



.....9J5 @ 5 F `D5 F5 `5 DF9B89F

.....Un análisis de utilización de las
evaluaciones de la Cooperación
Española para la toma de decisiones

.....: `cfYbV]c'; i X]k c

Edición: Noviembre 2016
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Documento realizado por: Florencio Gudíño.

Las opiniones y posturas expresadas en este análisis no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO on line: 502-16-178-8

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

Evaluar para aprender

Un análisis de utilización de las evaluaciones de la Cooperación Española para la toma de decisiones

Florencio Gudiño

Florencio Gudiño es actualmente Jefe de Programación en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Lima. Anteriormente trabajó en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, en la sede de la OIT en Ginebra y en el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM). Desde este Instituto, coordinó la preparación de los primeros documentos de metodología de evaluación de la Cooperación Española, entre 1998 y 2000, y realizó algunas evaluaciones para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

ÍNDICE

LISTADO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS	vii
1. INTRODUCCIÓN	1
2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	4
2.1. De qué hablamos cuando hablamos de “utilización”	5
2.2. Literatura sobre el uso de evaluaciones en la Cooperación Española	18
2.3. Modelo de análisis y métodos de investigación	29
3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	43
3.1. Una política de evaluación moderna y adecuada, pero poco conocida	49
3.2. Capacidad para la evaluación, ¿capacidad para el aprendizaje?	59
3.3. ¿Se planifican las evaluaciones de acuerdo con la utilización prevista?	68
3.4. Gestión y control de la calidad	75
3.5. Mecanismos para promover la utilización y la influencia	87
4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y A LA UTILIZACIÓN	100
4.1. La preparación de la evaluación y los términos de referencia	104
4.2. La ejecución de la evaluación y sus informes	116
5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES	151
5.1. Percepción y testimonios de usuarios sobre utilidad y utilización de evaluaciones	152
5.2. Casos de utilización	159
6. CONCLUSIONES GENERALES	194
6.1. Sobre la institucionalización de la evaluación en la Cooperación Española	194
6.2. Factores que han afectado el aprovechamiento de las evaluaciones	200
6.3. Reflexiones finales	204
BIBLIOGRAFÍA	213
Libros, artículos y ponencias	213
Documentos oficiales de organizaciones de cooperación y desarrollo	218
ANEXOS	223
Anexo 1. Evaluaciones revisadas	225
Anexo 2. Documentos revisados para el análisis de utilización de las evaluaciones	239
Anexo 3. Ficha para el análisis de evaluaciones	251
Anexo 4. Encuesta a usuarios	253

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Modelo analítico.....	32
Gráfico 2. Conocimiento de la política de evaluación de 2013	57
Gráfico 3. Importancia de propósitos de la evaluación para usuarios potenciales.....	58
Gráfico 4. Promotores de evaluaciones en la Cooperación Española con formación específica en evaluación	68
Gráfico 5. Conocimiento del Plan Bienal de Evaluación 2013-2014.....	71
Gráfico 6. Evaluaciones planificadas en 2013-14 por tipo y país	73
Gráfico 7. Conocimiento del Manual de Gestión de Evaluaciones de 2007.....	78
Gráfico 8. Conocimiento de la Guía de Evaluaciones de ONGD de 2012	81
Gráfico 9. Conocimiento de la base de datos de evaluaciones.....	97
Gráfico 10. Importancia relativa de fuentes de conocimiento	101
Gráfico 11. Factores que podrían facilitar la utilización de la evaluación	103
Gráfico 12. Valoración informes de evaluación (total), por tipo de evaluación.....	132
Gráfico 13. Valoración de informes por criterio de análisis y tipo de evaluación (promedios)	134
Gráfico 14. Percepción sobre calidad de evaluaciones en la AECID.....	139
Gráfico 15. Distribución de la valoración de TdR y de informes de evaluación	141
Gráfico 16. Valoración de recomendaciones (total), por tipo de evaluación.....	146
Gráfico 17. Valoración de recomendaciones por criterio y tipo de evaluación	147
Gráfico 18. Distribución de valoración de informes y de recomendaciones.....	151
Gráfico 19. Tipos de evaluación más conocidos y utilizados.....	154
Gráfico 20. Percepción de utilidad de evaluaciones (n = 44)	155
Gráfico 23. Usos de la evaluación de acuerdo con usuarios potenciales.....	156
Gráfico 22. Factores que han facilitado u obstaculizado el uso de las evaluaciones	158

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Criterios para revisión de términos de referencia e informes.....	36
Tabla 2. Resumen del método de investigación.....	38
Tabla 3. Conocimiento del manual de 2007 entre gestores de evaluaciones.....	79
Tabla 4. Mecanismos y ejemplos de promoción de uso directo	89
Tabla 5. Actividades y ejemplos de promoción de uso indirecto.....	93
Tabla 6. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de los TdR	108
Tabla 7. Análisis de los TdR: estadística descriptiva de la puntuación total	110
Tabla 8. Puntuación promedio de criterios de valoración de TdR	111
Tabla 9. Valoración de TdR de evaluaciones centralizadas según año y criterio (promedios).....	114
Tabla 10. Valoración de TdR de evaluaciones operativas de la OTC Perú y de otras unidades	115
Tabla 11. Técnicas de recopilación y análisis de información mencionadas en informes de evaluación	119
Tabla 12. Informes analizados por tipo de producto y organización promotora.....	121
Tabla 13. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de los informes	126
Tabla 14. Distribución de informes por promotor y valoración total	133
Tabla 15. Valoración de informes de evaluaciones centralizadas según año y criterio (promedios)	136
Tabla 16. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de las recomendaciones	144
Tabla 17. Valoración de recomendaciones de evaluaciones centralizadas según año y criterio.....	149

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1. Evidencias de utilización instrumental de evaluaciones en la formulación del tercer Plan Director de la Cooperación Española	163
Recuadro 2. Indicios de utilización conceptual de evaluaciones para la elaboración del cuarto Plan Director de la Cooperación Española	165
Recuadro 3. Evidencias de utilización instrumental y conceptual de dos evaluaciones para la estrategia de la Cooperación Española en Patrimonio Cultural (2004).	167

Recuadro 4. Indicios de utilización conceptual de la evaluación sobre las actuaciones de la AECID en el sector agua para la preparación del plan de actuación sectorial de la Agencia.	170
Recuadro 5. Indicios de utilización conceptual de evaluaciones para el desarrollo de herramientas para la acción multilateral de la Cooperación Española.	171
Recuadro 6. Evidencias de utilización conceptual e instrumental de las evaluaciones de país en los lineamientos generales para la cooperación hispano-peruana.	174
Recuadro 7. Indicios de utilización conceptual de la evaluación de la Cooperación Española en México.	177
Recuadro 8. Indicios de utilización conceptual de la evaluación de la Cooperación Española con Angola.	177
Recuadro 9. Indicios de utilización instrumental de la evaluación de la Cooperación Española en Bolivia de acuerdo con los criterios de la Declaración de París.	178
Recuadro 10. Indicios de utilización instrumental de la evaluación país para el desarrollo del MAP en Uruguay.	179
Recuadro 11. Indicios de utilización instrumental de la evaluación intermedia del Programa de Alfabetización Básica de Adultos para la mejora del programa.	183
Recuadro 12. Indicios de utilización instrumental de la evaluación intermedia del proyecto de promoción de un polo de desarrollo integral en Tiguent, Mauritania.	184
Recuadro 13. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación de la primera fase del proyecto de apoyo institucional a la agencia de la cuenca hidrográfica de Loukkos, Marruecos, para el diseño de una segunda fase.	184
Recuadro 14. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del proyecto de desarrollo de piscifactorías en Namibia.	185
Recuadro 15. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación del programa de alianza público-privada para el desarrollo en Acobamba, Perú.	186
Recuadro 16. Indicios de utilización conceptual de la evaluación del área de género en Nicaragua para la elaboración de un plan de acción en la OTC.	187
Recuadro 17. Indicios de utilización conceptual de la evaluación sobre el programa de género en Colombia para la elaboración de un Plan de Actuación Sectorial nacional.	187
Recuadro 18. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación del programa de erradicación del trabajo infantil en América Latina para su reformulación y ejecución.	188
Recuadro 19. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del modelo de gestión del Fondo de Cooperación AECID- SICA.	189
Recuadro 20. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del programa de ayudas a ONGD para la revisión de la estrategia de concesión de subvenciones.	191

LISTADO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACDI	<i>Agence Canadienne de Développement International</i> - Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (existente hasta 2013, posteriormente subsumida en el Departamento de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá)
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional (1988- 2007, en la actualidad AECID)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (denominación empleada desde 2007)
AEVAL	Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (España)
AFD	<i>Agence Française de Développement</i> – Agencia Francesa de Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AIDCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea (también EuropeAid)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APPD	Alianza público – privada para el desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CECOD	Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo y Fundación CODESPA, España).
CEDEAL	Centro Español de Estudios de América Latina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (España)
DANIDA	Agencia de cooperación al desarrollo de Dinamarca, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores
DEGCO	Dirección de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión de Conocimiento (SECIPI, MAEC, desde 2012, España)
DEP	Documento de Estrategia País (de la Cooperación Española)
DINAE-MTSS	Dirección Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay)
DFAT	<i>Department of Foreign Affairs and Trade</i> – Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio (Australia)
DFATD	<i>Department of Foreign Affairs, Trade and Development</i> – Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (Canadá).
DFID	<i>Department for International Development</i> – Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)

DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (MAEC, SECI, 2005-2012, España)
EuropeAid	Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea (también AIDCO)
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo (España)
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (AECID, España)
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (España)
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano (AECID, Perú)
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo (AECID, España)
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (AECID, España)
ICAI	<i>Independent Committee on Aid Impact</i> - Comité Independiente sobre Impacto de la Ayuda (Reino Unido)
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM, España)
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IPEC	<i>International Programme on the Elimination of Child Labour</i> - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT)
IUDC	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM, España)
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores (España, denominación empleada hasta 2004)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (España, denominación empleada desde 2004)
MAP	Marco de Asociación País (de la Cooperación Española)
MOPAN	<i>Multilateral Organization Performance Assessment Network</i> – Red para la Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales
NONIE	<i>Network of Networks for Impact Evaluation</i> – Red de Redes para la Evaluación de Impacto
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación (MAE, SECIPI, 1988-2004, España)
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (AECID, España)
PACI	Planes Anuales de Cooperación Internacional (España)
PAE	Plan de Actuación Especial (de la Cooperación Española)
PAS	Plan de Actuación Sectorial (AECID, España)
PAEBA	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (Cooperación Española)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (MAE, hasta 2003) – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (MAEC, desde 2012, España)
SEE	Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (MAEC, SECIPI, desde 2012, España)
SGPEPD	Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (MAEC, SECI, 2004, España), convertida en Dirección General a partir de 2005 (DGPOLDE).
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SWAP	<i>Sector-wide approach</i> – Enfoque sectorial
TdR	Términos de referencia
UCM	Universidad Complutense de Madrid (España)
UNEG	<i>United Nations Evaluation Group</i> – Grupo de Evaluación de Naciones Unidas
UPEC	Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda (AECID, España)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> - Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



1. INTRODUCCIÓN

Este documento es una versión abreviada y ligeramente modificada de la memoria presentada para obtener el título de Doctor en Universidad Complutense de Madrid (UCM), cuya defensa pública tuvo lugar el 28 de septiembre de 2015 (Gudiño, 2015).

La pregunta fundamental que dio origen a la investigación fue: ¿para qué han servido las evaluaciones promovidas por la Cooperación Española? La literatura sobre utilización de la evaluación sugiere que no es sencillo encontrar respuestas a este cuestionamiento. Por un lado, el propio concepto de “uso” debe ser diseccionado, pues puede asumir distintas formas. Por otro lado, la evaluación es, en el mejor de los casos, sólo un insumo entre muchos otros en los procesos de toma de decisiones o de aprendizaje institucional. Los factores que influyen en estas situaciones son múltiples, casi imposibles de “modelar” en una investigación rigurosa. Intervienen los arreglos institucionales existentes para gestionar las evaluaciones y facilitar su utilización. Intervienen también las personas encargadas de realizar las evaluaciones, con sus sesgos, prejuicios, capacidad analítica y empatía. Influye el momento en que se presentan los resultados y las formas de comunicación. Todo ello sucede en contextos para la decisión que, en organizaciones complejas, implican a numerosos participantes, con intereses propios usualmente divergentes. Aunque sea un cliché, cada persona es un mundo, por lo que no es posible ignorar la importancia del factor humano.

Desde una perspectiva analítica, el trabajo de investigación tomó tres caminos paralelos con múltiples vinculaciones entre ellos: el primero —tal vez el más trillado— se relaciona con el entramado institucional diseñado para gestionar y promover la utilización de las evaluaciones en la Cooperación Española. La pregunta, en este caso, fue: ¿estimula el sistema de evaluación de la Cooperación Española el aprendizaje

institucional? El segundo camino refiere a la calidad de las evaluaciones considerando su orientación al aprendizaje: ¿son las evaluaciones potencialmente útiles para tomar decisiones vinculadas con la mejora de proyectos, programas, instrumentos o la propia política de ayuda al desarrollo? El tercer camino tuvo que ser construido, desde una perspectiva exploratoria y empírica menos frecuente en la literatura, ya que la investigación se orientó a la búsqueda de ejemplos que respondieran a la pregunta: ¿fueron las evaluaciones llevadas a cabo en los años analizados realmente utilizadas para el aprendizaje?

Este documento se estructura alrededor de estas tres cuestiones. Después de unas breves reflexiones conceptuales y sobre la metodología de investigación que se esbozan en la sección siguiente, el capítulo 3 desarrolla la manera en que la evaluación fue institucionalizada en la Cooperación Española, con reflexiones específicas sobre la capacidad del sistema para promover su utilización. El capítulo 4 es, básicamente, una meta-evaluación de 90 procesos de evaluación promovidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) entre 1998 y 2013, mientras que el capítulo 5 incluye algunos ejemplos de utilización de esos ejercicios. Las conclusiones presentan reflexiones sobre los factores que han facilitado u obstaculizado el uso de la evaluación en la Cooperación Española, con algunas ideas o sugerencias para potenciar la utilidad de estos ejercicios para el aprendizaje institucional.

Es importante destacar que el sistema de evaluación de la Cooperación Española ha evolucionado desde la finalización de la investigación. Algunos de los cambios que se han producido en los últimos dos años son recogidos en la sección de reflexiones finales del documento. El análisis del periodo revisado, de cualquier manera, ha llevado a algunas conclusiones que siguen estando vigentes y que podrían



1. INTRODUCCIÓN

servir para avanzar aún más en la intención de incrementar la utilidad de la evaluación para el aprendizaje institucional y la toma de decisiones.

La realización de este trabajo habría sido imposible sin el apoyo de muchas personas que, en mayor o menor medida, han contribuido a las reflexiones y discusiones que se presentaron en la tesis doctoral “madre” del presente documento. La orientación académica y el imprescindible aliento continuo fueron proporcionados por el Dr. José Ángel Sotillo Lorenzo, Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la UCM. En el IUDC, Juan Manuel Toledano Nieto fue un lector crítico y constructivo de varios borradores, enriquecidos gracias a su visión. Los miembros del tribunal que han juzgado la tesis —José Antonio Alonso, María Bustelo, José María Larrú, Verónica Viñas y Carlos Mataix— han realizado aportes y comentarios significativos que he intentado incorporar en este documento. José Manuel Argilés Marín, anterior Director de la División de Evaluación y Gestión de Conocimientos (DEGCO) en el MAEC, fue una extraordinaria fuente de conocimientos y contactos que facilitaron la investigación. Javier Jiménez de Gregorio, del Gabinete de la AECID, contribuyó a obtener contactos y entrevistas en la Agencia. Las personas de la AECID y el MAEC entrevistadas y quienes respondieron una encuesta de usuarios han aportado tiempo e ideas para que la investigación esté basada en la realidad de la gestión. Paula Caballero Partido, responsable de comunicaciones y gestión de conocimientos en la DEGCO, proporcionó valiosos comentarios a un borrador de este informe. La responsabilidad del texto que sigue y las opiniones que en él se expresan es, sin embargo y como no podría ser de otra manera, exclusiva del autor.

2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La premisa central que subyace al análisis que se presenta a continuación es que la evaluación es capaz de proporcionar elementos técnicos y políticos relevantes para ser utilizados por quienes toman decisiones de mejora en distintos niveles del sistema de cooperación internacional. La investigación se ha concentrado en el núcleo central del sistema de evaluación de la Cooperación Española, abordando las evaluaciones promovidas desde las instituciones centrales de la Cooperación Española, el MAEC y la AECID.¹ Su objetivo fue revisar los mecanismos internos (propios de la función y los procesos de evaluación) que facilitan o impiden la utilización de las enseñanzas y recomendaciones surgidas de la evaluación en procesos de toma de decisiones vinculados con la formulación y gestión de planes, programas y proyectos.

Existen condiciones que facilitan el uso de la evaluación vinculadas con el desarrollo de una institucionalidad orientada al aprendizaje, que se combinan con la manera en que se organiza y ejecuta cada evaluación. El análisis se centró, entonces, en la presencia de esas condiciones para la utilización en el sistema español de cooperación internacional y en las evaluaciones que ha realizado. De manera complementaria, se intentó detectar indicios o evidencias de la utilización de estas evaluaciones en procesos de toma de decisiones y aprendizaje institucional, identificando algunas de las razones de esta utilización pero sin presuponer causalidad o correlación.

¹ El análisis no incluyó las evaluaciones realizadas en el marco del programa de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) de la AECID. Estas evaluaciones son de difícil acceso y responden a un esquema regulatorio y de gestión muy específico (por ejemplo, son obligatorias y desarrolladas por las propias ONGD), por lo que su inclusión en el estudio habría desvirtuado la homogeneidad de la muestra de evaluaciones utilizada.



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para poner en contexto los resultados que se presentan en los capítulos siguientes, esta sección incluye una breve reflexión sobre los tipos de utilización posible de las evaluaciones, basada en literatura relevante, con una consideración especial sobre escritos recientes relativos a la Cooperación Española. Posteriormente se explica el modelo de análisis y los métodos de investigación empleados, así como sus limitaciones.

2.1. De qué hablamos cuando hablamos de “utilización”

Las evaluaciones son, por definición, actividades vinculadas a proyectos, programas o políticas que intentan tener impacto (positivo) en la vida de las personas. Las evaluaciones, sin embargo, no generan por sí mismas ese tipo de influencia; sólo lo consiguen de manera indirecta si son utilizadas para la mejora de las intervenciones analizadas. En la “teoría del cambio” ideal, el uso de la evaluación derivaría en una mejora de la política, que contribuiría a la mejora social (Højlund, 2014). Es por esta razón que la literatura sobre el tema se ha dedicado de manera extensa a conceptualizar y encontrar evidencias sobre el uso de la evaluación en procesos de toma de decisiones y mejora de organizaciones, así como a identificar razones para su no utilización (Bernstein & Freeman, 1975; Stame, 2004).

En las discusiones teóricas de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo pasado comenzó a ponerse en evidencia la importancia de que la evaluación de programas fuera más allá de la constatación del alcance de objetivos para responder de manera concreta a lo que los clientes necesitan saber (Stake, 1967), analizando no solamente las actividades realizadas sino también el contexto y los procesos (Stufflebeam, 1967). Para realizar evaluaciones efectivas y utilizables sería esencial identificar las necesidades de información de los implicados y planificar la utilización esperada de los hallazgos (Patton, 1978).

La obra de Michael Quinn Patton sobre la evaluación centrada en la utilización es posiblemente la referencia central en este campo en las últimas cuatro décadas, a tal punto que el libro original de 1978 fue reeditado, de manera ampliada y aumentada, en 1986 (añadiendo técnicas para la identificación de los usuarios esperados), en 1997 (examinando la importancia de implicar a las partes interesadas durante todo el proceso de la evaluación, y no solamente para la formulación de recomendaciones) y en 2008 (revisando el impacto de la globalización sobre la multiplicación y diversificación de usuarios y destacando la importancia creciente del uso “político” de la evaluación para rendición de cuentas, con consecuencias importantes sobre los mecanismos de comunicación de los resultados).

La utilización de la evaluación puede referir a procesos diversos. La concepción predominante en la literatura, en los orígenes de los debates, refería a la aplicación directa e instrumental de los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación en decisiones concretas. Aunque esta visión sigue siendo válida y frecuente, muy pronto comenzó a señalarse que las evaluaciones podían tener también influencia sobre los conocimientos y la comprensión de las personas, que eventualmente podrían generar evoluciones conceptuales e iluminar procesos de cambio, sea en el propio programa evaluado o en otros, con repercusiones también en el aprendizaje institucional (Weiss, 1979).

Haciendo un balance de las discusiones sobre este tema, Leviton y Hughes (1981) realizaron una tipología sobre utilización de la evaluación que distinguía: 1) el uso instrumental, entendido como la vinculación directa y casi inmediata del producto de una evaluación y una decisión determinada; 2) el uso conceptual, caracterizado como un aprendizaje generado por la evaluación que puede ser aplicado de manera instrumental con posterioridad, en condiciones adecuadas; y 3) el uso simbólico, entendido como el empleo de la evaluación para legitimar una decisión (política) o



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

para persuadir a escépticos acerca de la necesidad de seguir una línea de acción determinada. Con respecto a la segunda categoría, algunos autores (Weiss, 1998; Saunders, 2012) distinguen el uso “conceptual” por parte de los propios implicados en el programa evaluado y el uso “iluminador”, que se verifica cuando los resultados de la evaluación tienen influencia en otros procesos, programas, políticas, instituciones o incluso paradigmas.

Es evidente que esta clasificación presenta “tipos ideales”. De hecho, una misma evaluación puede ser utilizada de distintas maneras a lo largo del tiempo, tal como sugiere Rodríguez Ariza (2014, pág. 14), quien establece además una caracterización más completa y compleja de la categoría de uso “simbólico”, que incluye el uso ritual —para completar rutinas—, la “no utilización” y el “mal uso”, es decir el empleo de los resultados para servir intereses particulares de un individuo o equipo sin considerar el interés de la organización o la política en su conjunto.

La tercera edición de la obra emblemática de Michael Quinn Patton (1997) ya mencionada añadió un nuevo tipo a esta tipología: el uso como consecuencia del proceso (*process use*). Esto añade una nueva dimensión a los análisis pues el postulado esencial de Patton es que es preciso considerar a la evaluación como un proceso y no sólo como una serie de productos, lo que revaloriza la idea de participación, la comunicación y las relaciones interpersonales que se producen en los ejercicios evaluativos. Las formas en que es posible usar el proceso de evaluación son bien descritas por Forss, Rebien y Carlsson (2002): 1) aprovechando el carácter inquisitivo de las evaluaciones, quienes se implican en ellas “aprenden a aprender”; 2) estas personas pueden también desarrollar redes profesionales con colegas con quienes de otra manera tendrían poca interacción; 3) a partir de la experiencia y la comunicación se crea también una suerte de comprensión compartida de la realidad y de las maneras posibles de cambiarla; 4) la interrupción de las rutinas que genera el proceso

de evaluación y la implicación de los interesados en el análisis de datos también puede fortalecer el propio proyecto que está siendo evaluado; y 5) el proceso de evaluación, contrariamente al sentido común, puede ser una manera de elevar la moral de los equipos y fortalecer su compromiso con la organización o el programa.

Para abordar la creciente complejidad en la literatura sobre uso de la evaluación, Karen Kirkhart (2000) emprendió un esfuerzo de “re-conceptualización” que concluyó con una teoría integrada para analizar lo que la autora denominó “influencia”, entendida como la capacidad de la evaluación para producir efectos en los demás por medios indirectos o intangibles. En su teoría, Kirkhart considera que las fuentes de influencia pueden ser tanto el proceso de evaluación como sus resultados, que esta influencia puede ser intencional o involuntaria y que puede ser generada de inmediato, al final de ciclo o en el largo plazo. En una línea similar, aunque añadiendo complejidad en cuanto a los niveles de análisis (individual, interpersonal y colectivo), se sitúan los artículos de Melvin Mark y Gary Henry (Henry & Mark, 2003; Mark & Henry, 2004). En su visión, la influencia final de toda evaluación debe ser una mejora del bienestar social. Esta idea actúa como un “anclaje moral” para el trabajo de evaluación. Tal como lo plantean los autores: *“... el vínculo entre evaluación y la mejora de las condiciones sociales es absolutamente crucial como raison d’être colectiva de la evaluación”* (Mark & Henry, 2004, pág. 36, traducción propia). Se requiere, entonces, prestar atención especial a los procesos de cambio subyacentes que actúan como mediadores de la influencia.

La literatura plantea la necesidad de distinguir con cuidado el uso de la evaluación, pretendido y explícitamente buscado (especialmente en el programa o política evaluada, en un marco temporal relativamente breve) y la influencia, entendida como el impacto no buscado tanto en el objeto de la evaluación como en otros programas, políticas, instituciones o incluso personas. Por su naturaleza, la



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

influencia resultaría mucho más difícil de predecir o controlar, pero sería tanto o más frecuente que el uso instrumental (Alkin & Taut, 2002).

En suma, la literatura sobre utilización confirma que la visión “clásica” sobre el uso directo de los productos de la evaluación como instrumento para la toma de decisiones sigue siendo importante (Shula & Cousins, 1997) pero resulta insuficiente para captar la multiplicidad de efectos posibles. Es preciso, entonces, ampliar la mirada al menos en dos direcciones.

1) La influencia: es necesario buscar usos indirectos de la evaluación, conceptuales (Saunders, 2012), iluministas (Weiss, 1988) o simbólicos, que pueden tomar la forma de aprendizajes, conceptos o estrategias (nuevas, confirmadas o revisadas), más allá del corto plazo (Weiss, 1998; Kirkhart, 2000; Alkin & Taut, 2002).

2) El proceso: para identificar la utilización es preciso observar tanto los productos como el proceso de evaluación (Patton, 1997), considerando especialmente la participación de promotores y usuarios potenciales desde su concepción hasta la fase de seguimiento de recomendaciones (Cousins, 2003). En este sentido, un elemento central es la existencia de espacios de comunicación e interacción durante la evaluación y en el desarrollo de los métodos de recolección y análisis de la información, así como en la identificación de los hallazgos y la formulación de recomendaciones, que pueden ser realizados como ejercicios de fortalecimiento de capacidades y auto-aprendizaje (Forss, Rebien, & Carlsson, 2002), con influencias tanto individuales como en la organización (Mark & Henry, 2004).

Los debates conceptuales sobre el uso de la evaluación son complementados en la literatura con un número muy significativo de estudios empíricos sobre los factores que promueven o impiden la utilización, realizados en diversos contextos sectoriales, institucionales y temporales. El impulso otorgado al tema por la Asociación

Americana de Evaluación, especialmente a través de su grupo temático de interés sobre uso de la evaluación, ha generado un gran número de investigaciones relevantes en este campo.

Un trabajo seminal sobre el tema de J. Bradley Cousins y Kenneth A. Leithwood (1986) analizó 65 estudios empíricos publicados entre 1971 y 1985 e identificó una serie de factores relacionados con el uso de la evaluación, vinculados, por un lado, con las características del proceso evaluativo y, por otro lado, con el escenario en el que se produce la decisión. En cuanto a las evaluaciones, los factores con mayor influencia sobre la utilización serían su calidad, credibilidad y pertinencia, considerando especialmente los mecanismos para comunicar los hallazgos de manera oportuna (a tiempo)². En cuanto al contexto para la decisión, los factores relacionados con la utilización serían las necesidades informativas, el tipo de decisión, las características personales, el clima político, la existencia de fuentes competitivas de información y el compromiso o receptividad hacia la evaluación. El estudio sería actualizado en 1997 por el propio Cousins, esta vez formando equipo con Lyn Shula (Shula & Cousins, 1997), considerando el surgimiento y desarrollo de la idea de uso vinculado con el proceso de evaluación y no solamente con los resultados (Patton, 1997) y la expansión de la conceptualización de la utilización desde una perspectiva esencialmente individual a una concepción más institucional, vinculada con el aprendizaje en las organizaciones.

La evolución de la teoría constructivista llevó, ya en este milenio, a la realización de algunos estudios sobre los factores que facilitan la utilización de la evaluación como proceso (por contraposición a sus productos). Hallie Preskill, Barbara Zuckerman y Bonya Matthews identificaron que los factores relevantes son la manera

² El momento de presentación de los resultados de las evaluaciones es un elemento fundamental para asegurar la utilización, considerando que en procesos políticos hay que aprovechar las escasas ventanas de oportunidad existentes (Delarue, Naudet, & Sauvat, 2009).



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

en que las reuniones de evaluaciones son organizadas y animadas, la implicación de los directores y líderes en la evaluación, las características y experiencias personales de los participantes, los métodos y calidad de la comunicación y la interacción y las características de la organización como institución estable y abierta a la evaluación (Preskill, Zuckerman, & Matthews, 2003). Courtney Amo y J. Bradley Cousins realizaron una revisión de 18 estudios publicados entre 1984 y 2005, revelando la existencia de una vinculación estrecha entre utilización del proceso de evaluación, construcción de capacidades (internas) para la evaluación y aprendizaje organizacional (Amo & Cousins, 2007).

Una investigación liderada por Kelli Johnson de la Universidad de Minnesota (Johnson K. , y otros, 2009) retomó el marco conceptual de Cousins y Leithwood para analizar 41 estudios empíricos realizados entre 1986 y 2005. La conclusión de este trabajo fue que las categorías conceptuales desarrolladas por Cousins y Leithwood seguían siendo válidas, con el añadido de la competencia o capacidad del equipo de evaluación como un factor adicional. Adicionalmente, lo que resulta más relevante, los autores sugirieron también añadir un nuevo grupo de factores relacionados con la participación de los implicados durante todo el proceso, como una categoría transversal.

La revisión de Johnson incluyó tres estudios vinculados con programas de cooperación internacional. Uno de ellos, del Banco Mundial, dirigido por Michael Bamberger (Banco Mundial, 2004), revisó siete casos de “evaluaciones influyentes” desarrolladas en la India, Indonesia, Pakistán, Uganda, Bulgaria y China, así como una octava evaluación, de grupo (“*cluster evaluation*”), relacionada con proyectos de apoyo a la construcción de grandes represas. De acuerdo con las enseñanzas extraídas del análisis, los factores que aumentarían la probabilidad de que una evaluación contribuya a mejorar el desempeño y efectos de un programa de desarrollo serían: a)

un clima político favorable; b) el momento en que se realiza la evaluación, considerando las necesidades de información para la toma de decisiones y la existencia de mecanismos de comunicación previos a la conclusión del informe final; c) la adecuación de la evaluación al contexto de la decisión, conociendo las otras fuentes de información o influencia existentes e incluyéndolas en el diseño; y d) la buena relación entre el equipo de evaluación y el cliente y la comunicación eficaz de las conclusiones, evitando las “sorpresas” (Banco Mundial, 2004, pág. 29).

El segundo estudio citado por Johnson y otros es la tesis de la autora Mita Marra, que analizó cuatro evaluaciones realizadas también por el Banco Mundial (Marra, 2003), centrándose en mecanismos institucionales propios del Banco que llevaron a la persuasión, la reflexión y finalmente la acción concreta (reducción de financiamiento para construcción de represas y para proyectos forestales, o mejora de la calidad de los planes de compensación para mitigar los perjuicios sociales causados por grandes obras de infraestructura). Los factores identificados por Marra que habrían facilitado el uso de la evaluación fueron las estructuras institucionales de gobierno del Banco y el alto perfil de su división de evaluación, así como la importancia de recomendaciones prácticas y basadas en evidencias. Esta es también la visión de Osvaldo Feinstein (2012), quien plantea que el uso de la evaluación depende en buena medida de la relevancia y credibilidad de sus conclusiones y recomendaciones, además de su difusión a tiempo.

En un artículo posterior basado en su tesis, Marra identificó la importancia de las evaluaciones como mecanismos para externalizar conocimientos tácitos de los gestores de programas y dotarlos de propósito (orientación hacia la acción). Los hallazgos de su investigación “... sugieren que el proceso de creación de conocimientos se construye sobre la capacidad estratégica de la organización para adquirir, crear, explotar y acumular conocimientos nuevos de forma continuada y repetida, en un



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

proceso circular, en el que los individuos pueden vincular conceptos y áreas de conocimiento relacionadas para mirar a los problemas desde distintos ángulos, así como para establecer relaciones entre distintos grupos de información” (Marra, 2004, pág. 280, traducción propia).

El tercer informe mencionado en la revisión de la literatura de Johnson y otros es el de Kim Forss, Basil Cracknell y Knut Samset (1994), basado en evaluaciones realizadas por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD). La investigación de estos autores señaló que la lectura de los informes de evaluación por parte de los gestores de la ayuda internacional no se traduce de manera inmediata o inequívoca en acción o en aprendizaje; esto ocurre cuando se promueve de manera eficaz la implicación de quienes deben tomar decisiones o pueden aprender durante la ejecución de la evaluación y cuando se establecen canales eficaces de comunicación de los hallazgos y las recomendaciones.

Una investigación sobre el uso de la evaluación en los servicios de la Comisión Europea llevada a cabo en 2002 analizó cinco direcciones generales, entre las que se incluyó la de cooperación al desarrollo (AIDCO / EuropeAid), a través de una encuesta a responsables de las unidades de evaluación y a usuarios de los procesos (Williams, de Laat, & Stern, 2002). Una conclusión importante de este estudio fue la relación directa entre el nivel de institucionalización de la evaluación (organización y recursos de la función) y la mayor utilización, incluyendo la vinculación funcional rutinaria entre la unidad de evaluación y las unidades operativas. Otra conclusión fue que la evolución de las unidades de evaluación hacia funciones de coordinación, control de calidad y seguimiento, como parte de un proceso de desconcentración de la gestión de la evaluación, podría contribuir a una mayor utilización al incrementar la apropiación de las evaluaciones por parte de los gestores de los programas o de los Estados miembros.

El estudio de Williams, de Laat y Stern (2002) también destacó que el uso instrumental, directo, de la evaluación, no es la norma, aunque ocurre en ocasiones influido sobre todo por los imperativos administrativos y políticos que justifican la realización de la evaluación y por la calidad de los informes. Lo que resulta más probable, en cambio, es que se genere algún tipo de conocimiento acumulativo basado en varias evaluaciones, a partir del cuestionamiento “argumentativo” de los hallazgos y las interpretaciones. En otras palabras, es más frecuente que una evaluación tenga influencia indirecta, en el medio plazo, que utilización directa e inmediata. Los autores destacaron la importancia del uso vinculado con los procesos de evaluación, en la línea de Patton. *“Incluso cuando los resultados no son utilizados o son usados de manera indirecta, el ‘proceso’ de comienzo y gestión de la evaluación con todas las oportunidades de discusión y reflexión que genera puede ser útil al ofrecer oportunidades para intercambiar información, aclarar el pensamiento y desarrollar marcos de trabajo. Estos usos indirectos de la evaluación requieren que los evaluadores proporcionen insumos y argumentos que los usuarios pueden emplear en sus debates...”* (Williams, de Laat, & Stern, 2002, pág. 54, traducción propia).

Un número importante de estudios sobre uso de la evaluación se sitúan en el marco teórico del aprendizaje institucional. Preskill y Torres (1999), por ejemplo, identificaron que, para ser el elemento central de una estrategia de aprendizaje organizacional, la evaluación debería: 1) enfocarse tanto en los resultados como en los procesos institucionales; 2) promover el aprendizaje compartido en todos los niveles (individual, de equipo y de la organización en su conjunto); 3) modelar comportamientos cooperativos y participativos entre los miembros de la organización; 4) establecer vínculos entre aprendizaje y desempeño; 5) generar comprensión sobre las variables que afectan el éxito y el fracaso de la organización, empleando perspectivas diversas y no siempre iguales. Así, la evaluación, además de responder a las clásicas preguntas sobre el impacto de la organización y sobre las estrategias que



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

funcionan (o no), también debería analizar los factores internos relacionados con el desempeño de la organización, recomendando cambios para que ésta se adapte mejor al contexto, incluyendo la puesta en cuestión de sus propios objetivos. La comprensión del contexto y la cultura de la institución en la que se desarrolla la evaluación es un factor central para su utilización.

Rodríguez Ariza (2014) presentó en un artículo reciente un enfoque sistémico para el uso y la gestión de conocimiento de las evaluaciones, que incluyó elementos vinculados con su diseño (realismo en el alcance de las evaluaciones considerando la “evaluabilidad” del objeto), el proceso de ejecución, el contexto y estructura de la organización que evalúa, los resultados (especialmente la comunicación) y la capacidad de influencia en distintas prácticas sociales. Con base en su análisis, Rodríguez Ariza (2014, pág. 37 a 44) sugirió tres elementos para aumentar el uso de las evaluaciones y gestionar el conocimiento que estas generan: 1) asegurar la motivación a través del fortalecimiento del liderazgo y la cultura de evaluación; 2) clarificar el propósito de utilización desde el inicio del proceso, identificando las necesidades de información, la participación de las partes interesadas y la integración de la evaluación en el ciclo de toma de decisiones; y 3) hacer disponibles los medios necesarios para hacer evaluaciones, fortaleciendo su diseño (considerando tiempo, recursos, teoría del cambio y evaluabilidad), mejorando su calidad (adhesión a estándares, presentación de evidencias de manera profesional, coherencia lógica de conclusiones con hallazgos y recomendaciones realistas), favoreciendo la participación durante el proceso, comunicando mejor los resultados y asegurando el seguimiento (respuesta de gestión e informes de síntesis o meta-análisis).

No existe, en suma, una receta para asegurar el uso de la evaluación, sino una serie de factores con mayor o menor peso que están relacionados con la manera en que las evaluaciones son gestionadas y realizadas y con el entorno de las decisiones.

En otras palabras, hay factores “endógenos” al propio sistema de evaluación y factores “exógenos”, relacionados con las instituciones, el contexto general para la decisión y la propensión de las organizaciones al aprendizaje.

Dentro de los factores endógenos, es central la organización e institucionalización de la función de evaluación como catalizadora del aprendizaje (Williams, de Laat, & Stern, 2002). La unidad administrativa responsable debe tener autoridad y capacidad (Marra, 2003; Banco Mundial, 2004), pero también vinculaciones rutinarias con departamentos operativos (Williams, de Laat, & Stern, 2002). Las evaluaciones deben ser cuidadosamente planificadas para insertarse en procesos políticos y propios de la organización, presentando resultados en el momento oportuno y adecuándose al contexto de la decisión (Banco Mundial, 2004). La organización debe contar, además, con mecanismos para dar respuesta y seguimiento a las evaluaciones (Rodríguez Ariza, 2014).

Un segundo elemento endógeno es la manera de “hacer evaluación”, desde su concepción hasta la comunicación de los hallazgos y recomendaciones, considerando tanto sus resultados como el proceso. En este sentido, es importante considerar y planificar la utilización deseada desde el inicio del proceso de evaluación para asegurar su pertinencia, identificar de manera participativa las preguntas importantes para los potenciales usuarios, considerar las implicaciones presupuestarias de lo que se quiere obtener, incluir toda esta información en los términos de referencia (TdR), ejecutar la evaluación para dar respuesta a las preguntas asegurando la calidad de la indagación y la comunicación efectiva y oportuna de los hallazgos (Cousins & Leithwood, 1986; Forss, Cracknell, & Samset, 1994; Williams, de Laat, & Stern, 2002; Banco Mundial, 2004; Rodríguez Ariza, 2014). Es necesario también implicar a directores, líderes y usuarios (las partes interesadas) durante todo el proceso y aplicar métodos de evaluación orientados a generar aprendizaje en la organización (Preskill, Zuckerman, &



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Matthews, 2003; Amo & Cousins, 2007; Johnson K. , y otros, 2009; Fleischer & Christie, 2009). Un elemento central del proceso de evaluación vinculado de manera directa con la utilización instrumental es la producción de informes útiles y recomendaciones prácticas, orientadas a la acción, no obvias y basadas en evidencias (Marra, 2003; Feinstein, 2012).

Con respecto al contexto (factores exógenos), es evidente que en situaciones complejas las decisiones de política o de gestión son generadas tomando en consideración múltiples factores y fuentes de información, en situaciones de presión por parte de grupos de poder o superiores jerárquicos, con restricciones de tiempo y recursos (Cousins & Leithwood, 1986; Shula & Cousins, 1997). Esta complejidad debe ser considerada en el momento de analizar la influencia de una evaluación en una decisión. Dentro de los factores de contexto, varios autores han destacado la importancia de la “cultura de la evaluación”, relacionada con la “cultura del aprendizaje” de las organizaciones (Preskill & Torres, 1999; Marra, 2004). Una organización que aprende incluirá incentivos para la evaluación y un claro apoyo político y de la dirección hacia el tema; dedicará, además, recursos suficientes para esta tarea (Rodríguez Ariza, 2014).

Hay también un tema de contexto mucho más volátil e impredecible, vinculado con la personalidad de quienes toman las decisiones y de los propios evaluadores: el factor humano (Patton, y otros, 1975; Weiss, 1998). Las decisiones pueden estar sesgadas por prejuicios individuales, influidas por medios de prensa, la presión de los pares u otras personas interesadas, incluyendo intereses espurios. Los evaluadores y evaluadoras pueden tener mayor o menor capacidad de empatía y relacionamiento con los clientes y usuarios, lo que afectará también la utilización de estos ejercicios.

2.2. Literatura sobre el uso de evaluaciones en la Cooperación Española

La cooperación para el desarrollo es, tal vez, la política pública española en la cual se registra un número mayor de evaluaciones. Según algunas estimaciones basadas en muestras parciales, sin validez estadística, aproximadamente el 20% de las evaluaciones de programas públicos en España se realizaría en este sector, que representa apenas el 0,2% del presupuesto público.³

Las primeras reflexiones sobre la (falta de) institucionalización de la función de evaluación y la utilización de esta fuente de conocimientos para el aprendizaje pueden ser encontradas en el informe sobre la Cooperación Española de 1994 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que señalaba la práctica inexistencia de evaluaciones de proyectos de cooperación, con la excepción de un sistema para los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) centrado en la auditoría del gasto y no en el impacto real (OCDE, 1994). En ese mismo año, José Antonio Alonso señalaba la inexistencia de “un mecanismo convenido de evaluación de lo realizado” (Alonso, 1994, pág. 323).

Este diagnóstico dio lugar a las primeras propuestas documentadas de institucionalización de un sistema de evaluación para la Cooperación Española, producidas desde la universidad (más particularmente desde el IUDC de la UCM)⁴ y publicadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) en el capítulo 4 de la primera publicación dedicada a la metodología de evaluación (MAE, 1998). Un artículo de 1999 rescataba la voluntad política que dio origen al sistema de evaluación y planteaba

³ Un análisis de Ligerio Lasa (2010) sobre los “objetos evaluados en España”, realizado mediante una base de datos construida a partir de fuentes diversas, detectó 138 evaluaciones de políticas públicas, 30 de ellas (un 22%) en el campo de la cooperación internacional (la mayor frecuencia, seguida por el área de empleo e inmigración con 22). La misma proporción se obtiene en una muestra obtenida a partir de una encuesta a evaluadores —27 de 122 evaluaciones en el sector de la cooperación internacional— presentada en una ponencia de Bustelo y Fitzpatrick (2009).

⁴ Véase el informe número 1 de la serie Avances de Investigación del IUDC (Gudiño, 1997).



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

sugerencias para la consolidación del sistema, considerando su organización institucional y la mayor integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos financiados por la Cooperación Española, en particular por la (entonces denominada) Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Las propuestas incluían la elevación del estatus administrativo de la célula central a cargo de la evaluación en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), al rango de Dirección General, con la finalidad de mejorar su capacidad de interlocución y negociación con los responsables de gestión de los programas de ayuda; la designación de responsables de evaluación en los institutos que conformaban la AECI y en su Gabinete y la creación de un comité de evaluación con representantes del Ministerio y de la Agencia a cargo de la planificación y el seguimiento de las evaluaciones. En cuanto a la inclusión de la evaluación en el ciclo de los proyectos, el artículo proponía la integración de la evaluación, mediante diversos mecanismos formales, en las fases de identificación, formulación, selección, ejecución y finalización (Gudiño, 1999).

El progreso institucional en el desarrollo de la función de evaluación fue reconocido por el CAD en su examen de pares del año 2002, aunque el análisis también destacó carencias importantes, por ejemplo en la evaluación de los proyectos gestionados por ONGD (OCDE, 2002b). De hecho, muchos analistas de la época señalaban la necesidad de avanzar en la evaluación sistemática orientada al aprendizaje. El propio Ministerio de Asuntos Exteriores, en la segunda metodología de evaluación de la Cooperación Española, señalaba la necesidad de *“profundizar en algunas cuestiones y abordar desafíos nuevos”*, especialmente en lo relativo a la evaluación de políticas e instrumentos, la realización de más evaluaciones en otras instituciones y organizaciones del sistema de cooperación y —muy especialmente— *“la utilización de los resultados de evaluación, la retroalimentación de las lecciones aprendidas y la aplicación de las recomendaciones en los procesos de toma de*

decisiones y de ejecución en la Cooperación Española, comenzando por la propia AECl.” Esta revisión concluía con la constatación de que la *“circulación de informes es necesaria pero no suficiente para alcanzar estos fines, por lo que hay que insistir en el empleo de otros canales”* (MAE, 2001, pág. 6 y 7).

En esta misma línea, el documento final de un seminario sobre retroalimentación en los sistemas de evaluación en la cooperación al desarrollo (Larrú, 2004) incluía una serie de recomendaciones para la OPE: presentar las conclusiones y lecciones aprendidas en reuniones explicativas; garantizar el “retorno” evaluativo a cada agente de acuerdo con sus propios intereses (por ejemplo, mediante resúmenes ejecutivos específicos y la organización de diálogos); preparar respuestas de gestión con el modelo de las “fichas contradictorias” empleadas entonces por EuropeAid; y establecer un sistema para premiar el uso de las evaluaciones. Adicionalmente, el informe destacaba la necesidad de ampliar la cultura de evaluación entre los distintos actores implicados mediante la formación y la conformación de equipos mixtos, mejorar la calidad de los procesos evaluativos (especialmente en la preparación de términos de referencia) y cuidar la difusión de los resultados.

Considerando el peso creciente de las ONGD en la Cooperación Española en este periodo, una parte de la literatura se dedicó a estudiar la evaluación de los proyectos de estas organizaciones. Destacan en este sentido los trabajos de José María Larrú y de Inka Stock, quienes desarrollaron el tema a partir de sus memorias académicas presentadas a la Universidad San Pablo-CEU y a la Universidad de Nottingham, respectivamente. Las principales conclusiones de sus análisis reflejaban que *“muy pocas organizaciones cuentan con las estructuras, mecanismos y procedimientos adecuados para promover el aprendizaje interno (a partir de la evaluación)”* (Stock, 2005, pág. 205), llevando a la necesidad de *“incorporar el diseño*



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

de la evaluación desde la identificación y formulación del proyecto (pues) todas sus fases deben estar imbuidas de una ‘cultura de evaluación’” (Larrú, 2000, pág. 525).

Con el establecimiento (entre 2006 y 2011) de la modalidad plurianual de cofinanciación para ONGD “calificadas” con base en un proceso de acreditación centrado en experiencia y capacidad, la AECID introdujo un mecanismo estandarizado de evaluaciones intermedias obligatorias. Desde 2011 se adoptó un sistema diferente, más flexible, estableciendo una reserva de crédito para la ejecución de planes bienales de evaluación elaborados en coordinación con la unidad central en el MAEC y con la Coordinadora de ONGD de España.

En el año 2013, la AECID publicó un informe elaborado por el Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad del País Vasco, en el que se analizaban 50 evaluaciones externas finales de intervenciones ejecutadas por ONGD con financiación de la Agencia. En su prólogo, la Directora de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID señalaba que este ejercicio *“muestra que hay mucho campo para la mejora de los procesos evaluativos, en especial de mejora de la comunicación de los propios resultados de la evaluación, elemento clave para que sean más útiles y se aproveche al máximo su potencial para el aprendizaje”* (AECID, 2013, pág. 3). La valoración de los autores del informe apuntaría a una utilización más centrada en los procesos que en la influencia directa o conceptual: *“los procesos de evaluación contribuyen a la mejora de las actividades y proyectos de las propias ONGD que las realizan, aunque solo sea por el proceso de reflexión y análisis que conllevan, si bien en general no se explotan suficientemente. Así, muchas evaluaciones y sus conclusiones o recomendaciones terminan siendo infrautilizadas, tanto de cara a futuras iniciativas de la ONGD como por parte de otros agentes implicados en el proceso o relacionados (AECID, socios locales, otras ONGD...), que pueden no tener acceso a las mismas, o bien dificultades*

para tratar esta información y que, sin embargo, podrían obtener conclusiones importantes sobre las propias iniciativas o lecciones extrapolables” (AECID, 2013, pág. 8).

Un estudio publicado también en 2013 por Larrú y Méndez sobre evaluaciones de convenios realizados en 2006 y 2007 demostraría el comienzo de un cambio no solamente en el número de evaluaciones realizadas sino también en la percepción de su calidad y utilidad. De hecho, en la encuesta realizada con 28 ONGD, 18 de ellas (el 64%) valoraron globalmente a los procesos evaluativos con siete puntos o más (en una escala de uno a diez), siendo el promedio de 6,6, considerado por los autores como “notable” (Larrú & Méndez, 2013, pág. 21). Del mismo modo, el 92% de las organizaciones calificó a las evaluaciones, en general, como útiles o muy útiles (Larrú & Méndez, 2013, pág. 23 y 24).

En contraposición con esta visión positiva, Rodríguez Ariza y Monterde Díaz (2014, pág. 249) señalaron que *“el uso de estas evaluaciones de Convenios con ONGD en muchas ocasiones ha sido (1) simbólico y ritual como respuesta a un procedimiento administrativo externo; (2) no utilizado o subutilizado, dado que (a) muchas ONGD no tenían la capacidad de gestionar las evaluaciones (con los principios evaluativos que ello implica) o que (b) incluso los gestores han sido los propios gestores de los proyectos.”* Esta conclusión se apoya, en parte, en un estudio previo de Rodríguez Ariza (2010) sobre la gestión de información en departamentos de la administración pública española que financiaban proyectos de ONGD, en el cual se destacaba la dificultad para que la información proporcionada por el seguimiento y la evaluación fuera procesada como insumo para decisiones estratégicas.

