Directores de la Cooperación Española, pero a medida que avanzaba cada etapa han ido flaqueando los esfuerzos.

El diagnóstico de las debilidades parece haber estado claro y se repite a lo largo del tiempo, así como la propuesta de medidas para abordarlas, sin embargo, han faltado las capacidades y recursos adecuados, la continuidad necesaria y el impulso sostenido para materializar dichos planteamientos iniciales.

Este proceso, en el que a veces la Cooperación Española ha fortalecido más las estructuras ajenas que las propias, se ha traducido en una falta de continuidad del personal y de los ritmos de trabajo de la División de Evaluación de DGPOLDE/SGCID que ha dificultado la capitalización de la experiencia, ha generado insuficientes orientaciones e incentivos para la integración de la función de evaluación en la AECID, y ha requerido una importante inversión periódica de “esfuerzos de arranque” ante la dificultad de asentar los avances previos para construir sobre ellos.

Hay que tener presente, no obstante, que muchos de los desafíos actuales que enfrenta la Cooperación Española son compartidos en mayor o medida por otros donantes de nuestro entorno (OCDE, 2013b). Por otro lado, es preciso reconocer que a lo largo de este proceso también ha habido algunos avances significativos: se han ido generando documentos de referencia de calidad; se han incrementado la práctica y el contacto con la evaluación en las diferentes organizaciones públicas y privadas que conforman la Cooperación Española; ha aumentado el número de profesionales de la evaluación y, si bien el grado de madurez es todavía incipiente, se han generado ciertos niveles de especialización, tanto en el mercado de la consultoría como en las estructuras responsables de gestionar las evaluaciones; se han formulado varias aportaciones relevantes desde el ámbito académico; y España ha participado activamente en las principales redes internacionales de evaluación del desarrollo, que, a su vez, han aportado estímulos y referentes para nuestro sistema.

Todos estos elementos conforman un sustrato más fértil para el arraigo de la evaluación que el existente en el caso de otras políticas públicas. Hay que tener en cuenta además que, como señala Larrú (2012), la absorción del conocimiento y la gestión del cambio son limitadas y en muchos casos lentas y no podemos pasar “de cero

Veinticinco años de Evaluación en la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

a cien” en un par de años. Sin embargo, probablemente haya llegado ya el tiempo de que al menos ciertos cambios estructurales de calado vayan asentándose sobre la base de un consenso sólido que incluya a los diferentes partidos políticos y a los principales actores de la Cooperación Española, no sólo para que la función de evaluación pueda desplegar todo su potencial y alumbre productos mejores y más útiles, sino también para que el parpadeo de las luces lejanas, en lugar de invitar a volver más de veinte años después a los puntos de partida, disipe las sombras de fatiga e indiferencia y pueda truncar una nueva confluencia entre Sísifo y Adán.

8. Referencias Bibliográficas

Alonso, J. A. (2012) “La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo”, en *Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 239-255*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid

Alonso, J. A. y Mosley P. (eds.) (1999), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas Ediciones, Madrid

Arbulú, J. (2009) *La política de evaluación en la cooperación española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación: 1998-2008*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid, disponible en <http://eprints.ucm.es/8600/>

Argilés, J. M. (2014) “La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo”, Real Instituto Elcano, disponible en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/eee15-2014-argiles-evaluacion-accion-exterior-espanola-reflexiones-experiencia-cooperacion-desarrollo

Cano, R. (2006): “De la evaluación de la gestión a la gestión de la evaluación: visión desde una ONGD”, Foro AOD, en http://www.fride.org/uploads/Evaluacion_Ruben.Cano_ES.pdf

Congreso de los Diputados (2011), *Informe de la Subcomisión para el Estudio de las Perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Española*, disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_636.PDF

ESADE, coord. (2009) *Repensando el seguimiento y la evaluación en las ONGD españolas*, Obra Social Fundación “la Caixa”, Barcelona, disponible en <http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/agendaelectronica/cooperacioninternacional/ongd/pdf/repensando.pdf>

- Espinosa, J. (2011) *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo, los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid. Disponible en: <http://www.mediafire.com/view/?yy46im3vmizu3b9>
- Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010), *Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain*, Evaluation Capacity Development Working Paper No. 22, World Bank, Washington, DC., disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd_wp22_spain.pdf
- Gudiño, F (1996), “La evaluación de la cooperación al desarrollo en España: un análisis de metodologías y organización institucional”, Serie *Avances de Investigación* N° 1, IUDC-UCM, Madrid.
- (1999) “El sistema de evaluación de la cooperación española frente al reto de su consolidación”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 4, 1999, pp. 31-49, Universidad Complutense, Madrid
- Gudiño, F., Soletto, I., y Toledano, J. M. (1999) “Principios del modelo español de evaluación”, en *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, J. A. Alonso y P. Mosley (eds.), Civitas Editores, Madrid
- Larrú, J. M. (2000) *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*, Tesis doctoral, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, disponible en <http://dspace.ceu.es/handle/10637/1211>
- (2002) "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias", en *Revista de Fomento Social* n° 228 (octubre-diciembre 2002), pp. 683-710, disponible en <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/68-no-228-octubre-diciembre-2002/395-razones-para-implantar-un-sistema-de-evaluacion-en-las-ongd-y-sus-consecuencias>
- (2011) “Evaluaciones en la cooperación al desarrollo: promesas y amenazas”, Madrid,

España, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPJLLarru1109.pdf>

(2012). “Las brechas de la evaluación en la cooperación española al desarrollo”, Madrid, España. Comunicación presentada al I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo Desafíos de los Estudios del Desarrollo, Santander, noviembre 2012, disponible en <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/12.pdf>

Larrú, J. M. y Méndez M. (2012) “La utilidad de las evaluaciones en las ONGD españolas: un estudio basado en la convocatoria de convenios AECID 2006 y 2007”, en *Revista de Fomento Social*, , Nº 267, 2012, págs. 449-486, disponible en <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/224-no-267-julio-septiembre-2012/12107-la-utilidad-de-las-evaluaciones-en-las-ongd-espanolas-un-estudio-basado-en-la-convocatoria-de-convenios-aecid-2006-y-2007>

MAE (1998), *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española I*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, disponible en

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/Methodologias/Methodologiade%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20I%20Completo.pdf>

(2000) *I Plan Director de la Cooperación Española, 2001-2004*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planes%20directores/PD%202001-2004.pdf>

(2001) *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, disponible en

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/Methodologias/Methodologia%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%20II>

[20II.pdf](#)

MAEC (2005) *II Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planes%20directores/PD%202005-2008.pdf>

(2007a) Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/Metodologias/Manualdegesti%C3%B3nevaluaciones.pdf>

(2007b) *Política de Evaluación de la Cooperación Española*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Pol%C3%ADtica%20evaluaci%C3%B3n%20esp.pdf>

(2009) *III Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>

(2012) *Evaluación intermedia del III Plan Director*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20III%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%202009-2012.pdf>

(2013a) *IV Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016*, Secretaría General

de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Planificacion/Planes%20directores/PD%202013-2016.pdf>

(2013b), *Política de Evaluación de la Cooperación Española*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid, disponible en [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/EvaluacionCooperacionES/20130701%20POLITICA%20DE%20EVALUACION%20\(on-line\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/EvaluacionCooperacionES/20130701%20POLITICA%20DE%20EVALUACION%20(on-line).pdf)

Montalbán, J. F. (1999) “El futuro de la evaluación en España” en J. A. Alonso y P. Mosley (Eds.) *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: Evaluación de la ayuda*, Civitas Ediciones, Madrid

OCDE (1991) DAC Principles for Evaluation of Development Assistance, OECD Publications, París, disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

(1995) DAC Principles for Effective Aid, OECD Publications, París, disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35019650.pdf>

(1998) *Development Co-operation Reviews: Spain*, DAC/CAD, disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-reviews-spain-1998_9789264174290-en

(2002a) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OECD Publications, París, disponible en <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

(2002b) Development Co-operation Review: Spain, DAC/CAD, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Spain%20peer%20review%202002.pdf>

(2007) Examen de Pares: España, DAC/CAD, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares>

[%20CAD%202007%20Espa%C3%B1ol.pdf](#)

(2010a) Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo (versión definitiva), DAC/CAD, disponible en <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>

(2010b) *Development Evaluation Resources and Systems. A Study of members of the OECD Network on Development Evaluation*, OECD Publications, París

(2011) Examen de Pares: España, DAC/CAD, disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20pares%20%20CAD%202011.pdf>

(2013a) Mid Term Review of Spain, DAC/CAD, disponible en http://www.xn--cooperacionspaola-10b.es/sites/default/files/dcd_jl_2013_90_mtr_spain_final.pdf

(2013b) *Evaluating development activities. 12 Lessons from the OECD DAC*, DAC/CAD, OECD Publications, París, disponible en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Less%20eval%20web%20pdf.pdf>

Oliví, I., coord. (2011) Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional, Informes Elcano N° 13, Real Instituto Elcano, Madrid, disponible en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bd07c5004980c422bcb7bc9437ec6e7e/Informe_Elcano_13_cooperacion.pdf?MOD=AJPERES

Schedler, A. (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, en Cuadernos de Transparencia, N° 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F., disponible en <http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>

Schulz, N. (2006) “El reto de la Cooperación Española: Hacia un modelo endógeno de evaluación”, Foro AOD, disponible en

http://www.fride.org/descarga/Evaluacion_SCHULZ_ES_ago06.pdf

Stock, I. (2002) *Learning from Evaluation: A case study of Spanish Non Governmental Development Organizations*, Tesis presentada en la School of Sociology and Social Policy, Nottingham University ,for the Master Degree by Research and Thesis in Evaluation Research,

(2005) “Aprendizaje a través de evaluaciones en las ONGD españolas: ¿Una utopía?”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 16 Primavera/Verano 2005 Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense, Madrid