En cuanto a las evaluaciones de la cooperación bilateral o multilateral ejecutada de forma directa por la administración central del Estado, son destacables las tesis doctorales de Juan Arbulú Saavedra (2008) y Julia Espinosa Fajardo (2011).



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Arbulú concluyó que la evaluación se habría consolidado como una “política” con entidad propia dentro del sistema español de cooperación internacional desde el año 2004, caracterizada por la existencia de instituciones y metodologías para administrar y estandarizar las labores de evaluación, que han llevado a una “praxis evaluativa” y a una estrategia de comunicación. La creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) en 2005 habría demostrado el creciente interés por la evaluación en la administración central, ya que implicó un aumento de medios humanos, económicos y logísticos para la realización de la evaluación (Arbulú Saavedra, 2008, pág. 486). Esta institucionalidad “orgánica” se complementó con otro tipo de instituciones, entendidas como reglas del juego, para la contratación pública de entidades evaluadoras (usualmente empresas de consultoría o centros universitarios), para la participación de otros actores (especialmente la AECID), para la planificación de las evaluaciones y para la preparación de términos de referencia. En su investigación, este autor revisó 21 informes de evaluación publicados por la OPE y la DGPOLDE, analizando especialmente las recomendaciones presentadas, consideradas en general como “deontológicas” (basadas en el deber ser), sin indicar maneras en que podrían hacerse operativas, además de “*poco claras, inconsistentes y numerosas*” (Arbulú Saavedra, 2008, pág. 503). Arbulú analizó la utilización de estas recomendaciones en dos casos con base en documentos, concluyendo que “*en su mayoría, no han sido tenidas en cuenta ni aprovechadas ni integradas en la orientación de las decisiones; tampoco consta que hayan sido oportunamente comunicadas a los agentes interesados; y, además, se verifica que han sido planteamientos retóricos poco aprovechados y, quizás, mal transmitidos tanto en la forma como en el fondo*” (Arbulú Saavedra, 2008, pág. 506).⁵

⁵ El análisis se centró en dos ejemplos para los que se contaba con dos evaluaciones, partiendo de los comentarios realizados en la segunda evaluación sobre la aplicación de las recomendaciones de la

Julia Espinosa Fajardo (2011) realizó una revisión de la manera en que la igualdad de género era incluida en evaluaciones de programas de ayuda al desarrollo, analizando los casos de las cooperaciones de Suecia, el Reino Unido y España. En su análisis del sistema español de evaluación,⁶ la autora destacó el giro estratégico verificado entre 2005 y 2010, cuando se pasó de un predominio de evaluaciones de proyectos a evaluaciones país, sectoriales, de instrumentos y del segundo Plan Director de la Cooperación Española, *“que alimentó la elaboración del tercero”* (Espinosa Fajardo, 2011, pág. 311). La Declaración de París de 2005 habría influido sobre este cambio por el énfasis creciente en la idea de *“resultados de desarrollo”*, que evidentemente van más allá de los objetivos de los proyectos específicos. Es por estos resultados más amplios que los esfuerzos de la cooperación deberían ser evaluados y juzgados.

A pesar de estos avances, la autora concluyó que todavía sería preciso *“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 en un ejercicio que cierra ciclos de planificación y sirve para la mejora de la toma de decisiones”* (Espinosa Fajardo, 2011, pág. 313 y 314).

primera evaluación. Se revisó entonces la forma en que las recomendaciones de la evaluación del programa de cooperación entre España y Perú realizada en 1999 influyeron sobre las actividades bilaterales de ambos países en el período 1999-2001, de acuerdo con la evaluación realizada en 2002. Igualmente, se revisó el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras y Nicaragua llevada a cabo en 2001, a partir de la evaluación del mismo programa realizada en 2005.

⁶ Este análisis fue también incluido, con algunas adaptaciones, en un artículo publicado en la revista Sistema (Espinosa Fajardo, 2011).



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

En esta misma línea de identificación de carencias y limitaciones del sistema de evaluación de la Cooperación Española se sitúan los artículos de José María Larrú (2012) y de Sara Ulla y José Manuel Argilés (2014).

El primero de estos trabajos (Larrú, 2012) identifica siete “brechas” que explican la escasa influencia de las evaluaciones realizadas en la Cooperación Española: 1) la mala definición de preguntas y los pocos incentivos para aprender; 2) los análisis pobres de algunos criterios de evaluación, especialmente la eficiencia y el impacto; 3) la excesiva duración de los procesos de evaluación que conspira contra la disponibilidad de información a tiempo; 4) la escasa difusión de los informes de evaluación; 5) la inexistencia de seguimiento a las recomendaciones y de planes de mejora; 6) la mínima implicación de la AECID en la evaluación; y 7) la falta de rigor metodológico. A partir de este diagnóstico, el autor realiza una serie de recomendaciones finales que incluyen una mejor planificación de las evaluaciones basada en preguntas relevantes sobre las que existe margen de influencia, la creación de una estructura de incentivos para la evaluación, la externalización de la dirección estratégica de evaluaciones de la cooperación a la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios (AEVAL)⁷ y la publicación de todos los documentos de evaluación en un sitio web abierto.

Con una finalidad propositiva similar, Sara Ulla y José Manuel Argilés describen en un documento de trabajo de 2014 el camino recorrido por la “función evaluación” en la Cooperación Española, desde la primera asunción de esta responsabilidad en el MAE en 1997. Los autores califican a este proceso como “adanismo recurrente”, caracterizado por una refundación periódica que *“dificulta el aprovechamiento de las*

⁷ La recomendación de *“trasladar la evaluación ex post a la AEVAL, dotándola de los medios necesarios para tal fin y capitalizando los recursos de la actual Unidad de Evaluación”* es también formulada en un documento coordinado por Iliana Olivié (2011) y preparado además por Katty Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Javier Sota y Sergio Tezanos Vázquez

experiencias pasadas y condiciona el desarrollo presente de la función de evaluación, que corre el riesgo de extraviar su mirada entre la necesidad de abordar las cuestiones estructurales y la premura de dar respuesta a las demandas actuales” (Ulla & Argilés, 2014, pág. 5).⁸ La actualización de la política de evaluación de la Cooperación Española, aprobada en el primer trimestre de 2013, es sin embargo señalada por Ulla y Argilés como un punto de refundación del sistema, promoviendo, entre otras mejoras: una planificación más estratégica de las evaluaciones (planes bienales); procesos de consulta para especificar la utilización prevista en los términos de referencia; la realización de diseños más ajustados a las necesidades de información; el control de calidad de las evaluaciones; y la difusión de sus resultados y la gestión de conocimiento (Ulla & Argilés, 2014, pág. 20 a 31).

De acuerdo con Argilés (2014a, pág. 44 y 45) *“todos estos elementos confirman un sustrato más fértil para el arraigo de la evaluación que el existente en el caso de otras políticas públicas (...) 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.”*

Otros análisis que abordan la cuestión de la utilización de las evaluaciones en la Cooperación Española son mucho más críticos. Rafael Monterde Díaz, por ejemplo, refiriéndose al incremento de las evaluaciones de convenios con ONGD, afirma que *“la obligatoriedad de evaluar, junto con la vinculación tan estrecha de muchos de los*

⁸ En un artículo contemporáneo al citado, Argilés reflexiona sobre la experiencia de evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo a partir de las dificultades propias que derivan del “objeto complejo” que, además, forma parte de la política exterior. En tal sentido, el autor señala la necesidad de comprender los elementos que influyen en procesos de toma de decisiones eminentemente políticos que, en ocasiones, responden a una diversidad de objetivos e intereses, ocurren en un momento temporal determinado (que no necesariamente coincide con la evaluación) y una “cultura de evaluación” establecida, apoyada en una organización institucional adecuada (Argilés, 2014b).



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

procesos evaluativos mencionados al ciclo del proyecto y a su función administrativa (y no a otras dimensiones de planificación estratégica o de evaluación organizacional) está limitando notablemente las posibilidades de uso de las evaluaciones más allá de esta funcionalidad. Por tanto, otros aspectos vinculados al aprendizaje y la mejora de la calidad de las intervenciones están quedando en discretos segundos planos, sin posibilidad real de vincularse con mecanismos de incorporación de recomendaciones ya que estos no se generan en la práctica. Asimismo, este hecho tampoco contribuye a romper con la clásica visión de la evaluación como una amenaza institucional” (Monterde Díaz, 2014, pág. 6 y 7).

Monterde Díaz también critica la concentración de la comunicación de resultados en los informes, la limitación del universo de usuarios a la organización ejecutora y a la organización financiadora, la desconexión de la realidad de las recomendaciones y lecciones y el enfoque excesivamente burocrático de la gestión del proceso de evaluación. Esto estaría favoreciendo la rendición de cuentas pero impidiendo otros usos posibles de la evaluación como el aprendizaje institucional (Monterde Díaz, 2014, pág. 12).

Algunas de las propuestas específicas de este autor para incrementar el uso de la evaluación, su socialización y la retroalimentación para la mejora se concentran en los aspectos organizativos del sistema, como la creación de repositorios de productos de fácil acceso y sistemas de información compartidos, la generación de incentivos positivos para la realización y la utilización de evaluaciones y la incorporación de unidades de evaluación en el seno de las instituciones del sistema con recursos suficientes (Monterde Díaz, 2014, pág. 33 a 36). Otras recomendaciones tienen que ver con la manera en que se identifican y ejecutan las evaluaciones, comenzando por la promoción de evaluaciones estratégicas de interés para varios actores (incluyendo evaluaciones mixtas como herramienta de fortalecimiento de capacidades), la buena

identificación previa de las necesidades de información en los términos de referencia, el fomento de la participación de los actores implicados en los procesos de evaluación y la elaboración de planes de mejora para dar seguimiento a las recomendaciones.

Un aspecto de especial interés en este artículo es la mejora de la calidad de las evaluaciones como un requisito para su utilización, para lo cual Monterde Díaz (2014, pág. 13 a 23) recomienda el fomento de principios orientadoras o estándares de calidad, tal como los definidos por el CAD de la OCDE.

En esta línea se sitúa también Rodríguez Ariza (2014), para quien asegurar la utilidad de la evaluación pasa, más bien, por el fortalecimiento de la Cooperación Española como un sistema abierto al aprendizaje, ya que *“en la actualidad, hay una sensación de que el sector de desarrollo está sufriendo de la inercia generada por una sobrecarga de herramientas, directrices y burocracia. La propia evaluación puede (inadvertidamente o no) seguir contribuyendo a dicha recarga de trabajo, pero sin utilidad práctica. Para romper el ciclo tendremos que crear **contextos y estructuras organizacionales** que permitan surgir **líderes o campeones del cambio** que, más allá de la retórica, estén abiertos al **aprendizaje de aciertos y errores**, y que sepan valorar el conocimiento como herramienta para la mejora y el cambio, poniendo sobre la mesa incentivos para su gestión y uso efectivo”* (Rodríguez Ariza, 2014, pág. 46, negritas en el original).

En un artículo de los dos últimos autores referenciados se destaca la necesidad de que la Cooperación Española comience a *“dar más importancia a las funciones de aprendizaje y mejora de los procesos evaluativos, complementando otros usos más instalados en el control y la rendición de cuentas (entendida ésta última en su sentido más restrictivo)”* (Rodríguez Ariza & Monterde Díaz, 2014, pág. 250). Para ello, recomiendan establecer incentivos para el uso de la evaluación, evitar la dispersión haciendo más evaluaciones conjuntas o por conglomerado, desarrollar sistemas de



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

información de uso compartido con datos abiertos, aceptar la flexibilidad en esquemas de trabajo para la evaluación, fomentar la participación de actores involucrados, explicar mejor las razones para evaluar y las necesidades de información, prestar más atención a las recomendaciones y darles seguimiento, socializar resultados y retroalimentar para la mejora (Rodríguez Ariza & Monterde Díaz, 2014, pág. 250 a 253).

2.3. Modelo de análisis y métodos de investigación

La revisión de la literatura esbozada en las dos secciones precedentes sugiere la conveniencia de distinguir entre dos conceptos similares pero no idénticos: utilidad y utilización. La (búsqueda de) utilidad refiere a características intrínsecas propias del sistema y de los ejercicios de evaluación orientadas a promover su uso. La utilización es el empleo efectivo de uno o varios elementos del proceso de evaluación y de sus resultados para tomar una decisión de mejora o avanzar en la (re)conceptualización de estrategias (aprender). Es más probable que una evaluación potencialmente útil sea utilizada, aunque siempre habrá factores externos que influyan sobre esta decisión. En otras palabras, siempre habrá casos de utilización de evaluaciones potencialmente no útiles, así como experiencias de no utilización de evaluaciones potencialmente útiles. Esta distinción es similar a la indicada por Osvaldo Feinstein (2012), para quien el uso o utilización se produce a partir de la difusión de informes o conclusiones en función de la utilidad, entendida como la relevancia de las respuestas proporcionadas, que depende a su vez de la credibilidad y la oportunidad de la evaluación (considerando el contexto para la decisión).

Una premisa de la investigación es, entonces, la conveniencia de analizar por separado los elementos del sistema orientados a potenciar la utilidad de las evaluaciones (considerando la organización institucional y los procesos empleados

para llevarlas a cabo) y las experiencias comprobables de utilización, sin establecer vínculos de causalidad entre unos y otras pues la probabilidad de asociación espuria de las variables es muy alta y cualquier conclusión al respecto podría ser fácilmente cuestionada.

El modelo de análisis puede resumirse en cuatro puntos, presentados en el Gráfico 1.

- 1) La evaluación es una función que debe ser analizada en el contexto del sistema más amplio al que pretende contribuir, en este caso la Cooperación Española, que posee métodos de planificación, estrategias de acción, intervenciones de distinto nivel y con diversos instrumentos y en el que participan diversos actores.
- 2) La evaluación se transforma así en un sub-sistema, que posee una institucionalidad y capacidades propias (organización, política, “reglas del juego”, recursos, personal), cuyo objetivo principal es planificar y gestionar evaluaciones útiles, de buena calidad, así como potenciar la contribución de estos ejercicios a la mejora de las políticas, programas, proyectos e instrumentos de cooperación mediante la gestión de conocimientos y la comunicación efectiva de los productos generados.
- 3) Este sub-sistema genera evaluaciones siguiendo un proceso de preparación, ejecución y seguimiento que puede ser diseñado para incrementar la utilidad o, en otras palabras, la probabilidad de utilización en el futuro. Las evaluaciones generan productos, especialmente informes, con hallazgos, conclusiones, lecciones y recomendaciones para la acción. Tanto los procesos como los productos de la evaluación pueden ser fuente de cambio y mejora, para lo cual se requieren estrategias efectivas de comunicación (Feinstein, 2012). Además, es posible y necesario capitalizar las enseñanzas y el conocimiento derivado de

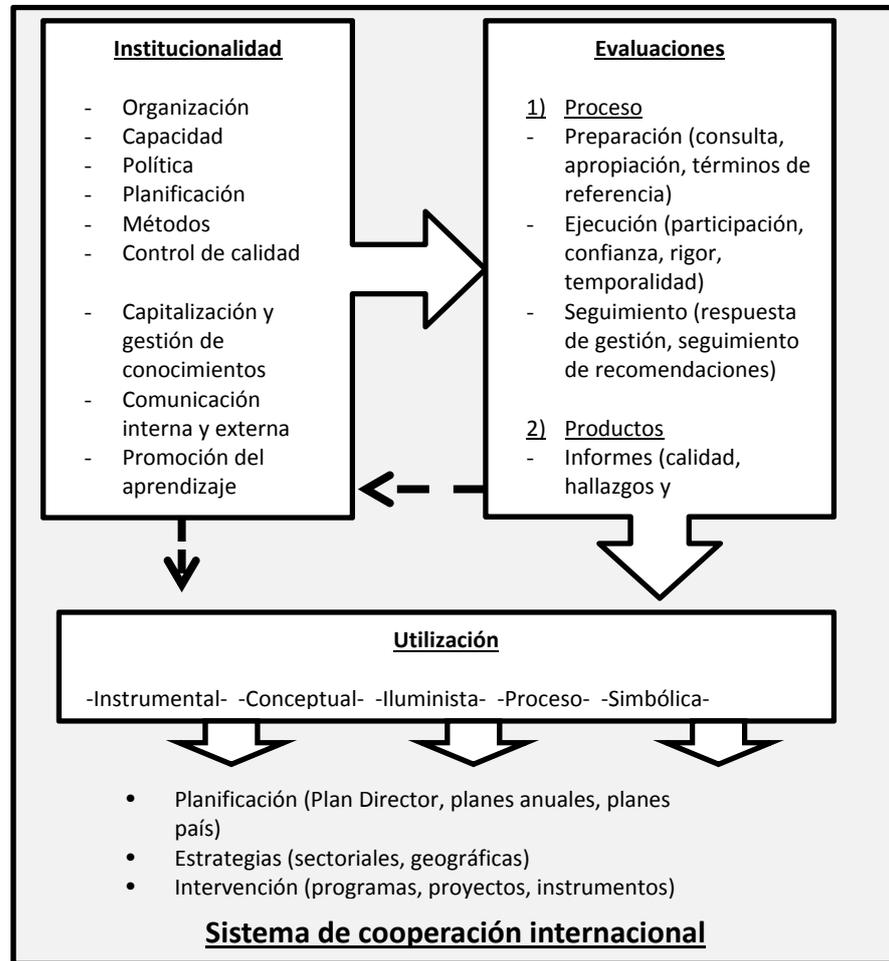


2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

la evaluación para su utilización posterior, por ejemplo mediante la preparación de documentos de síntesis, meta-evaluaciones, análisis de lecciones aprendidas o la revisión de modelos de intervención.

- 4) El uso de las evaluaciones puede tomar diversas formas. De acuerdo con la síntesis de Fleischer y Christie (2009) a partir de un artículo de Preskill y Caracelli (1997), la utilización podría ser: a) instrumental (quienes tienen capacidad de tomar decisiones utilizan la evaluación para modificar algún aspecto de la intervención evaluada); b) conceptual (la evaluación proporciona una nueva manera de analizar una cuestión relevante); c) iluminista (la evaluación añade conocimiento que puede tener influencia más allá del objeto evaluado o los actores directamente implicados); d) de proceso (la participación en la evaluación desarrolla maneras novedosas de reflexionar sobre los temas que llevan a cambios organizativos, programáticos, cognitivos o de comportamiento); y e) simbólica (la evaluación es empleada como un instrumento de persuasión sobre el valor de la iniciativa).

Gráfico 1. Modelo analítico



Fuente: elaboración propia.

La investigación fue construida de acuerdo con este modelo y ha sido cualitativa, no experimental, basada en fuentes secundarias y primarias:

Las fuentes secundarias fueron —además de los libros y artículos incluidos en la bibliografía— una serie de informes de evaluación y términos de referencia (detallados en el anexo 1), además de planes, actas de reuniones, proyectos y otros documentos estratégicos (anexo 2). Los términos de referencia e informes de evaluación fueron



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

calificados de acuerdo con su orientación al uso y el resultado fue volcado en fichas de análisis, cuyo modelo se presenta en el anexo 3.

En cuanto a las fuentes primarias, se ha realizado una encuesta telemática dirigida a usuarios potenciales de evaluaciones en la Cooperación Española, tanto en Madrid como en algunos de los países asociados. La encuesta fue enviada desde la DEGCO a la red de personas interesadas en evaluación en el MAEC, la AECID, Comunidades Autónomas y Entes Locales, ONGD y otras organizaciones. Se recibieron respuestas válidas de 71 personas, 41 mujeres y 30 hombres, 40 residentes en España y 31 en otros países. La mayor parte de quienes respondieron trabajaban en la AECID (30 personas en su sede de Madrid y 26 en diversas Oficinas Técnicas de Cooperación - OTC), mientras que el resto se desempeñaba en Comunidades Autónomas o entes locales (7), el MAEC (3), ONGD españolas (2), instituciones públicas de países socio (2) y una universidad (1). El anexo 4 incluye las características, cuestionario y resultados agregados de la encuesta.⁹

La investigación fue completada a partir de entrevistas en profundidad con informantes clave y entrevistas semi-estructuradas a usuarios potenciales, definidos como las personas que deberían estar interesadas en las conclusiones, recomendaciones y enseñanzas de una evaluación, con capacidad para tomar decisiones basadas en estos ejercicios.

El análisis de la institucionalidad y las evaluaciones realizadas ha abarcado un periodo de algo más de dieciséis años, desde la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo en julio de 1998 hasta mediados de 2014. La ley de 1998 fue el hito que marcó el comienzo de una fase de institucionalización de la

⁹ El cuestionario para la encuesta fue inspirado en el empleado en la investigación sobre utilización de evaluaciones estratégicas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea (Bossuyt, Shaxson, & Datta, 2014).

Cooperación Española en general y, en particular, de su sistema de evaluación. En ese año, además, el Ministerio de Asuntos Exteriores publicó su primer documento de metodología de evaluación y llevó a cabo el primer plan anual de evaluaciones centralizadas.

La base para el análisis institucional (capítulo 3) ha sido la herramienta de trabajo definida por la OCDE (2006) con la finalidad de facilitar la revisión entre pares de los sistemas de evaluación, transformada para reflejar de manera más adecuada el marco analítico centrado en la utilización. Se revisó la política de evaluación, la capacidad de gestión y recursos, la planificación, los mecanismos de control de calidad y la existencia de estrategias y herramientas para promover la utilización directa e indirecta.

La utilidad potencial de las evaluaciones (capítulo 4) ha sido analizada a partir de un número significativo de casos extraídos de la base de datos disponible en el nuevo portal de Internet de la Cooperación Española creado en abril de 2014.¹⁰ Se revisaron 90 evaluaciones: a) 39 gestionadas o publicadas por la unidad responsable en el MAEC (en sus distintas denominaciones), realizadas de manera autónoma o en conjunto con la AECID, el Banco Mundial, EuropeAid, agencias de Naciones Unidas o instituciones de los países socios, entre otros organismos;¹¹ b) 51 evaluaciones

¹⁰ La base de datos de la Cooperación Española (<http://www.cooperacionespañola.es/es/evaluacion>) fue consultada por última vez el 24 de noviembre de 2014. En esta fecha, incluía 115 informes de evaluación, completos o de síntesis, así como 60 documentos de términos de referencia, por separado o como anexos a los informes. A efectos de esta investigación, se seleccionaron las evaluaciones encargadas por el MAEC o la AECID, de manera individual o conjunta (entre los dos organismos o con otros socios), descartando así procesos promovidos por actores de la cooperación descentralizada, organismos internacionales o ministerios de países socios, aunque estos hicieran referencia a proyectos de la Cooperación Española o en ocasiones a programas conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para facilitar la lectura del documento, cada vez que en el texto se haga referencia a alguna de las evaluaciones analizadas se incluirá el número asignado a ella en el listado que se presenta como anexo 1.

¹¹ Desde 1998 hasta 2013 las evaluaciones gestionadas por el Ministerio fueron numeradas (del 1 al 36). En 2014 se publicaron dos evaluaciones conjuntas numeradas 1 y 2, para llegar a un total de 38. La base



gestionadas por alguno de los departamentos u oficinas de la AECID, de manera autónoma o conjunta, sin participación directa del Ministerio. Estas evaluaciones produjeron un total de 102 informes, incluyendo estudios de caso y documentos de síntesis. La base de datos ha dado acceso también a 56 documentos con términos de referencia para estas evaluaciones.

El análisis consistió en una meta-evaluación¹² centrada en los términos de referencia y los informes disponibles.¹³ Por su vinculación directa con la utilización esperada, la revisión puso un énfasis especial en las recomendaciones incluidas en los informes. A partir de la información de estos documentos y de las entrevistas con informantes clave se intentó, además, reconstruir elementos centrales del proceso de evaluación, analizando los mecanismos de consulta y participación desarrollados tanto en la fase de preparación como en la ejecución, los métodos utilizados para la recolección y el análisis de datos y la comunicación (oportuna) de los resultados a los potenciales usuarios.

El análisis sistemático de los TdR y los informes fue realizado a partir de una lista de comprobación preparada con base en instrumentos similares de distintas organizaciones, especialmente el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Europea y la cooperación canadiense (Tabla 1).

de datos incluye una evaluación adicional promovida por el MAEC que no fue publicada en sus series (sin numerar). A principios de 2015 se publicaron ocho evaluaciones conjuntas adicionales, que no fueron incluidas en el análisis.

¹² En esta memoria se entiende el concepto de meta-evaluación en la línea de Stufflebeam (2001), como la obtención y aplicación de información descriptiva y valorativa sobre (en este caso) la utilidad de una evaluación, con la finalidad de informar sobre sus fortalezas y debilidades.

¹³ Se revisaron los informes extensos. Si no estuvieron disponibles, se analizaron los informes ejecutivos.

Tabla 1. Criterios para revisión de términos de referencia e informes

<p>Términos de referencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los términos de referencia son claros en cuanto al uso previsto de la evaluación en términos de aprendizaje y para la toma de decisiones. • Los términos de referencia incluyen preguntas específicas y relevantes para un conjunto de potenciales usuarios de la evaluación. • Los términos de referencia comunican las expectativas acerca de la participación esperada de los principales actores implicados durante la evaluación y para su utilización posterior. • Los términos de referencia requieren productos específicos de difusión adicionales al informe.
<p>Informes de evaluación</p> <ul style="list-style-type: none"> • El informe es completo, claro, bien estructurado. • La extensión del informe es adecuada y favorece su utilización. • El estilo de escritura y la presentación gráfica de la información estimulan la lectura del informe y su utilización. • El informe incluye un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y recomendaciones, orientado a decisiones y utilización. • Los anexos incrementan la credibilidad del informe al incluir detalles adicionales sobre la metodología empleada e información cuantitativa. • El propósito de la evaluación en cuanto al aprendizaje y su posible utilidad para la toma de decisiones están explicados. • El informe incluye una descripción completa de la metodología, explica de qué manera fue diseñada para responder a los criterios y preguntas de evaluación y presenta mecanismos de triangulación o control de calidad de datos. • Los hallazgos del informe responden a los criterios y preguntas de evaluación, derivando lógicamente del análisis de los datos. • Las conclusiones incluyen juicios valorativos razonables y justificados basados en los hallazgos y la evidencia recogida. • El informe extrae lecciones o enseñanzas no triviales útiles para construir conocimientos sobre modelos de actuación, con consideraciones sobre aplicabilidad en otros contextos.
<p>Recomendaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las recomendaciones son relevantes (no triviales), específicas y pertinentes con los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones establecidos en la evaluación. • Las recomendaciones derivan lógicamente de los hallazgos y conclusiones de la evaluación (están basadas en evidencias documentadas). • Se identifica claramente el grupo u organización a quien se dirigen las recomendaciones. • Las recomendaciones están redactadas de manera de facilitar la acción, están priorizadas e identifican tiempos. • Las recomendaciones son realistas y reflejan comprensión del contexto y las características de las organizaciones implicadas.

Fuente: elaboración propia con base en ACDI (2004) y UNEG (2010a).

Los criterios mencionados en la tabla 1 fueron analizados y calificados mediante una escala ordinal del 1 al 4 (1 = en desacuerdo; 2 = parcialmente de acuerdo; 3 = de acuerdo; 4 = completamente de acuerdo). Las fichas completas para



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

cada evaluación, que incluyen además una justificación de cada calificación, están disponibles en la tesis doctoral que dio origen a este documento. Con base en las calificaciones asignadas se estudió la evolución temporal de la utilidad de las evaluaciones, revisando además las diferencias de acuerdo con la organización promotora (MAEC o AECID).

Para la búsqueda de ejemplos de utilización de las evaluaciones (capítulo 5) se adoptó una estrategia de investigación de carácter exploratorio, necesaria para analizar un terreno menos trillado y relativamente desconocido en el caso de la Cooperación Española. El objetivo fue detectar la (presumible) existencia de indicios y evidencias sobre utilización de la evaluación en la planificación, la gestión o la conceptualización en programas, planes o estrategias, categorizándolos de acuerdo con la tipología ya indicada en el modelo de análisis (uso instrumental, conceptual, iluminista, de proceso y simbólico).

El análisis exploratorio fue realizado a partir de tres fuentes de información: 1) documentos de planificación o estrategia, especialmente planes directores, marcos de asociación con países y estrategias sectoriales de la Cooperación Española, así como documentos de proyecto y otros reportes obtenidos de Internet o proporcionados por informantes clave;¹⁴ 2) testimonios de usuarios, promotores y evaluadores, recogidos mediante las entrevistas individuales semi-estructuradas y la encuesta ya mencionada; y 3) informes de evaluación posteriores relativos al mismo país, programa o estrategia. Los documentos revisados, con una referencia a la fuente que ha permitido acceder a ellos, son listados en el anexo 2.

¹⁴ La revisión de Internet para la identificación de documentos relevantes fue realizada entre el 15 de enero y el 15 de abril de 2015, utilizando el título de cada evaluación como palabras clave en una búsqueda con google, centrada en las cinco primeras páginas de respuestas.

Los resultados del análisis permitieron identificar “indicios” y “evidencias” de utilización (de distinto tipo). Los “indicios” son vinculaciones lógicas pero no explícitas entre un hallazgo o recomendación de la evaluación y un aprendizaje o acción de mejora posterior, documentado o referido por un informante clave. Las “evidencias” corresponden a referencias explícitas y claras a la evaluación como fuente de la acción o el aprendizaje institucional, idealmente identificadas a partir de más de una fuente.

La tabla 2 resume el método de investigación.

Tabla 2. Resumen del método de investigación

	1. El sistema de evaluación	2. Utilización de las evaluaciones
Tipo de investigación	Descriptiva; evolución temporal; evaluación comparativa con casos, estándares y prácticas internacionalmente reconocidas; meta-evaluación.	Exploratoria.
Unidades de análisis	Organización institucional del sistema de evaluación, con especial referencia al MAEC y la AECID, desde 1998 hasta 2014. Ejercicios de evaluación seleccionados, realizados entre 1998 y 2013, considerando procesos y productos durante las fases de diseño y ejecución.	Planes, estrategias, programas, proyectos e instrumentos con referencias explícitas a evaluaciones o con alguna vinculación implícita.



2. SOBRE LOS USOS DE LA EVALUACIÓN Y EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

	1. El sistema de evaluación	2. Utilización de las evaluaciones
Fuentes de información	<p>Primarias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entrevistas en profundidad con informantes clave.• Encuesta de usuarios potenciales. <p>Secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Documentos de política, planes e informes de evaluación, de la Cooperación Española y de otras cooperaciones.• Informes sobre sistemas de evaluación y utilización en otros países.• 102 informes y 56 términos de referencia correspondientes a 90 procesos de evaluación.	<p>Primarias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entrevistas en profundidad con informantes clave.• Entrevistas semi-estructuradas con usuarios potenciales.• Encuesta de usuarios potenciales. <p>Secundarias:</p> <ul style="list-style-type: none">• Documentos de planificación y estrategia.• Informes de evaluación (con referencias a la utilización de evaluaciones anteriores).• Informes de síntesis, meta-evaluaciones y otros reportes de capitalización de enseñanzas de las evaluaciones.

Fuente: elaboración propia.

El diseño de esta investigación tiene una limitación fundamental, pues no permite realizar una correlación entre las características de los procesos de evaluación en cuanto a su utilidad potencial y la efectiva utilización de los mismos. Esto parte de una dificultad conceptual relacionada con la cantidad de factores que influyen sobre las decisiones, con la intangibilidad de lo que podría ser denominado como “cultura de evaluación” y con la diversidad de maneras posibles de utilización de la evaluación, que van más allá del uso instrumental directo. Hay además una dificultad metodológica, pues resulta muy complejo aislar las variables que determinarían una mayor probabilidad de utilización en procesos de evaluación que implican diferentes fases, numerosos actores y usuarios potenciales, así como una extensión en el tiempo difícil de precisar.

Estas cuestiones no son exclusivas de este estudio, lo que se refleja en los infructuosos intentos por definir una teoría general sobre la utilización de la

evaluación, pese a los esfuerzos de autores como Cousins y Leithwood (1986) o Kirkhart (2000). La siguiente cita de Carol Weiss sintetiza esta dificultad:

“Solíamos hacer estudios empíricos para identificar las correlaciones del uso; estudiábamos las características de los estudios, las características de los usuarios potenciales y las estrategias de comunicación asociadas con una mayor utilización de los resultados. Nos hemos dado cuenta, sin embargo, de cuán complicado es el fenómeno de la utilización y cuán diferentes pueden ser las situaciones y las agencias. También somos conscientes de la existencia de interacciones de un nivel más alto entre las características del estudio, el evaluador, el contexto y los métodos de comunicación empleados. Es por estas complejidades por lo que es conceptual y teóricamente difícil reducir estos elementos a un grupo de variables cuantitativas. Los viejos estudios que trataban de aislar unas pocas claves para la utilización han pasado de moda. Lo que hemos aprendido en la última década proviene sobre todo de la experiencia” (Weiss, 1998, pág. 23, traducción propia)

En el sentido de lo sugerido en esta cita, la contribución de esta investigación es esencialmente el aporte de algo más de información sobre experiencias de evaluación y utilización en la Cooperación Española.

Una segunda limitación tiene que ver con la representatividad de los casos analizados y la posibilidad de extrapolar las conclusiones del estudio. Informes recientes de la Cooperación Española demuestran que se ha evaluado mucho, aunque la disponibilidad pública de los resultados sea parcial. Es necesario reconocer, entonces, que esta investigación se basa en una muestra necesariamente limitada, compuesta por las evaluaciones que han sido incluidas en la base de datos lanzada en abril de 2014 (esencialmente, las evaluaciones centralizadas y las de otros actores que han autorizado su difusión por este medio). Esta muestra incluye la totalidad de las evaluaciones promovidas por el MAEC desde 1998 hasta 2013 y un porcentaje



relativamente importante de aquéllas promovidas por la AECID; en este caso la mayoría de los estudios disponibles son posteriores a 2011.¹⁵

La Cooperación Española incluye a otros actores relevantes además del MAEC y la AECID, tanto públicos como de la sociedad civil. La decisión práctica de no analizar la utilización de la evaluación en algunos de ellos, especialmente en el caso de las ONGD, es una insuficiencia clara de este estudio, parcialmente compensada por el trabajo de Larrú y Méndez (2013). En el mismo sentido, tampoco fue posible analizar la gran cantidad de evaluaciones producidas en el marco de la política de cooperación multilateral de España, especialmente aquéllas relacionadas con proyectos financiados por el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El número reducido de personas entrevistadas y su localización es otro elemento que afecta la validez externa de los resultados de la investigación. El hecho de que la mayor parte de las entrevistas a usuarios potenciales haya correspondido a personal de la Cooperación Española genera un sesgo a las conclusiones y ha impedido realizar una indagación más profunda sobre la utilización de la evaluación en las políticas y programas de los países asociados. En un mismo sentido, la encuesta realizada no ha pretendido generar estadísticas representativas para el conjunto de usuarios potenciales de evaluaciones en la Cooperación Española. Esto habría requerido la elaboración de una estrategia de muestreo a partir de un universo sólo parcialmente conocido. La opción metodológica fue, una vez más, guiada por consideraciones prácticas, centradas en la posibilidad de hacer una difusión amplia del cuestionario a partir de las redes de la DEGCO. Es de suponer que las respuestas

¹⁵ Aunque no existen datos precisos, la información incluida en los informes anuales de evaluación de la Cooperación Española correspondientes a 2009 y 2010 sugieren que la AECID (en Madrid y a través de las OTC) habría promovido unas 40 evaluaciones por año. Si se extrapola esta cifra al periodo 2009-2013, podría estimarse un total 200 evaluaciones operativas gestionadas por la Agencia en ese quinquenio. El análisis en profundidad incluyó todas las evaluaciones realizadas en esas fechas incluidas en la base de datos de la Cooperación Española (51), un 25% del total estimado.

corresponden a personas motivadas para enviar sus opiniones y percepciones, por lo que no es posible realizar ningún tipo de extrapolación.

La tercera limitación está relacionada con el acceso a la información. La búsqueda de documentos en Internet implica, como es evidente, una reducción del universo posible de fuentes de información aceptada por motivos prácticos y por la complejidad de acceder a archivos dispersos, en instituciones e incluso países diferentes. No ha sido posible revisar, asimismo, los términos de referencia de todas las evaluaciones, así como muchos otros documentos elaborados por los equipos de evaluación para presentar resultados de manera interna pues estos no suelen ser públicos. Las versiones electrónicas de los documentos no incluyen, por lo general, los anexos (aunque estos sean mencionados en el texto), lo que ha condicionado la valoración de este criterio en la meta-evaluación. En algunos casos, el análisis del proceso evaluativo en su conjunto se ha basado en los informes ejecutivos extensos, que no incorporan algunos elementos clave para la utilización (como resúmenes).

A todo lo anterior se suma el pasado del investigador, que ha participado en los orígenes del sistema de evaluación y en algunas de las primeras evaluaciones analizadas. Sin embargo, a pesar de todas estas situaciones, la investigación es un aporte original a un campo que seguramente se beneficiará de más estudios en profundidad en el futuro inmediato. La voluntad y capacidad de la DEGCO para publicar este tipo de trabajos en su colección EGES contribuye de forma sustantiva con este fin.



3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Este capítulo presenta elementos de progreso y puntos críticos en el proceso de institucionalización de la evaluación en la Cooperación Española, considerando su influencia sobre la utilidad de estos ejercicios para el aprendizaje y la toma de decisiones. El foco, como en todo el documento, se situará en la Administración General del Estado, iluminando especialmente al MAEC y la AECID.

El análisis abarca distintos aspectos de la institucionalidad, desde la definición de políticas, procedimientos y estructuras administrativas, hasta la capacidad de gestión. Como referencia general, se han incluido observaciones con respecto a procesos homólogos de institucionalización en otros países de la OCDE, que pueden servir como parámetro para la comparación.

Formalmente, el origen de la institucionalización de la evaluación en la Cooperación Española puede situarse en el año 1988, cuando se creó la OPE en el marco de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). La OPE tenía nivel orgánico de Subdirección General y el mandato de realizar *“tanto la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, como la preparación de sus correspondientes Memorias para la evaluación de la situación resultante de aquéllos”*.¹⁶ En la década siguiente, sin embargo, la OPE se dedicó, esencialmente, a la preparación de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) y sus informes de seguimiento, a la gestión del programa de cofinanciación para

¹⁶ Artículo primero, inciso cuatro, del Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los Organismos autónomos adscritos a la misma.

proyectos de ONGD y a la provisión de estadísticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al CAD, al que España se incorporó en 1991. La OPE no produjo ni gestionó en este periodo ningún análisis que pueda ser considerado como una evaluación en sentido estricto, aunque la AECI sí encargó algunas evaluaciones cuyos informes no están disponibles públicamente.

La situación cambió de forma sustancial en 1998, año de promulgación de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. La nueva ley estableció en su artículo 19.4 las competencias de la SECIPI, señalando que ésta *“evaluará la Política de Cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y eficacia alcanzados, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados.”*

Contemporáneamente a los últimos momentos en la discusión de esta ley, cuyo debate parlamentario se prolongó durante casi un año, la OPE comenzó un proceso interno de transformación, transfiriendo a la AECI la gestión de las subvenciones para ONGD y asumiendo la responsabilidad de desarrollar evaluaciones estratégicas para la Cooperación Española. La instrucción del entonces Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica fue que el sistema de evaluación debería estar operativo en el momento de aprobación de la Ley (Montalbán Carrasco, 1999, pág. 273), para lo cual se produjo una asignación de recursos de 31 millones de pesetas en 1998 (aproximadamente 186 mil euros) y una previsión de 50 millones para 1999 (unos 300 mil euros).¹⁷ La OPE encargó entonces la elaboración de un documento

¹⁷ El gasto efectivo en evaluaciones fue finalmente de 23 millones de pesetas en 1998 y de 37 millones en 1999 (MAE, 2001, pág. 3 y 4).



de metodología para orientar la realización de las evaluaciones, que fue publicado en junio de 1998 (MAE, 1998) y elaboró un primer plan anual de evaluaciones que incluía cuatro ejercicios. La metodología sería continuada con un segundo volumen completado tres años más tarde (MAE, 2001).

Entre 1998 y 2003 se sucedieron los planes anuales de evaluación gestionados por la OPE, con presupuestos crecientes. En este periodo la Oficina promovió y publicó quince evaluaciones de diverso tipo, en su mayor parte a cargo de empresas externas de consultoría seleccionadas mediante convocatorias públicas de propuestas. La serie de publicaciones “Informes de Evaluación” tuvo continuidad en administraciones posteriores.

El cambio de gobierno del año 2004 significó una revalorización de la política de cooperación para el desarrollo que tuvo diversas consecuencias. El esfuerzo presupuestario en AOD se duplicó en cinco años, pasando del 0,24% del ingreso nacional bruto en 2004 al 0,46% en 2009 (OCDE, 2011). El Ministerio de Asuntos Exteriores fue renombrado como “Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación” en junio de 2004 y el año siguiente se elevó el rango de la entidad a cargo de la evaluación, desde Subsecretaría General (de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo) a Dirección General (de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, conocida como DGPOLDE). En esta Dirección General se instauró una división específica para ocuparse de las tareas de evaluación. Una de las primeras tareas de la DGPOLDE fue encargar la realización de un manual práctico de gestión de evaluaciones, que fue publicado en 2007 (MAEC, 2007a). También en 2007 la DGPOLDE editó un folleto denominado “La Política de Evaluación en la Cooperación Española” (MAEC, 2007b) que desarrollaba las competencias de esta Dirección General para programar, coordinar y dar seguimiento a evaluaciones estratégicas, emitir recomendaciones para la mejora de las intervenciones, difundir resultados de la

evaluación, elaborar herramientas metodológicas, participar en redes y coordinar el intercambio de información con los organismos de la Cooperación Española, especialmente Comunidades Autónomas y Entidades Locales, velando en todo momento por la calidad y coherencia del sistema. En este documento se planteaba que el objetivo general de la evaluación era el incremento de la calidad de la ayuda, para lo cual resultaba imprescindible retroalimentar sus resultados en el proceso de planificación. Los principios orientadores de esta política eran la participación de los actores, el aprendizaje, la utilidad, la transparencia y la independencia.

Mientras tanto, el órgano ejecutor de la política de cooperación cambió su nombre a Agencia Española de Cooperación Internacional *para el Desarrollo* (AECID) y, con la aprobación de su estatuto en 2007, se adecuó a la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. El primer contrato de gestión de la AECID bajo la nueva normativa, para el año 2009, señalaba que el Gabinete Técnico de la Agencia tendría la función de *“coordinación y gestión de las evaluaciones de las distintas intervenciones de las diferentes unidades de la AECID, en coherencia con las metodologías y procedimientos de la cooperación española y en estrecho contacto con las unidades competentes del MAEC”,* así como de *“enlace con la DGPOLDE en materia de planificación, seguimiento y evaluación y garantía de la coherencia entre el nivel estratégico y el operativo.”* Anteriormente, ya se había establecido un nuevo mecanismo para la cofinanciación de programas de ONGD a través de convenios plurianuales que incluían la obligatoriedad de una evaluación intermedia independiente.

Hacia finales de la década de 2000 la Cooperación Española emprendió el primer intento sistemático de recuperar información sobre el conjunto de las evaluaciones realizadas por distintos agentes del sistema, a través de un cuestionario telemático dirigido a ONGD, los departamentos y OTC de la AECID, otros ministerios,



comunidades autónomas, entidades locales y fondos locales de cooperación. La información fue presentada en dos informes anuales, uno para 2009 (MAEC, 2010) y otro para 2010 (MAEC, 2012b). Estos informes reportaron que se habrían realizado unas 1.500 evaluaciones entre 2005 y 2010, dos tercios de ellas en los dos últimos años del periodo.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 2011 se produjo una nueva reestructuración del MAEC. Se restableció entonces la SECIPI, de la que depende la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), con rango de Subsecretaría. La División de Evaluación de Políticas de Desarrollo y Gestión del Conocimiento es parte de la SGCID. La SECIPI lideró en este periodo un proceso de reflexión y consulta para elaborar un nuevo documento de política de evaluación que, partiendo de un diagnóstico de limitaciones y desafíos, definió las funciones, principios, enfoques y marco institucional de la evaluación en la Cooperación Española, estableciendo además un mecanismo de planificación bienal y la obligación de presentar informes anuales (MAEC, 2013a).

En 2013 la SGCID publicó también el plan bienal de evaluaciones 2013-2014 (MAEC, 2013b), actualizado en marzo del año siguiente (MAEC, 2014a) y, en junio de 2014, el informe anual correspondiente a 2013 (MAEC, 2014b). El plan incluyó por primera vez al conjunto de evaluaciones programadas en distintos estamentos del sistema y no solamente las evaluaciones centralizadas. Este conjunto comprendía evaluaciones operativas de proyectos y programas gestionados por la AECID, evaluaciones sujetas a regulaciones específicas en el marco del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento o los convenios con ONGD, así como otras actuaciones de sistematización. El plan indicaba también, a título informativo, las previsiones de evaluación de otros ministerios y de la cooperación descentralizada, sin pretensiones de exhaustividad. En 2015 se publicó el plan para 2015 y 2016.

Esta descripción de la evolución temporal de la función de evaluación en la Cooperación Española demuestra patrones de continuidad y consolidación, aunque irregulares y vinculados con los vaivenes de la política de cooperación.

Una primera constatación es que el documento de política de 2013 es mucho más claro y detallado que el folleto de 2007 y que las consideraciones dispersas en otros documentos (incluyendo documentos normativos generales y de metodología), lo que constituye una base necesaria para el desarrollo del sistema (analizada en la sección 3.1). El hecho de que la evaluación comenzara a figurar de manera prominente en los planes directores de la Cooperación Española ha sido también un progreso importante, pues proporciona el soporte político necesario para que esta actividad pueda cumplir su propósito fundamental de contribución al aprendizaje y la mejora, en todos los niveles.

En segundo lugar, la organización administrativa y la capacidad institucional para la ejecución de la política han experimentado altibajos al tiempo que se producían los cambios de gobierno, con repercusiones en la ubicación en el organigrama de la unidad responsable de evaluación, en la asignación de recursos para la labor y en el anclaje institucional de la función en la AECID (sección 3.2).

En cuanto a la planificación, los planes bienales de evaluación representaron un paso adelante con respecto a los esfuerzos precedentes, tanto por ser públicos (los de años anteriores, cuando han existido, no han sido publicados) como por su pretensión de abarcar más ejercicios que los gestionados por la unidad central de evaluación del MAEC, aunque persistan cuestionamientos acerca de la identificación y selección de las evaluaciones con criterios estratégicos y centrados en la utilización (sección 3.3).

El desarrollo de procedimientos de gestión alineados con las directrices del CAD y la experiencia internacional fue la estrategia inicial de institucionalización de la evaluación adoptada por la Cooperación Española. En este terreno es posible observar



3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN

una línea de continuidad y un intento de servir de guía para otros actores del sistema, especialmente a partir del manual de gestión de 2007, lo que debería facilitar el control de calidad. Desde otro punto de vista, la situación podría ser considerada como de estancamiento, ya que no se ofrecieron desde la administración lineamientos metodológicos diferentes para impulsar otro tipo de evaluaciones, por ejemplo para valorar con mayor precisión y científicidad el impacto de las intervenciones (sección 3.4).

Para el objetivo de esta investigación es esencial avanzar en un análisis más profundo de la capacidad del sub-sistema de evaluación para promover la utilización y el aprendizaje institucional, gestionando adecuadamente las respuestas de gestión, los conocimientos generados y la comunicación de los resultados, más allá de la publicación sistemática de informes (sección 3.5).

3.1. Una política de evaluación moderna y adecuada, pero poco conocida

De acuerdo con información proporcionada por el CAD de la OCDE, todos los países miembros de este Comité tienen algún tipo de documento que expresa un mandato para evaluar la cooperación internacional y el 70% posee un documento específico de política sobre este tema (OCDE, 2010, pág. 19 y 20). Estos documentos definen el papel y la ubicación de la evaluación en el sistema de cooperación internacional, así como las instituciones responsables de llevar la política a la práctica (especialmente, la unidad central de evaluación). La mayor parte de los documentos de política define también la manera en que se prevé el uso y la difusión de los resultados de las evaluaciones, así como los estándares de calidad aplicables y el sistema de respuesta de gestión.

La política de evaluación de la Cooperación Española de 2013 contiene estos elementos y otorga prioridad a la utilización. El documento señala en su prólogo,

suscrito por el Secretario General de Cooperación Internacional y para el Desarrollo, que *“la evaluación debe alimentar la toma de decisiones y debe facilitar una mayor transparencia y rendición de cuentas, teniendo en cuenta los diferentes públicos e intereses. Por esta razón, aunque la evaluación no es la única fuente de conocimiento y aprendizaje, la Cooperación Española necesita fortalecer su función evaluadora para generar información sólida que nos permitan (sic) valorar si estamos haciendo lo correcto, si lo estamos haciendo bien y si habría maneras de hacerlo mejor”* (MAEC, 2013a, pág. iv). El documento señala el principio de utilidad al mismo nivel y con la misma claridad que otras políticas recientes de países de su entorno, como la de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD, 2013), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 2011), o el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, 2013a).

Todos los documentos de política de evaluación incluyen información sobre los arreglos institucionales necesarios para su ejecución, determinando las responsabilidades de las unidades centrales de evaluación, que puede estar situadas en el ministerio de asuntos exteriores (es el caso, por ejemplo, de Austria, Finlandia, Italia o los Países Bajos) o en la agencia de cooperación (por ejemplo, en Australia, Canadá, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Portugal o el Reino Unido).¹⁸ Algunos países tienen unidades de evaluación de similar jerarquía pero con funciones específicas en distintos emplazamientos (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón), normalmente coordinadas mediante un comité de alto nivel o un grupo de trabajo *ad hoc*.

Con respecto al mandato de iniciar y gestionar evaluaciones, algunos modelos tienden a la concentración (Francia), mientras que otros alientan la desconcentración

¹⁸ La información sobre los arreglos administrativos en países y organizaciones proviene en su mayor parte del análisis sobre la evaluación en las agencias de desarrollo realizado por el CAD a principios de esta década (OCDE, 2010b), actualizado con información más reciente de las páginas de Internet de los países.



(Estados Unidos), llegando incluso a quitar a las unidades centrales toda responsabilidad en este sentido (Reino Unido). En los modelos más desconcentrados, las unidades centrales tienen mayores responsabilidades y, en general, capacidad, para promover la utilización de las evaluaciones a través de la gestión de conocimientos, la realización de meta-evaluaciones y la interlocución directa con responsables políticos, gerentes y técnicos acerca de las enseñanzas y recomendaciones relevantes.

El caso del Reino Unido es paradigmático de esta tendencia, pues el Departamento de Evaluación de DFID ha dejado de promover la realización de evaluaciones para concentrarse en tareas de asesoramiento y formación del personal, asegurar el alineamiento entre las prioridades políticas y las evaluaciones que se realizan y promover la utilización de las evidencias que surgen de las evaluaciones en temas clave, como punto focal para generar sinergias y promover el aprendizaje en todas las áreas de la organización. La gestión de evaluaciones es responsabilidad exclusiva de las unidades operativas de DFID, en Londres y en los países asociados, que tienen la decisión sobre qué evaluar, la capacidad de asignar recursos, realizar los contratos, supervisar y responder a las evaluaciones, utilizando los mecanismos formales de control de calidad establecidos. Esto hace que la evaluación se integre de manera plena en los ciclos de programación y de los proyectos. La delegación de responsabilidades de gestión de evaluaciones, apoyada mediante la formación de especialistas en el tema en cada una de las oficinas operativas, incrementa la capacidad de la unidad central para las tareas vinculadas con su utilización y aprovechamiento.

Para la realización de estudios estratégicos no vinculados directamente con los planes de trabajo de las unidades operativas se ha establecido un Comité Independiente sobre Impacto de la Ayuda (ICAI) que, desde 2011, tiene el mandato de supervisar la política de cooperación del Reino Unido, con el propósito de maximizar su

impacto. El ICAI reporta directamente al Parlamento y proporciona asistencia a DFID y otros departamentos del gobierno mediante recomendaciones específicas, a las que hace seguimiento. Los estudios que gestiona el ICAI son realizados por un consorcio internacional de empresas de consultoría y centros de investigación especializados.¹⁹

En España, desde 1988 hasta 2004 la responsabilidad de la evaluación estuvo situada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en la misma oficina a cargo de la planificación, la OPE. Ya se ha señalado que fue a partir de 1998 cuando esta oficina comenzó a realizar actividades de evaluación homologables con las de otros donantes internacionales. En 2004 se creó una división específica de evaluación dentro de la Dirección General, con funciones de unidad central del sistema, cuyas funciones eran detalladas en el documento de política del año 2007.

El nuevo documento de política de evaluación de la Cooperación Española elaborado durante el año 2012 y publicado en junio de 2013 es mucho más explícito y claro en la definición de la posición y las funciones de la unidad central, denominada División de Evaluación y Gestión de Conocimiento. La DEGCO debe ocuparse de la programación y seguimiento de evaluaciones de todos los niveles, coordinando la actuación de otras instituciones —especial pero no únicamente la AECID— y tiene una responsabilidad explícita de gestión de evaluaciones relativas al ámbito de competencia de la SGCID, especialmente del Plan Director, las estrategias sectoriales y transversales, los marcos de asociación país, así como las evaluaciones conjuntas. La DEGCO tiene también la función de emitir recomendaciones para mejorar las intervenciones de cooperación y gestionar conocimientos derivados de la evaluación

¹⁹ Es importante notar la existencia de un debate acerca del papel del ICAI y los informes que produce, ya que especialistas y funcionarios de cooperación del Reino Unido han indicado que no cumplen con los criterios generales de una evaluación. Esto ha llevado a que, como conclusión de su revisión trienal en diciembre de 2013, se sugiriera eliminar la realización de evaluaciones en su descripción de funciones. Véase https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266693/ICAI-triennial-review-public-report-dec13.pdf (recuperado el 8 de enero de 2015).



(objetivo directamente relacionado con la utilización), así como para fortalecer el sistema de evaluación de la Cooperación Española y participar en redes internacionales.

La política de 2013 también establece una Unidad de Evaluación en la AECID, principal organismo ejecutor de la política de cooperación de España, que reportaría directamente a la dirección de la Agencia. Se adopta, así, un modelo dual frecuente en varios países miembros del CAD para incrementar el número de evaluaciones, acercando la gestión de estos ejercicios a las unidades ejecutoras de proyectos y programas. Ambas unidades, en la AECID y en la SGCID, deberían trabajar de manera articulada en el marco del Subgrupo de Evaluación, creado como parte del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC) de la Agencia, para la inclusión de evaluaciones de la AECID en el Plan Bienal de Evaluaciones, el seguimiento y control de calidad, la gestión de conocimiento y difusión de informes, el fortalecimiento de capacidades y la participación en evaluaciones conjuntas y redes.

Considerando el gran número de actores que realizan actividades de cooperación internacional en España, la política de evaluación incluye también mecanismos de coordinación con otras entidades de la Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas y Entidades Locales y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, este documento señala también la necesidad de asegurar una adecuada coordinación entre la SGCID y el Ministerio de Economía y Competitividad para la evaluación de los programas de conversión de deuda, así como de las contribuciones de España a fondos multidonantes, fondos multilaterales e Instituciones Financieras Internacionales.

En conclusión, el arreglo institucional propuesto en el documento de política de evaluación de la Cooperación Española para 2013 es, en lo que se refiere a la gestión de evaluaciones, “mixto”. La DEGCO estaría a cargo de evaluaciones estratégicas

mientras que la Unidad de Evaluación de la AECID coordinaría las evaluaciones de programas y proyectos puntuales, promovidas en su mayoría directamente en los países socios (mediante las OTC). Las distintas redes de puntos focales y mecanismos de interlocución facilitarían la promoción de evaluaciones de programas de otros ministerios, de la cooperación descentralizada e incluso de actores de la sociedad civil.

La desconcentración de la responsabilidad sobre un buen número de ejercicios de evaluación podría favorecer la utilización por la cercanía institucional entre las unidades de gestión de las evaluaciones y quienes deberían considerarlas para el aprendizaje y la mejora. Las evaluaciones estratégicas, gestionadas por la propia SGCID a través de la DEGCO, alimentarían directamente las decisiones políticas asumidas en el nivel de la SECIPI y el Ministerio, mientras que la apropiación de las evaluaciones de programas y proyectos en la AECID y en otras instituciones sería más fácil al ser aquéllas gestionadas de manera interna.

Adicionalmente a la definición del aprendizaje como un objetivo y de la utilización como un principio y a la asignación de responsabilidades institucionales sobre estos temas, algunos documentos de política incluyen procedimientos y mecanismos que facilitan la utilización, distinguiendo entre distintos tipos de uso. Este es el caso, por ejemplo, en Francia o el Reino Unido.

La política de evaluación de la Cooperación Española tiene también un capítulo sobre calidad y seguimiento de las evaluaciones, en el cual se plantea que la SGCID debe desarrollar un sistema que incluya: 1) respuestas de gestión que den lugar a planes de mejora, a ser publicadas junto con los informes de evaluación; y 2) la preparación de un informe anual retrospectivo. En la sección sobre comunicación y aprendizaje, la política plantea la publicación de los informes y otros documentos vinculados con la evaluación en un sitio de Internet y el desarrollo de una estrategia de difusión en coordinación con la AECID. Para la gestión de conocimientos derivados de



la evaluación, la política propone una base de datos de acceso público, ejercicios de sistematización del acervo acumulado, el fomento de la investigación sobre el tema, la participación activa en asociaciones y redes de evaluación y la celebración periódica de cursos, seminarios y otras actividades de formación, intercambios de experiencias y reflexión.

En conclusión, la política de evaluación en España incluye la idea de las respuestas de gestión como herramienta principal para fomentar el uso instrumental, como sucede en el caso del Reino Unido, Noruega y muchos otros países miembros del CAD. Este es, sin embargo, el único procedimiento establecido con este fin en la política, que no menciona otros mecanismos posibles, por ejemplo relacionados con la participación de usuarios potenciales en la redacción de términos de referencia o con el seguimiento de las recomendaciones. Como es el caso también en otros países, la política incluye un número más importante de procedimientos vinculados con la publicación y difusión de las evaluaciones, relacionados con una utilización conceptual o simbólica, como el informe anual, las meta-evaluaciones, la base de datos, los planes de comunicación, las presentaciones y la participación en redes. Finalmente, la política hace referencia explícita a la necesidad de coordinar con la AECID en Madrid, pero no menciona el papel de otras dependencias importantes, especialmente las OTC y las secretarías de estado con responsabilidad geográfica en el propio MAEC, susceptibles de aprender a partir de la evaluación o de contribuir a la gestión de conocimientos. Tampoco se hace referencia a la participación de instituciones de países asociados.

Un prerequisite para el cumplimiento de los principios de una política, en este caso de evaluación, es que quienes tienen la responsabilidad de aplicarla la conozcan. La política de evaluación diseñada para la Cooperación Española se adecua al sistema general, una de cuyas características es la existencia de múltiples actores, de la administración central y la descentralizada, públicos y privados, que desarrollan

iniciativas de ayuda internacional. La unidad central de evaluación en el MAEC tiene, así, una serie de funciones en el sistema, entre las que se cuenta la promoción de un tipo de evaluaciones (centralizadas), mientras que las unidades operativas tienen la responsabilidad no sólo de ejecutar acciones concretas sino también de impulsar sus evaluaciones. Por ello es útil que conozcan los principios y mecanismos establecidos en la política de evaluación.

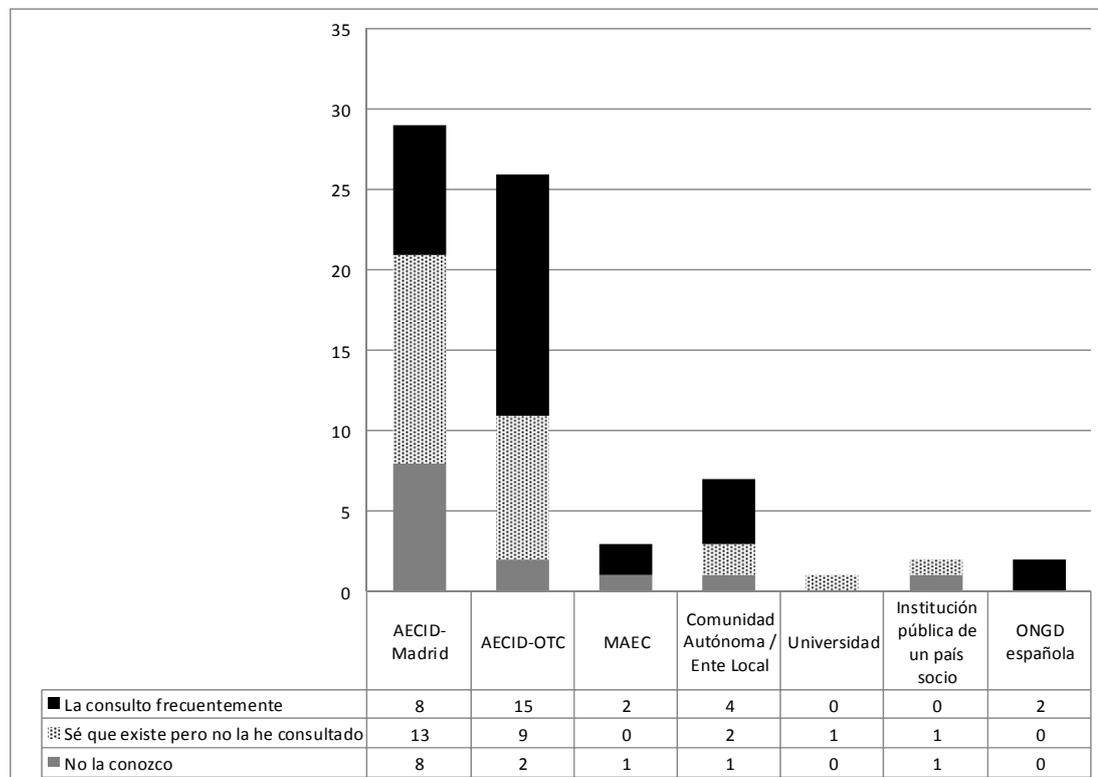
La política de evaluación fue presentada públicamente, en conjunto con el Plan Bienal 2013-2014, en el mes de julio de 2013. Sus contenidos fueron explicados en actividades de formación desarrolladas en conjunto por la SGCID y la AECID desde entonces, así como por canales informales. La propia formulación de la política fue un proceso participativo en el que intervinieron la mayor parte de los agentes del sistema de Cooperación Española, por lo que podría deducirse un nivel de conocimiento importante.

Es indudable que el conocimiento de la política en la SGCID es profundo, en parte por haber sido responsable de su diseño. La DEGCO tiene también la responsabilidad de rendir cuentas sobre la aplicación de la política, tanto hacia las instancias directivas del Ministerio como hacia el Parlamento.

La situación en la AECID es diferente. Aunque más del 80% de las personas que han respondido la encuesta de usuarios potenciales realizada como parte de esta investigación (57 de 70) declararon conocer la política de evaluación, sólo 31 (el 44%) indicaron que la consultan con frecuencia, la mayor parte en las OTC. De las 13 personas encuestadas que han respondido que desconocen la política, 10 trabajan en la AECID, 8 en su sede de Madrid y 2 en distintas oficinas en el terreno (gráfico 2).



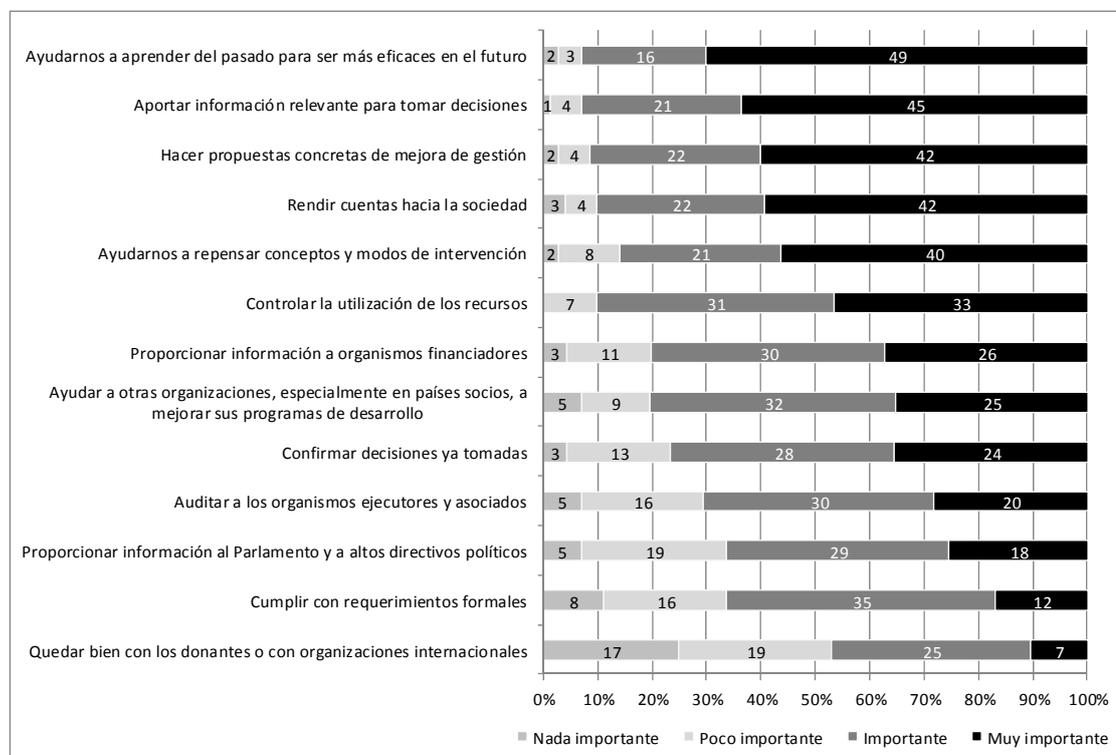
Gráfico 2. Conocimiento de la política de evaluación de 2013



Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 8.

Aunque el desconocimiento relativo en la Agencia resulte preocupante, existe también entre los usuarios potenciales de evaluaciones de la Cooperación Española la percepción de que el propósito fundamental de estos ejercicios es el aprendizaje, la generación de información relevante para la toma de decisiones y hacer propuestas de mejora de gestión, así como la rendición de cuentas hacia la sociedad (gráfico 3). Estos resultados demuestran que la mayor parte de las personas que han respondido a la encuesta tendrían una visión clara de la utilidad potencial de las evaluaciones para sus tareas cotidianas, en línea de lo establecido por la política de evaluación de la Cooperación Española del año 2013.

Gráfico 3. Importancia de propósitos de la evaluación para usuarios potenciales



Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 10.

Por el escaso número de respuestas recibidas de otras organizaciones (cooperación descentralizada, ONGD) no es posible estimar el nivel de conocimiento entre estos actores, aunque esto sería menos relevante pues la política de evaluación de la Cooperación Española se aplica especialmente a las acciones de cooperación impulsadas desde la SECIPI. Para el resto de actores, la política plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación, complementariedad y trabajo conjunto, a través de redes e instancias para intercambiar experiencias, buenas prácticas y métodos de trabajo. En la sección siguiente se presenta una revisión de la capacidad



de la unidad central del sistema de evaluación para cumplir con el mandato que le asigna la política, así como de otros actores principales de la Cooperación Española.

3.2 Capacidad para la evaluación, ¿capacidad para el aprendizaje?

De nada sirve tener la mejor de las políticas si no existe en el sistema de cooperación la capacidad necesaria para llevarla a la práctica. Esto implica contar con los recursos financieros y humanos necesarios para asegurar la realización de evaluaciones y su aprovechamiento, así como oportunidades de formación continua del personal dedicado a esta tarea.

En este sentido, la situación de la Cooperación Española es preocupante.

El presupuesto promedio gestionado por una unidad central de evaluación de un país miembro del CAD era en 2009 de 2,4 millones de dólares de Estados Unidos, unos 2 millones de euros, equivalente al 0,16% del total de la AOD. El gasto promedio de una agencia de desarrollo en evaluación (considerando evaluaciones gestionadas por otras unidades además de la central) era en ese año de 5,1 millones de dólares, unos 4,3 millones de euros (OCDE, 2010, pág. 22). Datos más recientes de DFID muestran que la mediana del costo de las evaluaciones realizadas en 2012 y 2013 fue de 100 mil libras esterlinas, casi 130 mil euros (DFID, 2013, pág. 12). En este mismo periodo, el presupuesto del Departamento de Evaluación de DFID incluía solamente 100 mil libras esterlinas para trabajos vinculados con el control de calidad y medio millón de libras esterlinas para capacitación (DFID, 2013, pág. 12).

En términos de recursos humanos, las unidades centrales de evaluación de los miembros del CAD empleaban en ese año, en promedio, a 19 personas, siendo la mediana de 15 y el mínimo de 3. Con estos recursos, las unidades centrales de evaluación producían una media de 19 evaluaciones por año (OCDE, 2010, pág. 22). En

los modelos de gestión desconcentrados un número elevado de personas de los departamentos operativos desarrolla tareas de evaluación. En el Reino Unido, por ejemplo, se estableció en 2013 un cuerpo de personal acreditado (en cuatro niveles, con distinta capacidad y responsabilidad) para gestionar evaluaciones, que contaba en ese año con 131 personas. Al mismo tiempo, se crearon 42 puestos de asesores en evaluación (incluyendo trece en países de África y cinco en países de Asia) y se capacitó a 346 personas entre 2011 y 2013 (DFID, 2013, pág. 2). Esto llevó, por ejemplo, a que se desarrollaran estrategias específicas de evaluación en 19 oficinas de país o regionales (DFID, 2013, pág. 5).

En España, en 2009, el presupuesto de la unidad central de evaluación era el más bajo registrado por el CAD, con 458 mil dólares de Estados Unidos, equivalentes al 0,02% de la AOD. Esta cifra no recogía los recursos utilizados por la AECID y otros ministerios para financiar la realización de evaluaciones. En ese año la unidad central contaba con una directora, tres asesores de evaluación y una persona de apoyo, gestionando 2 o 3 evaluaciones por año (OCDE, 2010, pág. 109). Cabe señalar que en 2009 España ya sufría los efectos de la crisis financiera internacional que afectaría seriamente los presupuestos generales del Estado y en particular los recursos destinados a la política de cooperación al desarrollo.²⁰

La situación no era mejor en otras organizaciones del sistema español de cooperación internacional (ONGD, otros ministerios, Comunidades Autónomas y Entes

²⁰ La evaluación intermedia del tercer Plan Director, publicada en 2009, destacaba la insuficiencia de recursos para la evaluación: “... a pesar de los avances recientes en esta materia, durante el diseño y la implementación del (tercer Plan Director), la División de Evaluación de DGPOLDE ha tenido que enfrentar sus retos con escasa fortaleza orgánica e institucional. Esta situación no se corresponde con el alto perfil del discurso sobre la importancia de la evaluación en la agenda de eficacia. Esto ha llevado a una situación como la mostrada en el informe del CAD sobre capacidades en evaluación de los países donantes, en el que España es el país con menores recursos para evaluación (en términos absolutos) y con el ratio más bajo en el índice referido a recursos en evaluación en relación con el volumen de AOD (en términos relativos) de todos los socios. Hace falta un claro compromiso y un esfuerzo continuado y de medio/largo recorrido para asentar la utilidad y la necesidad de la función de evaluación...” (pág. 54).



Locales), donde la evaluación era asumida como una función relativamente marginal, con un presupuesto medio por evaluación inferior a once mil euros (MAEC, 2012b, pág. 18).

No existen datos fehacientes posteriores a esos años acerca del gasto total en evaluación en la Cooperación Española. De hecho, ni el MAEC ni la AECID cuentan con presupuestos específicos para esta función. En el caso del Ministerio, las evaluaciones centralizadas son financiadas con cargo al presupuesto general de la SGCID, es decir la secretaría general de la que depende la DEGCO. La SGCID desarrolla además funciones de planificación y coordinación, que incluyen la elaboración de los planes directores y los PACI,²¹ el diseño de políticas sectoriales y transversales y el análisis de propuestas de financiación a organismos multilaterales de desarrollo, entre otras. Todas estas tareas y una parte de las evaluaciones centralizadas se financian con el mismo presupuesto, lo que no solamente complica el cálculo del gasto realizado en evaluación sino que, además, abre la puerta a posibles conflictos que podrían afectar la independencia.

Desde 2010, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), una fundación pública española con personalidad jurídica propia que funciona en el marco de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, ha establecido convenios con el MAEC para la realización de un programa de evaluaciones, incrementando el presupuesto y la capacidad de gestión en la Cooperación Española. A través de la FIIAPP, por ejemplo, ha sido posible contratar los ejercicios de evaluación más complejos y caros. El MAEC gestiona evaluaciones de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, que requiere la realización de

²¹ A partir de 2013 los PACI fueron sustituidos por comunicaciones anuales, como resultado de la modificación introducida en el artículo 15.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por la disposición final 1.1 y 2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo.

procedimientos específicos de publicidad y competencia que demandan varios meses de trabajo.²² Estos procedimientos pueden ser abreviados si la contratación la realiza una fundación como la FIIAPP.

Varias evaluaciones promovidas por la DEGCO en 2013 y 2014 fueron financiadas a través de otros presupuestos, incluyendo recursos reservados para este fin en los propios programas y proyectos y el fondo específico de la FIIAPP. Las evaluaciones en el marco de la Red para la Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN) son financiadas por esta organización, que se sustenta mediante contribuciones anuales de sus miembros.²³

En la AECID, el presupuesto para evaluación es usualmente incluido en los programas a ser evaluados. Este es el caso de los convenios y subvenciones a proyectos de ONGD, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) o el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Para otras evaluaciones, especialmente aquéllas gestionadas por las OTC, la financiación suele ser reservada en el presupuesto del propio programa.

En cuanto al personal, la estructura de la unidad central de evaluación fue reconstituida de manera paulatina desde mediados del año 2012, mientras se desarrollaba la política de evaluación. A comienzos de 2015, la DEGCO contaba con cuatro funcionarios estables: el Director de la División, de libre designación, una Jefa de Área, una Jefa de Servicio y una Jefa de Negociado (con responsabilidades administrativas). Tanto el Director como la Jefa de Área realizaban, entre muchas otras tareas, la supervisión de evaluaciones específicas. Mediante el convenio establecido

²² En algunas ocasiones, ante la presión para la realización rápida de una evaluación, el MAEC ha utilizado la modalidad de “contrato menor” (hasta un máximo de 18 mil euros), que tiene requisitos menos exigentes.

²³ España se asoció a MOPAN en enero de 2009. La contribución financiera a esta red, incluida en el aporte global a la OCDE, ascendió en 2014 a 110.000 euros, provenientes del presupuesto de la AECID.



con la FIIAPP ya mencionado, la DEGCO empleaba también a tres especialistas para la gestión de evaluaciones y el diseño de herramientas metodológicas, a través de la modalidad de contrato por obra o servicio (hasta un máximo de 30 meses). Más allá de la posibilidad de contratar nuevas personas después de este periodo, esto implica que una parte sustancial de la unidad central de evaluación debe ser recreada cada dos años y medio, con las consiguientes pérdidas de capacidad por las inevitables curvas de aprendizaje.

La AECID no contaba en el momento de redacción de este documento con personal dedicado de manera exclusiva a temas de evaluación, ni en la sede de Madrid ni en las OTC. De hecho, la Unidad de Evaluación de la AECID referida en el documento de política de 2013 nunca ha existido, aunque una persona del MAEC fue destinada a la AECID con esta función durante algunos meses entre 2012 y 2013, para después retornar a la DEGCO.²⁴ La estructura de la Agencia fue modificada por última vez por Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, promulgado en plena discusión de la política de evaluación y unos ocho meses antes de su publicación. En esta reforma de 2012 se formalizó la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC) en el Gabinete Técnico, con funciones de programación operativa, seguimiento y análisis para la mejora de la calidad de la ayuda (pero no de evaluación, término que el Real Decreto evita).²⁵

La “programación operativa” de la AECID debería ser el marco en el que se insertara la función de evaluación. La programación operativa son los procedimientos y

²⁴ La memoria de actividades de la AECID de 2012 indicaba, sin embargo, la “creación de la primera Unidad de Evaluación en la Agencia” (AECID, 2012b).

²⁵ El Consejo de Cooperación había recomendado en 2008 la creación de un área de seguimiento y evaluación en el Gabinete Técnico de la AECID para fomentar la cultura de evaluación, así como la realización de planes de evaluación como parte de los contratos de gestión que la Agencia debía preparar en el marco de la nueva normativa sobre Agencias Estatales de 2006 (MAEC, 2010, pág. 59).

aplicaciones para definir de manera estratégica los resultados que la AECID pretende alcanzar en un país o tema, definiendo fines y medios, así como mecanismos de comprobación de los progresos y los logros para facilitar el aprendizaje, la reorientación y la rendición de cuentas. Su instalación progresiva estaba prevista tanto en los estatutos de la Agencia como en su contrato de gestión.

Entre 2008 y 2010 la AECID desarrolló el diagnóstico institucional y la metodología para la programación operativa, esencialmente bajo la responsabilidad de la UPEC y coordinado por un comité *ad hoc*. El primer manual operativo fue actualizado el año siguiente. Los avances fueron importantes en la definición de programas país y planes de actuación sectorial, aunque la incorporación de mecanismos de seguimiento y evaluación fue dejada en un segundo plano y, en el momento de finalización de esta investigación, era todavía una tarea por ser realizada.

Más allá de los recursos para la gestión de evaluación, el fomento del aprendizaje requiere una organización administrativa adecuada, capaz de cumplir las funciones necesarias para la promoción de su uso instrumental y conceptual, con reconocimiento explícito por parte de los actores a cargo de las decisiones y las operaciones y con recursos suficientes para cumplir sus misiones. Es decir que el sistema debe permitir tanto la realización de un número significativo de evaluaciones de distinto tipo asegurando su calidad con la finalidad de alimentar decisiones y procesos de aprendizaje en diversos niveles, cuanto llevar a cabo actividades dirigidas a la utilización y para generar productos específicos de conocimiento basados en las evaluaciones.

Un problema común a los sistemas de evaluación es la prioridad otorgada a la realización de numerosas evaluaciones con la finalidad de demostrar capacidad de control sobre lo que se hace y de rendir cuentas. Esto va en detrimento de la



capacidad de las organizaciones para absorber y procesar las enseñanzas que derivan de ellas, afectando por lo tanto su impacto en términos de aprendizaje institucional.

El análisis sobre el aprendizaje en DFID realizado por la ICAI (2014) destaca la importante inversión realizada en el periodo 2011-2015 en investigación, evaluación y desarrollo del personal, indicando que se ha generado un volumen muy considerable de información, la mayor parte de carácter público. Desde el inicio de la política de desconcentración e integración de la gestión de evaluaciones en las unidades operativas se multiplicó el número de estudios y el gasto realizado (casi 40 millones de euros por año previstos en el periodo 2012-2016 sólo en el presupuesto central, a los que sería preciso sumar el costo de evaluaciones incluidas en los presupuestos de oficinas en el terreno). El informe constata que, en cuanto a su utilización, los resultados han sido variables y más bien decepcionantes. Esto se verifica, por ejemplo, en la inclusión de referencias a evaluaciones en solamente cinco de trece documentos de estrategias temáticas y en sólo ocho de veinticinco planes operativos en países. La justificación de esta variabilidad sería, de acuerdo con el personal de DFID, el gran número de evaluaciones, su diversidad y el tiempo que requiere leerlas.

En España, la DEGCO se ha transformado en *“la principal unidad de referencia para el conjunto de las evaluaciones impulsadas desde la AECID, incluidas las evaluaciones operativas o descentralizadas”* (Ulla & Argilés, 2014, pág. 19). Su desempeño para la gestión de evaluaciones y en su función de nexo con redes internacionales ha sido en los últimos años muy satisfactorio, pero su capacidad para el fomento de la utilización, incluyendo la gestión de conocimientos, los sistemas de respuesta y la generación de incentivos para la utilización es reducida. El desempeño de esta unidad también ha sido limitado en su función de control de calidad de otras evaluaciones (especialmente las realizadas por la AECID), en buena medida por la limitación de recursos ya mencionada.

La DEGCO tiene responsabilidades de gestión de evaluaciones durante todo el proceso (desde la preparación hasta la aprobación del informe final y su comunicación) y asegura la representación de la Cooperación Española en reuniones internacionales, todo lo cual requiere una implicación casi a tiempo completo del personal de mayor nivel. El tiempo disponible de estas personas para procesar la información recopilada, asegurar la calidad de los procesos y productos y promover la utilización de las evaluaciones sufre en consecuencia.

La situación en la AECID es más compleja. La inexistencia de una unidad específica para ocuparse de este tema no ha impedido que la Agencia promoviera la realización de un número significativo de evaluaciones en 2013 y 2014 (alrededor de cincuenta, en total). La gestión de estos ejercicios es en su gran mayoría responsabilidad de las OTC, que se ocupan de las evaluaciones operativas de proyectos en los países y de las evaluaciones del programa de cooperación en su conjunto.²⁶ Adicionalmente, la AECID tiene la responsabilidad de acompañar y supervisar las evaluaciones de proyectos y convenios con ONGD, obligatorias de acuerdo con la normativa vigente hasta 2011. El Plan Bienal de Evaluación 2013-2014 incluyó 200 ejercicios de este tipo (MAEC, 2013b, pág. 12). Para comparar, en 2010, la AECID gestionó 42 evaluaciones operativas (39 a cargo de las OTC y 3 a cargo de departamentos de la sede) y acompañó 95 evaluaciones de proyectos y convenios de ONGD (MAEC, 2012b, pág. 33). Las cifras para 2009 fueron 49 evaluaciones operativas (46 a cargo de OTC) y 219 evaluaciones de proyectos y convenios de ONGD (MAEC, 2010, pág. 47).²⁷

²⁶ La responsabilidad de evaluación de los Marcos de Asociación País está siendo asumida, desde el año 2013, por la DEGCO, en el MAEC.

²⁷ Los convenios son intervenciones plurianuales y las convocatorias se realizan cada cuatro años. Las evaluaciones intermedias son realizadas, normalmente, a los dos años de aprobadas las subvenciones. En este sentido, es comprensible que se concentre un gran número de evaluaciones en algunos años en comparación con otros, explicando la gran variabilidad de las cifras.

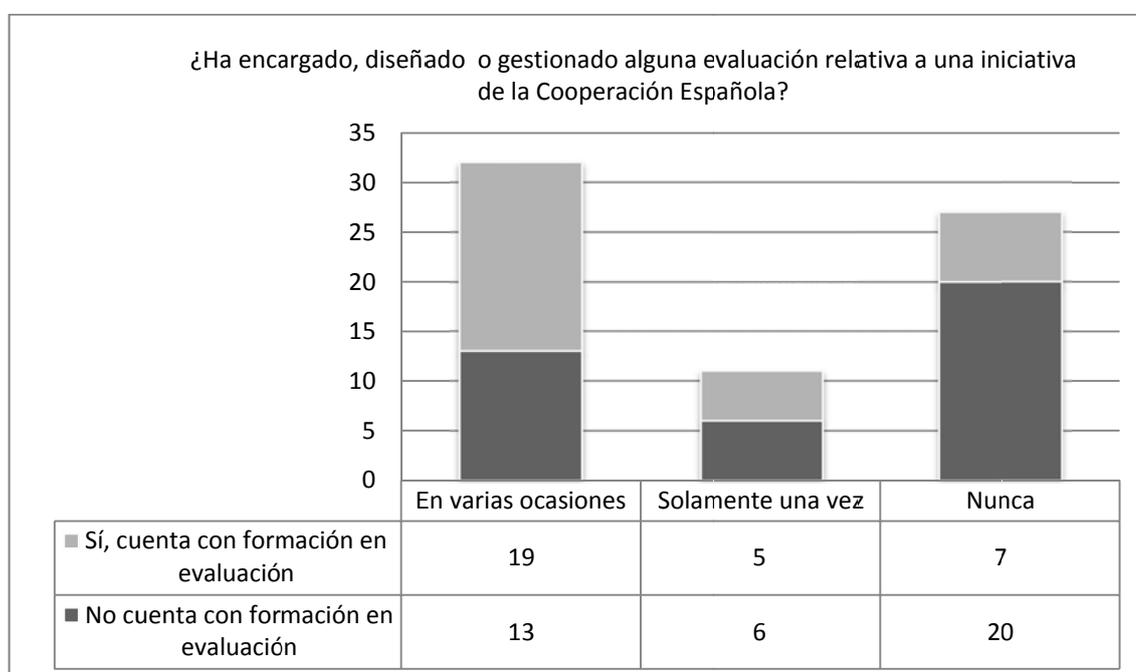


Es muy difícil determinar el grado en que estas evaluaciones han sido utilizadas pero, en cualquier caso, es claro que no existe una estructura en la Agencia para promover la utilización, más allá del uso instrumental que pueda verificarse en casos puntuales por la cercanía entre la entidad gestora de la evaluación y sus usuarios, especialmente en los países asociados. El mantenimiento de una sola unidad central para la gestión de evaluaciones en el Ministerio fue una decisión política para evitar la duplicación de funciones, considerando el mandato derivado de la Ley de 1998 y con el criterio de que el MAEC debía tener las responsabilidades políticas y la AECID dedicarse a la gestión. Esto, sin embargo, habría podido generar cierta pérdida de apropiación de las evaluaciones en la AECID, al menos en su sede central de Madrid.

Por otro lado, la encuesta a usuarios ha demostrado que la formación específica en evaluación es todavía una necesidad. De las 43 personas que en la pregunta 7 respondieron que habían encargado, diseñado o gestionado alguna evaluación, 19 (el 44%) declararon no contar con formación específica: 5 de ellas en la AECID en Madrid, 8 en alguna de sus OTC, 2 en Comunidades Autónomas y las otras 2 en instituciones de un país socio. Las otras 24 personas respondieron que poseían formación especializada a través de seminarios específicos sobre el tema, entre ellos los impartidos por la propia AECID, módulos de evaluación en cursos más amplios, así como cursos de postgrado y expertos, en España y fuera de España.²⁸ De las 27 personas que respondieron que nunca promovieron una evaluación, solamente 7 contaban con alguna formación en el tema, aunque esto sería obviamente menos preocupante (gráfico 4).

²⁸ El detalle de los cursos mencionados por quienes han respondido la encuesta puede ser consultado en el anexo 4.

Gráfico 4. Promotores de evaluaciones en la Cooperación Española con formación específica en evaluación



Fuente: encuesta a usuarios, cruce de preguntas 6 y 7.

Es necesario señalar que la Cooperación Española –como muchos otros ámbitos de la función pública- no ofrece incentivos para la formación vinculados con la promoción en la carrera profesional. La formación en evaluación, por lo tanto, sólo resulta atractiva para el personal interesado en mejorar sus competencias.

3.3. ¿Se planifican las evaluaciones de acuerdo con la utilización prevista?

No tendría sentido económico o práctico intentar evaluar todas las iniciativas de la política de cooperación internacional que son realizadas, por lo cual es importante que existan criterios para definir prioridades y determinar qué evaluar y en qué momento hacerlo. Considerando los propósitos y las características de la evaluación de intervenciones de desarrollo, la utilización prevista para el aprendizaje, la mejora y la toma de decisiones debería ser uno de estos criterios fundamentales.



La experiencia de las agencias de cooperación internacional demuestra la importancia de realizar una programación de evaluaciones, que debe estar conectada con la política o el programa de cooperación. Esto permite que los actores implicados en todos los niveles de la organización (desde los ámbitos de decisión política hasta los de gestión operativa) prevean los ejercicios de evaluación y los incluyan en sus planes de trabajo, sea para proporcionar información, participar en los procesos de evaluación o incorporar sus resultados en procesos de planificación estratégica o nuevas intervenciones. La posibilidad de actualización periódica de la programación es también importante pues los cambios de contexto pueden abrir oportunidades interesantes para realizar evaluaciones significativas en términos de nuevas iniciativas.

En el caso de los sistemas de evaluación desconcentrados (total o parcialmente) es habitual la existencia de criterios generales para determinar qué evaluaciones son obligatorias, por ejemplo para proyectos superiores a un determinado presupuesto o duración, o para proyectos piloto con potencialidad de replicación a una escala mayor o en otros contextos. También es frecuente la indicación de criterios más estratégicos, como la definición de un nuevo programa país o una estrategia sectorial, procesos para los que una evaluación puede resultar especialmente útil. Esto puede dar lugar a la existencia de varios planes de evaluación para las distintas unidades operativas responsables de llevar a cabo estos ejercicios, en ocasiones complementados por un plan global.

En muchas ocasiones, la unidad central de evaluación desarrolla también su propio plan de evaluaciones estratégicas. En Francia, la AFD elabora un programa de evaluaciones centralizadas para tres años, que distingue entre evaluaciones ex post de proyectos, evaluaciones en profundidad (incluyendo evaluaciones de impacto), evaluaciones de estrategias y evaluaciones de síntesis o meta-evaluaciones. En Canadá, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo (DFATD) elabora un

plan quinquenal recurrente de evaluación para el desarrollo, con información específica para cada año fiscal. La División de Evaluaciones de Desarrollo de este Departamento promueve la realización de estudios de alto nivel y supervisa evaluaciones realizadas por unidades operativas (sistema mixto), que son incluidas en el plan para información.

En España, los primeros planes de evaluación elaborados por la OPE y continuados por la DGPOLDE incluían solamente las evaluaciones centralizadas, responsabilidad de la oficina o división correspondiente, para el año calendario o, con posterioridad, para un periodo de dos años. No se trataba de documentos públicos y, en general, la selección de evaluaciones estaba basada en criterios de oportunidad, incluyendo también la co-gestión de evaluaciones promovidas por alguna OTC de la AECID o por la Comisión Europea. En general, la información sobre las evaluaciones planificadas para el año de referencia era publicada en los PACI.

La situación cambió a partir del IV Plan Director de la Cooperación Española para 2013-2016, que estableció la responsabilidad de la SGCID de elaborar un plan bienal, en colaboración con la AECID y en consulta con otros actores. El mandato dio origen al Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 preparado por la DEGCO en 2013 y actualizado en marzo de 2014 (MAEC, 2013b y 2014a). Su objetivo era asegurar una planificación más estratégica de las evaluaciones promovidas desde la SECIPI, incluyendo las evaluaciones operativas llevadas a cabo por la AECID y las estratégicas, responsabilidad de la SGCID.

La actualización del Plan Bienal en 2014 demostró que el sistema tiene capacidad para reaccionar ante los cambios en el contexto y de adecuarse a una nueva realidad. Desde otra perspectiva, los cambios realizados demuestran que los criterios para la inclusión de evaluaciones en el plan siguen siendo más oportunistas que estratégicos. Una de las debilidades detectadas es la escasa atención a la acción

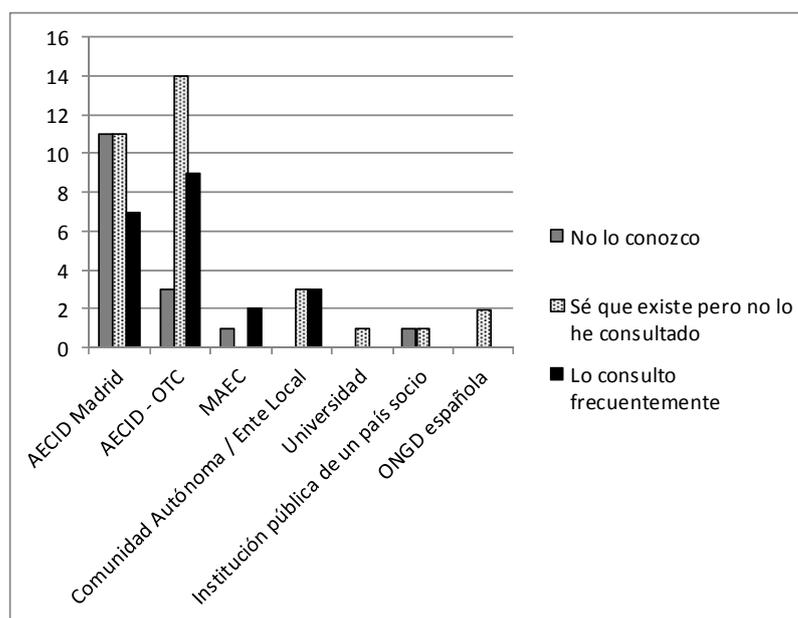


3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN

humanitaria de la Cooperación Española (IECAH, 2014), evaluación prevista para el año 2016.²⁹

De acuerdo con los resultados de la encuesta a usuarios realizada para esta investigación, el plan de evaluaciones era una herramienta de consulta frecuente para 21 de las 69 personas que respondieron (un 30%), mientras que 16 (un 23%) desconocía su existencia o sus contenidos. Las 32 personas restantes señalaron que sabían de la existencia del plan pero que no lo habían consultado. Estos porcentajes son similares en el caso de quienes trabajan en la AECID, tanto en Madrid como en las OTC: 3 de cada 10 personas utilizaban el plan con frecuencia y 1 de cada 4 no sabían que existía (gráfico 5).

Gráfico 5. Conocimiento del Plan Bienal de Evaluación 2013-2014



²⁹ Las consultas para la realización de la evaluación de la estrategia de ayuda humanitaria de la Cooperación Española comenzaron en 2014, pero la evaluación quedó pendiente hasta 2016 (de acuerdo con la versión del Plan Bienal de Evaluación 2015-2016 presentada por el MAEC al Parlamento en abril de 2015).

Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 8.

La falta de planificación de evaluaciones de acuerdo con su valor estratégico fue una de las críticas del CAD a la Cooperación Española en su examen entre pares más reciente (OCDE, 2011). La revisión posterior, de 2013, señalaba la existencia de avances, especialmente por la publicación del Plan Bienal de Evaluación, que indica como el primer criterio de selección de intervenciones su *“potencial de generación de información oportuna y significativa para colmar lagunas de conocimientos, para alimentar la toma de decisiones o para contribuir a la rendición de cuentas, ya sea en el nivel político, estratégico u operativo”* (MAEC, 2013b, pág. 3).

Las evaluaciones centralizadas incluidas en el Plan Bienal revisado a marzo de 2014 comprendían evaluaciones de estrategia (entre ellas, el examen intermedio del IV Plan Director), de país, de programas temáticos o regionales, sectoriales o de ámbitos específicos, de instrumentos, de organismos multilaterales (ocho de ellas en el marco del MOPAN) y de organizaciones regionales. Un rápido análisis de estas evaluaciones demuestra que existe una vinculación con las prioridades temáticas y geográficas establecidas en el IV Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2013-2016. Aunque es necesario tomar esta conclusión con cuidado, pues el Plan Director es amplio y abarcador, parecería haber ciertos criterios estratégicos en la selección de casi todas las evaluaciones centralizadas. De las 17 evaluaciones centralizadas para las que se identifican los países, gestionadas por la SECIPI, solamente una corresponde a un país no prioritario (Túnez). Además, en cada una de las ocho líneas estratégicas del Plan Director habría al menos una evaluación prevista para el periodo, aunque algunos temas mencionados en este documento no serían objeto de este tipo de análisis (por ejemplo, los pisos de protección social, la vinculación entre migración y desarrollo, programas de transferencias condicionadas con enfoque productivo, educación o programas de protección del medio ambiente, entre otros).

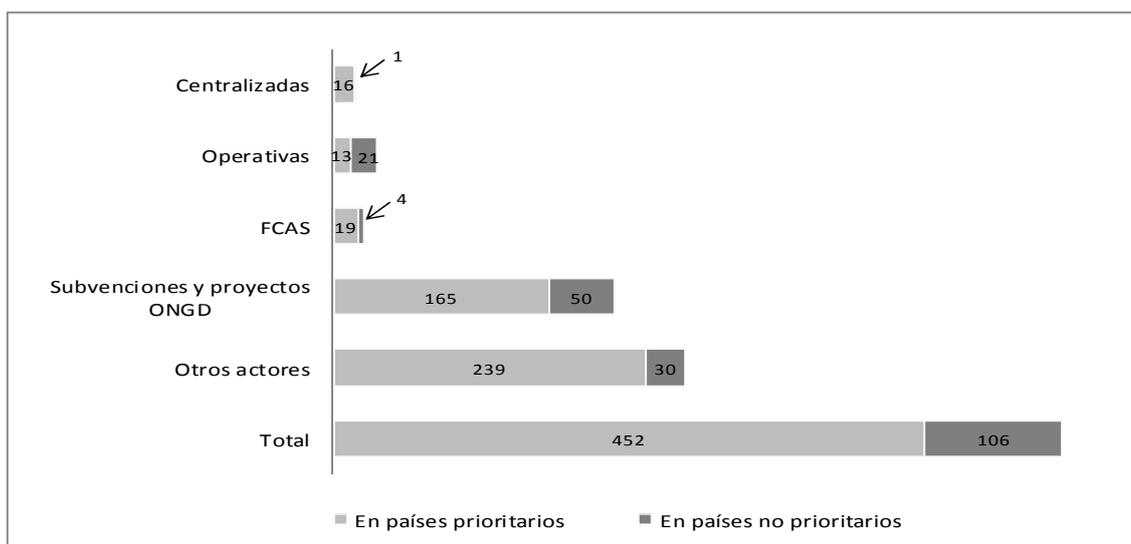


3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN

El plan de evaluaciones no indica la razón por la que se decidió realizar la evaluación de las orientaciones estratégicas en estas áreas y no en otras, o aquellas que llevaron a analizar un determinado tema o instrumento en un país específico y no en algún otro país prioritario. Estas decisiones se basaron en consultas con los actores implicados.

El alineamiento estratégico no se verifica, sin embargo, en las evaluaciones operativas, gestionadas por la AECID, ya que un 60% corresponde a intervenciones en países no prioritarios. Aunque este análisis es menos relevante en los casos del FCAS y el programa de subvenciones a ONGD, puesto que estos instrumentos se rigen por regulaciones propias, los datos muestran un 11% de evaluaciones en países no prioritarios en el primer caso y un 31% en el segundo. Finalmente, el 20% de las evaluaciones promovidas por otros actores corresponde a países no prioritarios. En total, una de cada cuatro evaluaciones incluidas en el Plan Bienal es realizada en un país no definido como prioritario en el Plan Director (gráfico 6).

Gráfico 6. Evaluaciones planificadas en 2013-14 por tipo y país



Nota: las evaluaciones en múltiples países son consideradas como "en países prioritarios" si uno de ellos corresponde a la lista de 23 incluida en el Plan Director.

Fuente: elaboración propia con base en MAEC, 2014a, págs. 17 a 19.

Esta falta de alineamiento entre las evaluaciones de la AECID y las prioridades geográficas del Plan Director tiene una explicación temporal, pues las intervenciones analizadas han comenzado en la mayor parte de los casos antes del periodo de vigencia del nuevo plan, siendo además su evaluación obligatoria (por ejemplo, en el caso de proyectos y convenios ejecutados por ONGD). Desde otro punto de vista, sin embargo, el dato de un 60% de evaluaciones operativas en países no prioritarios, iniciadas y gestionadas de manera directa por las OTC o los departamentos centrales de la AECID, demuestra también una falta de criterio estratégico, considerando que en algunos de estos países la Cooperación Española se encuentra en una fase de retirada que incluye el cierre de proyectos y oficinas. La utilidad de estas evaluaciones es, en cualquier caso, dudosa.

En conclusión, el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 demuestra avances en la selección estratégica, aunque la decisión —especialmente en lo que se refiere a las evaluaciones centralizadas— fue realizada con base en consultas *ad hoc*. Tal como señalaron algunas de las personas responsables de su elaboración, el plan es más bien *“un ejercicio de ordenación de las evaluaciones que ya estaban comprometidas o en marcha y de una primera previsión de evaluaciones más estratégicas”*, por lo que es necesario *“seguir reforzando su carácter estratégico, para lo cual habrá que revisar el proceso de consulta y la priorización de los objetos a evaluar y ajustar más los ritmos de las evaluaciones a los momentos de toma de decisiones”* (Ulla & Argilés, 2014, pág. 23 y 24). La inexistencia de un presupuesto específico para la evaluación puede representar, también, una limitación a los esfuerzos de planificación.



3.4. Gestión y control de la calidad

Los métodos de gestión y control de calidad de las evaluaciones pueden generar credibilidad, especialmente cuando son transparentes y rigurosos. La credibilidad incrementa la probabilidad de utilización. Por el contrario, si la evaluación es gestionada de manera opaca o si se emplean métodos que no generan confianza en los resultados, es muy probable que los usuarios tiendan a descartarla como un mecanismo útil para el aprendizaje o para alimentar procesos de toma de decisiones.

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, los marcos de trabajo para la gestión suelen estar reflejados en manuales o guías que incluyen definiciones conceptuales, reflexiones metodológicas y una descripción más o menos detallada de los procedimientos necesarios para la preparación, realización y difusión de las evaluaciones. En estos documentos se incluyen principios y estándares de calidad o se hace referencia a los establecidos por el CAD. Es frecuente también la presentación de modelos de términos de referencia, planes de trabajo o informes de evaluación indicando la posibilidad de adaptarlos a las realidades que enfrenta la evaluación. Ejemplos interesantes son el manual de evaluación de la cooperación de Suecia (Molund & Schill, 2004) y el de Dinamarca (DANIDA, 2012).

Para la gestión de evaluaciones en España se aplica el manual elaborado en el año 2007 que define cuatro principios fundamentales para la evaluación de la Cooperación Española: participación, aprendizaje, utilidad y transparencia (MAEC, 2007a). La aplicación de estos cuatro principios influye, de acuerdo con esta guía, en la calidad de la evaluación. La participación garantiza que todos los actores implicados tengan la posibilidad de valorar las intervenciones de cooperación que los afectan. El aprendizaje y la incorporación de las lecciones de la experiencia es la finalidad principal de la evaluación, para lo cual es preciso asegurar la utilidad de estos ejercicios para

administradores, planificadores y para quienes toman decisiones. La evaluación debe asegurar, finalmente, la transparencia, con el objetivo de rendición de cuentas y respondiendo a las necesidades de información. Estos principios están en línea con los presentados por el CAD y asumidos por el conjunto de los donantes internacionales.

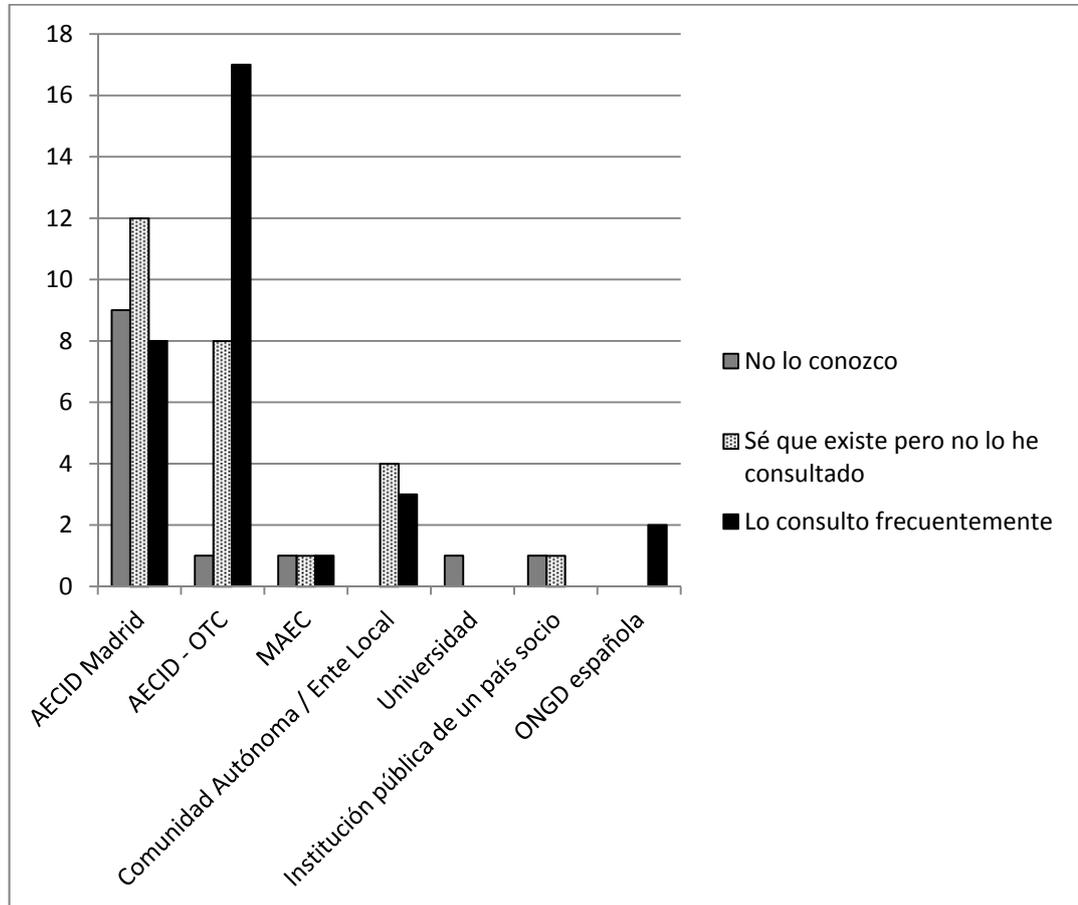
El manual de gestión presenta un itinerario de tres fases para la realización de una evaluación —diseño, desarrollo y comunicación / incorporación de lecciones— como un esquema general y flexible que puede ser adaptado, dependiendo de necesidades especiales, el contexto y la intervención a evaluar. En la identificación de los criterios de evaluación y las preguntas clave, basados en las definiciones del CAD y enriquecidos por la Declaración de París, el manual deja abierta la posibilidad de incorporar cuestiones específicas no consideradas en el texto. Se recomienda realizar un proceso de consulta con los actores clave a través de una ficha específica o mediante un taller para determinar los objetivos y preguntas de evaluación, dejando también un margen para que el propio equipo evaluador pueda identificar, durante el desarrollo del ejercicio, aquellas necesidades de información no detectadas en la fase de diseño del proceso.

En el momento de desarrollo de la evaluación la guía insiste en el fomento de la participación y en la realización de un control de calidad concomitante tanto del proceso como de los productos. Para la comunicación, el documento presenta productos posibles adicionales al informe, considerando los distintos usuarios potenciales, desde los decisores políticos a la sociedad en general. Para ello, se sugiere la preparación de una estrategia o plan de comunicación para cada evaluación. Finalmente, la guía recomienda incorporar lecciones de la experiencia a través de planes de mejora basados en las recomendaciones de la evaluación. El documento concluye con dos anexos: el primero con criterios para valorar la calidad de los informes y el segundo con un modelo de términos de referencia.



En la revisión de procesos de evaluación realizada como parte de la investigación (presentada en el capítulo 4) se observó una alta adhesión a los principios y definiciones propuestos por el Ministerio, primero a través de los documentos de metodología (MAE, 1998; MAE, 2001) y después a través de la guía descrita en los párrafos precedentes (MAEC, 2007a). En ocasiones se utilizan los manuales a modo de plantilla, especialmente en lo que respecta a las preguntas de evaluación. Es evidente que los lineamientos “oficiales” han impregnado las evaluaciones centralizadas, gestionadas directamente desde la división de evaluación del Ministerio, pero también son visibles en la mayor parte de las evaluaciones operativas promovidas por la AECID. El manual es bien conocido y frecuentemente consultado en las OTC de la Agencia, pero no así por el personal de su sede de Madrid (gráfico 7).

Gráfico 7. Conocimiento del Manual de Gestión de Evaluaciones de 2007



Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 8.

La situación de desconocimiento o sub-utilización del manual de gestión entre usuarios potenciales de las evaluaciones podría no ser preocupante, considerando que estas personas no tienen necesariamente la responsabilidad de administrar este tipo de ejercicios. Por el contrario, si quienes deben gestionar evaluaciones desconocen o no utilizan las herramientas disponibles, el proceso y los productos de la evaluación seguramente serán menos rigurosos, con probables impactos negativos en su utilización posterior.



Analizando la pregunta 7 de la encuesta a usuarios es posible observar que hay una alta correlación entre la consulta frecuente del manual y la gestión de evaluaciones (tabla 9). De las 32 personas que han encargado, diseñado o gestionado alguna evaluación en varias ocasiones, 8 (el 25%) declaró desconocer el manual de referencia o no haberlo consultado. La proporción es mayor entre quienes han promovido una evaluación en sólo una ocasión (8 de 11, el 73%). De estas personas, 5 y 4 respectivamente trabajan en la AECID (tabla 3).

Tabla 3. Conocimiento del manual de 2007 entre gestores de evaluaciones

¿Conoce el manual de gestión del año 2007? Ha encargado, diseñado o gestionado alguna evaluación...		No lo conozco	Sé que existe pero no lo he consultado	Lo consulto frecuentemente	Total
...en varias ocasiones	En total	2	6	24	32
	<i>En la AECID</i>	1	4	18	23
...solamente una vez	En total	1	7	3	11
	<i>En la AECID</i>	0	4	3	7
...nunca	En total	10	13	4	27
	<i>En la AECID</i>	9	12	4	25

Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4, 7 y 8.

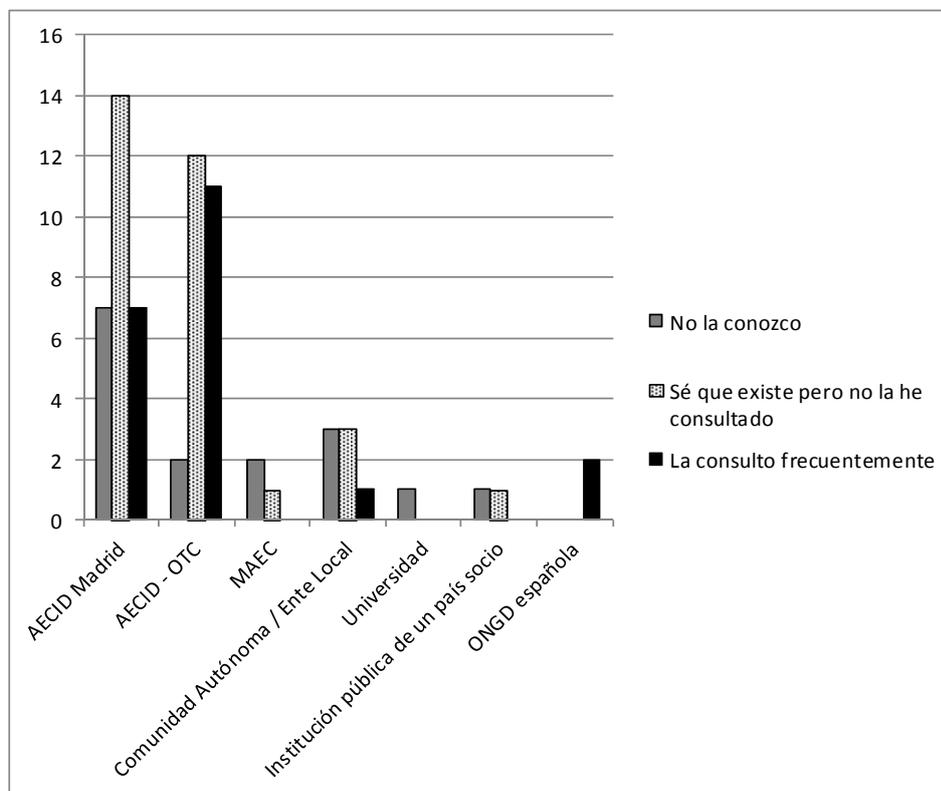
Los responsables de la DEGCO son conscientes de la existencia de problemas de calidad en la gestión de evaluaciones operativas y de su insuficiente capacidad, en términos de recursos humanos y de tiempo, para realizar controles sistemáticos. Por esta razón, la Dirección elaboró en febrero de 2015 un instructivo y una plantilla con un índice comentado para la elaboración de términos de referencia, con la finalidad principal de asegurar ciertos niveles de homogeneidad que faciliten, posteriormente, la realización de meta-evaluaciones o ejercicios de síntesis. Las instrucciones ponen énfasis en la orientación de los TdR hacia la utilidad prevista a partir de una reflexión profunda sobre el propósito de la evaluación, considerando que existen otras herramientas para satisfacer ciertas necesidades de información (sistematizaciones, consultorías especializadas, auditorías o diagnósticos). En la definición de por qué se

realiza la evaluación, el documento insiste en la importancia de indicar los factores del contexto que puedan añadir valor al proceso, incluyendo cambios previstos en la planificación o los componentes de la intervención.

La AECID también cuenta con una guía para evaluaciones de convenios, proyectos y acciones de cooperación al desarrollo, como parte de las normas de gestión de convenios y proyectos de ONGD, actualizada en marzo de 2012 (AECID, 2012a). Preparada por el Departamento de ONGD de la Agencia y la DEGCO, su objetivo es facilitar a las organizaciones adjudicatarias la gestión de las evaluaciones y no presenta contradicciones conceptuales o de procedimiento con el manual del año 2007. Aunque esta guía es marginalmente más conocida entre los usuarios potenciales de evaluaciones en la propia Agencia que el manual de gestión, parece igualmente ser poco consultada, tanto en Madrid como en los países socios (gráfico 8).



Gráfico 8. Conocimiento de la Guía de Evaluaciones de ONGD de 2012



Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 8.

El documento de la AECID incluye recomendaciones específicas para realizar una gestión de evaluaciones orientada a su utilización como la conveniencia de elaboración de un plan de mejora, que debe ser presentado a la Comisión de Seguimiento de cada convenio (integrada por la ONGD y la AECID) dos meses después de finalizada la evaluación. También se menciona la necesidad de establecer comités de seguimiento para cada evaluación con los actores más relevantes, incluyendo a la OTC en el país o países meta; especificar el uso pretendido en los TdR, que en el caso de las evaluaciones intermedias de convenios deberá ser la mejora de la intervención; consultar a las partes interesadas en el momento de definir las necesidades de información e incluir la posibilidad de que los actores formulen observaciones al

borrador del informe para incrementar la apropiación de los resultados. La guía presenta un modelo de términos de referencia que puede ser utilizado con cierta *“flexibilidad en relación a la extensión o contenidos de cada apartado. Incluso, en las ocasiones en las que sea necesario, podrían añadirse nuevos apartados o cambiar el orden de los mismos”* (AECID, 2012a, pág. 16).

En suma, el manual para la gestión de evaluaciones de la Cooperación Española de 2007, la guía de la AECID de 2012 y el modelo de TdR de 2015 son herramientas útiles para gestores de evaluaciones, que definen con claridad el marco de trabajo y los principios a seguir, ofreciendo además un margen de flexibilidad adecuado. Sus contenidos son suficientes para que los distintos actores del sistema de la Cooperación Española con responsabilidad en la gestión y ejecución de evaluaciones encuentren referencias de orientación durante todo el proceso, tanto en el momento de preparación de la evaluación como durante su ejecución e incluso con posterioridad. Estas herramientas de gestión son, sin embargo, poco consultadas, especialmente en la AECID Madrid. Existen incluso casos de promotores de evaluación que desconocen o no utilizan los recursos disponibles, por lo que parecería necesario realizar un proceso de re-inducción, sensibilización o capacitación para los gestores y usuarios potenciales de evaluaciones en la Cooperación Española.

Un elemento central en la gestión de evaluaciones es el fomento de la participación de partes interesadas durante todo el proceso. La experiencia internacional en este terreno puede ser resumida en: 1) el establecimiento de canales de comunicación a lo largo de todo el ciclo, desde su concepción inicial hasta la preparación del informe; y 2) la conformación de un mecanismo de gestión integrado por representantes de la organización promotora y de las principales partes interesadas, que sirve para la administración del proceso y como caja de resonancia para los resultados de la evaluación. Este último mecanismo ha sido la estrategia



principal de la Cooperación Española para fomentar la participación de partes interesadas y usuarios principales en la evaluación.

El establecimiento de comités de seguimiento y comités de gestión es habitual en las evaluaciones centralizadas gestionadas por la DEGCO y en las evaluaciones de subvenciones y proyectos de ONGD supervisadas por la AECID. Este tipo de estructuras es también relativamente frecuente en las evaluaciones operativas gestionadas por las OTC de la AECID y por sus departamentos en Madrid. En algunos casos, como la evaluación de la Cooperación Española con México (2008) se establecieron dos comités de seguimiento, uno en Madrid integrado por representantes de la AGE, la AECID, entidades de la cooperación descentralizada y de la sociedad civil y otro en México, en el que participaron miembros de la OTC, la Secretaría de Relaciones Exteriores y otras contrapartes del país.

Los comités de gestión suelen estar conformados por representantes de los promotores principales de la evaluación en España, sobre todo el MAEC, la AECID y más recientemente la FIIAPP. Su papel central es asegurar que se siguen procedimientos adecuados de contratación y seguimiento de las consultorías. Los comités de seguimiento son más amplios, incluyendo a representantes de las principales organizaciones contraparte. Su papel es más técnico, referido a la revisión de documentos principales (términos de referencia, informes preliminares) y la definición de cuestiones relativas con los métodos de evaluación.

El funcionamiento de los comités de gestión y los comités de seguimiento para las evaluaciones centralizadas ha sido desigual. Se ha verificado una cierta fatiga debida al hecho de que unas pocas personas, especialmente en la AECID, son continuamente solicitadas para su conformación. La participación en estos comités no ha generado reconocimiento para el desarrollo de la carrera del personal implicado, lo que en ocasiones ha llevado al desinterés y la inacción. En los comités se ha percibido

también la idea —que persiste aun en varios departamentos e instituciones de la Cooperación Española— de la evaluación como una herramienta de inspección o control más que como una oportunidad de aprendizaje.

La participación de representantes de países socios ha sido más frecuente en las evaluaciones operativas gestionadas por la OTC de la AECID que en otras categorías.³⁰ La Agencia ha desarrollado en la mayor parte de los casos estructuras de gestión con las contrapartes locales, incluyendo comités de seguimiento y evaluación de los programas de cooperación, con influencia en la programación y en las decisiones. Algunas de las evaluaciones gestionadas desde el terreno han sido además publicadas por la Cooperación Española y las instituciones contraparte en conjunto. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las evaluaciones realizadas en el marco del programa hispano-peruano de cooperación en el año 2012, coeditadas con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y el ministerio o institución contraparte respectivo.

En el caso de las evaluaciones de convenios y proyectos subvencionados por la AECID y gestionados por las ONGD, los socios locales han participado de manera más intensa en las fases iniciales del proceso, cuando han sido consultados para la preparación de los términos de referencia, que en los momentos finales, más centrados en la promoción de la utilización. En opinión de representantes de las ONGD españolas, esto podría deberse a una percepción de la evaluación como un requisito administrativo más que como una oportunidad de aprendizaje, derivada de una escasa cultura de evaluación (Larrú & Méndez, 2013, pág. 18).

³⁰ En evaluaciones centralizadas realizadas a partir del año 2013 —no incluidas en este estudio— se ha comenzado a integrar de manera sistemática a representantes de los países socios en los comités de seguimiento, y en algunos casos también en los comités de gestión.



En síntesis, la Cooperación Española ha establecido herramientas adecuadas y formalizadas para la promoción de la participación, cuyo funcionamiento podría ser mejorado estableciendo incentivos o reconocimientos específicos para la participación en los comités de gestión y en los comités de seguimiento, un sistema de rotación para sus participantes y cursos breves de capacitación para sus miembros. La experiencia de algunas OTC que se encuentran en la vanguardia en cuanto a la realización de evaluaciones, como la de Perú, podría ser compartida con otras como una buena práctica a ser replicada.

Para culminar el análisis de esta sección es preciso hacer una referencia a la calidad de las evaluaciones. La literatura sugiere que hay una relación directa — aunque no unívoca ni inmediata— entre la calidad de la evaluación y su utilización (Cousins & Leithwood, 1986; Monterde Díaz, 2014). El control de calidad durante la ejecución del proceso es, por lo tanto, una tarea importante para las organizaciones que promueven y gestionan estos ejercicios, pudiendo ser realizada a través de mecanismos internos o externos, por ejemplo la revisión entre pares, la creación de un comité asesor o de un grupo de referencia.

Las experiencias internacionales en este campo incluyen el desarrollo de una lista de comprobación para analizar la calidad de los informes de evaluación por parte del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG, 2010a), los procesos de revisión entre pares impulsados por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Africano de Desarrollo (OCDE, 2013, pág. 45), la edición de guías de estilo y estructura de informes de evaluación de la Agencia de Cooperación al Desarrollo de Dinamarca

(DANIDA)³¹ o los sistemas de evaluación del desempeño de evaluadores y evaluadoras contratados por la cooperación de Canadá (OCDE, 2013, pág. 45).

En España, el manual de gestión de evaluaciones de 2007 proporciona orientaciones muy detalladas sobre control de calidad a promotores y gestores de evaluaciones: es preciso verificar que el trabajo responda efectivamente a las necesidades de los actores implicados, la calidad de la propuesta metodológica y su adecuación a los criterios y preguntas de los términos de referencia, el ajuste de la propuesta técnica al calendario y los requisitos de los pliegos administrativos, la veracidad de la información y el acceso a fuentes documentales, la aplicación rigurosa de herramientas y métodos para la recolección y el análisis de información, el desempeño ético del equipo de evaluación, el rigor y calidad de los productos de la evaluación y la fluidez en los procesos de comunicación y coordinación (MAEC, 2007a, pág. 81). Estas tareas y otras detalladas para cada una de las tres fases de la evaluación —diseño, realización y comunicación de resultados— corresponden a la unidad administrativa responsable o al Comité de Seguimiento que se establezca en cada caso.

El manual ofrece además algunas herramientas para la realización de esta tarea, como una lista de control de contenidos y estructura de TdR (MAEC, 2007a, pág. 69 y 70), una tabla de comprobación sobre la idoneidad de la metodología propuesta y su adecuación al objeto de evaluación (MAEC, 2007a, pág. 75), una serie de recomendaciones sobre la gestión del plan de trabajo (MAEC, 2007a, pág. 88) y una lista de chequeo sobre la calidad del informe final de evaluación (MAEC, 2007a, pág. 91 y 92).

³¹ Disponibles en <http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/StyleGuide2012.jpg> y http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Resultater/Eval/Layout%20guidelines_www_2013.pdf (documentos recuperados el 26 de enero de 2015).



En la guía de la AECID para la evaluación de proyectos y convenios con ONGD se establece que el control de calidad es responsabilidad de los gestores de la evaluación (las propias ONGD), con la supervisión del comité de seguimiento en el que están representados los actores implicados más relevantes. La entidad gestora de la evaluación (la ONGD responsable de la intervención) está *“encargada de validar y supervisar la calidad del proceso, de la elaboración de los TdR, de la contratación del equipo evaluador, de la publicación y difusión de resultados”* (AECID, 2012a, pág. 22). En este documento se establece que *“para velar por la calidad de la evaluación se debe exigir rigor a los productos entregados por los equipos evaluadores y tener un conocimiento suficientemente amplio de los mismos que permita compartirlos con otros actores”* (AECID, 2012a, pág. 20).

Pese a que el sistema de gestión y control de calidad está bien desarrollado en la política, las guías y los manuales de gestión de la Cooperación Española, el cuello de botella principal para la ejecución de estas tareas es la capacidad limitada en cuanto a personal dedicado, especialmente en la DEGCO pero también en la AECID.

3.5. Mecanismos para promover la utilización y la influencia

Las evaluaciones son hechas con la finalidad de ser utilizadas para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas. Estos objetivos, sin embargo, no suelen ser alcanzado de manera automática o inmediata. Se requiere un esfuerzo deliberado para conseguir que las evaluaciones lleguen a sus usuarios potenciales, sean consideradas como insumos útiles, generen una reflexión y una respuesta y afecten, de esta manera, las decisiones o las acciones. Este esfuerzo de seguimiento debe ser realizado en paralelo a la propia evaluación y continuar una vez que culmina el ejercicio y se entregan los productos finales. Las evaluaciones no terminan con la

recepción del informe: con posterioridad a este momento es preciso y posible desarrollar estrategias específicas de promoción de la utilización.

En el capítulo 2 se presentaron los distintos usos posibles de la evaluación, desde la utilización directa e instrumental para decisiones específicas hasta el empleo indirecto, conceptual, de las conclusiones y lecciones, pasando por el aprendizaje durante el propio proceso. La promoción de la utilización es una responsabilidad compartida entre el equipo evaluador (en la medida de sus posibilidades) y los organismos promotores, a través de las unidades administrativas responsables que deben tomar la iniciativa en este campo. Algunas de las medidas dirigidas a la utilización relacionadas con la planificación y la gestión (como los comités de seguimiento) han sido mencionadas anteriormente. En esta sección se discuten las estrategias que las unidades de evaluación ponen en marcha con posterioridad a la finalización de la evaluación para promover el uso directo de la evaluación y para incrementar su influencia indirecta.

La promoción de la utilización instrumental requiere, en primer lugar, la comunicación entre quienes realizan la evaluación y sus usuarios, tanto a través del informe como de otras estrategias. En segundo lugar, existen mecanismos para facilitar la respuesta de la administración ante una evaluación, así como para dar seguimiento a las acciones emprendidas en consecuencia (sistemas de respuesta de gestión). Finalmente, también es posible desarrollar incentivos para la consideración de las evaluaciones, especialmente en términos de financiación de nuevas iniciativas diseñadas demostrando que se ha aprendido de ellas.

La tabla 4 incluye algunos ejemplos de aplicación de estas estrategias en sistemas de cooperación internacional.



Tabla 4. Mecanismos y ejemplos de promoción de uso directo

Mecanismos	Ejemplos
Presentación de conclusiones a las partes interesadas, por medios alternativos al informe.	La mayor parte de las agencias que forman parte del CAD (por ejemplo Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, la Comisión Europea) organiza de manera sistemática reuniones o talleres de restitución de conclusiones, hallazgos y recomendaciones de cada una de las evaluaciones realizadas (OCDE, 2010).
Sistemas de respuesta de gestión, planes de mejora y seguimiento a la aplicación de recomendaciones	<p>En Noruega existe un sistema de respuesta de gestión de las unidades técnicas responsables de las iniciativas evaluadas a la Secretaría General del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, es preciso informar sobre lo realizado un año después de entregado el informe (OCDE, 2013, pág. 36).</p> <p>En Portugal y Japón, las unidades de evaluación se reúnen con los departamentos técnicos para discutir recomendaciones, para después elaborar una respuesta de gestión con actividades de seguimiento, que es revisada al año por la unidad de evaluación (OCDE, 2013, pág. 37).</p> <p>El Banco Asiático de Desarrollo posee un sistema en línea de registro de acciones post-evaluación para dar seguimiento a las respuestas de gestión, que son también publicadas en su sitio de Internet (OCDE, 2013, pág. 37).</p> <p>En Dinamarca, el seguimiento a la respuesta de gestión corresponde al Departamento de Control de Calidad del ministerio y no a la unidad de evaluación, con un cumplimiento del requisito cercano al 100% (Grasso, Morra Imas, & Fostvedt, 2013, pág. 33).</p> <p>En Irlanda, la respuesta de gestión se denomina “plan de acción” y es publicada al mismo tiempo que la evaluación (OCDE, 2010, pág. 89). En el Reino Unido la publicación también es simultánea (OCDE, 2010, pág. 121).</p> <p>En los Países Bajos todos los informes de evaluación y respuestas de gestión son remitidos al Parlamento para información (OCDE, 2010, pág. 102).</p> <p>DFID publica todas sus respuestas de gestión a los estudios del ICAI en un sitio de Internet, lo que permite hacer un seguimiento sobre la aceptación de las recomendaciones y las acciones asumidas por el Departamento como consecuencia de los informes de la Comisión (disponibles en la dirección de Internet https://www.gov.uk/government/collections/-management-responses-to-the-independent-commission-for-aid-impact-icai-reports, consultada el 13 de enero de 2015).</p>

Mecanismos	Ejemplos
Incentivos durante el ciclo de programación para la utilización de la evaluación.	<p>Todos los nuevos proyectos del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo incluyen una sección sobre lecciones aprendidas de la experiencia que debe recoger información de evaluaciones, como requisito para su aprobación (OCDE, 2010, pág. 71). En Corea del Sur existe un mecanismo similar (OCDE, 2010, pág. 98).</p> <p>La agencia de cooperación de Finlandia cuenta con un grupo ad hoc para la revisión de calidad de nuevas propuestas, con el mandato de consultar de manera sistemática a la unidad de evaluación o de revisar informes pertinentes (OCDE, 2010, pág. 76).</p>

Fuente: elaboración propia con base en los documentos citados en el texto.

La principal estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la utilización instrumental ha sido la devolución de resultados mediante presentaciones y talleres de debate, dirigidos sobre todo al personal técnico y de gerencia de la AECID y el MAEC. Estas reuniones son útiles especialmente cuando permiten la interacción y la comunicación interpersonal entre los potenciales usuarios, que tienen un interés directo en conocer los resultados de la evaluación, y el equipo que estuvo a cargo del análisis. Esto exige un esfuerzo de planificación temporal por parte de las instituciones promotoras para que los equipos de evaluación estén disponibles. Es en general más conveniente que las actividades de retroalimentación sean realizadas mientras los evaluadores y evaluadoras están bajo contrato que con posterioridad, puesto que así pueden ser aprovechadas también para contrastar las conclusiones y el realismo de las recomendaciones.

Los consultores y consultoras que se dedican a la evaluación en la Cooperación Española son en general conscientes del mandato ético de promover la utilización aun después de haber entregado el informe final y concluido sus contratos. Sin embargo, tal como fue expresado en varias conversaciones informales durante la investigación, suelen ser reacios a las presentaciones “*post mortem*”, ya que les generan distracciones en sus ocupaciones y porque suelen ser mal recibidas por los



destinatarios, quienes pierden motivación para la crítica y la asimilación de las recomendaciones al encontrarse con informes cerrados, muchas veces publicados e inmodificables.

En cuanto a la respuesta de gestión, la política de evaluación de 2013 establecía claramente que la SGCID debería promover la implantación de un sistema de seguimiento que incluyera, entre otros elementos: *“la elaboración por parte de las unidades responsables de los ámbitos evaluados de una respuesta de gestión, que contendrá un comentario sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, indicará de manera argumentada cuáles de las recomendaciones pueden asumirse, y dará lugar a un plan de mejora. A medida que se consolide el sistema, las respuestas de gestión a las evaluaciones del ámbito de la SECIPI se publicarán junto a los correspondientes informes de evaluación”* (MAEC, 2013a, pág. 16). La aplicación de esta medida ha resultado desigual.

Las ONGD deben preparar de manera obligatoria planes de mejora como respuesta a las evaluaciones de convenios y proyectos subvencionados por la AECID. Estos planes son *“el principal y más importante producto que demuestra la utilidad de las intervenciones”* (Larrú & Méndez, 2013, pág. 39), pues han permitido la integración de la evaluación en el ciclo de los proyectos y los convenios. Como ya ha sido señalado, estas evaluaciones representan un porcentaje muy importante de la totalidad de las realizadas en la Cooperación Española pero raramente son publicadas.

El IV Plan Director de la Cooperación Española definió la elaboración de respuestas de gestión como un indicador de utilización, con la meta de contar con documentos de este tipo para un 90% de las evaluaciones incluidas en el plan bienal (MAEC, 2012a, pág. 139). La DEGCO elaboró un formato para la respuesta de gestión

en 2013 basado en el de UNEG,³² recogido por el CAD como un elemento positivo de avance en la revisión intermedia voluntaria realizada en ese año.³³ El sistema fue probado en la evaluación de la ayuda programática de la AECID, publicada también en 2013, con resultados negativos, puesto que no fue posible encontrar una unidad administrativa en la Agencia que se hiciera responsable de coordinar la preparación de respuestas sustantivas y por la complejidad del instrumento.

La consolidación de un sistema de respuesta de gestión operativo es uno de los objetivos pendientes de la DEGCO, que ya había coordinado la preparación de documentos de este tipo, complementados por planes de mejora, para evaluaciones del Plan Bienal 2013-2014 como la del Programa Salud y Vida en las Américas ejecutado por el fondo español en la Organización de Estados Americanos (OEA); la estrategia de apoyo a la descentralización a través de las agencias regionales de desarrollo en Senegal; la alianza público-privada en Acobamba, Perú; y la cooperación multilateral.

Como se ha señalado, la gestión de los conocimientos derivados de las evaluaciones es también una estrategia de promoción de la utilización, cuya intención suele ser la generación de espacios y procesos de reflexión en las organizaciones implicadas o en otras para facilitar —de manera indirecta— la revisión de conceptos o estrategias de acción.

En este campo es posible incluir actividades diversas, tales como la publicación sistemática de informes, la preparación de reportes regulares sobre la actividad evaluativa y las lecciones aprendidas, la realización de meta-evaluaciones o

³² El documento de buenas prácticas de sistemas de respuesta de gestión y seguimiento de UNEG (2010b) incluye un formato estándar como anexo.

³³ Informe recuperado de Internet el 16 de septiembre de 2014, en http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/MTR_SPAIN_2013.pdf.



3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN

evaluaciones de síntesis, la difusión de resultados a través de métodos de comunicación innovadores basados en nuevas tecnologías, la realización de reuniones de discusión con personas interesadas más allá de las directamente implicadas en las evaluaciones y la inclusión de los resultados de estos ejercicios en procesos de formación del personal, entre otras. La tabla 5 incluye algunos ejemplos de iniciativas emprendidas por organizaciones de cooperación internacional en estas líneas de acción.

Tabla 5. Actividades y ejemplos de promoción de uso indirecto

Actividades de gestión de conocimiento	Ejemplos
Publicación de las evaluaciones y de resúmenes ejecutivos.	<p>Las agencias de cooperación de Australia, la Comisión Europea (EuropeAid), el Reino Unido (ICAI y DFID) y Estados Unidos (USAID) publican de manera sistemática informes completos y resúmenes de sus evaluaciones en su sitio web o en bases de datos específicas.³⁴ Esta práctica es general, al menos en los países miembros de CAD de la OCDE.</p> <p>En Irlanda se prepara un plan para la difusión de los resultados de la evaluación en el momento de su diseño (OCDE, 2010, pág. 90).</p> <p>En los Países Bajos se incluyen recursos para la publicación y difusión de los informes en el presupuesto general de cada evaluación (OCDE, 2010, pág. 102).</p>

³⁴ Los sitios de Internet donde están disponibles los informes, consultados por última vez el 21 de enero de 2015, son: <http://www.ode.dfat.gov.au/> (Australia); <http://icai.independent.gov.uk/reports/> (ICAI, Reino Unido); <https://www.gov.uk/government/collections/evaluation-reports> (DFID, Reino Unido); http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/index_en.htm (EuropeAid); <https://dec.usaid.gov> ("Development Experience Clearinghouse", USAID, Estados Unidos).

Actividades de gestión de conocimiento	Ejemplos
Preparación y publicación de informes regulares sobre la actividad de evaluación, con información sobre lecciones aprendidas.	<p>Japón publica un informe anual de evaluaciones que sintetiza las lecciones aprendidas (OCDE, 2013, pág. 41). Noruega también incluye lecciones aprendidas en sus informes anuales (Grasso, Morra Imas, & Fostvedt, 2013, pág. 44) y en 2011 editó un informe específico.</p> <p>El departamento de evaluación de la cooperación de Australia publica un informe anual sobre eficacia en el desarrollo que incluye lecciones extraídas de sus propias evaluaciones y de evaluaciones de otras agencias (OCDE, 2010, pág. 59). Además, prepara un informe anual específico titulado “lecciones de la ayuda australiana”, el primero de ellos correspondiente al año 2013 (DFAT, 2014).</p>
Realización de meta-evaluaciones o evaluaciones de síntesis.	<p>La AFD en Francia publica una serie denominada “Evaluación y Capitalización” que presenta ejercicios de análisis retrospectivos sobre modalidades, instrumentos o sectores de cooperación, basados en evaluaciones (disponibles en el sitio de Internet http://www.afd.fr/home/publications/travaux-de-recherche/PublicationsExPost, consultado el 21 de enero de 2015).</p> <p>Finlandia publicó en 2012 una meta-evaluación de 41 evaluaciones descentralizadas realizadas en 2010 y 2011, que analizó contenidos y calidad de informes de evaluación y términos de referencia (Sorensen & Thulstrup, 2012).</p> <p>Australia realizó una meta-evaluación de su programa de cooperación con ONGD en 2013 (Hartley, 2013).</p>
Difusión de resultados y novedades a través de redes sociales, boletines periódicos, revistas especializadas o medios alternativos como <i>blogs</i> , <i>podcasts</i> , aplicaciones móviles, videos o audios.	<p>Noruega, Bélgica, los Países Bajos y el Banco Mundial difunden noticias y debates sobre evaluación vía Twitter (OCDE, 2013, pág. 41).</p> <p>Los Países Bajos, Francia y Dinamarca realizan videos de evaluaciones para presentar experiencias y recomendaciones (OCDE, 2013, pág. 41).</p> <p>Australia desarrolla un boletín trimestral desde 2012 con la actualidad de la evaluación y <i>podcasts</i> con noticias sobre eficacia de la ayuda desde el año 2010, disponibles en http://www.ode.dfat.gov.au/ (consultado el 21 de enero de 2015).</p> <p>DFID en el Reino Unido elabora y mantiene un sitio web (<i>Evaluation Digest</i>) desde enero de 2013, con evidencias, métodos y lecciones de evaluaciones recientes, propias y de otras agencias internacionales (http://www.scoop.it/t/evaluation-digest, último acceso el 21 de enero de 2015).</p> <p>USAID ha desarrollado una aplicación para dispositivos móviles que permite descargar evaluaciones seleccionadas (disponible a través de https://dec.usaid.gov/, consulta realizada el 21 de enero de 2015).</p>

3. LA INSTITUCIONALIDAD Y EL USO DE LA EVALUACIÓN



Actividades de gestión de conocimiento	Ejemplos
Talleres o reuniones sobre los resultados de la evaluación con el público interesado, más allá de los directamente implicados.	<p>La Oficina de Evaluación de la Agencia Coreana de Cooperación Internacional organiza reuniones abiertas con personal y público general para presentar resultados de evaluaciones, una vez completado el informe (OCDE, 2013, pág. 41).</p> <p>Luxemburgo organiza reuniones bimestrales con ONGD y personal del Ministerio de Asuntos Exteriores para comunicar resultados de evaluaciones (OCDE, 2013, pág. 41).</p>
Inclusión de un espacio para la discusión de resultados de evaluaciones en reuniones periódicas de planificación o gestión, especialmente con personal directivo	<p>El Comité de Operaciones y Eficacia en el Desarrollo del Banco Africano de Desarrollo discute los resultados de las evaluaciones sectoriales, temáticas y de país (OCDE, 2010, pág. 54).</p> <p>En el Banco Asiático de Desarrollo, el personal de su departamento de evaluaciones independientes participa en las reuniones de dirección en las que se discuten propuestas de nueva financiación o cuestiones estratégicas, antes de su finalización (OCDE, 2010, pág. 57).</p> <p>El departamento de evaluación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo se reúne seis veces al año con el Comité de Operaciones (a cargo de revisar y aprobar nuevas propuestas) para discutir informes o temas específicos (OCDE, 2010, pág. 72).</p> <p>El responsable de evaluación de DFID participa en comités y foros para la toma de decisiones sobre la cooperación británica, especialmente aquéllos sobre políticas y programas-país (OCDE, 2010, pág. 120).</p>
Inclusión de resultados de las evaluaciones en procesos de formación del personal	<p>El Departamento de Evaluación de DANIDA colabora con el Centro de Desarrollo de Competencias y con la unidad de educación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca para incluir información de las evaluaciones en programas formativos del personal (OCDE, 2010, pág. 69).</p>

Fuente: elaboración propia con base en los documentos citados en el texto.

Desde el primer plan de evaluaciones “institucionalizado” gestionado por la unidad central en el Ministerio de Asuntos Exteriores (entonces la OPE) en 1998, la Cooperación Española adoptó una estrategia de publicación en versión física y de difusión de evaluaciones centralizadas en versiones electrónicas a través de Internet. En los primeros años se publicaron informes ejecutivos extensos de las evaluaciones gestionadas desde el Ministerio y a partir de 2003 se pasó a difundir los informes completos.

Esta práctica de transparencia no ha sido general para los actores que realizan evaluaciones en la Cooperación Española. Con base en una encuesta realizada entre organizaciones del sistema de cooperación, el informe anual de evaluaciones de 2010 destacaba que un 35% de estas instituciones no realizaba ningún tipo de publicación, mientras que otro 40% sólo lo hacía en pocas ocasiones. Es decir, solamente un cuarto de las organizaciones que encargaron o realizaron evaluaciones en el año 2010 publicaron todas o la mayoría de ellas (MAEC, 2010, pág. 14).

En abril de 2014 fue lanzado el nuevo portal de la Cooperación Española (www.cooperacionespañola.es) que incluye una base de datos de informes y términos de referencia de evaluaciones centralizadas y operativas, promovidas por la AECID y el MAEC, así como algunas evaluaciones de la cooperación descentralizada. Esta herramienta representa un avance porque facilita la búsqueda de acuerdo con criterios básicos (título, sector, objeto, país, año u organización promotora) y porque incluye informes de la AECID y algunos otros actores antes no disponibles, el primero de los cuales se remonta al año 2006. La base de datos es mantenida por la DEGCO, responsable de coordinar la obtención de la información con los actores, indizarla e incluirla en el sistema. Es posible dar seguimiento a las novedades en el sitio, incluyendo sobre evaluación, a través de la mayor parte de las redes sociales.

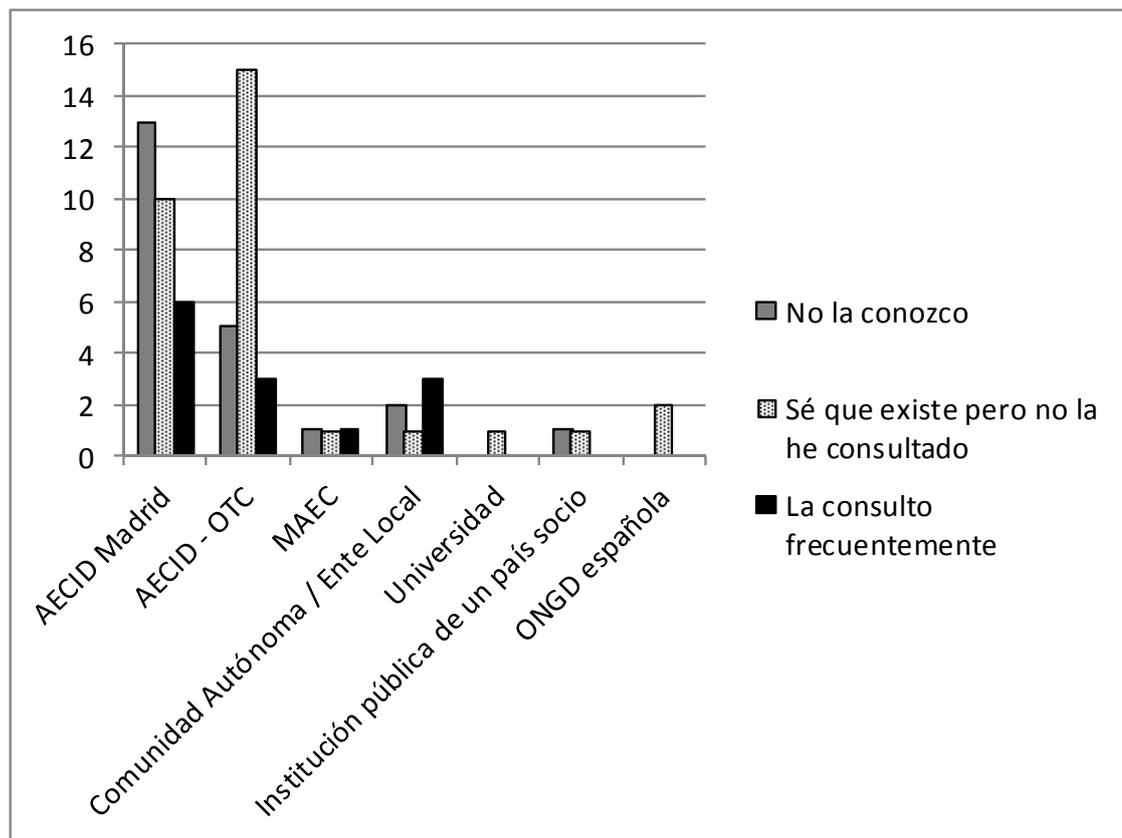
Aunque el progreso es evidente, en el momento de realización de la investigación quedaban algunos vacíos importantes en la difusión de información de evaluaciones de la Cooperación Española. El más significativo, desde un punto de vista cuantitativo, corresponde a las evaluaciones de convenios y proyectos de ONGD subvencionados por la AECID. Las ONGD a cargo de gestionar las evaluaciones son también responsables de su publicación y, como propietarias de los derechos de autor, tienen la capacidad de decisión sobre su edición y difusión. Ya ha sido señalado que solamente un número pequeño de organizaciones difunde las evaluaciones realizadas



y, en cualquier caso, estas no han sido incluidas en la base de datos de evaluaciones de la Cooperación Española. Lo mismo sucede con la mayor parte de las evaluaciones gestionadas en el marco de la cooperación descentralizada.

Esta base de datos como herramienta de difusión de informes, tal vez por razón de su lanzamiento reciente, era todavía relativamente desconocida en el momento de realización de la investigación, al menos entre quienes respondieron la encuesta a usuarios potenciales de evaluaciones en la Cooperación Española: un tercio de ellos declaró que no la conocía y sólo 1 de cada 5 indicó que la consultaba con frecuencia (gráfico 9).

Gráfico 9. Conocimiento de la base de datos de evaluaciones



Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 8.

Los informes de evaluación son el principal mecanismo de comunicación de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación pero no el único posible. Su papel en la comunicación entre equipos de evaluación y usuarios ha sido ampliamente discutido en la literatura, lo que ha dado lugar a numerosas recomendaciones acerca de la extensión óptima, el estilo de redacción, la organización de los contenidos y la presentación gráfica, entre otros temas. El consenso general ha sido, en cualquier caso, que los informes son necesarios pero no suficientes para llegar a los usuarios, por lo que es preciso utilizar otros medios y canales.

Esta constatación ha tenido repercusiones para el trabajo de evaluadores y evaluadoras, a quienes se ha solicitado preparar informes ejecutivos o de síntesis, presentaciones esquemáticas u hojas resumen, así como participar en reuniones o talleres de discusión abiertos para difundir los principales hallazgos y recomendaciones de la evaluación. Estos esfuerzos han sido realizados principalmente para potenciar la utilización directa, aunque también han sido parte de estrategias más generales de gestión de conocimientos.

Los sistemas de cooperación internacional también han asumido el desafío de la gestión de conocimientos derivados de las evaluaciones, en ocasiones a través de departamentos específicos creados con este fin que se ocupan también de la investigación y las publicaciones, o bien a través de las unidades responsables de las evaluaciones. Este último ha sido el caso de la Cooperación Española. De hecho, la denominación de la unidad central de evaluación a partir del año 2012 incluye de manera explícita esta función.

La DEGCO ha avanzado en algunas líneas de trabajo específicas en este campo, entre ellas la preparación y difusión de un folleto denominado “Puntos ClavE” con las conclusiones y recomendaciones de algunas evaluaciones, así como un informe de



síntesis con los resultados de las evaluaciones de los marcos de asociación país finalizados en 2014.

Más allá de los datos esquemáticos y resúmenes de conclusiones sobre evaluaciones ejecutadas presentados en los PACI y los informes de seguimiento de los PACI, la publicación de informes anuales sobre las actividades de evaluación de la Cooperación Española ha sido esporádica. Hasta el momento de redacción de este capítulo, en febrero de 2015, el MAEC había editado solamente los correspondientes al año 2009 (en 2010), 2010 (en 2012), 2013 (en 2014) y 2014 (en 2015). A diferencia de los informes de 2009 y 2010, los más recientes incluyeron una sección específica de síntesis de lecciones aprendidas de las evaluaciones, como una acción deliberada para promover el aprendizaje institucional.

Las actividades de presentación de resultados de las evaluaciones hacia fuera del sistema o con otros actores además de los directamente implicados en las evaluaciones han sido escasas. No se han detectado en esta investigación iniciativas específicas de inclusión de resultados de evaluaciones en procesos de formación. En este mismo sentido, los contratos de los miembros de equipos de evaluación suelen contener una cláusula de confidencialidad que impide la libre utilización de los conocimientos adquiridos en artículos, ponencias, conferencias o en el ámbito académico, a menos que se obtenga una aprobación explícita de la administración contratante.

4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y A LA UTILIZACIÓN

El sub-sistema descrito en el capítulo precedente ha generado una serie de procesos y productos de evaluación cuyas finalidades principales son informar sobre lo que se ha conseguido, extraer enseñanzas de la experiencia, presentar evidencia para las decisiones y, en términos más generales, propiciar procesos de aprendizaje institucional en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo de España.

Las evaluaciones pueden estar más o menos orientadas a estos objetivos, dependiendo de una serie de factores que van más allá de la institucionalidad establecida. Posiblemente el factor más trascendente sea la intervención de los equipos a cargo de realizarlas, quienes por definición añaden sus perspectivas y experiencias en el proceso y en los productos de evaluación.

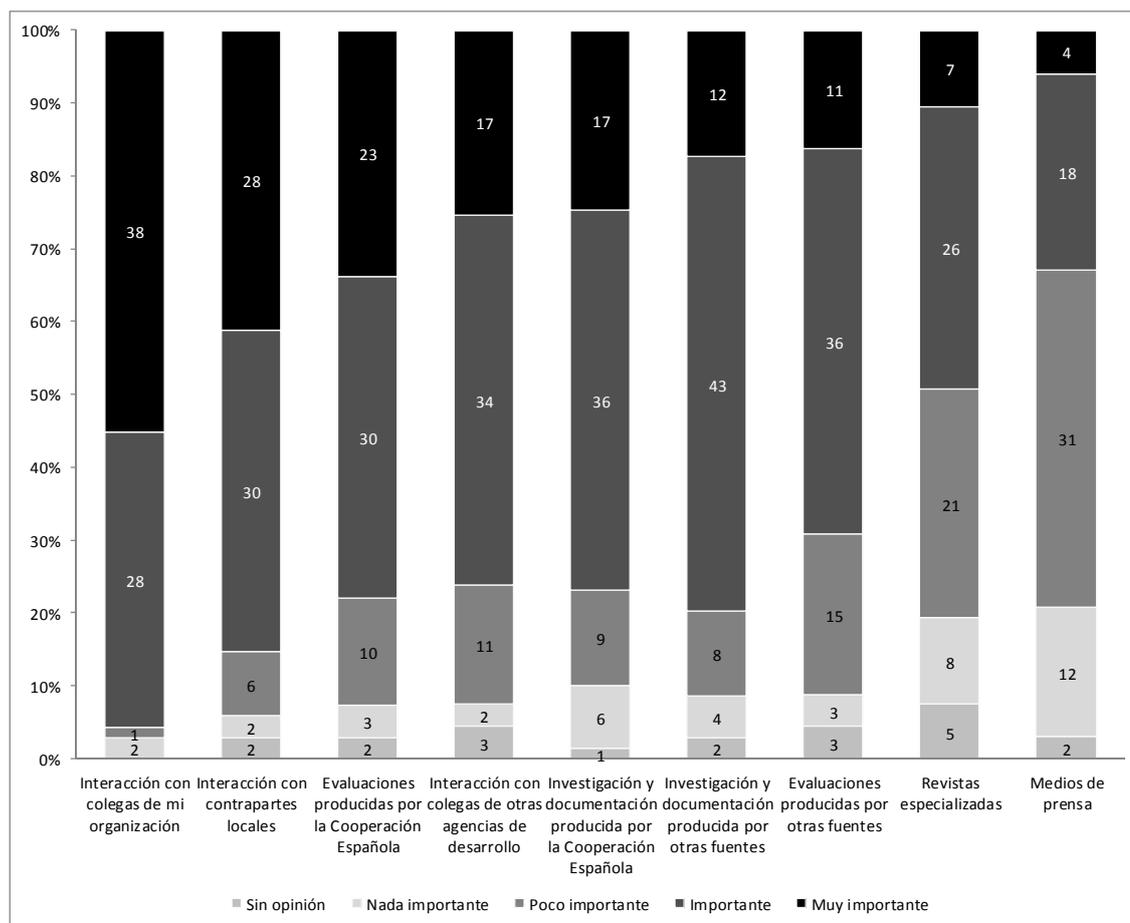
Un segundo factor a considerar es aquél que podría ser denominado, de forma genérica, como “cultura de evaluación”. Para que las evaluaciones sean útiles es preciso que las personas interesadas las consideren como un vehículo de conocimientos aplicables a su trabajo cotidiano. En tal sentido, las condiciones en la Cooperación Española serían casi óptimas: 8 de cada 10 personas que han respondido la encuesta para usuarios potenciales señalaron que las evaluaciones serían la fuente documental más importante para sus actividades profesionales, superando a informes de investigación o documentos producidos tanto por la Cooperación Española como por otras fuentes. Esta proporción es muy significativa aunque algo inferior a la de aquellos que indicaron como principal canal de conocimientos la interacción con

4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN



colegas de la propia organización o de las contrapartes de los países asociados (gráfico 10).

Gráfico 10. Importancia relativa de fuentes de conocimiento



Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 9.

Esta afirmación es contraria a la mayoría de los análisis de la Cooperación Española que destacan la inexistencia de una cultura de evaluación. Es posible que las respuestas recibidas estén sesgadas por el objetivo declarado de la encuesta y por sus destinatarios, pero los resultados son consistentes con los de una investigación

realizada entre personal de NORAD en 2012.³⁵ Otra explicación posible es que los obstáculos a la utilización de las evaluaciones no estén tanto en las personas —que estarían suficientemente motivadas e informadas para emplear las evaluaciones en su trabajo— como en la resistencia al cambio propia de organizaciones complejas como las que conforman el sistema de cooperación en España.

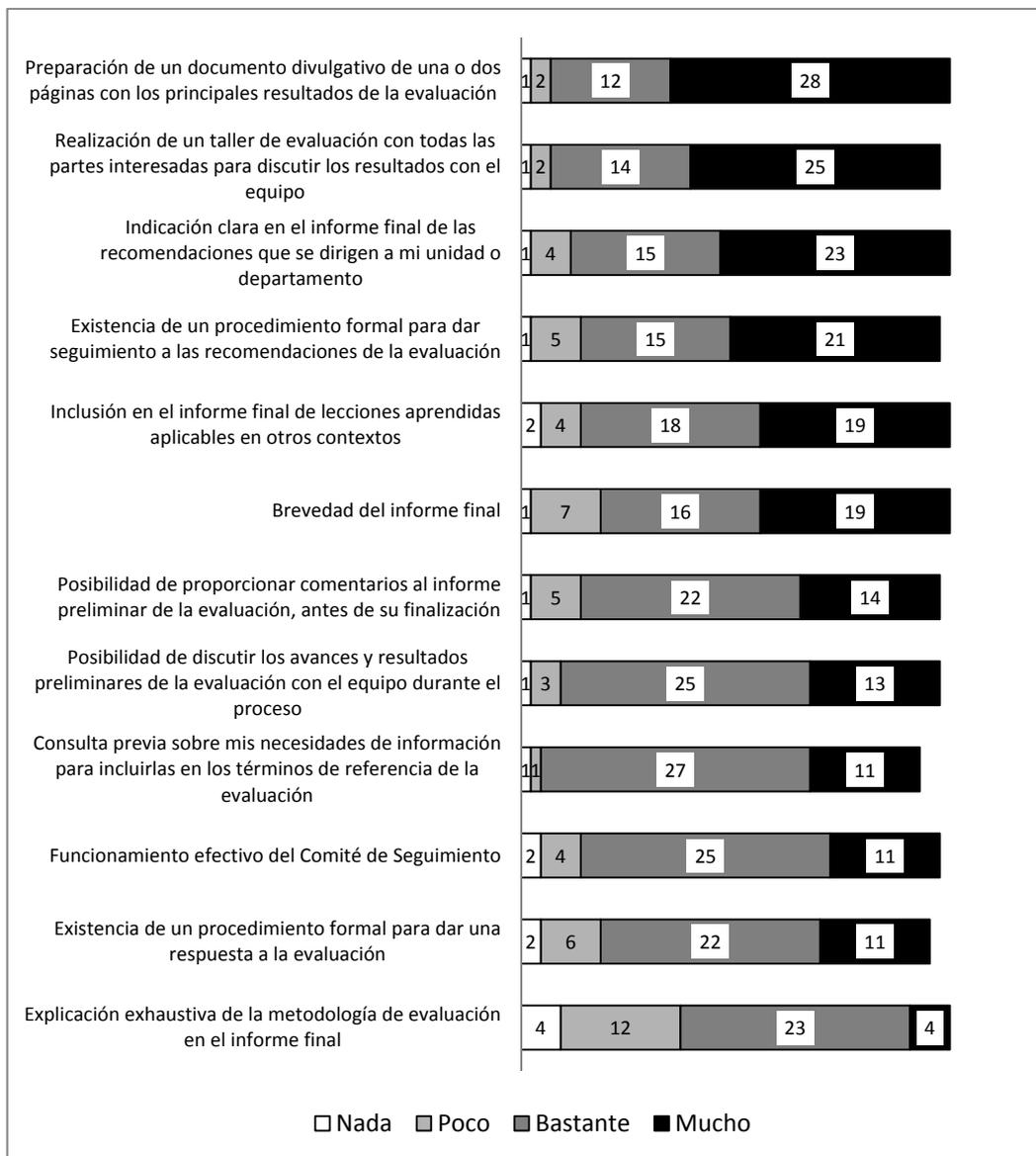
¿Qué características de las evaluaciones podrían facilitar su utilización?

De acuerdo con quienes han respondido la encuesta a usuarios, los principales factores que podrían facilitar la utilización de la evaluación son, en orden decreciente de importancia: 1) la preparación de un documento de síntesis; 2) la realización de un taller para discutir los resultados con el equipo de evaluación (interacción interpersonal); 3) la indicación clara en el informe final de las recomendaciones dirigidas específicamente a su unidad o departamento; y 4) la existencia de un procedimiento formal para dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación (gráfico 11).

³⁵ En el caso del estudio sobre la cooperación noruega, 8 de cada 10 personas señalaron que la evaluación era una herramienta importante o muy importante para adquirir conocimientos sobre qué funciona en su área de trabajo. La encuesta indicó también que la principal fuente de conocimientos para el personal eran las conversaciones informales con colegas y amigos. Estos datos fueron presentados en un documento de noviembre de 2012 denominado “*A Summary of Results from the NORAD Survey: How do you engage with evaluation knowledge in your day to day work*”, citado en Grasso, Morra Imas y Fostvedt (2013, pág. 36 y 37).



Gráfico 11. Factores que podrían facilitar la utilización de la evaluación



Fuente: encuesta de usuarios, pregunta 16.

Los aspectos vinculados con el informe final son también considerados como (muy o bastante) importantes, con énfasis en la inclusión de lecciones aprendidas, su brevedad y la posibilidad de proporcionar comentarios a la versión borrador.

El capítulo 3 presentó información sobre la situación de algunos de estos factores en la Cooperación Española, especialmente aquéllos vinculados a herramientas de promoción del uso (documento de síntesis, procedimientos de seguimiento a las recomendaciones o de respuesta de gestión, funcionamiento de los comités de seguimiento). Para conocer el estado de otros factores mencionados por los usuarios, las secciones siguientes presentan un análisis de 90 evaluaciones realizadas en la Cooperación Española, basado en documentos de términos de referencia (56) e informes (102) de las evaluaciones promovidas por el MAEC y la AECID incluidas en la base de datos ya mencionada.

4.1. La preparación de la evaluación y los términos de referencia

Una parte sustancial de la responsabilidad sobre la utilización de la evaluación corresponde a la organización que la promueve, encargada de su programación y preparación. En ocasiones, la motivación para evaluar se encuentra en la propia entidad promotora; en otras, la iniciativa proviene de alguna de las instituciones implicadas en el programa o proyecto, en cualquiera de los países cooperantes. Finalmente, algunas evaluaciones son obligatorias de acuerdo con la normativa aplicable. En cualquier caso, quien promueve la evaluación tiene generalmente el poder de decidir si es programada y determina sus características principales en cuanto al momento en que será realizada y a la modalidad de ejecución (interna, externa o mixta).

El proceso de preparación de una evaluación es liderado por la unidad o persona responsable en la organización promotora, por ejemplo la división responsable de evaluación del MAEC para las evaluaciones centralizadas o la persona asignada en el departamento, programa u OTC de la AECID para las operativas. La encuesta entre actores promotores de evaluación realizada para la preparación del



informe anual 2010 reveló que sólo un nueve por ciento de las organizaciones que encargaban este tipo de ejercicios, incluyendo Ministerios, Comunidades Autónomas y ONGD, entre otras organizaciones, contaba con personal dedicado de manera exclusiva a esta tarea. La función era realizada, en la mitad de las organizaciones, por personal que además tenía otros trabajos, mientras que en cuatro de cada diez no se había asignado la responsabilidad. Estos porcentajes eran incluso más preocupantes en el caso de la AECID: la función de evaluación no había sido asignada en siete de cada diez OTC y en la mitad de las unidades de la sede (MAEC, 2012b, pág. 10 y 11).

La literatura sobre utilización ha destacado la importancia de la participación durante las fases de preparación y ejecución de las evaluaciones (Johnson K. , y otros, 2009; Fleischer & Christie, 2009). Varias agencias de cooperación y organizaciones multilaterales de desarrollo han puesto en marcha procedimientos sistemáticos para hacer consultas con los principales actores y partes interesadas en la evaluación (especialmente en los países asociados) durante la fase de preparación, con la finalidad de detectar sus necesidades de información y desarrollar preguntas evaluativas. En la mayor parte de los casos, esta participación se concreta en grupos o comités creados de manera *ad hoc* para supervisar y dar seguimiento al proceso de evaluación. En otras ocasiones, se realiza mediante intercambio de correos o en reuniones, presenciales o virtuales, dependiendo de los recursos y el tiempo disponible para la preparación.

En la encuesta para usuarios potenciales de evaluación, 38 de las 40 personas que respondieron a la pregunta 16 indicaron que la consulta previa sobre sus necesidades de información para incluirlas en los términos de referencia de la evaluación “facilitaría mucho” o “facilitaría bastante” la utilización.

En la determinación de su estrategia de fomento de la participación de partes interesadas, las organizaciones promotoras de la evaluación deben llegar a un compromiso entre la conveniencia de detectar tantas preguntas como sea posible

(incrementando así la utilidad potencial del ejercicio) y la necesidad de enfocar la evaluación en los temas más importante (maximizando las posibilidades de un análisis profundo que dé lugar a conclusiones y recomendaciones no triviales). En otras palabras, la organización debe optar entre la extensión y la profundidad: análisis extensos pero posiblemente superficiales o revisiones profundas seguramente inútiles para varios actores que podrían obtener información importante de la evaluación. La búsqueda del equilibrio en este dilema es un desafío constante, vinculado con la necesidad de identificar objetivos concretos, no genéricos, para hacer evaluaciones de desarrollo más útiles.

La Cooperación Española ha incluido, desde las primeras etapas de su institucionalización, la intención de desarrollar procedimientos para facilitar la participación en la fase de diseño de las evaluaciones. El manual de gestión de evaluaciones del año 2007 recomienda un itinerario a las organizaciones promotoras con dos pasos básicos: 1) identificar a los actores implicados que deben participar en la evaluación, considerando las contrapartes del país socio, beneficiarios y afectados, entidades financiadoras o gestoras, entre otros; y 2) constituir un comité de seguimiento de la evaluación con funciones técnicas y como espacio de participación, con representantes de las partes implicadas más relevantes (MAEC, 2007a, pág. 44 a 47). Para atender al dilema entre extensión y profundidad, el manual sugería hacer una selección de las preguntas identificadas mediante una negociación interna en el comité de seguimiento, considerando *“la incertidumbre que exista acerca de su respuesta, su influencia en el proceso de toma de decisiones, el coste de su investigación y la información disponible al respecto, entre otras variables”* (MAEC, 2007a, pág. 61).

En la fase de diseño de la evaluación corresponde también a la entidad promotora definir su enfoque, lo que en ocasiones requiere consultas con las organizaciones implicadas. El enfoque puede ser geográfico (países o áreas que serán



visitados por el equipo de evaluación), temporal (periodo a considerar) o estratégico (componentes a revisar). Un mal enfoque de evaluación puede estropear las posibilidades de utilización.

Finalmente, la preparación de la evaluación requiere la redacción de un instructivo para quienes estarán a cargo de llevarla a cabo, genéricamente denominado “términos de referencia”. Este es un documento técnico que se transforma en una herramienta jurídica cuando es anexo a los contratos realizados con las empresas, organizaciones o personas que harán la evaluación (en el caso de evaluaciones externas). Si el proceso de contratación de la evaluación es competitivo, los TdR pueden servir como base para la convocatoria y selección de propuestas.

Las principales agencias de cooperación internacional y los organismos internacionales han desarrollado herramientas para facilitar la preparación de los TdR, así como listas de comprobación para revisar que estén completos y sean de buena calidad. Este es también el caso de la Cooperación Española, que ha complementado la información incluida en los documentos de metodología y en el manual de gestión con una plantilla específica para la preparación de TdR dirigida a evaluaciones operativas en 2015.

La investigación para la realización de esta memoria incluyó un análisis de 56 documentos de términos de referencia para evaluaciones promovidas por el MAEC (17) y la AECID (39), elaborados entre 2004 y 2013, a los que se ha accedido mediante la base de datos de evaluaciones de la Cooperación Española.³⁶

El análisis fue llevado a cabo sobre la base de cuatro criterios centrales, partiendo de la consideración de que los TdR pueden facilitar la utilización de las

³⁶ El listado de evaluaciones analizadas, anexo 1, identifica los ejercicios para los que se ha podido localizar el documento de términos de referencia.

evaluaciones cuando: 1) identifican de manera clara el uso y los usuarios previstos, distinguiendo entre la utilización vinculada con el aprendizaje institucional y para la rendición de cuentas; 2) incluyen preguntas específicas y relevantes para un conjunto de partes interesadas (y no sólo para la organización promotora); 3) comunican la expectativa de la organización en cuanto a la participación esperada de los principales actores implicados durante la evaluación y para su utilización posterior; y 4) solicitan la preparación de productos específicos de comunicación orientados a la utilización, complementarios al informe de evaluación.

La tabla 6 presenta de manera resumida los elementos considerados para valorar los criterios y calificarlos con una nota del 1 al 4, correspondiente al nivel de acuerdo del investigador con las afirmaciones contenidas en ellos: 1, en desacuerdo; 2, parcialmente de acuerdo; 3, de acuerdo; 4, totalmente de acuerdo.

La lectura de los términos de referencia permite confirmar, en primer lugar, un alto nivel de adhesión a los principios y modelos establecidos en los documentos de metodología de evaluación de la Cooperación Española. Todos los TdR de evaluaciones centralizadas promovidas desde el MAEC y la mayor parte de las gestionadas por la AECID incluyen la totalidad de las secciones sugeridas en el modelo presentado en el manual de gestión, así como textos estándar acerca de las premisas de la evaluación o la autoría de los informes.

Tabla 6. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de los TdR

Calificación	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
Criterios				



4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
A1. Claridad de uso previsto con respecto a aprendizaje y toma de decisiones	No se hace ninguna referencia a la posible utilización de la evaluación para el aprendizaje institucional o para tomar decisiones.	El uso previsto se identifica de manera genérica (aprender, tomar decisiones), sin indicar los procesos en los que se inserta la evaluación.	Se identifica con claridad el uso previsto y la manera en que la evaluación se inserta en procesos de aprendizaje o toma de decisiones.	Se identifica con claridad el uso previsto, la inserción de la evaluación en procesos más amplios y se indica quiénes son los usuarios potenciales.
A2. Inclusión de preguntas específicas para potenciales usuarios.	Los criterios y preguntas de evaluación son genéricos, sin especificidad con respecto al objeto de evaluación.	Se incluyen preguntas de evaluación específicas, pero sólo enfocadas a necesidades de la organización promotora.	Se incluyen preguntas específicas que podrían ser de utilidad para otros actores implicados en la relación de cooperación.	Se incluyen preguntas específicas para varios actores y se señala que las mismas han sido identificadas mediante consultas con las partes interesadas.
A3. Expectativas acerca de la participación de los principales actores.	Sólo se presentan referencias generales acerca de implicados en el proyecto / programa evaluado.	Se incluye un listado de partes interesadas como fuente de información y para consulta.	Se presenta una descripción detallada acerca de actores implicados y sus funciones en el proceso de evaluación.	Se presenta una descripción detallada acerca de implicados, sus funciones en el proceso y la estrategia para asegurar su participación.
A4. Productos específicos de difusión adicionales al informe.	No se solicita ningún producto adicional al informe de evaluación.	Sólo se requiere la presentación de un resumen ejecutivo o una actividad puntual de presentación de resultados.	Se solicitan informes adicionales (por ejemplo, ejecutivo) y la presentación de hallazgos en reuniones o talleres.	Se requiere la preparación de una estrategia de comunicación de los resultados de la evaluación, o bien una serie de productos asimilables a una estrategia.

Fuente: elaboración propia.

La conclusión es que la guía ha resultado útil para la gestión pues los TdR son completos. Además, ha facilitado la tarea de preparación de estos documentos técnicos a personal que no necesariamente contaba con capacitación específica. Desde una perspectiva menos positiva, es posible constatar en algunos casos que los TdR simplemente reprodujeron el texto modelo sin adecuarlo a las características de cada evaluación, de manera mecánica o irreflexiva. Ante instrucciones poco específicas, cabría esperar informes de evaluación menos útiles.

Una segunda conclusión es que los TdR de las evaluaciones centralizadas promovidas por el Ministerio han sido marginalmente mejores, en promedio, que aquéllos de evaluaciones operativas promovidas por la AECID, al menos en lo que se refiere a su orientación a la utilización analizada con los cuatro criterios mencionados. Además, las valoraciones han sido menos variables, resultado esperable al tratarse del mismo “cliente”, a diferencia de lo que sucede en las evaluaciones operativas que son gestionadas por distintas oficinas, en Madrid y en los países socios. La tabla 7 presenta la estadística descriptiva simple de la calificación total otorgada a los TdR de acuerdo con su orientación a la utilización (siendo 16 el puntaje máximo posible y 4 el mínimo), distinguiendo entre las evaluaciones centralizadas y las operativas, que ha servido como base para estas afirmaciones.

Tabla 7. Análisis de los TdR: estadística descriptiva de la puntuación total

	Total	Evaluaciones centralizadas	Evaluaciones operativas
Número de casos analizados	56	17	39
Promedio simple	8,8	9,2	8,7
Desviación estándar	2,5	1,9	2,8



4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

	Total	Evaluaciones centralizadas	Evaluaciones operativas
Mediana	9	10	9
Moda	10	10	9

Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas.

Fuente: elaboración propia, basada en calificación total de los TdR.

El análisis detallado de los cuatro criterios permite observar que la diferencia más importante en los términos de referencia de las evaluaciones centralizadas, en comparación con las operativas, ha sido la información ofrecida sobre productos específicos de comunicación requeridos para fomentar la utilización (criterio A4). En el resto, las puntuaciones promedio han sido ligeramente superiores para las evaluaciones centralizadas, excepto en el relativo a la identificación del uso previsto de la evaluación (tabla 8).

Tabla 8. Puntuación promedio de criterios de valoración de TdR

	Puntuación promedio total	Puntuación promedio en evaluaciones centralizadas	Puntuación promedio en evaluaciones operativas
A1: los TdR son claros en cuanto al uso previsto de la evaluación.	2,2	2,1	2,3
A2: los TdR incluyen preguntas específicas y relevantes para potenciales usuarios.	1,8	1,9	1,7
A3: los TdR comunican expectativas acerca de la participación esperada de implicados.	2,3	2,4	2,2
A4: los TdR requieren productos de difusión adicionales al informe	2,6	2,9	2,4
Total	8,8	9,2	8,7

Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas para cada criterio.

Fuente: elaboración propia, basada en calificación de los TdR, por criterio.

Con respecto al criterio A1 (claridad sobre la utilización prevista en los TdR), la mayor parte de los documentos analizados incluyen objetivos genéricos para la evaluación, como realizar una valoración del programa y un análisis de su sostenibilidad, proporcionar recomendaciones sobre la actuación de la Cooperación Española, identificar lecciones aprendidas o conocer los resultados alcanzados en el marco de la intervención. Las mejores definiciones de uso esperado en relación con el aprendizaje distinguiendo las necesidades de usuarios diversos han sido localizadas en evaluaciones gestionadas por la AECID, principalmente porque es mucho más sencillo definir la utilización deseada —especialmente instrumental— en el caso de las evaluaciones de proyectos (resultados aplicables para el desarrollo de segundas fases, en el caso de evaluaciones finales, o la reorientación de actividades, en el caso de las intermedias) o incluso en las evaluaciones de las estrategias de país necesarias para redefinir los objetivos de la cooperación en una reunión bilateral o comisión mixta, normalmente prevista y calendarizada.

El criterio A2 (inclusión en los TdR de preguntas específicas orientadas a usuarios potenciales) es el que ha obtenido peor valoración, tanto en las evaluaciones centralizadas como en las operativas, sin diferencias significativas entre unas y otras. Casi todos los documentos revisados en esta investigación incluyen preguntas genéricas que describen los criterios de valoración, más adecuadas para el objetivo general de rendición de cuentas que para el objetivo de mejora a través del aprendizaje y la influencia en las decisiones. A modo de ejemplo, la pregunta más frecuente en el criterio de eficacia es si se han conseguido los objetivos esperados. Las preguntas que eventualmente son formuladas con mayor nivel de detalle refieren a las especificidades del objeto de evaluación y no a las necesidades de información de distintos usuarios.



Prácticamente todos los TdR de las evaluaciones centralizadas y la mayoría de los TdR de las operativas señalan que el equipo evaluador tiene la función de identificar las necesidades informativas más específicas de los actores implicados para acotar o incluso modificar las preguntas propuestas en el documento. Con esto se traslada la consulta desde la fase de diseño de la evaluación a la fase de ejecución y se deja la responsabilidad de definir prioridades enteramente en manos del equipo de evaluación.

Para la valoración del criterio A3 sobre expectativas de participación de partes interesadas en la evaluación se ha considerado de manera positiva la descripción de la composición y funciones de los comités o grupos de seguimiento. En la mayor parte de las evaluaciones se incluye información de este tipo, en muchos casos repitiendo fórmulas del manual de gestión del año 2007.

Casi todos los TdR aportan una descripción de las partes implicadas en la intervención, presentadas también como actores potencialmente interesados en la evaluación, aunque en la mayor parte de los casos se limita su función a ser fuentes de información (es decir, como entrevistados o encuestados) sin hacer referencias a su papel como usuarios.

La investigación ha encontrado información más amplia y variada en relación con el criterio A4 sobre herramientas de difusión y comunicación de los resultados, más allá del informe de evaluación. Prácticamente en la totalidad de los TdR se solicita la preparación de algún tipo de informe o resumen ejecutivo y en una buena proporción se señala como compromiso contractual la disponibilidad del equipo para presentar los resultados de la evaluación en reuniones y talleres, incluso con posterioridad a la entrega del informe definitivo. En otros casos se solicitan presentaciones PowerPoint, trípticos con una explicación de resultados o informes en

distintos soportes para audiencias específicas. Uno de los documentos solicita incluso el desarrollo de un plan de comunicación posterior a la aprobación del informe final.

La investigación ha considerado los efectos de la revisión de la metodología de evaluación que derivó en la publicación del manual de gestión en 2007 en la formulación de los TdR. Aunque el análisis no puede ser concluyente considerando el limitado número de casos, es perceptible una mejora para evaluaciones centralizadas a partir de 2008, tanto en la utilización prevista como en la información sobre expectativas de participación de las partes implicadas (tabla 9).

Tabla 9. Valoración de TdR de evaluaciones centralizadas según año y criterio (promedios)

	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2004 y 2007 (6 casos)	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2008 y 2013 (11 casos)
A1: los TdR son claros en cuanto al uso previsto de la evaluación.	1,7	2,3
A2: los TdR incluyen preguntas específicas y relevantes para potenciales usuarios.	1,8	1,8
A3: los TdR comunican expectativas acerca de la participación esperada de implicados.	2,0	2,5
A4: los TdR requieren productos de difusión adicionales al informe	3,0	3,0
Total	8,5	9,7

Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas para cada criterio.

Fuente: elaboración propia, basada en calificación de los TdR.

No es posible verificar el impacto del Manual de Gestión de 2007 sobre las evaluaciones operativas pues sólo se cuenta con dos TdR previos a su aparición. Tampoco es posible valorar el efecto de las instrucciones y plantilla para la elaboración de TdR de evaluaciones operativas preparado por la DEGCO en febrero de 2015. Lo que sí es posible determinar es que la variable que afecta las calificaciones de los

4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN



criterios para este tipo de evaluación es la unidad promotora. Es muy significativo que de las 16 evaluaciones operativas valoradas en total con 10 puntos o más, 11 hayan sido promovidas por la OTC de la AECID en Perú (las otras cinco corresponden a las OTC de Guatemala —dos casos—, Ecuador, Nicaragua y Uruguay).

La tabla 10 muestra la puntuación promedio de los cuatro criterios y el total para las 16 evaluaciones operativas gestionadas por la OTC en Perú, en comparación con las 23 evaluaciones operativas gestionadas por otras unidades de la AECID.³⁷ Los resultados demuestran la influencia de las evaluaciones promovidas desde Perú en los resultados promedio para los 39 casos de evaluaciones operativas analizadas.

Tabla 10. Valoración de TdR de evaluaciones operativas de la OTC Perú y de otras unidades

	Puntuación promedio de evaluaciones operativas promovidas por la OTC en Perú (16 casos)	Puntuación promedio de evaluaciones operativas promovidas por otras unidades (23 casos)	Puntuación promedio de todas las evaluaciones operativas (39 casos)
A1: los TdR son claros en cuanto al uso previsto de la evaluación.	2,8	1,9	2,3
A2: los TdR incluyen preguntas específicas y relevantes para potenciales usuarios.	1,9	1,5	1,7
A3: los TdR comunican expectativas acerca de la participación esperada de implicados.	2,7	1,8	2,2
A4: los TdR requieren productos de difusión adicionales al informe	2,8	2,0	2,4
Total	10,1	7,3	8,7

*Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas para cada criterio.
Fuente: elaboración propia, basada en calificación de los TdR.*

³⁷ Incluyendo una evaluación conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizada de acuerdo con los procedimientos de esta organización, que obtuvo valoraciones muy negativas en todos los criterios.

En síntesis, el proceso de preparación de evaluaciones en la Cooperación Española puede ser caracterizado como poco participativo, con procedimientos limitados de consulta, basado en la aplicación de un manual de gestión pertinente que facilita el desarrollo de documentos de términos de referencia relativamente completos y homogéneos. En estos TdR se presentan instrucciones a los equipos de evaluación que, en general, no permiten identificar los usuarios y los usos potenciales, ni las necesidades específicas de información de los actores interesados, aunque son una buena guía para el desarrollo de productos de comunicación y difusión. La aplicación del proceso y los resultados es además muy desigual, especialmente en el caso de las evaluaciones operativas gestionadas por distintas oficinas en el terreno de la AECID y desde Madrid. Esto es un reflejo de la menor institucionalización de la evaluación en la Agencia, en comparación con el Ministerio, que se traduce en falta de controles de la calidad de los procesos, así como un ejemplo de las diferencias en la cultura de evaluación al interior de la propia Agencia. Las nuevas instrucciones y plantilla para la preparación de TdR de evaluaciones operativas preparada por la DEGCO en febrero de 2015 ha venido, así, a cubrir una necesidad real de la AECID.

4.2. La ejecución de la evaluación y sus informes

La fase de diseño que culmina con la elaboración de los TdR es normalmente seguida por un proceso de concurso, selección y contratación de la oferta más adecuada, considerando criterios técnicos y financieros. Estos procedimientos, por motivos obvios, no son aplicados en el caso de auto-evaluaciones realizadas por personal de la propia organización promotora que destina parte de su tiempo a la realización de la investigación.



Cuando el equipo de evaluación se encuentra constituido o la persona que la realizará ha sido designada³⁸ comienza la fase de ejecución, que incluye un proceso de investigación y culmina con la preparación de uno o varios informes y, en algunos casos, la presentación de los resultados del análisis a promotores y usuarios.

Durante la ejecución, la responsabilidad principal de los trabajos corresponde al equipo, mientras que la organización promotora desempeña un papel facilitador y de supervisión. En esta fase, para las tareas de control, vuelve a cobrar protagonismo el comité de evaluación o seguimiento (y el comité de gestión, en el caso de que se trate de una estructura separada), que suele revisar y aprobar el plan de trabajo y la metodología de evaluación elaborados por el equipo, así como informes de misión o borradores del informe final.

En la mayor parte de las evaluaciones revisadas la participación se entiende en el sentido convencional, es decir como la implicación de distintas partes interesadas en momentos específicos para proporcionar y contrastar información (en contraposición con la aplicación de métodos de evaluación participativa en sentido estricto). Son frecuentes, por ejemplo, los talleres de presentación de conclusiones provisionales antes de la finalización de las visitas al terreno, así como las jornadas de discusión de hallazgos y recomendaciones con las organizaciones promotoras. En la perspectiva de los usuarios potenciales este es un factor clave para facilitar la utilización de la evaluación.³⁹

La investigación evaluativa en sí puede ser realizada con diversos métodos, cuantitativos y cualitativos, experimentales y no experimentales, dependiendo de las

³⁸ Por comodidad y por ser la modalidad prevalente, en el resto de la sección se hará referencia de forma genérica al “equipo de evaluación” o simplemente “el equipo”, incluyendo en esta denominación a los consultores o consultoras que realizan estas tareas de forma individual.

³⁹ Fue el segundo factor más mencionado en las respuestas “facilitaría mucho” y “facilitaría bastante” (39 sobre 42). Véanse los datos detallados en el anexo 4.

características del objeto evaluado y el contexto general, incluyendo la disponibilidad de información de base. En el caso de la Cooperación Española, un análisis rápido de los métodos de recopilación y análisis de información empleados en 87 ejercicios analizados en profundidad que incluyen esta información en los reportes permite observar algunos patrones comunes, ilustrativos de tendencias generales.⁴⁰

Solamente una de estas evaluaciones indica la utilización de diseños experimentales o cuasi-experimentales para el análisis del impacto, dos de ellas mencionan la aplicación de técnicas de evaluación participativa y tres realizan algún tipo de análisis coste-beneficio. Por lo tanto, es posible concluir que las evaluaciones son realizadas de manera relativamente homogénea, a partir de métodos eminentemente cualitativos y eventualmente encuestas o sondeos.

Esto es confirmado por las referencias sobre los métodos de recolección y análisis de información incluidas en los capítulos descriptivos de la metodología de evaluación de los informes revisados. Todas las evaluaciones indican la realización de análisis de documentos y entrevistas individuales (de distinto tipo). La mayor parte señala también a la observación directa (*in situ*) y la realización de algún tipo de entrevista grupal (incluyendo talleres y grupos focales). Solamente cuatro de cada diez habría aplicado encuestas o sondeos (con muestro no probabilístico en la gran mayoría) y son muy raros los casos en los que se ha empleado alguna técnica de análisis financiero o una estrategia de estudio de caso (tabla 11).

⁴⁰ De los 90 procesos de evaluación revisados en profundidad, tres no incluían información sobre los métodos empleados para la recopilación y análisis de la información.



Tabla 11. Técnicas de recopilación y análisis de información mencionadas en informes de evaluación

	Frecuencia	Porcentaje (n = 87)
Análisis documental	87	100%
Entrevistas individuales (en profundidad, semi-estructuradas)	87	100%
Observación directa (<i>in situ</i>)	62	71%
Entrevistas grupales (grupos de discusión, talleres de debate)	59	68%
Encuestas o sondeos	34	39%
Técnicas de estudio de caso	4	5%
Análisis económico financiero (coste-beneficio)	3	3%
Técnicas de evaluación participativa	2	2%
Diseño experimental o cuasi-experimental	1	1%

Fuente: elaboración propia con base en informes de evaluación analizados en profundidad.

En cualquier caso, una de las implicaciones del análisis general sobre los métodos de evaluación, también expresada en muchos de los informes revisados, es que en la casi totalidad de los casos se compara la situación anterior a la intervención con la situación posterior, tal como es percibida por el equipo (evaluación “antes” *versus* “después”). Son muy raros los intentos de definir la situación tal como sería si la intervención no hubiera sido ejecutada, o situación contra-fáctica, metodología que permite realizar evaluaciones “sin (programa)” *versus* “con (programa)”, más adecuada para determinar con precisión los efectos netos de la cooperación.

Aunque es posible realizar críticas justificadas relativas al rigor de los métodos de investigación aplicados en las evaluaciones de la Cooperación Española, también es interesante verificar que, en consideración de sus usuarios, la metodología de evaluación raramente ha representado un obstáculo para su utilización. En la mayor

parte de los casos, la metodología no ha tenido influencia o ha resultado un factor positivo para promover el uso de sus resultados.⁴¹

El desarrollo de la evaluación culmina con productos específicos, comenzando por un informe final que debe incluir los principales hallazgos y las recomendaciones para la acción. Este informe es la pieza central de las estrategias —más o menos articuladas— de comunicación de los resultados de la evaluación, pero no la única. Como ya ha sido señalado, los TdR solicitan a los equipos que elaboren resúmenes o presentaciones y que expongan su trabajo en distintos foros, realizados durante el desarrollo de la evaluación y a su finalización, para transmitir los mensajes a públicos diferentes, tanto técnicos como políticos. Las exposiciones de este tipo tienen dos objetivos, uno de validación de conclusiones preliminares y otro de sensibilización y transmisión de mensajes clave, con vistas a facilitar la utilización de la evaluación.

Estas formas alternativas de difusión de resultados derivan, en cualquier caso, de las valoraciones generales y específicas incluidas en los informes de evaluación, que continúan siendo un elemento clave tanto para la rendición de cuentas como para impulsar el aprendizaje institucional. Los informes pueden ser, sin embargo, más o menos utilizables, dependiendo de sus características. Los documentos pueden ser “amigables”, breves, de lectura fácil y rápida, gráficamente atractivos, claros en cuanto al uso esperado y en la presentación de la cadena lógica entre los datos observados, las conclusiones obtenidas, su enjuiciamiento y las recomendaciones que derivan del análisis. O, por el contrario, pueden ser extensos, de escritura densa e innecesariamente técnica, ambiguos en sus objetivos y vagos (u opacos) en la comunicación de los vínculos entre análisis y conclusiones. La persona que pretenda

⁴¹ Respuesta a la pregunta 24 del cuestionario de la encuesta a usuarios. Sobre 28 contestaciones válidas, 14 indicaron que la metodología de evaluación no ha tenido influencia y 11 identificaron una influencia positiva sobre la utilización. Por lo tanto, sólo 3 respuestas consignaron que la metodología habría afectado negativamente la utilización.

4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN



utilizar uno u otro para sus decisiones o la institución que pretenda aprender de ellos encontrará muchas más facilidades en el primer escenario que en el segundo.

Esta sección presenta los resultados del análisis de una serie de informes de evaluación promovidos por el MAEC y la AECID entre 1998 y 2013, correspondientes a 90 procesos evaluativos.⁴² Es preciso recordar que en los primeros años de funcionamiento efectivo del sistema de evaluaciones centralizadas el Ministerio publicaba informes ejecutivos extensos, de un promedio de 45 páginas, con todas las secciones típicas de un reporte completo pero sin resumen ni anexos. Entre 1998 y 2002 se publicaron 13 informes ejecutivos, a los que sumaría otro en el año 2004 sobre un programa realizado en Cabo Verde. En 2003 comenzaron a publicarse los informes completos de las evaluaciones centralizadas, práctica que continúa hasta la actualidad. En la muestra hay también un informe ejecutivo de una evaluación sobre la incorporación de la estrategia de igualdad de género en Colombia promovida por la AECID en 2010.

La tabla 12 muestra la distribución de los procesos de evaluación considerados para el análisis, de acuerdo con la organización promotora y el tipo de informe revisado.

Tabla 12. Informes analizados por tipo de producto y organización promotora

Producto / Organización	Informe ejecutivo	Informe completo	Total
MAEC	14	25	39
AECID	1	50	51
Total	15	75	90

Nota: para simplificar el análisis, se considera que el MAEC es la organización promotora de todas las evaluaciones publicadas por el Ministerio en las series "Informes de Evaluación" (36) e "Informes

⁴² La unidad de análisis en el ejercicio fue el "proceso de evaluación". De los 90 procesos revisados, 87 produjeron solamente un informe final y 3 produjeron múltiples informes (anexo 1).

Conjuntos” (2), aunque algunas de ellas hayan sido iniciativa de la AECID o algún otro socio. También se ha detectado e incluido un informe promovido por el MAEC sobre intervenciones de la Cooperación Española en el recurso agua, de 2010, no publicado en estas colecciones.

Fuente: elaboración propia, con base en evaluaciones analizadas.

El trabajo de análisis fue realizado como una meta-evaluación basada en diez criterios relacionados con aspectos formales de los informes que facilitan su uso (estructura, extensión, estilo de escritura, inclusión de resumen ejecutivo y anexos), así como con cuestiones vinculadas a la presentación lógica del proceso de razonamiento, desde la metodología hasta las recomendaciones y las lecciones aprendidas.

Con respecto a los aspectos formales, los supuestos que subyacen al análisis es que los informes serán más útiles y utilizados si se cumplen una serie de condiciones expresadas en los puntos siguientes.

1) Los informes siguen una estructura clara “esperable” por parte de los usuarios, sin generar confusión, que les permite llegar rápidamente a la sección que les interesa. Esta estructura, esencialmente, consta de una introducción con los propósitos de la evaluación; una presentación sustantiva del objeto evaluado; una descripción breve pero completa de la metodología empleada; los hallazgos principales (organizados por algún tipo de criterio, que puede corresponder a los criterios clásicos de la definición de evaluación o a otros —por ejemplo, provenientes de la Declaración de París); las conclusiones y las recomendaciones.

2) Los informes son relativamente breves y fáciles de leer.⁴³ Aunque no es posible definir un estándar universal, a efectos prácticos se ha asumido que un informe “razonable” podría tener entre 30 y 60 páginas de extensión, mientras que cualquier reporte de más de 100 páginas desincentivaría la lectura. Para los informes ejecutivos

⁴³ La brevedad de los informes fue mencionada como un factor que “facilitaría mucho” o “facilitaría bastante” la utilización de la evaluación por 35 de las 43 personas que respondieron la pregunta 16 de la encuesta para usuarios potenciales. Véanse los datos detallados en el anexo 4.



publicados hasta 2012 se ha establecido que una extensión de hasta 40 páginas sería razonable, mientras que un informe de más de 60 páginas afectaría de manera seria la utilización.

3) La escritura del informe es sencilla y clara, evitando la jerga excesivamente técnica que podría afectar la comprensión de un número importante de usuarios potenciales. Los párrafos son breves y enfocados en una idea principal. La intención debe ser que los mensajes lleguen a las personas interesadas sin ambigüedades y evitando generar confusión o malas interpretaciones. Todo aquello que facilite la lectura, incluyendo índices completos, glosarios de siglas, listas, subtítulos, textos destacados mediante negritas o subrayado, gráficos explicativos, tablas para sintetizar información cualitativa o cuantitativa, entre otras estrategias, incrementa la posibilidad de que los resultados de la evaluación sean bien comunicados y recibidos.

4) Los informes incluyen un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y las recomendaciones, que pueda facilitar la acción a quien no tiene tiempo para leer el texto completo. Este informe debería ser suficientemente breve —aunque en este caso no se ha definido un número deseable de páginas— y estar centrado en la presentación de hallazgos y recomendaciones de forma convincente.

5) Los informes incluyen, en anexo, información adicional relevante que no es deseable incluir en el texto del documento, pues de esta forma se incrementaría su extensión o se podría afectar la comprensión. Los anexos pueden incluir, por ejemplo, una descripción más detallada de las herramientas empleadas como parte de la metodología para recopilar y analizar la información, como cuestionarios para entrevistas o encuestas, así como las matrices de evaluación que presentan criterios, indicadores, escalas de valoración y fuentes de información. Es también deseable que se añadan tablas o textos con información cuantitativa y cualitativa utilizada en el análisis, pues ello incrementa la credibilidad general del informe al permitir que las

personas interesadas puedan identificar las fuentes de datos que dieron origen a los hallazgos y conclusiones de la evaluación.

En lo que se refiere a la presentación lógica del proceso de análisis en los informes como incentivo a la utilización, los cinco supuestos subyacentes son los que se señalan en los siguientes puntos.

6) Los informes establecen claramente cuál es la utilización prevista de la evaluación e idealmente los potenciales usuarios a los que se dirigen, con base en lo establecido en los TdR e indicando también las expectativas que puedan haber sido recogidas por los equipos durante el proceso. Este tipo de información facilita la comprensión de los propósitos y fundamentos del análisis realizado por la evaluación y genera interés en las personas que podrían actuar o incorporar aprendizajes a partir de sus resultados.

7) Se describe en los informes la metodología de evaluación, señalando elementos conceptuales relevantes, la manera en que los criterios de valoración son revisados (por ejemplo, mediante indicadores específicos) y las fuentes de información empleadas para recopilar y analizar la información. La presentación de la metodología debe ser completa pero sucinta (con mayor información en anexos), centrada en los elementos fundamentales para dotar de credibilidad a los hallazgos de la evaluación, demostrando claramente las fortalezas y las limitaciones del estudio. Es también importante que la metodología explique la manera en que los datos son contrastados para llegar a conclusiones sólidas y sin sesgos, por ejemplo mediante la triangulación de diversas fuentes, tipos de información o métodos.⁴⁴

⁴⁴ La explicación exhaustiva de la metodología, sin embargo, fue el factor menos importante señalado por las personas que respondieron a la pregunta 16 de la encuesta de usuarios potenciales. Solamente 4 de 43 mencionaron que esto “facilitaría mucho” y 23 indicaron que “facilitaría bastante” la utilización, contra 12 que señalaron que “facilitaría poco” y otros 4 que opinaron que no la facilitarían en absoluto. Véanse los datos detallados en el anexo 4.



8) Los informes presentan hallazgos a partir de evidencias contrastadas que permiten responder a las preguntas de evaluación, organizados a través de los criterios de análisis y sustentados por la información proporcionada. Los hallazgos deben servir para cumplir los propósitos de la evaluación. Una buena definición de hallazgos despierta el interés de los potenciales usuarios y permite la transmisión de una visión específica, fresca, del objeto evaluado, conteniendo elementos de novedad y originalidad.

9) Las conclusiones de la evaluación, basadas en los hallazgos, incluyen juicios de valor suficientemente justificados y, una vez más, apoyados por la evidencia, honestos y creíbles, lo que facilita su aceptación por parte de los potenciales usuarios.

10) Los informes incluyen también un esfuerzo para extraer enseñanzas o lecciones aplicables en otros contextos o programas, con la finalidad de potenciar una utilización de la evaluación conceptual o iluminista y facilitar la gestión y el aprovechamiento de los conocimientos generados.⁴⁵

La tabla 13 presenta estos 10 criterios, así como las consideraciones empleadas para la asignación de valores en cada uno de ellos.

⁴⁵ La inclusión en los informes de lecciones aprendidas aplicables en otros contextos fue indicado como un factor que “facilitaría mucho” o “facilitaría bastante” la utilización de la evaluación por 37 de las 43 personas que respondieron la pregunta 16 de la encuesta para usuarios potenciales. Véanse los datos detallados en el anexo 4.

Tabla 13. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de los informes

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
B1. El informe es completo, claro, bien estructurado.	El informe no sigue la estructura lógica esperable (análisis – conclusiones – recomendaciones) o carece de secciones esenciales (descripción del objeto de evaluación, la metodología, los hallazgos, las conclusiones o las recomendaciones).	La estructura contiene los elementos centrales, pero presentados de manera confusa (en un orden distinto al esperable o con contenidos no adecuados; o bien las secciones relacionadas con el análisis son mucho más breves que las descriptivas (del objeto evaluado).	El informe tiene una estructura completa, clara, lógica y equilibrada, pero con algunos elementos que podrían ser incluidos en otras secciones u organizados por criterios más adecuados.	El informe incluye una descripción del objeto de evaluación, la metodología, los hallazgos (organizados por algún tipo de criterio), las conclusiones y las recomendaciones, en secciones reconocibles y lógicamente vinculadas.
B2. La extensión del informe es adecuada y favorece su utilización.	Informes ejecutivos de 61 páginas o más. Informes extensos de menos de 30 páginas o de más de 101 páginas (sin contar resumen o anexos).	Informes ejecutivos de 51 a 60 páginas. Informes extensos de 81 a 100 páginas (sin contar resumen o anexos).	Informes ejecutivos de 41 a 50 páginas. Informes extensos de 61 a 80 páginas (sin contar resumen o anexos).	Informes ejecutivos de 40 páginas o menos. Informes extensos de 30 a 60 páginas (sin contar resumen o anexos).



4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
B3. El estilo de escritura y la presentación gráfica de la información estimulan la lectura del informe y su utilización.	Escritura confusa, enrevesada, con errores de sintaxis u ortografía notables, o excesivamente técnica. Párrafos largos y engorrosos. Inexistencia o mala utilización de ayudas gráficas a la lectura (tablas, gráficos, textos destacados, listas, subtítulos).	Escritura poco clara, muy técnica con errores menores de sintaxis u ortografía y párrafos generalmente cortos. Utilización de algunas ayudas gráficas a la lectura, con errores menores (falta de fuentes, por ejemplo).	Escritura en general clara y mayoría de párrafos breves. Buena utilización de ayudas gráficas a la lectura (tablas, imágenes, textos destacados, listas, subtítulos).	Escritura simple y sencilla a lo largo de todo el documento, en párrafos breves y claros. Excelente utilización de ayudas gráficas a la lectura (tablas, imágenes, textos destacados, listas, subtítulos).
B4. El informe incluye un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y recomendaciones, orientado a decisiones y utilización.	El informe no incluye un resumen ejecutivo, o bien el resumen incluido no hace ninguna referencia a conclusiones y recomendaciones de la evaluación.	El resumen ejecutivo es demasiado extenso o se limita a sintetizar el informe sin destacar los hallazgos y las recomendaciones.	El resumen ejecutivo es relativamente breve e incluye los principales hallazgos y las recomendaciones.	El resumen ejecutivo es breve y centrado en la presentación de hallazgos y recomendaciones.
B5. Los anexos incrementan la credibilidad del informe al incluir detalles adicionales sobre la metodología empleada e información cuantitativa.	El informe no incluye anexos metodológicos o los anexos no contienen datos relevantes para la comprensión de los hallazgos y las recomendaciones.	El informe incluye un número limitado (insuficiente) de anexos metodológicos o con datos sustantivos.	El informe incluye algunos anexos que permiten comprender mejor la metodología y sustentar los hallazgos con datos significativos.	El informe incluye todos los anexos sustantivos necesarios para comprender mejor la metodología empleada y con datos sustantivos para sustentar hallazgos y recomendaciones.

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
B6. El propósito de la evaluación en cuanto al aprendizaje y su posible utilidad para la toma de decisiones están explicados.	El informe no hace ninguna referencia a la utilización esperada de la evaluación para el aprendizaje institucional o para tomar decisiones.	El uso previsto se identifica de manera genérica (aprender, tomar decisiones), sin indicar los procesos en los que se inserta la evaluación.	Se identifica con claridad el uso previsto y la manera en que la evaluación se inserta en procesos de aprendizaje o toma de decisiones.	Se identifica con claridad el uso previsto, la inserción de la evaluación en procesos más amplios y se indica quiénes son los usuarios potenciales.
B7. El informe incluye una descripción completa de la metodología, explica de qué manera fue diseñada para responder a los criterios y preguntas de evaluación y presenta mecanismos de triangulación o control de calidad de datos.	El informe no describe la metodología empleada en la evaluación o la descripción es totalmente insuficiente.	La descripción de la metodología de evaluación es parcial e incompleta.	El informe tiene una descripción suficiente de la metodología empleada en la evaluación, definiendo criterios, indicadores y herramientas para la recolección y análisis de información (sin detalles), así como métodos de triangulación.	El informe tiene una descripción completa de la metodología empleada en la evaluación, definiendo criterios, indicadores y herramientas para la recolección y análisis de información, así como métodos de triangulación.
B8. Los hallazgos del informe responden a los criterios y preguntas de evaluación, derivando lógicamente del análisis de los datos.	No se presentan hallazgos y conclusiones, o bien éstos no responden a los criterios y preguntas de evaluación, o bien no están sustentados en el análisis de los datos.	La mayor parte de los hallazgos y conclusiones presentados no se enmarca en criterios, o no están suficientemente sustentados en el análisis de los datos.	Casi todos los hallazgos y conclusiones presentados se enmarcan en criterios, responden a las preguntas y están suficientemente sustentados en el análisis de los datos.	Todos los hallazgos y conclusiones están claramente enmarcados en criterios y preguntas y sustentados por el análisis de los datos.



4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
B9. Las conclusiones incluyen juicios valorativos razonables y justificados basados en los hallazgos y la evidencia recogida.	No es posible identificar juicios de valor, o los juicios de valor de la evaluación no están sustentados por el análisis.	La mayor parte de los juicios de valor incluidos en las conclusiones no está suficientemente sustentada por el análisis.	La mayoría de los juicios de valor incluidos en las conclusiones está suficientemente sustentada por el análisis.	Todos los juicios de valor incluidos en las conclusiones se sustentan de manera explícita en el análisis realizado.
B10. El informe extrae lecciones o enseñanzas no triviales útiles para construir conocimientos sobre modelos de actuación, con consideraciones sobre aplicabilidad en otros contextos.	El informe no incluye lecciones o enseñanzas, o bien lo que se denomina de esta manera no corresponde en absoluto a la definición de una "lección aprendida".	La mayor parte de las lecciones incluidas en el documento es trivial y poco útil para construir modelos de actuación con la posibilidad de ser aplicados en otros contextos.	La mayoría de las lecciones incluidas en el documento es relevante y útil para construir modelos de actuación con la posibilidad de ser aplicados en otros contextos.	Todas las lecciones incluidas en el documento son relevantes y útiles para construir modelos de actuación con la posibilidad de ser aplicados en otros contextos.

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones, elemento central de los informes de evaluación para la utilización, son analizadas de manera específica, más adelante.

A continuación se presenta la caracterización de los informes revisados y algunas conclusiones generales acerca de la orientación a la utilización, o utilidad potencial, de los informes, diferenciando entre evaluaciones centralizadas y operativas; la evolución de los informes en el tiempo y en relación con la entidad promotora; y la relación entre los TdR y los informes realizados.

Los 14 informes ejecutivos producidos en el marco de las evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC entre 1998 y 2004 tienen un promedio de 45

páginas. Ninguno de ellos incluye un resumen o anexos con información sobre la metodología o datos complementarios, al ser este un criterio de publicación adoptado por el Ministerio. El informe ejecutivo de la evaluación operativa promovida por la OTC de Colombia de la AECID es más breve (17 páginas) y tampoco incluye estas secciones, ni hace referencias al uso esperado de la evaluación o la metodología de investigación.

Los 25 informes extensos de evaluaciones centralizadas realizadas entre 2002 y 2013 publicados por el MAEC tienen un promedio de 90 páginas (máximo de 212, mínimo de 47).⁴⁶ Se trata de informes en general completos y bien estructurados. Los 50 informes extensos de evaluaciones operativas promovidas por la AECID son menos extensos, con un promedio de 75 páginas (máximo 177, mínimo 16). Los informes de la AECID presentan estructuras más diversas y menos homogéneas, con algunas excepciones (por ejemplo, la serie de informes de evaluación promovidos por la OTC de Perú en el año 2012, que siguen un formato parecido y fueron publicados con la misma imagen gráfica).

Hay 24 informes extensos (8 promovidos por el Ministerio y 16 por la Agencia) que no cuentan con un resumen ejecutivo, o el texto que se presenta como síntesis no está en absoluto orientado a la utilización (valoración 1 en el criterio B4). Otros 17 informes (3 promovidos por el Ministerio y 14 por la AECID) no presentan anexos con información relevante sobre la metodología o con datos sustantivos para el análisis (valoración 1 en el criterio B5).

En el análisis de la calidad de los informes en función de su orientación a la utilización considerando los 10 criterios se han realizado dos correcciones metodológicas, con la finalidad de conseguir mayor homogeneidad en la muestra: 1) se ha eliminado por completo el informe ejecutivo de la evaluación operativa promovida

⁴⁶ Sólo se consideran las páginas del informe en sentido estricto, sin contar resumen ejecutivo, anexos, tablas de contenido, glosario de siglas, etc.

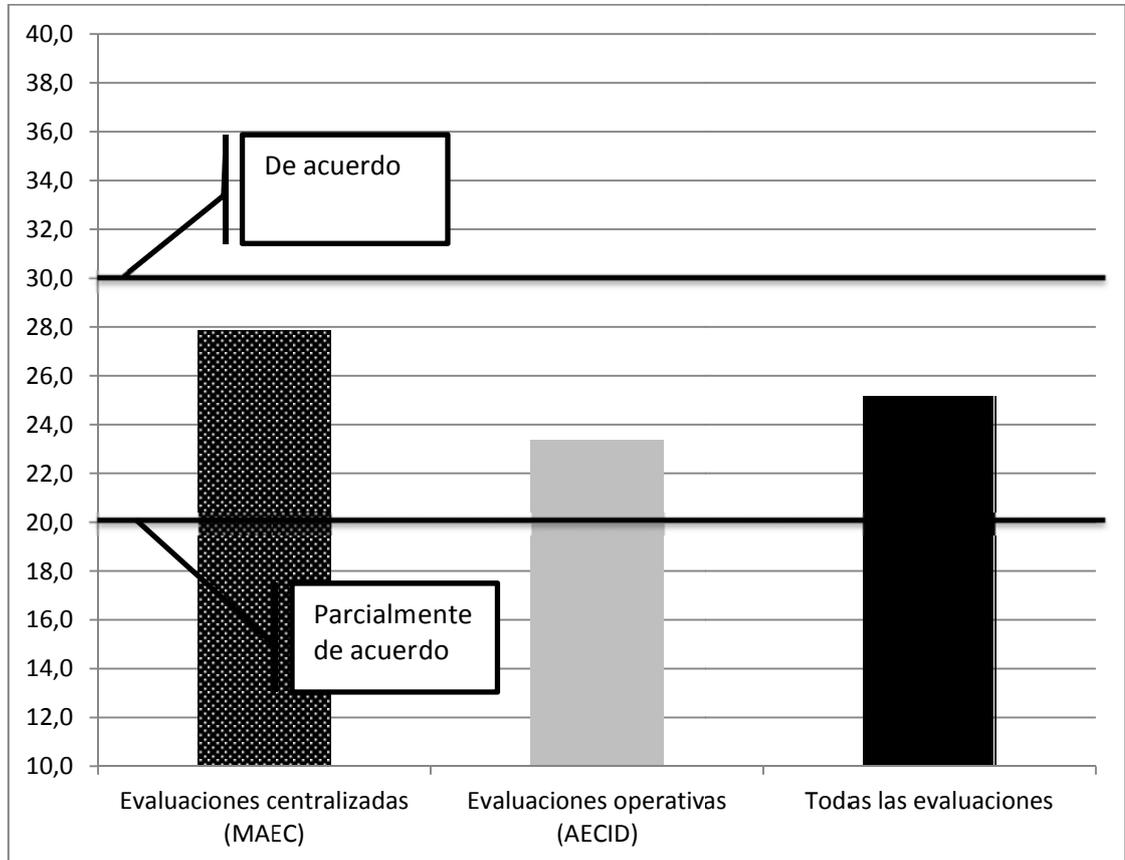


por la AECID en Colombia pues no incluía varias de las secciones clave valoradas; 2) se ha eliminado de los promedios las valoraciones de los criterios B4 (resumen) y B5 (anexos) otorgadas a los informes ejecutivos en evaluaciones centralizadas promovidas por el Ministerio, pues éstas calificaciones no respondían a “defectos” propios de las evaluaciones sino a decisiones editoriales. Además, se ha asumido que los principales usuarios habrán recibido el informe completo.

Después de estas correcciones, todas las estadísticas para los criterios B1 a B10 en evaluaciones operativas promovidas por la AECID corresponden a 50 casos; en el análisis de las evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC, las estadísticas son calculadas sobre 39 casos para todos los criterios excepto B4 y B5, en los que el denominador es de 25 casos.

La valoración total para los 10 criterios de todos los informes revisados apenas supera los 25 puntos, es decir justo en el medio entre el mínimo posible de 10 y el máximo posible de 40. En términos de la escala de valoración, se trata del punto medio entre “parcialmente de acuerdo” y “de acuerdo”. Los informes producidos por evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC han sido mejores que los de las gestionadas por la AECID: 27,9 puntos contra 23,4, respectivamente (gráfico 12).

Gráfico 12. Valoración informes de evaluación (total), por tipo de evaluación



Fuente: elaboración propia con base en valoraciones de informes

Esta valoración general es confirmada cuando se distribuyen los informes extensos⁴⁷ realizados a partir de 2002 en cuatro categorías, establecidas de acuerdo con las valoraciones asignadas: 1) informes de baja orientación a la utilización (de 10 a 19 puntos); 2) informes de orientación a la utilización media baja (de 20 a 25 puntos); 3) informes de orientación a la utilización media-alta (de 26 a 30 puntos) e informes de

⁴⁷ La inclusión de informes ejecutivos en esta comparación distorsionaría el análisis por la valoración mínima en dos de los criterios revisados, ya mencionada, y también por un factor cronológico, ya que las 14 evaluaciones que produjeron estos reportes fueron realizadas en los primeros años de funcionamiento del sistema de evaluación, periodo para el cual no se cuenta con evaluaciones promovidas desde la AECID.

4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN



orientación a la utilización alta (de 31 a 40 puntos). En la tabla 14 es posible observar que el 80% de los informes de evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC se sitúa en las dos categorías superiores, contra el 38% de los informes de evaluaciones operativas promovidas por la AECID.

Tabla 14. Distribución de informes por promotor y valoración total

	Baja (10 a 19)		Media-baja (20 a 25)		Media-alta (26 a 30)		Alta (31 a 40)		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Evaluaciones centralizadas (MAEC)	1	4%	4	16%	11	44%	9	36%	25	100%
Evaluaciones operativas (AECID)	11	22%	20	40%	17	34%	2	4%	50	100%
TOTAL	12	16%	24	32%	28	37%	11	15%	75	100%

Nota: las celdas sombreadas corresponden a las mayores frecuencias para cada organización promotora.

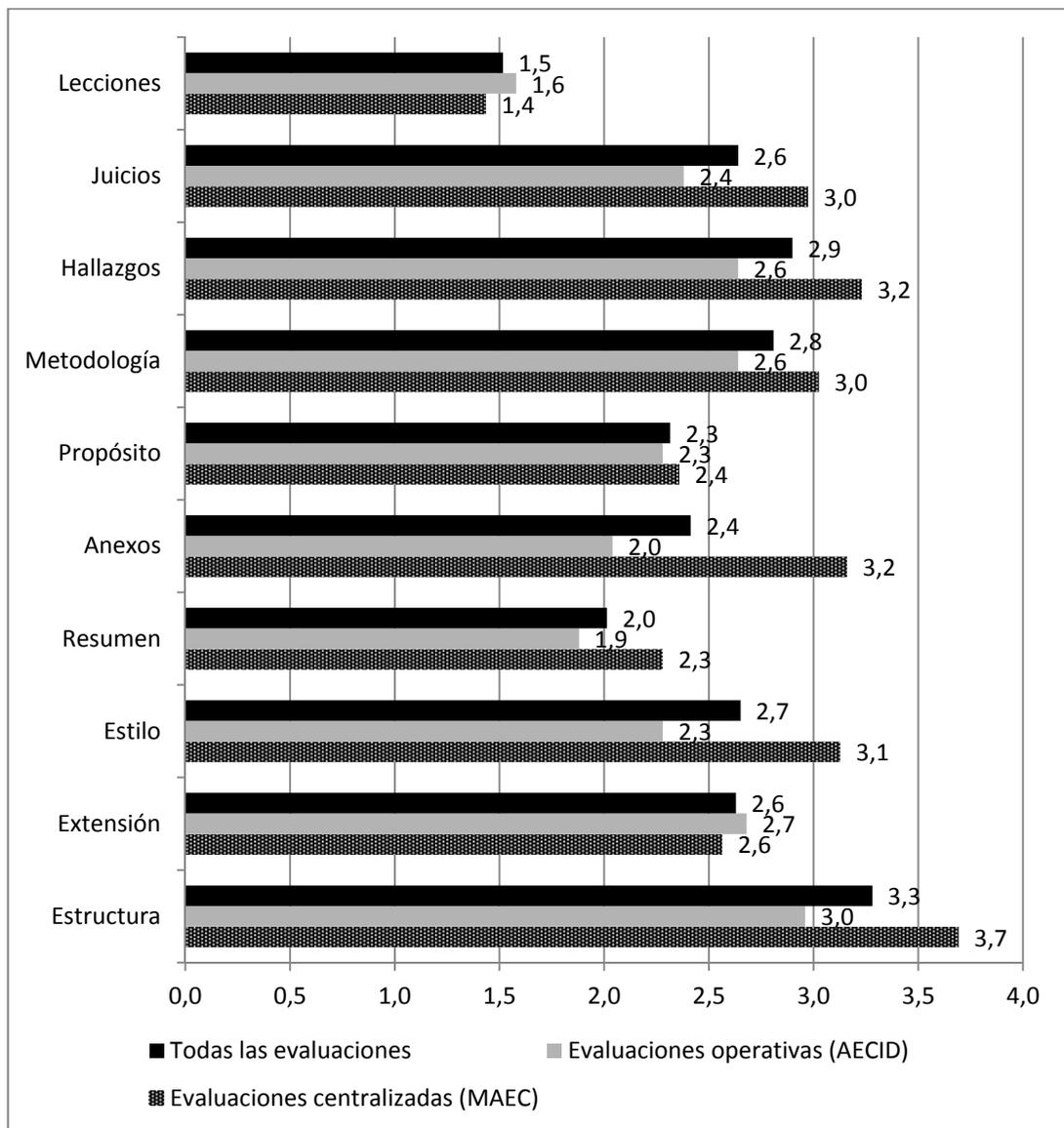
Fuente: información propia con base en valoración de informes.

Un análisis más detallado confirma que los informes de evaluaciones centralizadas están más orientados a la utilización que los de las operativas en todos los criterios, excepto en el de extensión (ya se ha indicado que los informes de la AECID son en general más breves) y en el de lecciones aprendidas (con muy bajas valoraciones en ambos casos).

En cuanto a los criterios mejor valorados, la estructura de los informes ha sido en general clara y completa, especialmente en las evaluaciones centralizadas. El siguiente criterio que se acerca al “de acuerdo” es el correspondiente a la presentación sólida de hallazgos y conclusiones, respondiendo a las principales preguntas de evaluación y sustentados por el análisis de la información. Buena parte de las evaluaciones revisadas describe la metodología utilizada en el informe final, con

distinto nivel de detalle. Las evaluaciones promovidas por el MAEC incluyen también anexos adecuados, con información sustantiva sobre el desarrollo de herramientas y métodos de investigación y con datos adicionales que sustentan el análisis (gráfico 13).

Gráfico 13. Valoración de informes por criterio de análisis y tipo de evaluación (promedios)



Fuente: elaboración propia con base en valoraciones de informes.



En el otro extremo del espectro, los tres criterios que fueron valorados con un promedio inferior a 2,5 para todas las evaluaciones —con escasas diferencias entre evaluaciones centralizadas y operativas— merecen una reflexión específica.

En primer lugar, los informes de evaluación demuestran limitaciones serias en la identificación de lecciones aprendidas y en su presentación de manera de abstraer algunos principios o enseñanzas generales que puedan contribuir a la construcción de modelos de intervención aplicables (con lógicas variaciones) en otros contextos.

Las enseñanzas aprendidas son, según el CAD, *“generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto”* (OCDE, 2002a, pág. 26). Lo que en muchos de los informes revisados se incluye bajo este nombre es, en realidad, una reformulación de las conclusiones o recomendaciones generales, sin ninguna intención de generalización o aplicación en otras situaciones, o bien se trata de afirmaciones triviales que no añaden conocimiento significativo a las partes implicadas en la relación de cooperación.

En segundo lugar, el análisis ha detectado problemas en la redacción de resúmenes ejecutivos orientados a la acción: en ocasiones no se incluye nada en absoluto, mientras que en otros casos se trata de textos muy extensos (superiores a las 20 páginas), que sintetizan el informe pero que no destacan aquéllos elementos que podrían servir a orientar procesos de toma de decisiones para usuarios con poco tiempo para leer, que buscan indicaciones claras de manera rápida.

Finalmente, los informes de evaluación son en general imprecisos en el momento de definir la utilización prevista, especialmente con propósitos de

aprendizaje o toma de decisiones. En la mayor parte de los casos se incluyen los objetivos generales o específicos establecidos en los TdR, con definiciones relativamente vagas como “aprender de la experiencia” o “facilitar el proceso de toma de decisiones para la planificación de fases futuras del programa”, sin precisar usuarios potenciales o procesos institucionales en los que los resultados de la evaluación podrían ser aprovechados.

Si se toma la publicación del manual de gestión de evaluaciones en 2007 como un hito es posible realizar una comparación de las evaluaciones centralizadas promovidas por el Ministerio hasta ese año en comparación con aquellas desarrolladas desde 2008, tal como se hizo para los términos de referencia en la sección previa.⁴⁸ En este caso también se limita el estudio a los informes extensos, de manera de no distorsionar las conclusiones.

El análisis vuelve a mostrar un incremento significativo de los puntajes en el total (de 26 a prácticamente 30) y en ocho de los diez criterios. En los dos criterios restantes las calificaciones son apenas más elevadas en los informes de evaluaciones anteriores a 2008 (tabla 15).

Tabla 15. Valoración de informes de evaluaciones centralizadas según año y criterio (promedios)

	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2002 y 2007 (9 casos)	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2008 y 2013 (16 casos)
B1. El informe es completo, claro, bien estructurado.	3,6	3,8
B2. La extensión del informe es adecuada y favorece su utilización.	2,3	2,1

⁴⁸ Las fechas indicadas corresponden al año de finalización de la misión de evaluación, no de la publicación del informe. En el caso de evaluaciones promovidas por la AECID este análisis no tendría sentido pues sólo se cuenta con 3 evaluaciones realizadas antes de 2008.



4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2002 y 2007 (9 casos)	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2008 y 2013 (16 casos)
B3. El estilo de escritura y la presentación gráfica de la información estimulan la lectura del informe y su utilización.	2,8	3,4
B4. El informe incluye un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y recomendaciones, orientado a decisiones y utilización.	2,0	2,4
B5. Los anexos incrementan la credibilidad del informe al incluir detalles adicionales sobre la metodología empleada e información cuantitativa.	2,8	3,4
B6. El propósito de la evaluación en cuanto al aprendizaje y su posible utilidad para la toma de decisiones están explicados.	2,8	2,7
B7. El informe incluye una descripción completa de la metodología, explica de qué manera fue diseñada para responder a los criterios y preguntas de evaluación y presenta mecanismos de triangulación o control de calidad de datos.	3,1	3,6
B8. Los hallazgos del informe responden a los criterios y preguntas de evaluación, derivando lógicamente del análisis de los datos.	2,9	3,6
B9. Las conclusiones incluyen juicios valorativos razonables y justificados basados en los hallazgos y la evidencia recogida.	2,7	3,3
B10. El informe extrae lecciones o enseñanzas no triviales útiles para construir conocimientos sobre modelos de actuación, con consideraciones sobre aplicabilidad en otros contextos.	1,1	1,6
Total	26,0	29,9

Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas para cada criterio.

Fuente: elaboración propia, basada en calificación de los informes, por criterio.

Las mejoras se verifican en criterios relativos a la forma de presentar la información (estilo de escritura, resumen ejecutivo, anexos), pero sobre todo en los contenidos: descripción de metodología, hallazgos, juicios de valor e incluso lecciones (aunque en este caso con calificaciones todavía muy bajas).

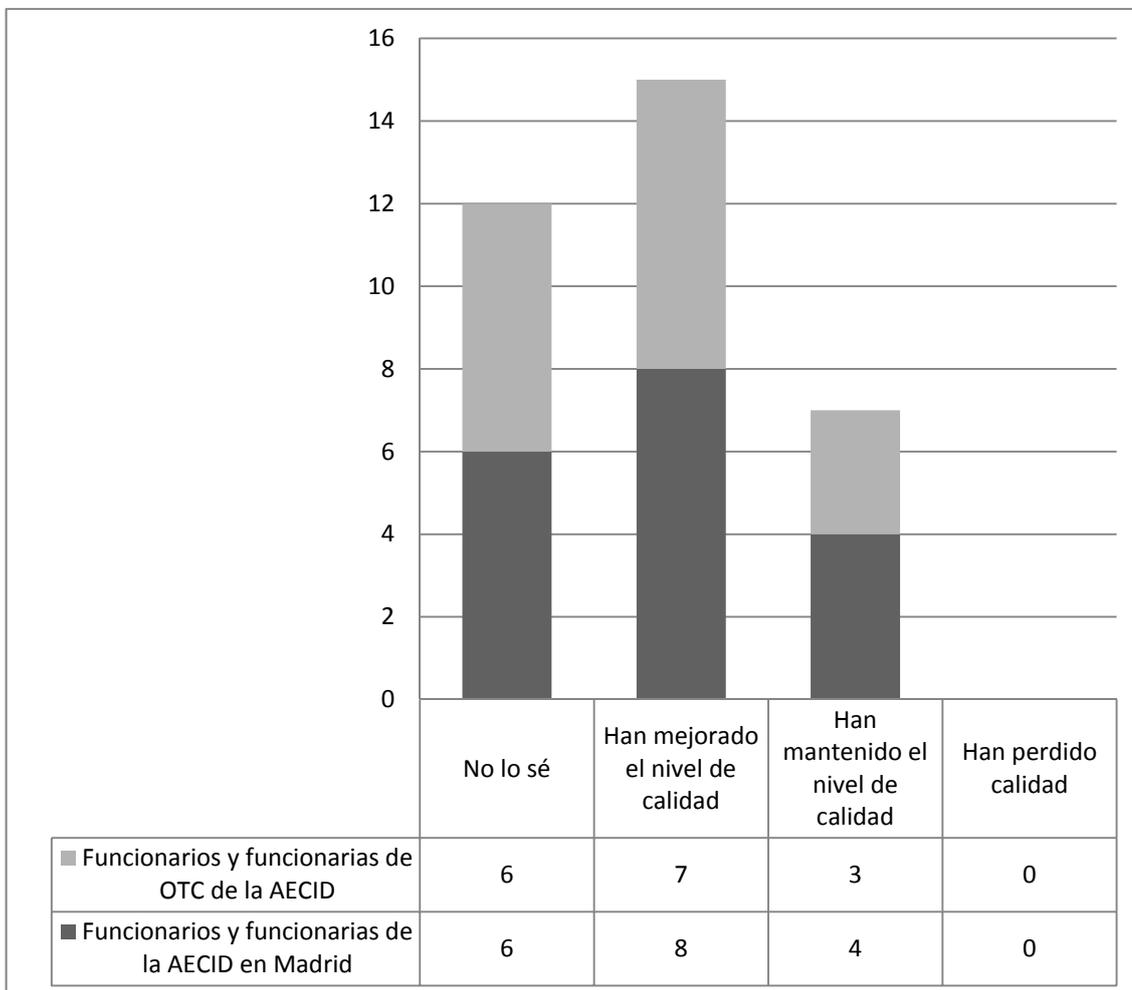
Buena parte de los informes de evaluación revisados hace referencia al manual de gestión de 2007. A diferencia de lo planteado en el análisis de los TdR, sin embargo, en este caso es más difícil asegurar que esta herramienta haya tenido un impacto positivo en la orientación de los informes a la utilización por la existencia de un mayor número de actores implicados, además de la organización promotora. Los datos, sin embargo, no dejan de ser significativos y permitirían señalar que, al menos para las evaluaciones centralizadas, se habría verificado una mejora sustantiva de la utilidad potencial de los informes en los últimos años.

Esta conclusión no puede ser extendida a las evaluaciones operativas promovidas por la AECID, puesto que la mejora en la puntuación total de los informes anteriores a 2012 (26 casos) y los realizados con posterioridad (24 casos) es poco significativa (aumento de 22,4 a 24,3). En este tipo de evaluaciones el criterio de la unidad promotora aplicado para el análisis de los TdR tampoco tiene un peso decisivo: las únicas cuatro evaluaciones operativas calificadas con 30 o más puntos fueron gestionadas desde cuatro departamentos diferentes de la Agencia: tres OTC (Namibia, Perú y Nicaragua) y la Oficina de Ayuda Humanitaria en Madrid. Las 16 evaluaciones promovidas desde la OTC de Perú tuvieron un promedio total medio-bajo (24,8), apenas superior a la media de las 34 evaluaciones operativas restantes gestionadas por otras unidades de la AECID (22,1).

Es preciso indicar, sin embargo, que entre el personal de la AECID en Madrid y en las OTC que ha respondido a la encuesta de usuarios la mayoría percibe una mejora del nivel de calidad de las evaluaciones, mientras que nadie afirma que las evaluaciones han perdido calidad (gráfico 14).



Gráfico 14. Percepción sobre calidad de evaluaciones en la AECID



Fuente: encuesta de usuarios, cruce de las preguntas 4 y 14.

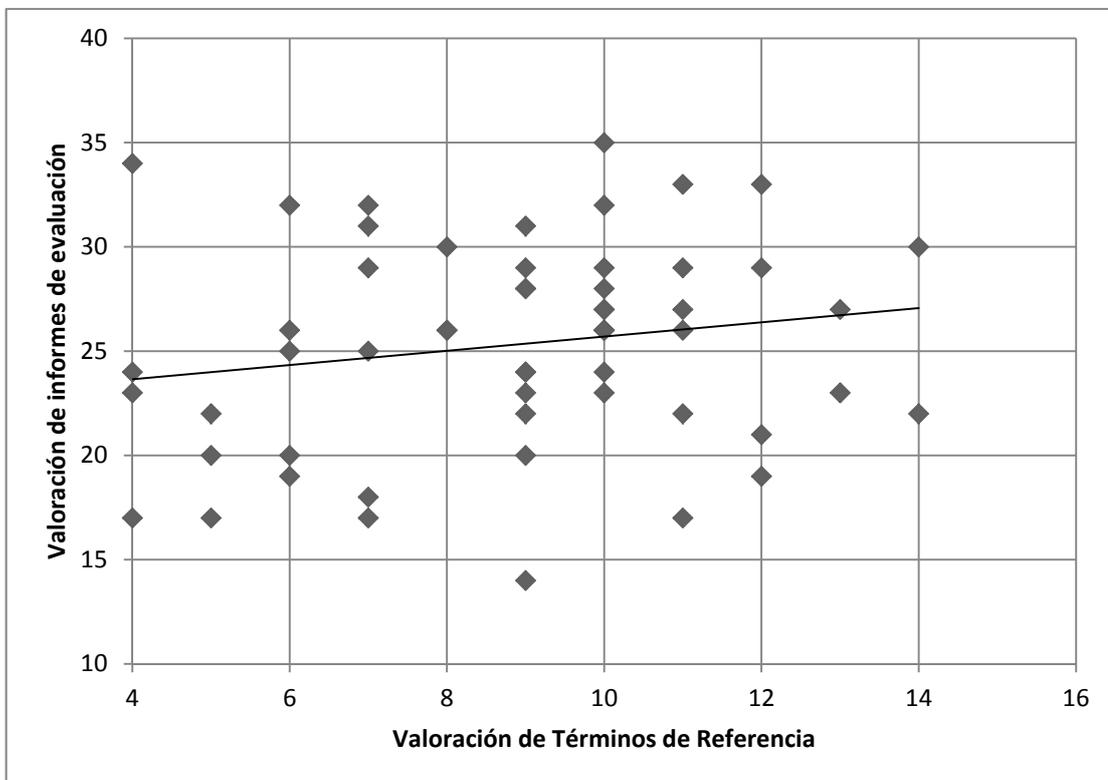
Esta buena percepción de la calidad se basa en múltiples factores, aunque en general parece reflejar el mayor reconocimiento adquirido por la función de evaluación en el marco de los debates sobre eficacia de la ayuda, así como a la difusión de algunas de las herramientas de planificación y gestión descritas en secciones precedentes de este documento, como el plan bienal de evaluaciones 2013-2014 o el Manual de Gestión del año 2007.

La última reflexión en esta sección refiere a la relación entre calidad de los términos de referencia y calidad de los informes. Unos TdR más orientados al uso deberían generar procesos e informes de evaluación potencialmente más útiles. Esta hipótesis de trabajo plausible no se ve confirmada, sin embargo, por las valoraciones realizadas durante la investigación.

El gráfico 15 vincula las calificaciones otorgadas a los 56 documentos de TdR con las calificaciones de los informes resultantes. La dispersión demuestra que no es posible establecer una correlación, tal como sería esperable (a mejores TdR, mejor informe). De hecho, el segundo informe con valoración más alta partió de unos términos de referencia calificados con la menor nota posible, mientras que el informe con la peor valoración fue realizado a partir de un documento de TdR situado justo en la mitad de la distribución.



Gráfico 15. Distribución de la valoración de TdR y de informes de evaluación



Fuente: elaboración propia con base en las valoraciones de TdR e informes.

La conclusión obvia de este análisis es que los TdR tienen una influencia relativamente menor en la orientación a la utilización de los informes de evaluación, analizada de acuerdo con los criterios revisados. Los TdR pueden ser importantes para, por ejemplo, solicitar resúmenes ejecutivos útiles, indicar una estructura y una extensión consideradas como adecuadas o definir los anexos esperados, pero otros factores relevantes como la calidad del análisis, la credibilidad de los hallazgos y las conclusiones, la claridad del estilo de escritura o la identificación de lecciones aprendidas dependerán más de otros factores, especialmente el conocimiento y experiencia del equipo de evaluación y los mecanismos de control de calidad establecidos por parte de la organización promotora.

Como se señaló precedentemente, las recomendaciones de las evaluaciones merecen un análisis particular, considerando que los estudios empíricos señalan que su calidad (como pieza angular del proceso de comunicación de los resultados) es un factor determinante para la utilización de la evaluación: *“las recomendaciones detalladas, orientadas a la acción y basadas en la evidencia incrementan el uso”* (Johnson K. , y otros, 2009, pág. 383).

Tres de los informes analizados, todos ellos de evaluaciones operativas promovidas por la AECID, no incluyeron recomendaciones en el texto, al menos de manera clara y fácilmente localizable. Los informes de evaluaciones centralizadas promovidas por el Ministerio (ejecutivos y extensos) presentaron, en promedio, 23 recomendaciones (mínimo 1, máximo 85), mientras que en aquéllos de evaluaciones operativas promovidas por la AECID el promedio fue de 21 (mínimo 1, máximo 80). Esto demuestra la inexistencia de criterios precisos al momento de solicitar recomendaciones, por parte de los promotores, y de definir las, por parte de los equipos. Mientras algunos han optado por una gran recomendación muy desarrollada (por ejemplo, aprobar una segunda fase del programa con determinadas características, explicadas en profundidad), otros han preferido la dispersión en una multitud de sugerencias de menor alcance.

Los tres informes sin recomendaciones no han sido incluidos en la base de datos para el análisis que se presenta a continuación. En los 87 casos restantes, las evaluaciones han generado informes ejecutivos o informes completos con recomendaciones. Los dos tipos de informe serán analizados como iguales, en el supuesto de que ambos presentan el texto completo de las recomendaciones sugeridas por el equipo de evaluación.

El análisis fue realizado a partir de cinco criterios fundamentales: 1) la relevancia, pertinencia y especificidad de las recomendaciones con respecto a los



criterios de análisis y las preguntas de evaluación; 2) su derivación lógica de los hallazgos o las conclusiones, que, por regla transitiva, implica su sustentación en el análisis de los datos; 3) la identificación clara de un grupo u organización destinataria en cada una de ellas, aumentando así el interés y el grado de responsabilidad para la acción;⁴⁹ 4) la manera en que son redactadas, apuntando más a la práctica y la acción que a la retórica declarativo-prescriptiva acerca del deber ser; y 5) su realismo y aplicación al contexto político–institucional. Las recomendaciones relevantes y específicas que derivan lógicamente de los hallazgos, están dirigidas a un grupo u organización determinada, son redactadas de manera de facilitar la acción y son realistas serán utilizadas como insumos para las decisiones, la reflexión o el aprendizaje con mucha más probabilidad que si alguna de estas condiciones no se cumpliera.

La tabla 16 resume los criterios y consideraciones empleados en el análisis para la revisión y valoración de las recomendaciones de las evaluaciones.

⁴⁹ Este fue el tercer factor que podría facilitar el uso de la evaluación más mencionado por los usuarios potenciales que respondieron la encuesta realizada como parte de esta investigación: 38 de 43 personas afirmaron que la indicación clara en el informe final de las recomendaciones dirigidas a su unidad o departamento “facilitaría mucho” o “facilitaría bastante” la utilización. Véanse los datos detallados en el anexo 4.

Tabla 16. Criterios y consideraciones para la revisión y valoración de las recomendaciones

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
C1. Las recomendaciones son relevantes (no triviales), específicas y pertinentes con los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones establecidos en la evaluación.	Las recomendaciones son triviales, no específicas y no contribuyen a los propósitos de utilización para el aprendizaje y la toma de decisiones de la evaluación.	La mayor parte de las recomendaciones puede ser caracterizada como trivial o no relevante para los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones de la evaluación.	Varias recomendaciones son relevantes, específicas y pertinentes, vinculadas con las preguntas de evaluación y los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones.	Todas las recomendaciones son relevantes, específicas y pertinentes, vinculadas con las preguntas de evaluación y los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones.
C2. Las recomendaciones derivan lógicamente de los hallazgos y conclusiones de la evaluación (están basadas en evidencias documentadas).	Es muy difícil detectar el vínculo entre conclusiones y recomendaciones.	La vinculación entre conclusiones y recomendaciones es tenue o debe ser intuida, sin estar claramente indicada en el texto.	Hay una vinculación clara entre la mayor parte de las recomendaciones y las conclusiones; la mayor parte de las conclusiones relevantes es retomada en las recomendaciones.	Todas las recomendaciones están claramente vinculadas con conclusiones y todas las conclusiones relevantes son retomadas en las recomendaciones.
C3. Se identifica claramente el grupo u organización a quien se dirigen las recomendaciones.	No se incluye ninguna indicación sobre destinatarios, pudiendo generarse dudas o confusión por esta razón.	Aunque no se incluye una identificación explícita de destinatarios, ésta es auto-evidente para varias recomendaciones.	Se incluye una identificación clara de destinatarios para la mayor parte de las recomendaciones.	Se incluye una identificación clara y explícita de destinatarios para cada una de las recomendaciones.



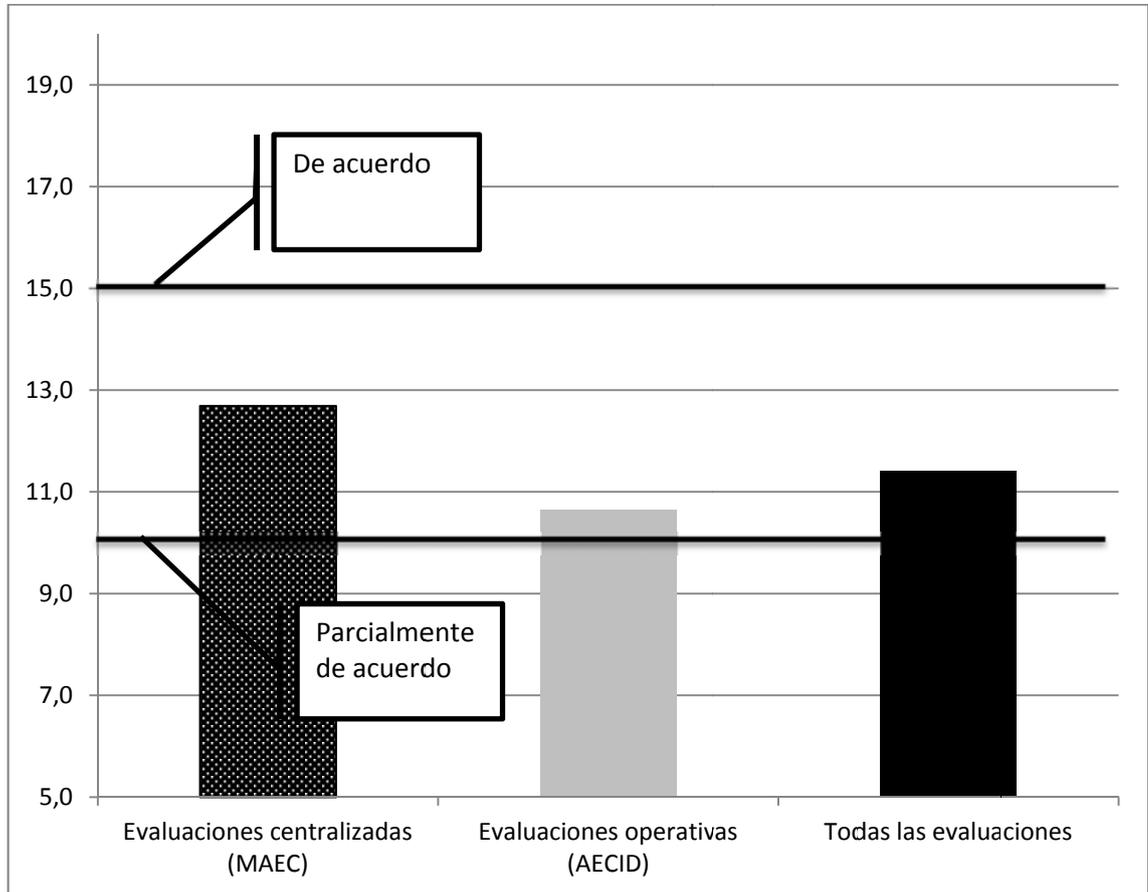
4. ORIENTACIÓN DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS AL APRENDIZAJE Y LA UTILIZACIÓN

Calificación Criterios	1- En desacuerdo	2- Parcialmente de acuerdo	3- De acuerdo	4- Completamente de acuerdo
C4. Las recomendaciones están redactadas de manera de facilitar la acción, están priorizadas e identifican tiempos.	Las recomendaciones son declarativas, sin ninguna indicación acerca de las acciones convenientes para ponerlas en práctica, priorización o indicación acerca de cómo proceder.	Un número reducido de recomendaciones está redactado de manera práctica u orientada a la acción.	La mayor parte de las recomendaciones son prácticas y orientadas a la acción, en algunos casos indicando priorización y temporalidad.	Las recomendaciones son prácticas, orientadas a la acción, de un número limitado (o indicando prioridades) y con indicaciones de temporalidad.
C5. Las recomendaciones son realistas y reflejan una comprensión del contexto y las características de las organizaciones implicadas.	Todas las recomendaciones son demasiado ambiciosas o denotan un desconocimiento de la realidad local o institucional.	Un número reducido de recomendaciones es realista y realizable, denotando un buen conocimiento de la realidad local e institucional	La mayor parte de las recomendaciones es realista y realizable, denotando un buen conocimiento de la realidad local e institucional.	Todas las recomendaciones son realistas y claramente realizables, denotando un profundo conocimiento de la realidad local e institucional.

Fuente: elaboración propia.

La valoración total para los 5 criterios de todos los informes revisados —39 correspondientes a evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC y 48 de evaluaciones operativas promovidas por la AECID— apenas supera los 11 puntos (mínimo posible, 5; máximo posible, 20). En términos de la escala, se encuentra bastante más cerca de la valoración “parcialmente de acuerdo” que “de acuerdo”. Una vez más, los informes producidos en evaluaciones centralizadas han obtenido mejores valoraciones para sus recomendaciones que los de las evaluaciones operativas: 12,7 puntos contra 11,4, respectivamente (gráfico 16).

Gráfico 16. Valoración de recomendaciones (total), por tipo de evaluación



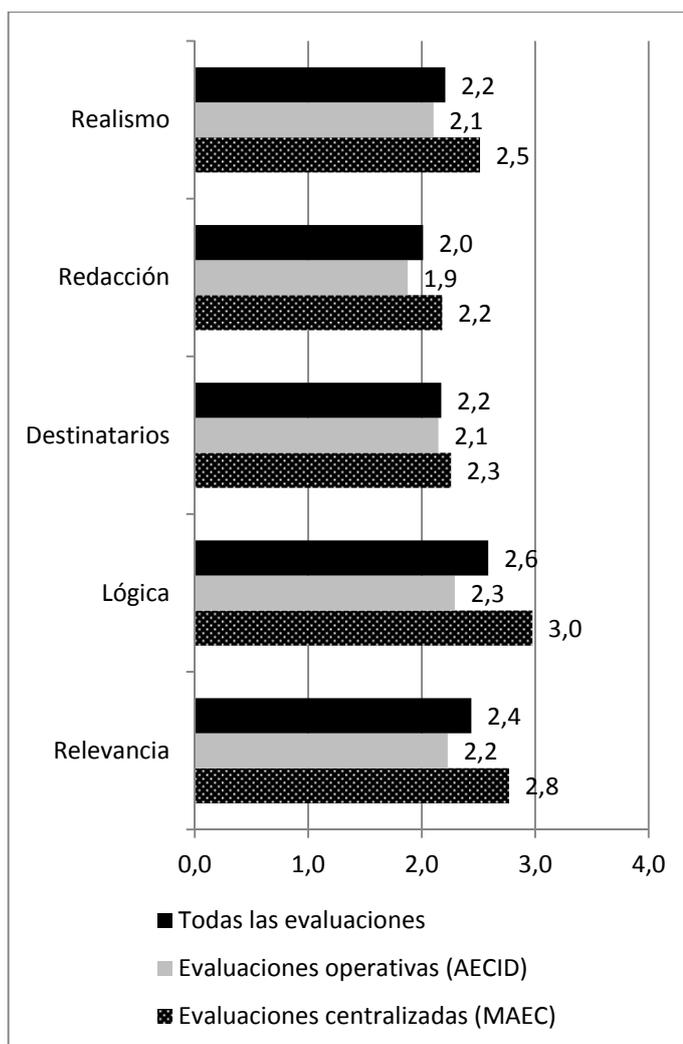
Fuente: elaboración propia con base en valoraciones de recomendaciones.

El análisis por criterios muestra que, en general, ha sido posible encontrar una vinculación lógica entre las conclusiones y hallazgos y las recomendaciones formuladas, especialmente en el caso de las evaluaciones centralizadas. El segundo criterio más valorado ha sido el de relevancia, pertinencia y especificidad de las recomendaciones, seguido por el realismo y adecuación al contexto, aunque ninguno de los dos ha alcanzado el aprobado. Los criterios peor valorados han sido el de identificación clara de organizaciones o personas destinatarias y el de redacción para la acción, indicando prioridades y tiempos para la ejecución. En todos los criterios, las valoraciones otorgadas a las evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC han



El análisis cualitativo de las recomendaciones ha permitido detectar cinco problemas típicos en su formulación: 1) en varios casos el texto es trivial o insustancial, con escaso valor añadido a los conocimientos institucionales acumulados sobre el

Gráfico 17. Valoración de recomendaciones por criterio y tipo de evaluación



Fuente: elaboración propia con base en valoraciones de recomendaciones.

El análisis cualitativo de las recomendaciones ha permitido detectar cinco problemas típicos en su formulación: 1) en varios casos el texto es trivial o insustancial, con escaso valor añadido a los conocimientos institucionales acumulados sobre el

diseño y ejecución de iniciativas de cooperación internacional; 2) en otros, la sugerencia es confusa o ambigua; 3) un tercer problema encontrado es de vaguedad o imprecisión, tanto en el uso de los conceptos como en la recomendación en sí; 4) en muchos casos la redacción se limita a establecer la imagen del futuro deseado, sin aportar ideas acerca de las acciones necesarias para alcanzarlo; 5) finalmente, también se han detectado recomendaciones impertinentes en relación con el contexto, en muchos casos por un exceso de ambición.⁵⁰ Todos estos problemas, individualmente y en conjunto, generan descrédito para la evaluación y posiblemente inacción por parte de quienes podrían aprovechar las recomendaciones en sus procesos de toma de decisiones o aprendizaje institucional.

Algunas de las evaluaciones revisadas presentaban un problema adicional, generado por el exceso de recomendaciones. Si ya el promedio de recomendaciones por evaluación es elevado (casi 22, en general, 23 en el caso de las evaluaciones centralizadas y 21 en el caso de las operativas), hay casos en los que el número resultaría virtualmente inmanejable (superior a las 80). En ciertos casos, el análisis ha permitido la detección también de “recomendaciones simbólicas”, es decir, sugerencias del equipo de evaluación explícitamente basadas en la transcripción de ideas u opiniones de actores clave consultados durante el proceso.

Los ejemplos de problemas y virtudes en la formulación de recomendaciones pueden ser encontrados tanto en las primeras como en las últimas evaluaciones revisadas. Más aún: en muchos casos pueden ser encontrados en el mismo informe. En promedio, sin embargo, una vez más es posible observar una mejora significativa en las valoraciones otorgadas a todos los criterios para las evaluaciones centralizadas

⁵⁰ Ante la afirmación “las recomendaciones de las evaluaciones han sido poco realistas”, solamente 4 de las 44 respuestas a la encuesta de usuarios señalaron estar “de acuerdo”, mientras que 20 (45%) indicaron estar “medianamente de acuerdo” y 17 (39%) “en desacuerdo”. Véanse las respuestas a la pregunta 15, fila 6, en el anexo 4.



realizadas a partir de 2008, con posterioridad a la publicación del Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (tabla 17).

Tabla 17. Valoración de recomendaciones de evaluaciones centralizadas según año y criterio

	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2002 y 2007 (23 casos)	Evaluaciones centralizadas realizadas entre 2008 y 2013 (16 casos)
C1. Las recomendaciones son relevantes (no triviales), específicas y pertinentes con los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones establecidos en la evaluación.	2,7	2,9
C2. Las recomendaciones derivan lógicamente de los hallazgos y conclusiones de la evaluación (están basadas en evidencias documentadas).	2,8	3,2
C3. Se identifica claramente el grupo u organización a quien se dirigen las recomendaciones.	2,1	2,4
C4. Las recomendaciones están redactadas de manera de facilitar la acción, están priorizadas e identifican tiempos.	2,1	2,3
C5. Las recomendaciones son realistas y reflejan una comprensión del contexto y las características de las organizaciones implicadas.	2,3	2,8
Total	12,1	13,6

*Nota: las celdas sombreadas corresponden a las puntuaciones más altas para cada criterio.
Fuente: elaboración propia, basada en calificación de las recomendaciones, por criterio.*

En el caso de las evaluaciones operativas de la AECID, la variación entre los 24 ejercicios realizados hasta 2011 y los 24 llevados a cabo a partir de 2012 no es significativa, pasando el total de 10,3 a 10,5.

En lo que se refiere a la entidad promotora, ya se ha señalado que aquellas recomendaciones incluidas en informes de evaluaciones centralizadas, promovidas en general por el Ministerio (en ocasiones en conjunto con otros actores, incluyendo OTC

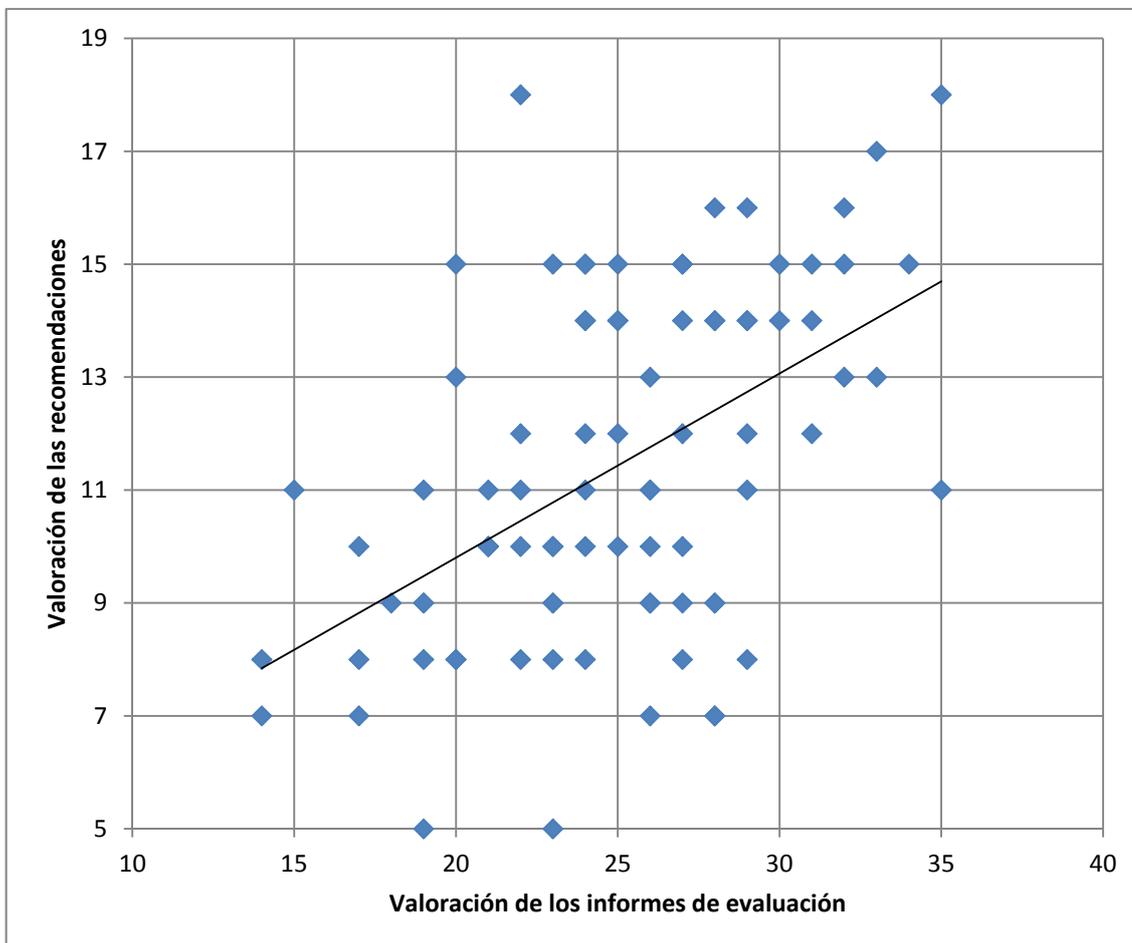
o departamentos de la AECID en Madrid), obtuvieron valoraciones más altas en todos los criterios.

En cuanto a las evaluaciones operativas, los siete informes que fueron calificados con 15 puntos o más (nota equivalente, en promedio, a la valoración “de acuerdo” o superior) fueron impulsados por las OTC de Nicaragua (1 caso), Marruecos (en conjunto con la FIIAPP, 1 caso), Colombia (1 caso), Perú (3 casos) y por la Oficina de Acción Humanitaria de la Agencia en Madrid. Como sucedió en el análisis de los informes de evaluación, no se ha detectado una diferencia significativa en las recomendaciones de las evaluaciones promovidas por la OTC de la AECID en Perú (promedio 10,9) con respecto a las evaluaciones promovidas por otras unidades de la Agencia (promedio 10,2).

Finalmente, en el análisis de la orientación a la utilización de los informes (en general) y de sus recomendaciones (en particular) cabría esperar una relación positiva y una asociación estrecha, considerando que es el mismo equipo de evaluación quien elaboró los dos productos. El análisis de la distribución de las valoraciones promedio de los criterios empleados en las dos partes del análisis (gráfico 18) confirma esta hipótesis, aunque la dispersión de los puntos es significativa. Esto demuestra que es más probable que un informe que cuente con todos los elementos para ser considerado como utilizable presente recomendaciones “orientadas a la utilización”, aunque esto no sucede en todos los casos.



Gráfico 18. Distribución de valoración de informes y de recomendaciones



Fuente: elaboración propia, basada en calificación de informes y recomendaciones.

5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

La utilización de la evaluación depende de múltiples factores, entre los que destacan el sistema y las instituciones diseñadas para gestionar estos ejercicios y los conocimientos generados por ellos (analizados en el capítulo 3), así como las características de las evaluaciones realizadas (revisadas en el capítulo 4). Finalmente,

el uso está íntimamente relacionado con las circunstancias políticas, institucionales y humanas que conforman el contexto para las decisiones y para el aprendizaje (Banco Mundial, 2004), aunque se trate de factores difíciles de analizar.

Este capítulo incluye los resultados del análisis exploratorio acerca del uso de la evaluación en la Cooperación Española, desde dos perspectivas: la primera corresponde a testimonios expresados por las personas que respondieron a la encuesta, mientras que la segunda se basa en la identificación de indicios o evidencias concretas de utilización de acuerdo con documentos o declaraciones de los informantes clave.

Una vez más, es preciso reconocer las limitaciones de esta estrategia de investigación. Las personas entrevistadas o encuestadas son una parte reducida del universo de usuarios potenciales de las evaluaciones en la Cooperación Española, esencialmente en la AECID y el MAEC, y no representan en absoluto al grupo mucho mayor de interesados que sería posible encontrar en los países asociados. La documentación disponible es además incompleta: aunque resulta relativamente sencillo encontrar planes directores, estrategias sectoriales y marcos de asociación de país, el acceso a documentos o informes de proyectos y programas es mucho más difícil. A pesar de estas complicaciones metodológicas, el trabajo realizado ha sido sistemático y ha permitido realizar un análisis original, sin precedentes para la Cooperación Española.

5.1. Percepción y testimonios de usuarios sobre utilidad y utilización de evaluaciones

Un primer elemento para el análisis de la utilización de evaluaciones es la percepción y los testimonios de las personas que habrían podido hacer uso de ellas. La encuesta realizada, aun con las limitaciones metodológicas mencionadas, permite sostener que, aunque persistan niveles preocupantes de desconocimiento de las



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

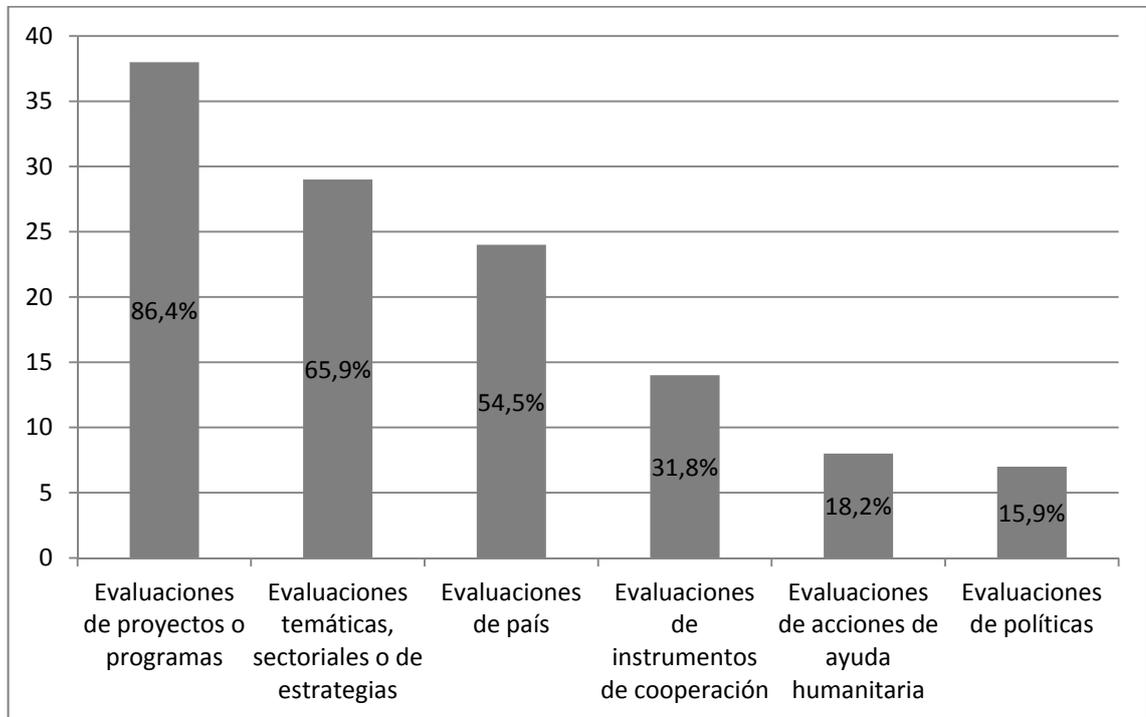
evaluaciones, éstas son consideradas útiles para el aprendizaje personal e institucional por el personal de la Cooperación Española y habrían sido utilizadas con estos propósitos.

El primer dato es que un tercio de las personas que han contestado la encuesta (24 de 71), todas ellas participantes en las redes de interés y comunicación sobre evaluación mantenidas por la DEGCO, ha declarado no conocer evaluaciones relevantes para su trabajo realizadas por el MAEC y la AECID en los últimos cinco años (respuesta a la pregunta 11). De este grupo, 20 personas trabajaban en la AECID, tanto en la sede de Madrid (11) como en las OTC (9). No se han registrado diferencias significativas en cuanto al desconocimiento de las evaluaciones entre las personas con responsabilidades técnicas (11 de 45, un 24%) y las personas con responsabilidades directivas (4 de 15, un 27%). El dato es mucho más alto para las personas con responsabilidades administrativas (9 de 11, un 82%).

De las 47 personas que sí afirmaron conocer las evaluaciones, 44 contestaron la pregunta 12 de la encuesta (*“señale por favor qué tipo de evaluación conoce y ha utilizado para su trabajo”*) haciendo referencia, especialmente, a los análisis de proyectos, estrategias y de país (gráfico 19). Han sido menos citadas las evaluaciones de políticas, tal vez porque fueron menos frecuentes y podrían ser confundidas con evaluaciones de estrategias (se trataría, por ejemplo, de las evaluaciones de los planes directores o de la cooperación en el ámbito multilateral).

Resulta llamativo que las 11 personas con responsabilidades directivas que afirmaron conocer evaluaciones no indicaran haber utilizado evaluaciones de políticas, mientras que sí habrían utilizado evaluaciones de proyectos (10) y de país (7), pero esto seguramente se debe a que la mayor parte de estas personas dirigen OTC de la AECID en el terreno (8 de las 11).

Gráfico 19. Tipos de evaluación más conocidos y utilizados



Nota: el porcentaje en las barras corresponde a la proporción de las respuestas de cada categoría sobre el total posible (44).

Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 12.

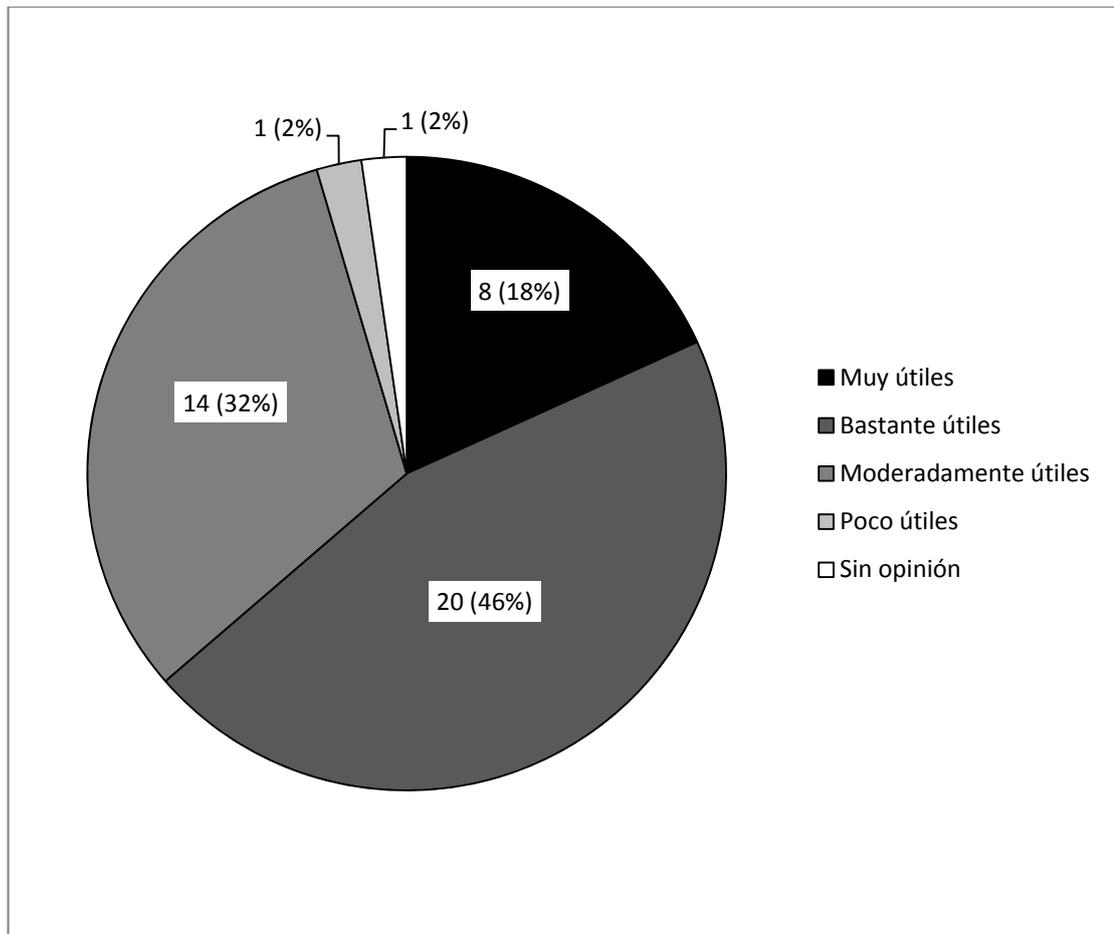
La percepción general de utilidad de quienes han confirmado conocer y usar evaluaciones aplicables a su trabajo es en general alta. Solamente una de las personas que han respondido a la encuesta, un técnico de una OTC de la AECID, consideró que las evaluaciones que conoce han resultado poco útiles, mientras que prácticamente dos tercios del total las consideraron como muy o bastante útiles (gráfico 20).

De las ocho personas que consideraron a las evaluaciones como muy útiles cinco trabajaban en la AECID (dos en Madrid y tres en OTC), una en el MAEC, una en una ONGD española y una en una institución de un país socio. Del total, seis tenían responsabilidades técnicas y dos responsabilidades directivas. Cinco de las ocho no



contaban con ninguna formación específica en evaluación, pero siete participaron en el diseño o gestión de al menos un ejercicio de este tipo en los últimos años.

Gráfico 20. Percepción de utilidad de evaluaciones (n = 44)

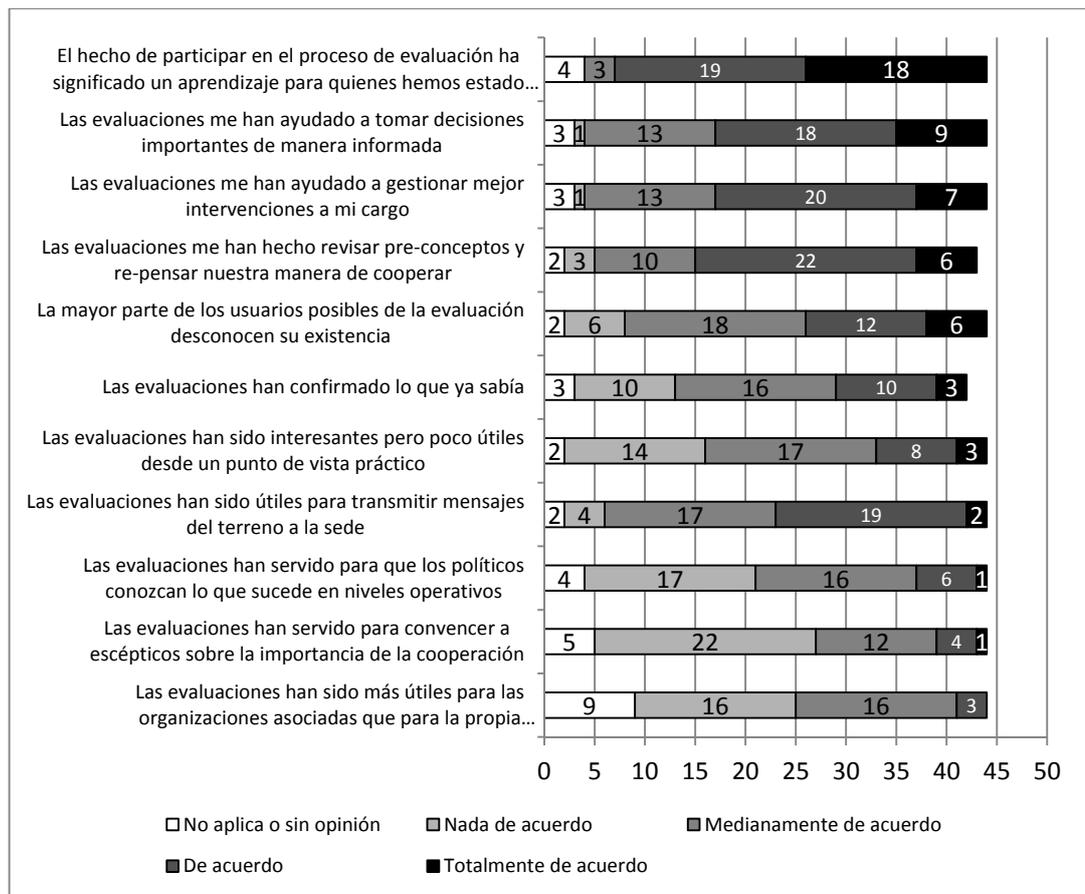


Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 13

Esta valoración positiva de la utilidad por parte del personal de la Cooperación Española ha podido ser examinada con mayor detalle a partir de las respuestas a algunas de las afirmaciones incluidas en la pregunta 15 (*“señale su acuerdo a desacuerdo con las siguientes afirmaciones, relativas a las evaluaciones que conoce”*). Los enunciados propuestos en esta sección de la encuesta fueron elaborados para

intentar detectar distintos tipos de utilización. Los resultados, presentados de forma gráfica en el gráfico 23 de manera decreciente a partir de la categoría “totalmente de acuerdo”, constituyen una suerte de clasificación de los usos más frecuentes en la Cooperación Española de acuerdo con los usuarios de las evaluaciones.

Gráfico 21. Usos de la evaluación de acuerdo con usuarios potenciales



Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 15.

En primer lugar, las evaluaciones son consideradas como un espacio propicio para el aprendizaje, lo que podría ser categorizado como una indicación de uso de proceso. Esta sensación de utilidad derivada de la participación fue también



confirmada en las entrevistas realizadas y en los textos cualitativos incluidos en la encuesta, en los que se repitieron expresiones como “formación personal” o “mejora general de conocimientos”.

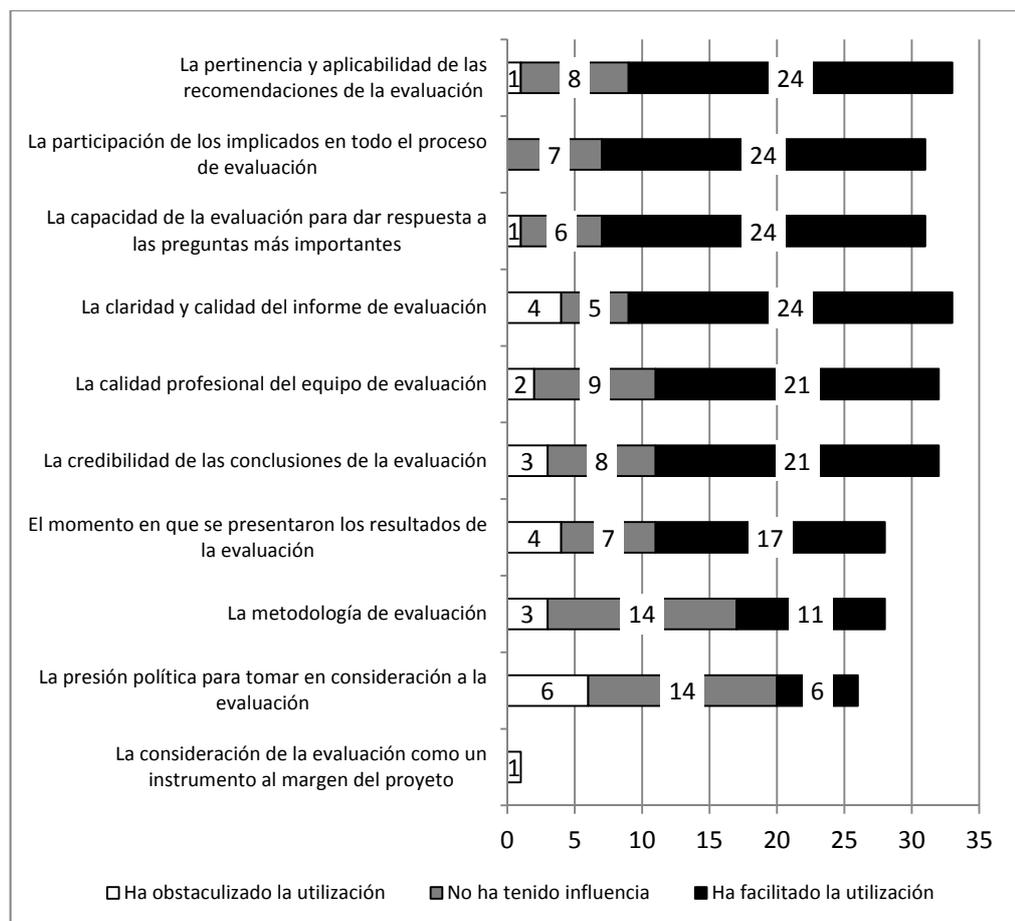
En segundo lugar, 27 personas afirmaron estar de acuerdo o totalmente de acuerdo (y sólo una en desacuerdo) con afirmaciones sobre la utilidad de las evaluaciones para la toma de decisiones y la mejora de gestión, que podrían ser asimiladas al concepto de uso instrumental. Casi con el mismo número, 28 personas estuvieron de acuerdo o totalmente de acuerdo con la afirmación acerca de la utilidad de la evaluación para re-pensar conceptos o maneras de trabajar, mientras que 3 estuvieron en desacuerdo. Esto implicaría que un número significativo de usuarios potenciales habrían utilizado las evaluaciones también de forma conceptual con una finalidad más amplia de aprendizaje institucional o para la planificación de estrategias futuras centradas en la acumulación de conocimientos.

Si la utilización a partir del proceso y el uso instrumental y conceptual ocupan los primeros lugares en esta clasificación, el empleo de las evaluaciones como herramienta de información y propaganda para convencer a escépticos habría sido el menos frecuente. De acuerdo con los usuarios, las evaluaciones tampoco habrían servido para transmitir mensajes operativos a ámbitos políticos, aunque sí habrían podido actuar como canales para comunicar la situación del terreno a la sede.

La utilización de las evaluaciones se vio facilitada u obstaculizada por ciertos factores estructurales y coyunturales. De acuerdo con las respuestas a la encuesta, las principales razones que habrían favorecido el uso fueron la participación de las personas implicadas en todo el proceso, la capacidad de respuesta a necesidades informativas, la pertinencia y aplicabilidad de las recomendaciones y la claridad del informe (gráfico 22). En cuanto al informe, sin embargo, ha habido cuatro respuestas discordantes, lo que da cuenta de la variabilidad de estos productos. En segundo lugar,

la calidad del equipo de evaluación y la credibilidad de sus conclusiones habrían sido elementos en general facilitadores del uso. En sentido contrario, algunas de las personas que respondieron identificaron las presiones políticas como obstáculo a la utilización, así como el momento (inadecuado) de presentación de los resultados.

Gráfico 22. Factores que han facilitado u obstaculizado el uso de las evaluaciones



Fuente: encuesta a usuarios, pregunta 25.

Estas respuestas confirman la importancia y pertinencia de impulsar la participación de los principales actores implicados en los programas durante su evaluación para incrementar las probabilidades de utilización. También indican que los



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

usuarios potenciales tienen una percepción en general positiva de la calidad de los equipos de evaluación y de los productos generados por los procesos evaluativos.

Las percepciones y opiniones son sin duda un elemento de juicio importante para afirmar que las evaluaciones realizadas en la Cooperación Española habrían sido usadas de forma constructiva para el aprendizaje, de formas distintas. En la siguiente sección se pretende documentar casos específicos en los que es posible verificar la utilización a partir de documentos y testimonios.

5.2. Casos de utilización

El objetivo de esta parte de la investigación es indagar de forma empírica, aunque anecdótica, sobre ejemplos o casos de posible utilización detectados de dos fuentes principales:

La primera fuente ha sido secundaria, compuesta por documentos de planificación, estrategia, discusión y evaluación, especial pero no únicamente de la propia Cooperación Española, en los que se menciona explícitamente la utilización de resultados de evaluaciones o en los que sería esperable encontrar elementos derivados de sus hallazgos o recomendaciones. A modo de ejemplo, en un acta de Comisión Mixta bilateral que reflejara decisiones sobre nuevos proyectos a ser realizados en un país determinado cabría esperar referencias a evaluaciones (sea de país o de proyectos en el país) realizadas en el período inmediatamente anterior.

La identificación de documentos relevantes fue realizada a través de cuatro mecanismos: 1) una búsqueda sistemática en Internet entre el 15 de enero y el 15 de abril de 2015, utilizando el título de las noventa evaluaciones de la muestra como

palabras clave;⁵¹ 2) la localización intencional de actas, planes e informes de distinto tipo que lógicamente deberían estar vinculados con alguno de los procesos analizados en profundidad; 3) la lectura en profundidad de los propios informes de evaluación analizados (con atención especial a aquéllos relativos a un país o programa evaluado anteriormente), y 4) solicitudes específicas a informantes clave, especialmente para situar y obtener documentos no publicados.⁵²

La segunda fuente, primaria, fueron los testimonios de usuarios potenciales entrevistados y las referencias a la utilización de evaluaciones incluidas en las respuestas a la encuesta.⁵³ En este último caso, sólo se consideraron como insumos los aportes que incluyeron una descripción, aunque fuera mínima, de la utilización realizada.

La información recuperada es heterogénea y tiene distintos grados de profundidad y confiabilidad. Por esta razón se ha tomado la decisión metodológica de distinguir entre dos conceptos, indicios y evidencia. En los casos analizados se ha considerado como indicios a la presunción de utilización basada de forma exclusiva en una interpretación del autor o en un testimonio incompleto o parcial de un usuario potencial o un documento. Se trató como evidencias, en cambio, a las referencias explícitas de utilización de las evaluaciones o a enunciados derivados de al menos dos menciones significativas provenientes de fuentes de información distintas, tanto documentales como testimoniales.

Los casos de utilización identificados fueron organizados de acuerdo con el objeto de la utilización (planes directores; estrategias sectoriales y temáticas;

⁵¹ Sólo han sido incluidos en el análisis los documentos o artículos encontrados en Internet que hacen una referencia sustantiva a las evaluaciones o a los objetos de las evaluaciones (no los que simplemente mencionan que las evaluaciones han sido realizadas).

⁵² El anexo 2 presenta un detalle de los documentos analizados y referencias para su localización.

⁵³ Preguntas 17 a 24 del cuestionario, véase el anexo 4.



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

estrategias de país; e instrumentos, programas y proyectos). De esta manera resulta más sencillo observar para qué han sido usadas las evaluaciones. Cada uno de los ejemplos proporcionados fue además caracterizado de acuerdo con el tipo de uso (instrumental o conceptual).

La utilización a partir de la participación en los procesos de evaluación no ha sido presentada como categoría de análisis porque resulta prácticamente imposible de detectar en la documentación. Sin embargo, como ya ha sido mencionado, este tipo de uso es reconocido y sumamente valorado como una oportunidad de crecimiento personal y profesional por quienes han respondido la encuesta y quienes han sido entrevistados. En las secciones siguientes se mencionan algunos indicios de utilización simbólica y de no utilización (intencional), aunque éstos no fueron presentados en recuadros específicos.

Finalmente, la búsqueda en Internet también ha permitido identificar algunos artículos académicos o ponencias de congresos sobre distintas dimensiones de la cooperación y el desarrollo internacional (por ejemplo, enfoque de género o fortalecimiento institucional) basados parcialmente en hallazgos de las evaluaciones, que podrían ser interpretados como ejemplos de utilización iluminista. Su número, sin embargo, es muy reducido y las referencias a las evaluaciones son exiguas y en general poco desarrolladas, con excepción de los casos en los que los documentos han sido preparados por los propios evaluadores o por personal de la Cooperación Española. La abundante información sobre modelos de actuación en temas, sectores y países presente en las evaluaciones ha sido sin duda infrautilizada para la generación de conocimientos, tanto al interior de la Cooperación Española como en la comunidad académica en general.

La utilización de la evaluación para los Planes Directores

Desde el año 2001 España cuenta con un instrumento de planificación cuatrienal para su política de ayuda denominado “Plan Director”, establecido en el artículo 8 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El instrumento presenta los objetivos, las líneas y criterios de actuación y las prioridades para la Cooperación Española en su conjunto, así como los procedimientos generales de programación, seguimiento y evaluación.

Hasta la fecha ha habido cuatro planes directores. El primero (2001 – 2004) no contenía ninguna referencia a las evaluaciones que la OPE venía promoviendo desde 1998 o a ejercicios similares gestionados por la AECID. En cualquier caso, las evaluaciones realizadas a finales de la década del noventa y en el año 2000 no fueron diseñadas con el objetivo de informar la política de cooperación en su conjunto o una programación de tan alto nivel como la contenida en ese primer Plan Director.

El segundo Plan Director (2005-2008) partió de un análisis más elaborado y destacó la importancia de la evaluación para la gestión basada en resultados de desarrollo en mucho mayor medida que el precedente.⁵⁴ Sin embargo, no incluyó referencias explícitas ni utilizó —al menos de manera evidente— las evaluaciones previas que podrían haber aportado insumos para el análisis. Habría cabido esperar, por ejemplo, que en la sección acerca de la promoción de enfoques sectoriales (SWAP) se hiciera referencia a las conclusiones de la evaluación del sector salud en Mozambique (comenzada en 2004 y finalizada a comienzos de 2005). También habría sido posible utilizar la evaluación del programa de patrimonio cultural de la Cooperación Española (de 2002) en la elaboración de la estrategia para promover el “aumento de la libertad y capacidades culturales” incluida en el plan, que no reflejó sus hallazgos y recomendaciones.

⁵⁴ El texto del segundo Plan Director incluyó 80 palabras con la raíz “evalua...” (como evaluar, evaluación, evaluaciones o evaluando) en sus 122 páginas (una vez por cada página y media, en promedio), mientras que el primero, de sólo 41 folios, lo hizo sólo 8 veces (una vez cada cinco páginas).



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

Pese a no haber aprovechado las evaluaciones realizadas con anterioridad (al menos de forma aparente), este documento sentó las bases para que la planificación de alto nivel utilizara insumos provenientes de ejercicios de este tipo al indicar que *“para facilitar los trabajos de elaboración del Plan Director 2009-2012, en el plazo de tres años se procederá a una evaluación de medio término...”* (pág. 116). Esta evaluación, llevada a cabo en 2008 por un equipo interno de la DGPOLDE y publicada en 2009, ha tenido influencia directa en el proceso de diseño del tercer plan, conjuntamente con otras evaluaciones promovidas por la DGPOLDE en 2007 y 2008 (recuadro 1).

Recuadro 1. Evidencias de utilización instrumental de evaluaciones en la formulación del tercer Plan Director de la Cooperación Española

El tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) se autodefinió como aquel que debía consolidar *“una cultura de aprendizaje y de evaluación”* (pág. 11).⁵⁵ En su primera sección, el documento describió las lecciones del ciclo anterior, en parte derivadas de la evaluación interna del segundo plan.

Curiosamente, el propio informe de evaluación (2008) incluyó en su anexo 4 un análisis detallado de la incorporación de sus 29 recomendaciones en el tercer Plan Director. Esto fue posible por la demora en el proceso de publicación del informe. El análisis fue realizado con base en una revisión del Plan y en las valoraciones de una serie de personas de la DGPOLDE y la AECID obtenidas a través de un cuestionario remitido por correo electrónico, así como mediante entrevistas específicas. En gran medida, todo el proceso se vio facilitado por el hecho de que el propio equipo evaluador trabajara en la DGPOLDE, unidad responsable también de la planificación estratégica en la Cooperación Española.

El análisis proporcionado en el anexo indicó que de las 29 recomendaciones de la evaluación 7 habían sido asumidas de forma completa en el documento del Plan Director y en su marco de resultados. Se trataba de las recomendaciones relacionadas con el diálogo para la coordinación de políticas (refuerzo del papel de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de las distintas comisiones de coordinación); el

⁵⁵ Efectivamente, las palabras con raíz “evalua...” aparecen en 272 ocasiones en las 271 páginas de texto del Plan Director (una vez por página, en promedio).

desarrollo de la estrategia de cooperación multilateral, considerando especialmente su complementariedad con la bilateral; la mejora de los mecanismos de financiación de las actuaciones de las ONGD para facilitar la coordinación y la complementariedad; la clarificación de la distribución de funciones en la política de educación para el desarrollo; la puesta en marcha de sistemas de información para asegurar mayor transparencia; y la necesidad de una mayor participación de los países socios en la planificación y seguimiento de las estrategias geográficas.

Para el resto de las recomendaciones, el anexo identificó elementos incorporados total o parcialmente y aspectos no considerados en la elaboración del Plan Director. Las cuestiones recogidas en la evaluación e ignoradas en la planificación referían a algunos temas controvertidos dentro de la Cooperación Española como el seguimiento y evaluación de los programas de conversión de deuda o de los proyectos del FAD (como un insumo para su reforma, que dio como consecuencia el FONPRODE); la definición de una estrategia específica de aplicación de instrumentos de cooperación innovadores; el desarrollo de metodologías específicas de evaluación de la ayuda humanitaria; el diseño de un mecanismo diferenciado de certificación de ONG que realizan tareas de educación para el desarrollo; y el análisis de las capacidades y recursos necesarios para la aplicación del Plan (inexistencia de un presupuesto detallado). Un último punto deficitario recogido en esta revisión fue la falta de explicación acerca del proceso que se seguiría para aplicar las recomendaciones de la evaluación del propio Plan Director.

Además de la incorporación de algunas de las recomendaciones emanadas de la evaluación del segundo Plan Director, el documento para los años 2009-2013 también utilizó dos evaluaciones promovidas por el MAEC en los años precedentes como fuente de información para la definición de elementos de la estrategia.

- Varias conclusiones y recomendaciones de la evaluación de la Cooperación Española con México (realizada en 2008) fueron mencionadas en la sección de “categorías geográficas” para la construcción del modelo de asociación con países de renta media-alta, incluyendo la concentración en temas de interés mutuo, el énfasis en el refuerzo de políticas públicas, la mayor articulación entre las cooperaciones bilateral y multilateral y la necesidad de flexibilidad para adecuarse a las demandas del país asociado (pág. 211 y 212).
- El Plan Director recogió elementos de la evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos (2007) para el desarrollo de la estrategia española en este sector, tales como la necesidad de definir normas básicas para asegurar la coherencia entre las actuaciones del Fondo y las de proyectos de otros actores (como las ONGD), la importancia de incrementar la asistencia técnica ligada a los créditos, la priorización



de países en África subsahariana y la adecuación de los sistemas considerando los efectos de la crisis internacional (pág. 233 y 234).

El cuarto Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) mantuvo la importancia acordada a la evaluación,⁵⁶ elaborando además una estrategia para fomentar su utilización y así avanzar en la incorporación de la gestión basada en resultados, en la gestión de conocimientos para el aprendizaje, en la cultura de evaluación y en la transparencia.

La utilización de las evaluaciones precedentes para la formulación de este cuarto plan no fue, sin embargo, tan evidente como en el caso del anterior, por lo que no superan el nivel de “indicios” (recuadro 2). La evaluación intermedia del tercer Plan Director, por ejemplo, fue mencionada como una fuente de información y para justificar algunos logros alcanzados, pero ha resultado imposible asociar los lineamientos estratégicos establecidos en el nuevo documento con sus recomendaciones. Por ejemplo, la evaluación del tercer plan indicó la conveniencia de insistir en la concentración geográfica, sectorial y multilateral. Aunque el cuarto Plan Director elaboró y definió procedimientos para la primera y la tercera, las referencias a la concentración sectorial fueron mínimas e insustanciales. Otras recomendaciones de la evaluación, como por ejemplo incorporar análisis de riesgos en los documentos de planificación, no fueron contempladas en absoluto.

Recuadro 2. Indicios de utilización conceptual de evaluaciones para la elaboración del cuarto Plan Director de la Cooperación Española

El cuarto Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 señaló que varios ejercicios de reflexión, incluyendo evaluaciones realizadas en 2010 y 2011, presentaron evidencias que fueron tomadas en consideración para aprender de la

⁵⁶ En el documento del cuarto Plan Director y su marco de resultados se incluyeron 121 palabras con la raíz “evalua...” en 147 páginas (una cada 1,2 páginas).

experiencia y emprender *“una reflexión honesta (que) debe llevarnos a reconsiderar las formas de trabajo de la cooperación española, para disminuir la brecha entre discurso y práctica y avanzar en términos de estabilidad y previsibilidad de tal manera que nos permita avanzar hacia una política de desarrollo que genere confianza a nuestros socios”* (pág. 25).

Específicamente, el Plan recogió la recomendación de la evaluación de la Declaración de París (de 2010) sobre la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de los países asociados para planificar, gestionar y ejecutar estrategias nacionales para obtener resultados de desarrollo. El Plan propuso *“una cooperación intensiva en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, y en la transferencia de conocimientos, especialmente entre los Países de Renta Media”* (pág. 24, negritas en el original), así como un conjunto de medidas para hacer realidad este propósito.

Por otro lado, el documento también mencionó que la evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID (2011) fue utilizada en la conceptualización de los desafíos futuros para situar a este instrumento como modalidad estratégica de la Cooperación Española: documentar enseñanzas, profundizar la armonización entre donantes y reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en las operaciones. El Plan Director recogió estos retos para elaborar la estrategia presentada en la sección denominada *“apostamos por ampliar el uso de la ayuda programática”* (pág. 101 y 102) y remarcó la voluntad de realizar evaluaciones conjuntas con otros donantes en este ámbito, tal como fuera sugerido también por la evaluación.

La utilización de la evaluación para la definición de estrategias

La revisión de un total de 30 documentos de estrategia sectorial elaborados por el MAEC y la AECID entre 2003 y 2013 ha arrojado un resultado pobre, pues sólo se han identificado evidencias de utilización en un caso e indicios en otros dos.

El artículo 8 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, indicaba que los planes directores debían incorporar los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación. Esto no fue posible en el caso del primer plan (para el periodo 2001-2004) pero sí en el segundo (2005-2008), puesto que los primeros documentos estratégicos fueron elaborados en 2003, con una vigencia prevista de cuatro años. Fue también la OPE la unidad responsable de coordinar la preparación de estos informes.



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

Las primeras estrategias sectoriales cubrieron los siguientes temas: educación, salud, igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, promoción de la democracia y el estado de derecho y patrimonio cultural. Con la notable excepción del último caso (recuadro 3), estos documentos no incluyeron referencias a evaluaciones previas que podrían haber sido utilizadas, por ejemplo la de los programas de alfabetización de adultos (de 2001) en la definición de los lineamientos en el sector educación.

Recuadro 3. Evidencias de utilización instrumental y conceptual de dos evaluaciones para la estrategia de la Cooperación Española en Patrimonio Cultural (2004).

La estrategia de la Cooperación Española en Patrimonio Cultural preparada por la OPE en el año 2004 incluyó de manera explícita los principales hallazgos de la evaluación sobre las Escuelas-Taller realizada seis años antes. En un análisis detallado de contenido se observa una asociación entre todas las líneas de trabajo establecidas en la estrategia para la “Mejora de las Escuelas-Taller” y algunas de las recomendaciones de la evaluación.

- Las primeras tres líneas de trabajo de la estrategia de 2004 —creación de servicios de orientación laboral en las propias escuelas, formación en gestión empresarial y extensión del programa de microcréditos a personas formadas en estos centros— podrían ser vinculadas con la recomendación 8 de la evaluación, que señalaba que *“la inclusión selectiva en las estructuras de funcionamiento de las Escuelas-Taller de dispositivos de orientación ocupacional de los alumnos y de apoyo a la inserción laboral de los egresados se considera necesaria para mejorar sus condiciones de empleabilidad y lograr mayores tasas de ocupación. Igualmente, la extensión de modalidades de apoyo a la inserción laboral (...) e, incluso, la reserva de algunos recursos como capital semilla y de trabajo a facilitar a la finalización del periodo formativo como apoyo a la instalación microempresarial de los egresados, se consideran prácticas cuya aplicación por el Programa merece ser estudiada. Entre los contenidos a desarrollar por el área funcional propuesta debería contemplarse el desarrollo de capacidades emprendedoras entre los alumnos...”* (pág. 25).
- La estrategia planteaba, como cuarta línea de actuación, la homologación y acreditación de la titulación ofrecida por las Escuelas-Taller a través de convenios de colaboración con universidades y centros de formación del país, en la misma línea que la recomendación 6 de la evaluación que sugería *“el establecimiento de acuerdos con las instituciones locales competentes en materia educativa y de*

formación profesional para convalidar y homologar oficialmente la formación impartida por las Escuelas” (pág. 24).

- La quinta línea, aumento de la presencia de las mujeres entre el alumnado mediante medidas de acción positiva, podría ser relacionada con la recomendación 5 de la evaluación: *“sería recomendable que el Programa adoptara la aplicación de medidas de discriminación positiva entre los requisitos a establecer en los procesos de selección de los alumnos, en particular para las especialidades formativas que menor tasa de presencia femenina registran” (pág. 23 y 24).*
- Finalmente, la sexta área de actuación relativa a la contratación de diplomados de las Escuelas-Taller por parte de las empresas a cargo de obras de rehabilitación y restauración en centros históricos (componente de los programas de preservación del patrimonio) guardaría relación con la recomendación 4 que indicaba la posibilidad de generar empleo para graduados considerando *“la persistencia futura de necesidades restauradoras y de mantenimiento, que la explotación sostenible de los Centros Históricos genera como consecuencia de los crecientes flujos turísticos hacia la región” (pág. 23).*

Resulta llamativo que esta estrategia no haya incluido una referencia explícita a la evaluación del Programa de Patrimonio llevada a cabo en 2002. En cualquier caso, el análisis de contenido muestra algunos indicios de posible utilización conceptual.

- La evaluación recomendaba la realización de un inventario de bienes de patrimonio cultural de los países en los que sería posible realizar actividades de conservación (pág. 82). La estrategia estableció, como actuación específica, la elaboración de inventarios y catálogos de bienes culturales.
- Esta evaluación sugería, al igual que la de las escuelas taller, el empleo de dispositivos de orientación ocupacional e inserción laboral, la reserva de recursos para promover microempresas, el desarrollo de capacidades emprendedoras, la obligatoriedad de emplear a personas procedentes de escuelas taller y la realización de convenios con instituciones educativas (pág. 84), así como el establecimiento de acciones positivas para incrementar la participación femenina (pág. 85). Como ya ha sido señalado, estas modalidades de trabajo se encontraban presentes en varias líneas de acción de la estrategia.

Hacia finales del periodo de vigencia del segundo Plan Director, en el año 2007, la DGPOLDE coordinó la preparación y edición de doce estrategias en los siguientes temas: acción humanitaria, paz, crecimiento económico y promoción del tejido empresarial, cultura y desarrollo, educación, educación para el desarrollo, género,



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

governabilidad, lucha contra el hambre, sostenibilidad ambiental, pueblos indígenas y salud. En 2009, ya comenzado el tercer plan, se publicó también la estrategia para la cooperación multilateral.

Ninguno de los documentos elaborados en este periodo incluyó referencias sustantivas a evaluaciones realizadas por la Cooperación Española como fuente de información o inspiración. Sólo la estrategia de gobernabilidad democrática mencionó un informe de evaluación en la bibliografía consultada⁵⁷ y la de medio ambiente señaló que la evaluación del Programa Araucaria (de 2007) estaba en marcha. La estrategia de género y desarrollo utilizó — aparentemente de forma conceptual— evaluaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y DFID, pero ninguna de la Cooperación Española. Una vez más, habría sido esperable encontrar referencias a la segunda evaluación del programa de alfabetización de adultos (de 2005) en la estrategia de educación. También habría sido lógico utilizar la evaluación de la cooperación española en salud en Mozambique (también de 2005) para la estrategia en este sector, pero sólo fue mencionada en la guía técnica sobre ayuda programática elaborada por la AECID en 2008 indicando que había destacado las implicaciones positivas de la participación de España en los SWAP.

En una de las entrevistas realizadas para la investigación, sin embargo, se sugirió que la evaluación realizada en Haití (de 2011) habría impulsado una reflexión interna en la AECID sobre el *continuum* entre emergencia, reconstrucción y desarrollo, generando mayores vínculos con las áreas geográficas de la Agencia a partir de la constitución de un grupo de trabajo específico sobre el tema.

La AECID, como parte de los compromisos adquiridos en el primer contrato de gestión, preparó a finales de la década pasada siete planes de actuación sectoriales

⁵⁷ Evaluación del fondo fiduciario España-PNUD sobre gobernabilidad democrática en Centroamérica.

(PAS) en los siguientes temas: agua, educación, género, medio ambiente, salud, crecimiento económico y desarrollo rural. Los documentos, publicados entre 2010 y 2011,⁵⁸ tenían como objetivo explícito mejorar la coherencia entre el plano estratégico de la Cooperación Española (el tercer Plan Director y las estrategias sectoriales) y el plano operativo de la propia Agencia.

Dos de estos PAS (educación y salud) señalaron la escasez de evaluaciones relevantes como un obstáculo para la realización de una programación operativa más eficaz, pese a la existencia de varios análisis de este tipo, especialmente de proyectos, realizados en esa época. En el primer caso, el documento indicó que los resultados de una evaluación de las escuelas taller en América Latina en marcha serían incorporados en el plan con posterioridad.⁵⁹ En el resto, con excepción del Plan de Actuación Sectorial de agua (recuadro 4) las referencias a evaluaciones realizadas fueron inexistentes.

Recuadro 4. Indicios de utilización conceptual de la evaluación sobre las actuaciones de la AECID en el sector agua para la preparación del plan de actuación sectorial de la Agencia.

En el año 2009 la DGPOLDE promovió la realización de una evaluación de las intervenciones de la Cooperación Española en el recurso agua, publicada en 2010. Las principales conclusiones y recomendaciones de esta evaluación, conjuntamente con un documento técnico sobre el sector medio ambiente, fueron sintetizadas en el capítulo de diagnóstico del plan de actuación sectorial de la AECID, lo que indicaría que ha tenido influencia en la definición de las líneas de actuación.

La principal recomendación de la evaluación era elaborar una política de estado de cooperación en materia de agua para orientar los planes de actuación de los organismos implicados. Aunque esta sugerencia no ha sido atendida, el plan de la AECID retomó algunos de los elementos estratégicos sugeridos por la evaluación, entre ellos el desarrollo paralelo de tres líneas de actuación —gestión integrada del recurso

⁵⁸ Los planes de actuación sectorial de la AECID no tienen fecha de edición.

⁵⁹ Esta evaluación no fue incluida en la base de datos empleada para seleccionar la muestra de ejercicios analizados en profundidad, por lo que no ha formado parte de esta investigación.



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

hídrico, acceso a agua potable y saneamiento y gobernanza de los sistemas— conjuntamente con un componente transversal de fortalecimiento institucional (recomendación 6). Desde un punto de vista operativo, el plan también recogió la idea derivada de la evaluación de potenciar a la oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento como núcleo técnico de referencia (recomendación 8), al mismo tiempo que se procedía al fortalecimiento de las capacidades del personal de la AECID en sede y terreno.

En 2014 se realizó una evaluación conjunta del PAS en salud para el periodo 2011-2013 que, según testimonios de informantes clave, estaría siendo utilizada de forma conceptual para modificar el enfoque en las actuaciones de la AECID en este campo, considerando que uno de los hallazgos principales del análisis fue la escasa utilización del plan para las operaciones de la Agencia en los países.

En adición a los esfuerzos de planificación por tema o sector, la Cooperación Española también ha procurado ordenar su actuación a través de organismos multilaterales de desarrollo, que han recibido y continúan recibiendo una parte sustancial de los recursos. El segundo Plan Director mencionaba la necesidad de diseñar una estrategia sobre este tema. El documento de estrategia, elaborado con el concurso del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y coordinado por la DGPOLDE, vio finalmente la luz en el año 2009. El MAEC ha publicado informes anuales de seguimiento de la estrategia en 2011, 2012 y 2013, que fue además objeto de una evaluación externa en ese último año. Esta evaluación estaría siendo utilizada para el desarrollo de herramientas específicas de actuación multilateral (recuadro 5).

Recuadro 5. Indicios de utilización conceptual de evaluaciones para el desarrollo de herramientas para la acción multilateral de la Cooperación Española.

En varias entrevistas llevadas a cabo para esta investigación se indicó que la evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral (2013), así como las revisiones de organismos internacionales promovidas por el MOPAN — algunas de ellas con participación española—, estarían siendo utilizadas para desarrollar un “documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral” (aún no publicado en el momento de finalización de la investigación).

Este documento presentaría un método de actuación, inspirado también por la manera de funcionar de otros donantes (Australia, Reino Unido), para orientar estratégicamente la relación con organismos multilaterales de desarrollo considerando: 1) el grado de alineamiento con las orientaciones estratégicas del Plan Director; 2) la experiencia de trabajo con la organización; 3) su calidad, eficacia y eficiencia de acuerdo con indicadores de rendimiento alimentados a través de las evaluaciones del MOPAN; y 4) la complementariedad con la cooperación bilateral de España.

En el borrador de respuesta de gestión a la evaluación de la cooperación multilateral de España consultado durante esta investigación se sugirió que este documento daría respuesta a varias de las recomendaciones de la evaluación. La respuesta de gestión, sin embargo, fue preparada en un nivel técnico en el MAEC, por lo que muchas de las recomendaciones de modificaciones en líneas estratégicas o en las definiciones de políticas no pudieron ser suficientemente consideradas. Tampoco atendió las sugerencias de la evaluación a la AECID, donde se señaló que el documento de formulación de prioridades estaría más relacionado con la experiencia británica y australiana que con la evaluación realizada.

La utilización de esta evaluación para la preparación de una metodología de priorización de los organismos internacionales también fue mencionada por el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo en una comparecencia parlamentaria el 25 de junio de 2014.

La utilización de la evaluación para la planificación por país

Tanto los planes directores como las estrategias desarrollan las grandes líneas de actuación para la política de cooperación internacional. Su finalidad principal es orientar las iniciativas que serán realizadas en los países asociados y, en menor medida, en España (por ejemplo, en el caso de la educación para el desarrollo). Esta planificación “de arriba hacia abajo” es complementada con otros ejercicios de definición estratégica “de abajo hacia arriba”, tanto en el ámbito nacional como en el regional, o incluso para programas y proyectos específicos, que requieren un ejercicio de diálogo entre socios para determinar objetivos y medios de acción. En este marco se inserta la planificación por país.



Las herramientas disponibles para realizar este tipo de ejercicio en España han ido variando con el tiempo. Si el diálogo se ha materializado casi siempre en comisiones mixtas de cooperación, las metodologías de planificación y las plantillas de documentos han evolucionado. El segundo Plan Director (2005-2008) recomendó la elaboración de Documentos de Estrategia País (DEP) en los 24 países definidos como prioritarios, así como Planes de Actuación Especial (PAE) para 16 naciones o regiones que se encontraban en una situación particular vinculada con conflictos, crisis o debilidad en cuanto al respeto de los derechos humanos o la democracia, así como para los países preferentes.⁶⁰ El tercer Plan Director (2009-2012) señaló que estos documentos debían ser reemplazados por marcos de asociación país (entendidos como resultado de un proceso de diálogo con el país socio y con el conjunto de los actores de la Cooperación Española), desarrollados en línea con los principios post-Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. El MAEC preparó un manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de los Marcos de Asociación País (MAP), revisado en 2013, en el cual se señalaba que la nota conceptual a ser elaborada por la Cooperación Española debería incluir información derivada de evaluaciones (propias y de otros donantes) como insumo informativo, especialmente en la sección sobre ventajas comparativas (MAEC, 2013c).

Entre las evaluaciones analizadas con profundidad en esta investigación hay doce cuyo objeto fue el conjunto de las actuaciones bilaterales de la Cooperación Española en un país socio: tres de ellas fueron realizadas en Perú (en 1999, 2001 y 2011 respectivamente); dos en Bolivia (en 2002 y 2008); una en Marruecos (2006), México (2008), Angola (2009), Uruguay (2009), Senegal (2010, incluyendo también a la

⁶⁰ Los países preferentes eran los de renta media-alta de América Latina, África y Asia, así como algunas naciones de renta media baja candidatas a la adhesión a la Unión Europea.

cooperación de la Comisión Europea), República Dominicana (2012) y El Salvador (2013).⁶¹

La utilización de estas evaluaciones debió reflejarse, especialmente, en los documentos de planificación y en las reuniones de discusión estratégica que implicaron a delegaciones de España y los respectivos países socios. En la investigación se revisaron las actas de las reuniones de las comisiones mixtas y los documentos de estrategia (DEP o MAP, dependiendo de las fechas), además de otras fuentes localizadas mediante la búsqueda en Internet o proporcionadas por informantes clave (anexo 2), quienes además aportaron testimonios relevantes. Con esta información, se detectaron indicios o evidencias de uso conceptual e instrumental en siete de los once casos analizados:⁶² las tres de Perú (recuadro 6), México (recuadro 7), Angola (recuadro 8), Bolivia (recuadro 9) y Uruguay (recuadro 10).

Recuadro 6. Evidencias de utilización conceptual e instrumental de las evaluaciones de país en los lineamientos generales para la cooperación hispano-peruana.

Perú es posiblemente el país en el que la Cooperación Española promovió un mayor número de evaluaciones, tanto de proyectos como del programa país. En la muestra seleccionada para el estudio se han encontrado tres evaluaciones de la cooperación hispano-peruana en su conjunto, la primera de 1999, aunque hay referencias a estudios similares gestionados por la OTC con anterioridad (en 1995 y 1992).

El análisis de la utilización de la primera de las evaluaciones comprensivas del conjunto de la Cooperación Española en Perú (1999) fue realizado a partir del ejercicio realizado dos años después, que incluyó una encuesta entre coordinadores de proyectos en ejecución. Sus resultados revelaron un alto nivel de conocimiento del informe de la primera evaluación (91%, sólo dos personas no sabían de su existencia), así como indicaciones significativas sobre su utilización: 15 personas (68%) afirmaron

⁶¹ En 2014 finalizaron además evaluaciones intermedias de los MAP en Bolivia y Colombia, así como la evaluación final en Ecuador. Estos ejercicios, más el de El Salvador revisado en la investigación, sirvieron para la elaboración de un estudio de síntesis sobre la metodología de evaluación de los MAP (MAEC, 2014c).

⁶² La utilización de la evaluación país en El Salvador no ha podido ser investigada pues fue realizada en 2013, con posterioridad a la preparación del MAP 2010-2014.



que la evaluación había tenido efectos sobre sus proyectos y 7 (32%) respondieron negativamente. La evaluación de 2001 señaló, con relación a la evaluación de 1999, que *“en general, parece ser la recomendación de asumir de forma más decidida la inclusión de los aspectos de género la que más trascendencia ha tenido entre los coordinadores de los proyectos”* (pág. 17).

Efectivamente, la evaluación de 1999 señalaba que *“la cuestión de las relaciones de género no ha sido abordada de manera específica por los proyectos de la Cooperación Española en Perú en el periodo analizado (...) Teniendo en cuenta la importancia de la cuestión y la prioridad que se le otorga en todos los ámbitos, la misión sugiere a los responsables de la Cooperación Española que consideren la manera de integrar este enfoque en la corriente principal de los recursos de cooperación internacional que gestionan (...) La reciente creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano abre una posibilidad de cooperación institucional con el gobierno de Perú que podría ser aprovechada por la Cooperación Española para impulsar, a través de iniciativas concretas, la igualdad entre mujeres y hombres. Con posterioridad, se trataría de lograr que los aspectos de género constituyan una línea transversal que permee los objetivos, resultados y actividades de la mayor parte de los proyectos”* (pág. 30 y 31).

Esta sugerencia fue recogida en una pregunta planteada por una diputada en la comparecencia parlamentaria del entonces Secretario de Estado de Cooperación Internacional (10 de noviembre de 1999), quien respondió que las “deficiencias” halladas por la evaluación habían sido subsanadas, aunque en realidad muchas de las actuaciones para la promoción del enfoque de género, incluyendo el diseño de un proyecto de apoyo institucional al ministerio recientemente creado, habían sido iniciadas con anterioridad o al mismo tiempo que la evaluación. En una de las entrevistas realizadas como parte de esta investigación, quien fuera coordinador general de la OTC en el momento de la evaluación indicó que este ejercicio había sido importante para que el personal de los proyectos reconsiderara sus estrategias y analizara la mejor manera de promover, desde distintos ámbitos, la igualdad entre hombres y mujeres.

La evaluación siguiente, realizada a finales de 2001, fue utilizada como referencia para orientar y re-conceptualizar la gestión general de la OTC en el periodo 2001-2005. Esta afirmación, realizada por quien fuera la coordinadora de la Oficina durante esta época en una entrevista realizada para esta investigación, es confirmada en el informe de gestión preparado por ella misma en septiembre de 2005. En este documento se afirma que *“la evaluación resultó útil porque ayudó a identificar fortalezas y debilidades en la concepción programática de las acciones”* (pág. 28). También se señala que *“en la OTC se realizó un ejercicio de sistematización de las*

recomendaciones, convirtiéndose en un instrumento muy útil como guía de la Coordinación General ya que nos ha permitido dar seguimiento a los avances y retos pendientes” (pág. 29).

La utilización instrumental de la evaluación fue confirmada también por el Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Hispano-Peruano en su VII reunión de 24 de marzo de 2004. El Comité destacó los avances del programa en relación con las recomendaciones de la evaluación de 2001, especialmente en lo referido a la suscripción de un Convenio Marco de Cooperación, la constitución de una asociación para la gestión más eficiente de los recursos, la generación de herramientas para mejorar la coordinación con la cooperación descentralizada, la elaboración de una línea de base para un futuro estudio de impacto y la mejora en los mecanismos de gestión de los proyectos hacia un sistema homogéneo. Finalmente, la evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española (2002) también hizo referencia a la utilización instrumental de algunas recomendaciones de la evaluación de la cooperación hispano-peruana de 2001 para la formulación de las intervenciones de rehabilitación del patrimonio llevadas a cabo en el Valle del Colca.

El MAP 2013-2016 de Perú fue realizado en un contexto de reducción presupuestaria que significó, en la práctica, el cierre de la mayor parte de los proyectos ejecutados y evaluados en el periodo anterior. En este nuevo periodo se decidió, además, impulsar modalidades de cooperación más acordes al papel de Perú en el escenario internacional como país de renta media-alta. Aunque el documento del MAP no hizo referencias expresas a la evaluación país de 2011, una de las disposiciones incluidas para fomentar la apropiación, la disolución paulatina del Fondo de Cooperación Hispano Peruano (FONCHIP) como estructura de gestión paralela a los sistemas nacionales (párrafo 66 del MAP), fue en la misma línea con la siguiente consideración de esta evaluación: *“En el caso de que desde la APCI y la AECID se decida promover un mayor alineamiento con los sistemas del país, el papel del FONCHIP debería ir disminuyendo. No obstante, este proceso debería realizarse de manera gradual y debería sustentarse sobre una hoja de ruta definida”* (pág. 145). Una conclusión similar fue presentada en la evaluación del proyecto de apoyo al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2012, pág. 90), en las conclusiones de la evaluación del proyecto de fortalecimiento institucional del sector salud en Loreto y Tumbes (2012, pág. 120) y en el informe sobre el programa de apoyo a la pesca artesanal (2012, pág. 68). La influencia de estas evaluaciones en la disolución progresiva del FONCHIP fue confirmada en la entrevista realizada con el coordinador de la OTC para esta investigación.

**Recuadro 7. Indicios de utilización conceptual de la evaluación de la Cooperación Española en México.**

Las referencias a la evaluación de la Cooperación Española en México llevada a cabo en el año 2008 han sido numerosas. En la primera reunión mixta de seguimiento de la cooperación entre los países (octubre de 2009), ambas delegaciones mostraron interés por seguir las recomendaciones de la evaluación, especialmente en lo referido a la concentración de esfuerzos, adaptándolos a las demandas locales y ajustándolos de acuerdo con los recursos disponibles.

De forma más significativa, el MAP España-México para el periodo 2011-2015 incluyó hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación en sus secciones principales. La evaluación ha sido citada como un insumo fundamental para las reflexiones acerca de los criterios empleados para el establecimiento de prioridades sectoriales y geográficas, el fomento de esquemas de cooperación triangular, la mayor implicación del sector privado, el fortalecimiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la promoción de la cooperación cultural o la selección de estados para la actuación prioritaria. Si bien muchas de las referencias a la evaluación parecen haber sido incluidas como elemento de justificación de algunas decisiones, hay indicios suficientes para afirmar que el documento, o al menos sus principales conceptos, fueron interiorizados en el proceso de planificación que llevó al establecimiento del MAP.

Recuadro 8. Indicios de utilización conceptual de la evaluación de la Cooperación Española con Angola.

Aunque no se han identificado documentos de planificación relevantes (la ficha país Angola elaborada por la Oficina de Información Diplomática del MAEC menciona la existencia de un MAP, que sin embargo no está disponible en el sitio de Internet del Ministerio), el documento de la evaluación de la Cooperación Española con Angola entre 2002 y 2007 (2009) sugiere que habría habido una utilización conceptual, tanto para la planificación global de la Cooperación Española cuanto para las iniciativas en el país.

En el prólogo del informe, el Director General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo señalaba lo siguiente: *“Un último elemento vinculado a la utilidad de cualquier evaluación es el relacionado con la toma de decisiones. Si bien el informe se publica transcurrido un año desde la publicación del III Plan Director, éste ha tomado valiosos insumos de los informes borradores preliminares disponibles durante la consulta con actores y debate en la Comisión de Seguimiento. Pero, sin lugar a dudas,*

este ejercicio ha afianzado su sentido cuando sus conclusiones y recomendaciones han sido consideradas como un insumo clave para el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación: dar pasos hacia una mayor concentración, tanto sectorial, como geográfica; el reto de la coherencia; pasar de un enfoque de ayuda y de financiación de infraestructuras a un enfoque de desarrollo basado en el fortalecimiento de capacidades gubernamentales y, sobre todo, municipales, etcétera. En ese sentido, el responsable de la Cooperación Española en Angola señalaba en la última reunión anual de coordinadores de OTC de AECID a propósito de los Marcos de Asociación que ‘la evaluación fue el detonante de muchos porqués y muchos procesos de la Cooperación Española en Angola’. Y así nos lo había transmitido la Oficina Técnica de Cooperación que lidera el Grupo Estable de Coordinación (representación de todos los actores de la Cooperación Española presentes en el país), encargado de la negociación con el Gobierno de Angola” (pág. 12).

En este mismo informe, la OTC en Luanda, en una suerte de respuesta de gestión publicada como introducción, señalaba que “por lo que respecta a las conclusiones presentadas en el informe, la OTC comparte en gran medida las mismas y las valora de forma positiva. De hecho, ya desde 2008 la OTC de Angola adoptó orientaciones estratégicas, enfoques de cooperación y de concentración que están en línea con dichas conclusiones (...) Las recomendaciones estratégicas sobre sectores de intervención potenciales son pertinentes y servirán para guiar las negociaciones previstas previas al próximo Marco de Asociación 2011-2015. Al realizarse en un cambio de ciclo planificador (del segundo al tercer Plan Director), las recomendaciones de la evaluación hay que acomodarlas al nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y a la inclusión de Angola en el Grupo B (países de asociación focalizada) de países de África Sub-sahariana. Esto obligará a una concentración en un solo sector o en más de uno con un único enfoque, no previéndose la opción de apoyar varios sectores convencionales” (pág. 13 y 14).

Recuadro 9. Indicios de utilización instrumental de la evaluación de la Cooperación Española en Bolivia de acuerdo con los criterios de la Declaración de París.

En el marco de la evaluación mundial sobre la aplicación de la Declaración de París se realizaron algunos estudios nacionales de caso, correspondientes a distintos donantes. En el caso de la Cooperación Española se revisó la actuación en Bolivia y Senegal.

En la evaluación llevada a cabo en Bolivia en 2008 se valoró el funcionamiento de una entidad mixta denominada Bolhispania establecida para la gestión de los fondos de cooperación. Este mecanismo fue criticado por ser una estructura de ejecución



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

paralela a los sistemas financieros y de adquisiciones del Estado boliviano, generando gastos administrativos adicionales y en contra de uno de los principios de la Declaración de París (tal como sucedió con el FONCHIP en Perú). El MAP Bolivia 2011-2015 indicó que la AECID decidió a partir de ese mismo año *“incorporar las financiaciones por programas y proyectos a contrapartes públicas al sistema nacional boliviano, reemplazando el modelo de gestión a través de Bolhispania”* (pág. 15 y 16). Esta entidad fue finalmente liquidada tres años más tarde, en abril de 2011.

Aunque la vinculación entre la recomendación y esta decisión no fue explícita, la evaluación posterior de la implementación de la Declaración París por la Cooperación Española realizada en 2010 así lo insinuó: *“en determinados países (la Cooperación Española está) acometiendo procesos de cierre de unidades de ejecución paralela, como es el caso de Bolhispania-AECID en Bolivia, y que fue considerada como tal en la ‘Evaluación del programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París’...”* (nota al pie 18, pág. 88).

Recuadro 10. Indicios de utilización instrumental de la evaluación país para el desarrollo del MAP en Uruguay.

En la reunión de la octava Comisión Mixta de 2011 se informó sobre la realización de la evaluación integral del periodo anterior (2009), cuyo informe completo fue adjuntado al acta. Se señaló, además, que varias de las sugerencias de la evaluación ya habían sido incorporadas en mejoras concretas, mientras que otras se encontraban en fase de ejecución: el fortalecimiento de la nueva institucionalidad de cooperación internacional en Uruguay, la consolidación del sistema de administración de fondos a través de sistemas nacionales, el otorgamiento de exoneraciones tributarias a la Cooperación Española, el desarrollo de estrategias conjuntas de sostenibilidad, la concentración en actuaciones de alto impacto y la utilización de nuevas formas de cooperación (apoyo presupuestario, cooperación sur-sur y triangular).

En cambio, el MAP aprobado en esa reunión para el periodo 2011-2015 no incluyó ninguna referencia a la evaluación. Fue posible encontrar, sin embargo, algunas coincidencias entre las recomendaciones y el marco de asistencia, por ejemplo en las áreas de concentración: la evaluación sugería trabajar en género, seguridad ciudadana, descentralización, medio ambiente y fortalecimiento del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional; el MAP definió cuatro áreas de concentración: gobernabilidad democrática (incluyendo, entre otros temas, seguridad ciudadana y descentralización), género, sostenibilidad ambiental y cultura y desarrollo. La cuestión de la institucionalidad local para la cooperación internacional, especialmente sur-sur, fue considerada como una iniciativa “fuera de la matriz” principal en el MAP. Por el

contrario, la recomendación más innovadora de la evaluación —ensayar formas distintas de cooperación mediante transferencias condicionadas al logro progresivo de resultados en lugar de proyectos convencionales— no tuvo ninguna repercusión en el nuevo marco de asistencia con Uruguay.

En otros casos, las evaluaciones realizadas no fueron mencionadas en los documentos de planificación país. Es el caso de la evaluación en Senegal (2010), que no apareció en el MAP 2014-2017. Tampoco se hizo referencia a la evaluación país en República Dominicana realizada en 2012 en el MAP 2014-2016 o en el acta de la reunión de la VIII Comisión Mixta del 3 de febrero de 2014, aunque de acuerdo al testimonio de una persona entrevistada sí habría sido citada en el documento de base para la elaboración de la estrategia. En el caso de República Dominicana, la lectura crítica de los tres documentos no parece indicar que los hallazgos y recomendaciones de la evaluación (sumamente vagos) hayan sido utilizados, pese a que el propósito específico de este ejercicio era hacer un aporte significativo a la formulación del marco estratégico. No es descartable que, en este caso, la escasa calidad de la evaluación pueda haber sido el factor clave para la no utilización.

El análisis ha permitido detectar referencias a evaluaciones en planes estratégicos y documentos de programación que, fuera de contexto, han sido utilizadas para justificar decisiones específicas, no soportadas por el análisis o las recomendaciones de estos ejercicios. Se trataría, en este sentido, de una utilización simbólica, casi ritual, para dar legitimidad a ciertas líneas de actuación decididas con otros criterios.

Un ejemplo puede ser encontrado en la evaluación país de Bolivia de 2002. El acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación, realizada los días 12 y 13 de junio de 2003 en Madrid indicó que las dos delegaciones “tomaban nota” de la evaluación externa realizada, indicando algunas de las lecciones



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

aprendidas de este ejercicio: *“conveniencia de renovar los esfuerzos para aumentar la eficacia de la Cooperación Española en Bolivia, incidiendo en la coordinación entre los diversos actores de la misma y buscando una mejor y mayor complementariedad con otros donantes internacionales, en el marco de las políticas de desarrollo del país (...); necesidad de realizar diagnósticos participativos previos que permitan contar con formulaciones cada vez más rigurosas (...); continuar aportando mayor información y participación en la toma de decisiones sobre los programas a las contrapartes y beneficiarios de forma que se conviertan en verdaderos protagonistas de su desarrollo”* (pág. 6). Parece claro que no habría sido preciso realizar una evaluación para arribar a estas conclusiones tan generales. Además, en el desarrollo de las líneas de acción y los proyectos incluidos en el acta de la reunión no se ha detectado influencia alguna de la evaluación, lo que posiblemente se deba —al menos en parte— a la escasa claridad y orientación a la acción de sus recomendaciones.

En el mismo sentido, el DEP 2005-2008 de la Cooperación Española en Cabo Verde incluyó algunas referencias específicas a la evaluación del programa para la recuperación del patrimonio cultural y arquitectónico y para el desarrollo turístico y agrícola de Cidade Velha, realizada en 2002. La evaluación fue mencionada específicamente para justificar la inclusión del enfoque de género en actuaciones diversas a ser realizadas en el área geográfica de influencia de este centro urbano, medidas para la lucha contra el hambre y la promoción de oportunidades económicas. El DEP también utilizó la evaluación para justificar la continuidad de la cooperación cultural en esta zona, considerando el *“riesgo de retroceder en los logros alcanzados por insuficiente aprovechamiento de la inversión realizada”* (pág. 23). Sin embargo, las consideraciones de género fueron un elemento secundario de la evaluación, que solamente incluyó una mención a la escasa consideración de criterios para mejorar la situación de las mujeres en el análisis de la pertinencia de la intervención. De hecho, la

principal recomendación de la evaluación fue el establecimiento de un “plan de salida” de la Cooperación Española de Cidade Velha, considerando que *“las actuaciones de obras ya realizadas y las programadas cubren las posibilidades de intervención. Una ampliación de las mismas implica un elevado riesgo de sustitución de responsabilidades de las autoridades de Cabo Verde y la transformación del Programa en un elemento de dependencia en lugar de desarrollo”* (pág. 46). De alguna manera, aunque en un sentido más amplio, esta percepción de utilización simbólica de la evaluación fue confirmada por una de las respuestas a la encuesta de usuarios potenciales: *“la evaluación confirmó lo que ya se sabía, en cuanto a la escasa apropiación de las contrapartes”* (técnico de la AECID en Madrid).

La utilización de la evaluación en proyectos, programas e instrumentos

La mayor parte de las evaluaciones realizadas en la Cooperación Española y analizadas en esta investigación corresponde a proyectos, programas o instrumentos, normalmente aplicados en un país asociado o en un programa con una organización multilateral. La información sobre utilización de estas evaluaciones debe ser buscada entonces en informes y documentos más específicos que los planes generales, sectoriales o para la cooperación en todo el país. Esta parte de la investigación, que podría ser más rica por la amplitud del universo de acciones evaluadas, se ve limitada porque la documentación que podría echar luz sobre su uso es de acceso más difícil.

En el capítulo 4 se describieron algunas de las carencias de los informes de evaluación, especialmente en el caso de las evaluaciones operativas que, en su mayor parte, corresponden al tipo de intervención (puntual) analizado en esta sección. La escasa orientación al uso de algunos de los informes revisados y sus recomendaciones ha conspirado también contra la identificación de ejemplos de utilización pues en



muchas ocasiones fue imposible interpretar qué acciones de cambio eran propuestas en las evaluaciones.

Otro elemento que sin duda ha afectado la utilización de este tipo de evaluaciones es la reducción del presupuesto para cooperación internacional en España desde el año 2012. Esto ha acelerado el proceso de concentración de la ayuda en algunos países y, dentro de los países, en sectores específicos. En la práctica, la concentración se ha traducido en el cierre de proyectos, la cancelación de nuevas fases e incluso el desmantelamiento de las oficinas de cooperación en algunos de los países que han dejado de ser considerados como prioritarios. Muchas de las evaluaciones realizadas antes de este periodo han quedado, por lo tanto, relativamente desprovistas de potenciales usuarios.

Todo lo anterior ha llevado a que sólo se identificaran 10 casos de utilización, en la mayor parte como indicios, en un universo de 73 evaluaciones de proyectos, programas e instrumentos revisadas en profundidad.

En muchos casos, los indicios y evidencias de utilización detectados en proyectos y programas ejecutados de forma bilateral por la AECID refieren a evaluaciones intermedias o de fin de fase. El uso, por lo tanto, ha sido esencialmente instrumental y habría contribuido a la mejora de las propias intervenciones evaluadas o al diseño de nuevas fases (recuadros 11 a 14).

Recuadro 11. Indicios de utilización instrumental de la evaluación intermedia del Programa de Alfabetización Básica de Adultos para la mejora del programa.

La evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA) realizada en Honduras y Nicaragua en 2005 presentó conclusiones acerca de la utilización de tres recomendaciones de una evaluación intermedia que había sido llevada a cabo cuatro años antes: 1) la realización de ejercicios de sistematización y difusión de resultados, respondiendo a la conclusión acerca de la carencia de los sistemas de recogida de información (pág. 14); 2) la inclusión de un área transversal de equidad de género en Nicaragua, con efectos positivos en los diseños curriculares y en

la preparación de materiales didácticos (pág. 22); y 3) la inclusión de metas cuantitativas en los Centros de Animación Sociocultural de Honduras (página 24). Por otro lado, la evaluación de 2005 destacó la persistencia de algunos problemas ya identificados en la de 2001, especialmente relativos a las debilidades de las formulaciones iniciales, en la aplicación del enfoque del marco lógico y en los cálculos presupuestarios.

Un informe interno de la responsable del área de género del PAEBA en Nicaragua (sin fecha) destacó también la importancia de esta evaluación para justificar la contratación de una experta en género en el año 2001.

Recuadro 12. Indicios de utilización instrumental de la evaluación intermedia del proyecto de promoción de un polo de desarrollo integral en Tiguent, Mauritania.

En una entrevista realizada para esta investigación, una funcionaria del MAEC que a mediados de la década pasada trabajaba como sub-directora para países del Mundo Árabe en la AECl señaló que la evaluación intermedia del proyecto “Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania” (2004) fue utilizada para re-direccionar la intervención. De esta manera, se respondió a la principal recomendación de la evaluación, que planteaba la *“reconducción y replanteamiento del Proyecto (...) en el marco de un proceso participativo, con la ineludible implicación de las autoridades nacionales y locales, y los grupos de beneficiarios”* (pág. 60). De acuerdo con la funcionaria, la utilización instrumental fue consecuencia de la implicación directa de las instancias directivas en Madrid en el proceso de evaluación y porque el informe reflejó un buen conocimiento de la realidad local y los problemas que enfrentaba el proyecto.

No ha sido posible detectar evidencia documental acerca del uso de la evaluación para contrastar este testimonio. Es llamativo que el proyecto o la zona de intervención no sean mencionados en el DEP de Mauritania para 2005-2008, que sí plantea como línea de actuación el fortalecimiento de cooperativas femeninas para la producción y comercialización de pescado, uno de los componentes de la intervención en Tiguent.

Recuadro 13. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación de la primera fase del proyecto de apoyo institucional a la agencia de la cuenca hidrográfica de Loukkos, Marruecos, para el diseño de una segunda fase.

En el año 2007 una empresa de consultoría española realizó la evaluación de la primera fase de un proyecto de apoyo a la agencia estatal responsable de la gestión de



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

la cuenca hidrográfica del río Loukkos, en Marruecos. La AECID desarrolló después una segunda fase de este proyecto, cuyos resultados fueron también evaluados por la misma empresa en 2009.

La evaluación final de la segunda fase hizo una revisión pormenorizada sobre la utilización de la primera, concluyendo que habría habido un uso instrumental sustantivo de buena parte de los hallazgos y recomendaciones. En particular, se indicó la realización de varias actividades de sensibilización y educación para agricultores e industriales sobre utilización racional del recurso agua (recomendación 1) y la mejora de los mecanismos de coordinación entre la Cooperación Española y el socio local (recomendación 2). También se identificaron, sin embargo, elementos de la primera evaluación no atendidos durante la segunda fase, especialmente en cuanto al funcionamiento del comité de seguimiento y la organización de pasantías con estudiantes españoles.

Un documento adicional, la memoria de actividades de la AECID en Marruecos 2007-2008, señala en su página 116 que la evaluación de la primera fase *“permitió la validación y planificación de actividades para la segunda fase prevista del programa”*.

Recuadro 14. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del proyecto de desarrollo de piscifactorías en Namibia.

Un directivo de OTC de la AECID que fue miembro del Comité de Seguimiento y participó de manera activa durante todo el proceso de evaluación del proyecto de desarrollo de piscifactorías en Namibia (2009) apuntó, en sus respuestas a la encuesta de usuarios, que la evaluación fue utilizada de forma instrumental para reorientar el plan de trabajo, organizar el proyecto y recalculer los medios y el presupuesto de forma realista. La evaluación habría servido, además, para resaltar la necesidad de dar prioridad al fortalecimiento de los pequeños acuicultores, preparar manuales, establecer protocolos operativos y contar con una estrategia de salida. Este informante, por último, destacó también que el proceso de evaluación le había ayudado a tener mayor claridad acerca de lo que no se debe hacer en intervenciones de este tipo.

El caso de la Cooperación Española en Perú es especial por la frecuencia y sistematicidad de la evaluación de sus programas país (recuadro 6) y proyectos. Para la gestión del plan de evaluación externa de las intervenciones enmarcadas en el

programa de cooperación hispano-peruano 2007-2011 se conformó una comisión con representantes de la OTC y la APCI, que tuvo a su cargo la elaboración de los TdR, la selección de las propuestas y equipos y el seguimiento al proceso. Finalmente, entre 2012 y 2013 se realizó la evaluación final de los proyectos. Una buena parte de estos ejercicios fueron analizados en esta investigación.

La utilización de estas evaluaciones fue parcialmente frustrada por la reducción de los presupuestos de cooperación internacional en España y el cambio de perspectiva en la cooperación entre ambos países. Muchos proyectos se dieron por concluidos y la información contenida en sus evaluaciones no fue procesada o reciclada hacia otras intervenciones. Las únicas excepciones identificadas en esta investigación fueron el caso del programa de desarrollo local en Acobamba mediante una alianza público – privada (recuadro 15), el programa de patrimonio y el programa de apoyo a la Defensoría del Pueblo. Para estos últimos casos sólo se ha obtenido el testimonio del Coordinador de la OTC en Perú, por lo que no han sido documentados como ejemplos.

Recuadro 15. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación del programa de alianza público-privada para el desarrollo en Acobamba, Perú.

La evaluación intermedia de la alianza público privada para el desarrollo en Acobamba, Perú, realizada en 2013 y publicada en 2014, fue presentada al conjunto de los socios implicados en esta actividad, incluyendo a la AECID, fundaciones de empresas españolas, ONGD y la mancomunidad de municipalidades participantes. De acuerdo con testimonios recogidos en esta investigación, muchas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación fueron valoradas por los actores como no pertinentes por no estar suficientemente basadas en evidencias. Algunas de las sugerencias, sin embargo, influyeron de manera directa en decisiones prácticas sobre la continuidad del proyecto. Uno de los comentarios de una de las personas entrevistadas fue que el ejercicio “*permitió pasar de la intuición a la confirmación.*”

Uno de los técnicos de la OTC que respondió a la encuesta indicó que la evaluación había sido empleada de manera instrumental.



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

La evaluación proponía un mayor liderazgo de la alianza público-privada para el desarrollo (APPD) por parte de las autoridades locales. En la respuesta de gestión preparada por la OTC en Perú se indicó que los socios en la alianza decidieron eliminar la unidad externa a cargo de la ejecución y confiar la administración de la iniciativa a la Mancomunidad Qapaq Ñan, que también se ha implicado de manera más intensa en el comité administrador del programa. Este documento informó que se ha avanzado también en la puesta en marcha de una estrategia de comunicación interna y externa de la APPD, tal como fuera sugerido en la evaluación, y que se ha comenzado a elaborar una estrategia de sostenibilidad y permanencia de los socios en la zona de intervención.

En ocasiones, las evaluaciones de iniciativas específicas pueden ser utilizadas de manera conceptual para generar cambios en niveles más generales de intervención o programación. La elaboración de un plan de género en las OTC de la AECID de Nicaragua y Colombia con base en la evaluación de proyectos ejecutados por el área responsable podría ser un ejemplo de este tipo de utilización (recuadros 16 y 17).

Recuadro 16. Indicios de utilización conceptual de la evaluación del área de género en Nicaragua para la elaboración de un plan de acción en la OTC.

La evaluación de las actuaciones del área de género en la OTC de Nicaragua finalizada en 2007 ha sido un insumo clave en las deliberaciones que llevaron a la preparación de un plan de acción de AECID en este tema y este país para el periodo 2009-2012, de acuerdo con informaciones proporcionadas por quien fuera la coordinadora de la OTC en esos años.

En este plan, tal como se sugería en la evaluación, se desarrollaron medidas para incluir el enfoque de género de forma transversal en iniciativas diversas, superando la etapa de ejecución de proyectos específicos. Entre las iniciativas adoptadas se cuenta el desarrollo de un modelo comunitario para la gestión del agua con enfoque de género, así como la elaboración de un plan de acción para mujeres en el sector pesquero.

Recuadro 17. Indicios de utilización conceptual de la evaluación sobre el programa de género en Colombia para la elaboración de un Plan de Actuación Sectorial nacional.

La evaluación externa del programa de género en Colombia (2010) es citada en varias secciones del Plan de Actuación Sectorial elaborado por la OTC de la AECID en Bogotá para el periodo 2012-2014 (publicado en 2013). De acuerdo con este documento, la evaluación habría servido para “realizar los ajustes necesarios a partir del análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto de la Estrategia de Igualdad de Género” (pág. 19). Las referencias a conclusiones de la evaluación fueron incluidas, sobre todo, en el diagnóstico de la situación, por lo que se presume que este ejercicio podría haber influido en la conceptualización del PAS de manera indirecta. En el MAP Colombia 2011-2014 se señaló también que la evaluación contribuyó a mejorar la calidad y eficacia de la Cooperación Española en género en ese periodo.

Se han detectado indicios y evidencias de utilización instrumental en programas y fondos de cooperación con organismos multilaterales y regionales, con influencia en la formulación de nuevas iniciativas e implicaciones tanto para la Cooperación Española como para la organización internacional asociada (recuadros 18 y 19).⁶³ En la comparecencia parlamentaria de 25 de junio de 2014 ya mencionada, el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo informó también que las evaluaciones del Fondo España – OEA (2013) y del componente de medicamentos de la Organización Panamericana de la Salud - OPS (2013) serían utilizadas como insumos para las discusiones en las comisiones mixtas planificadas para el futuro inmediato.

Recuadro 18. Evidencias de utilización instrumental de la evaluación del programa de erradicación del trabajo infantil en América Latina para su reformulación y ejecución.

En 1999, un equipo mixto integrado por consultores contratados por la OPE y personal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó la evaluación de la primera fase del programa de erradicación del trabajo infantil en América Latina (IPEC)

⁶³ Aunque las referencias obtenidas en la investigación han sido insuficientes para elaborar un recuadro, de acuerdo con una entrevista realizada para esta investigación la evaluación del programa de la AECID con la CEPAL (2013) habría sido utilizada de manera conceptual ya que permitió el debate y la reflexión acerca de las principales características de la intervención. Aunque en general la evaluación fue percibida como de escasa calidad por sus usuarios, la respuesta de gestión y mejora preparada por CEPAL (no disponible) habría abordado seriamente las recomendaciones.



financiado por España. Un funcionario de la OIT que fue parte de este equipo estuvo a cargo de coordinar la formulación del documento para la segunda fase, finalizado en 2001, para la cual se contó, nuevamente, con financiación de la Cooperación Española. En la entrevista realizada como parte de esta investigación, el funcionario destacó que la evaluación fue un insumo principal para este ejercicio de diseño y durante la ejecución de la iniciativa.

La evaluación final de esta segunda fase, realizada entre los últimos meses de 2004 y el primer trimestre de 2005 confirmó que la utilización de la evaluación de 1999 habría sido muy significativa: *“Aproximadamente un 60% de las recomendaciones han sido aplicadas de manera íntegra. Se trata fundamentalmente de recomendaciones que proponían la aplicación de medidas concretas como, por ejemplo, la elaboración de un documento programa, la supresión de la exigencia de justificantes de gastos por parte de la AECE, el reforzamiento de la estructura de personal (...), la regularidad de los pagos o desembolsos, la descentralización de algunos aspectos de la gestión, etc. Con relación a otras recomendaciones, aproximadamente un 20%, el Programa IPEC-LA ha realizado algunos avances sin llegar a una aplicación total, dado que en algunas ocasiones el enunciado de la propia recomendación era de naturaleza muy abierta (...) En otras ocasiones, las recomendaciones hacían referencia a procesos que requieren más tiempo; en cualquier caso, se trata de recomendaciones que están en proceso de ser llevadas a la práctica (...) Hay otros casos, también aproximadamente un 20%, en los que la recomendación no ha sido aplicada, bien porque no se ha considerado necesario, léase la adquisición de un vehículo, o bien porque su ejecución excedía las capacidades reales del equipo IPEC-LA en la región, por ejemplo, el diseño y aplicación de una estrategia de comunicación (...) En general, con relación a la aplicación del informe de evaluación anterior, el Programa IPEC-LA ha puesto de manifiesto una **notable capacidad de retroalimentación** a partir de su propia experiencia”* (OIT-IPEC: “Informe de la Evaluación Independiente de la Segunda Fase del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina financiado por España”, febrero de 2005, mimeo, páginas 17 y 18, negritas en el original).

Recuadro 19. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del modelo de gestión del Fondo de Cooperación AECID- SICA.

En 2013, la AECID encargó y gestionó la evaluación del modelo de gestión de su cooperación con el Sistema de la Integración Centroamericana. Aunque la orientación al uso del informe de evaluación fue limitada, la AECID y la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) organizaron sendos seminarios coordinados por la misma institución que realizó la evaluación en enero de 2014, en

Antigua Guatemala y Madrid. Estos encuentros, en los que se trataron las claves de futuro después de 25 años de asociación y el papel de la cooperación al desarrollo para promover la integración regional, sirvieron para presentar y discutir —entre otros temas— algunas de las propuestas de la evaluación.

Posteriormente, en abril de 2014, se reunió la Comisión Mixta de Cooperación entre la AECID y la Secretaría General del SICA para definir un nuevo programa de cooperación regional para el periodo 2014-2017, en la cual se hizo referencia a la evaluación como uno de los insumos que sirvió para alcanzar consensos entre las dos delegaciones. El primer elemento del nuevo programa, por ejemplo, fue la definición como objetivo de la auto-sostenibilidad del Fondo para 2017, en coincidencia con la primera recomendación de la evaluación. El análisis evaluativo también destacó la necesidad de mantener criterios flexibles para adaptar las actividades a las necesidades derivadas del proceso de integración. Esto fue recogido por la Comisión Mixta como una característica de la gestión a mantener, cuyo propósito debería ser facilitar el posicionamiento estratégico del Fondo hacia otros donantes, con la finalidad de complementar los menguantes recursos financieros de la Cooperación Española.

En 2014 se inició una evaluación de los programas específicos del Fondo España – SICA como complemento al análisis de los mecanismos de gestión, no incluida en esta investigación por cuestiones de temporalidad. De acuerdo con testimonios de informantes clave, esta nueva evaluación permitiría profundizar el debate sobre las líneas estratégicas de actuación de la Cooperación Española en el marco del proceso de integración centroamericana.

La Cooperación Española ha realizado evaluaciones de los instrumentos de aplicación general a través de los que canaliza la ayuda. Este fue el caso, por ejemplo, del Fondo de Ayuda al Equipamiento (1998); el programa de ayudas a ONGD (1999); el Fondo de Concesión de Microcréditos (2007); los hermanamientos de cooperación (2010) o la ayuda programática (2013). Es notable la ausencia, en general, de referencias a estas evaluaciones en los documentos constitutivos y estratégicos elaborados con posterioridad, por ejemplo relativos al FONPRODE (que absorbió al Fondo de Concesión de Microcréditos). En la investigación sólo se detectaron indicios de utilización en un caso, relativo a cambios significativos en el programa de subvenciones a ONGD a principios de los años 2000 (recuadro 20).



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

Recuadro 20. Indicios de utilización instrumental de la evaluación del programa de ayudas a ONGD para la revisión de la estrategia de concesión de subvenciones.

La evaluación del programa de ONGD en tres países llevada a cabo en 1999, cuyo resumen ejecutivo extenso fue publicado en abril de 2000, podría haber tenido influencia en las decisiones político-técnicas que llevaron, en 2001, a modificar el sistema de subvenciones para estas organizaciones. De acuerdo con el MAE la *“reordenación favorecerá la concentración y el impacto de la cooperación española y potenciará al mismo tiempo la estabilidad en el ámbito de las ONGD consolidando aquéllas que por su dimensión, implantación, profesionalidad y especialización lleguen a mantener a través del nuevo sistema de subvenciones plurianuales relaciones estables y continuas con la AECl”* (Orden de 31 de enero de 2001 de bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de ayudas y subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen actividades en el campo de la Cooperación Internacional para el desarrollo).

La evaluación de 1999, en su recomendación 3, sugería establecer un nuevo modelo por el cual se canalizaran las subvenciones a las ONGD a través de dos modos: 1) programas de larga duración, con mayor extensión territorial y presupuesto a los que sólo accederían ONGD acreditadas; y 2) proyectos puntuales seleccionados a partir de las prioridades de la Cooperación Española y considerando sinergias con la cooperación bilateral o de otras ONGD. En la Orden de 2001 se plantearon tres modalidades de subvención: para proyectos, para programas y para estrategias, con diferencias en características, alcance territorial, presupuesto máximo, duración y cofinanciación por parte de la ONGD beneficiaria, así como con requerimientos más exigentes para las organizaciones que presentaran propuestas de programas y estrategias. Aunque con variaciones, este esquema se ha mantenido en el tiempo.

La investigación también ha permitido identificar algunos indicios de no utilización (intencional) y de utilización simbólica de evaluaciones de programas, proyectos e instrumentos:

- La evaluación del programa de gobernabilidad de la AECID en Nicaragua realizada en 2008 fue considerada como poco útil en la OTC, puesto que adoptó un enfoque centrado en el análisis de los mecanismos de gestión que, de acuerdo con los potenciales usuarios, no respondía a sus necesidades de información. Mientras la

AECID buscaba en la evaluación elementos para refinar su estrategia en cuanto a socios y aproximaciones que permitieran vincular de manera más clara la promoción de la gobernabilidad con la lucha contra la pobreza, la evaluación se concentró en revisar cuestiones relacionadas con la formulación de los programas, los mecanismos de seguimiento y las herramientas de administración de los recursos (tal como demuestra la lectura de las recomendaciones). La evaluación, así, no fue utilizada para la toma de decisiones estratégicas relevantes y necesarias en ese momento.⁶⁴

- La evaluación del proyecto integral Galápagos del programa Araucaria XXI de sostenibilidad ambiental realizada en 2009 fue mencionada en el MAP Ecuador para el periodo 2011-2013 como fuente de información acerca de los principales logros del proyecto, justificándose así la necesidad de una nueva fase. Sin embargo, no ha sido posible detectar la influencia de la evaluación en la iniciativa renovada, tal como ha sido relatada en la memoria de actividades de la Cooperación Española en Ecuador 2008-2013.
- La evaluación de la ayuda programática (2011) fue utilizada para la formulación del cuarto Plan Director (véase el recuadro 2), pero no tuvo influencia directa en la definición u operación de este instrumento puesto que la AECID decidió, de manera prácticamente simultánea con su realización, la eliminación de la unidad que se ocupaba de manera específica de este tema.

Los ejemplos suministrados seguramente no agotan el universo posible y deben ser considerados como una ilustración del uso de las evaluaciones en proyectos,

⁶⁴ Información obtenida en la entrevista con quien fuera coordinadora de la OTC en Nicaragua en ese momento, confirmada por el informe de gestión elaborado por la OTC para el periodo 2005-2009, donde se señalaba que *“la evaluación no reflejó el encargo inicial de la misma que implicaba poder identificar la contribución a la lucha contra la pobreza que se había podido conseguir en todos los proyectos realizados”* (página 42).



5. INDICIOS Y EVIDENCIAS DE UTILIZACIÓN DE LAS EVALUACIONES

programas e instrumentos.⁶⁵ El hecho de que no se haya detectado la utilización de algunas evaluaciones no significa que no la haya habido. Por otro lado, algunos de los indicios de utilización presentados, sobre todo cuando éstos están basados en documentos que no incluyen referencias explícitas a las evaluaciones, corresponden a una interpretación del investigador, limitada por el desconocimiento de todos los factores que participaron en su definición.

⁶⁵ En la encuesta realizada, muchas respuestas incluyeron indicios de utilización de evaluaciones no analizadas en esta investigación o sin detalles suficientes para poder identificar el caso. Por ejemplo, un directivo de una OTC de la AECID señaló el uso conceptual de evaluaciones de proyectos para revisar procedimientos de formulación, así como una evaluación de país cuyos resultados habrían influido sobre las estrategias definidas por la Comisión Mixta (sin especificar cuál). Un directivo en una OTC señaló que una evaluación realizada *“ha servido para que la dirección de la OTC-AECID tomara una decisión sobre la continuidad de la acción y de la metodología de ejecución de la misma”* (uso instrumental), así como para considerar *“la financiación de futuras acciones con el beneficiario o las contrapartes”*. Una técnica de OTC y un técnico del MAEC que participaron en una evaluación país informaron que las recomendaciones fueron empleadas para el nuevo MAP (uso instrumental), aunque *“algunas decisiones (...) ya estaban tomadas antes de la evaluación y se vieron respaldadas por ella”* (uso simbólico). Estos comentarios y otros que señalan casos de utilización pueden ser consultados en las respuestas a la pregunta 21, anexo 4.

6. CONCLUSIONES GENERALES

La investigación ha observado el fenómeno de la evaluación en la Cooperación Española desde tres perspectivas complementarias: 1) un análisis evolutivo y comparado de la institucionalidad diseñada para promover la gestión y uso de estos ejercicios; 2) una meta-evaluación de noventa procesos de evaluación promovidos por el MAEC y la AECID entre 1998 y 2013 para constatar su orientación hacia el aprendizaje y la mejora institucional; y 3) una exploración de testimonios y casos verificables de utilización (directa) o de influencia (indirecta) en planes, estrategias y programas. En esta sección se presentan las conclusiones generales del análisis, así como algunas recomendaciones para fortalecer la utilización de la evaluación en el futuro.

6.1. Sobre la institucionalización de la evaluación en la Cooperación Española

1. La Cooperación Española se ha dotado de una política de evaluación que pone énfasis en su utilización para el aprendizaje y la mejora. También ha impulsado procedimientos de planificación abarcadores con consideraciones estratégicas para definir las evaluaciones a realizar, mecanismos de comunicación de resultados (informes anuales, documentos resumen, base de datos de evaluaciones) y herramientas suficientes para facilitar una gestión adecuada de estos ejercicios.

2. La evolución del proceso de institucionalización ha tenido altibajos. Algunos elementos que han facilitado los cambios institucionales en la dirección adecuada fueron la experiencia internacional en el entorno directo de España,⁶⁶ las

⁶⁶ En este punto es preciso introducir un matiz relativo a la experiencia internacional, que en este tema también presenta claroscuros. Documentos recientes de las agencias responsables de cooperación en



recomendaciones de las revisiones entre pares del CAD, un discurso político a favor de la evaluación y, en momentos determinados, el trabajo de un grupo de personas motivadas con voluntad de promover mejoras en la unidad central de evaluación. Estos factores se complementaron y potenciaron entre sí en los momentos en los que se produjeron modificaciones más sustanciales: la publicación de la primera metodología de evaluación en 1998, la formulación del segundo Plan Director de la Cooperación Española en 2005, el lanzamiento del manual de gestión de 2007 y la aprobación del documento de política actual en 2013.

3. La unidad central responsable de la evaluación, en la actualidad la DEGCO, desarrolla de forma competente las funciones que la asigna la política, especialmente la promoción de evaluaciones centralizadas, la producción de planes e informes y la representación de España en redes internacionales. La carga de trabajo generada por estas tareas absorbe la mayor parte del tiempo y los esfuerzos del limitado personal de esa División. Las actividades sustantivas de gestión de conocimientos derivados de la evaluación (análisis, informes de síntesis, meta-evaluaciones), esenciales para la utilización conceptual, han sido en consecuencia relegadas, lo que ha llevado a que tanto en niveles técnicos como en el ámbito político se reconozca la necesidad de profundizar en el análisis de la información disponible a partir de las evaluaciones realizadas.⁶⁷

países con sistemas de evaluación más avanzados, como el Reino Unido (ICAI, 2014) o Noruega (Grasso, Morra Imas, & Fostvedt, 2013), así como en la Comisión Europea (Bossuyt, Shaxson, & Datta, 2014), dan cuenta de dificultades para asegurar un aprovechamiento pleno de sus evaluaciones, lo que ha llevado a introducir innovaciones en estructuras y procedimientos con resultados todavía inciertos.

⁶⁷ Véase, a modo de ejemplo, la comparecencia parlamentaria del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados el 25 de junio de 2014 (http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-598.PDF, recuperada el 15 de mayo de 2015): "...nuestro planteamiento es que el último año de la legislatura lo dediquemos realmente al proceso de reflexión, de análisis de la información, de gestión del conocimiento, y como digo de retroalimentación del propio sistema. Por eso la perspectiva de futuro es que terminaremos este

4. En los últimos años se han registrado avances en la incorporación de modalidades de trabajo para favorecer la participación de usuarios potenciales durante el proceso de evaluación, especialmente los comités de gestión (en los que participan las organizaciones promotoras) y de seguimiento (ampliados con otras organizaciones interesadas en el objeto de evaluación). En la fase de preparación de la evaluación se procura implicar y consultar a un número significativo de partes interesadas, aunque no siempre se consigue reflejar sus necesidades de información en los términos de referencia. Se intenta, también, la realización sistemática de actividades de devolución y validación de conclusiones, hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, especialmente a través de talleres o reuniones con partes interesadas, tanto en el terreno como en las sedes.

5. Existen, también, temas pendientes vinculados con la institucionalización de la evaluación, relacionados sobre todo con la capacidad de las estructuras actuales en el MAEC y en la AECID para promover la utilización, tanto de forma directa como indirecta, del gran número de evaluaciones realizadas en los últimos años. En el MAEC, las limitaciones de personal de la DEGCO mencionadas han sido parcialmente compensadas mediante un acuerdo con la FIIAPP, que le facilita recursos humanos y financieros para la gestión de evaluaciones. Este arreglo, que ha permitido un mayor nivel de actividad en 2013 y 2014, es limitado en el tiempo y probablemente insostenible. La situación institucional es más preocupante en la AECID, donde —con excepción de un breve periodo de tiempo— la función de evaluación no ha sido asumida por ninguna unidad, contrariamente a lo establecido en la política y en su programación operativa. Esto ha provocado que en la Agencia la planificación y gestión

plan bienal 2013-2014 con la lista de las evaluaciones que les he narrado que están en curso, y que el año 2015 lo dedicaremos al trabajo de análisis de toda esta información y de propuestas a los diferentes sistemas para que podamos orientar adecuadamente el trabajo restante, y para que el futuro plan director, el que tiene que lanzarse a partir del año 2016, pueda partir precisamente del trabajo que hemos aprendido.”



de las evaluaciones que promueve sea errática y escasamente estratégica pese al apoyo que, con este fin, recibe de la DEGCO. También ha generado dispersión en la información y desconocimiento acerca de evaluaciones relevantes, lo que obviamente perjudica la integración de enseñanzas y recomendaciones en los sistemas de planificación, ejecución y toma de decisiones. Ante una institucionalidad poco desarrollada, las personalidades de algunos “campeones” de la evaluación han cobrado relevancia, lo que explica que estos ejercicios hayan sido más desarrollados y asimilados en algunos países que en otros.⁶⁸

6. La limitada capacidad es también una consecuencia de la política de recursos humanos de la Cooperación Española, especialmente en la AECID. La práctica de designar puntos focales de evaluación en departamentos técnicos de Madrid y en las OTC no es sistemática. No existe un reconocimiento explícito del desarrollo de esta función en descripciones de tareas, ni beneficios derivados de la formación en estos temas o de la participación en comités de seguimiento de evaluaciones. Esto ha generado cierta fatiga y crecientes niveles de descreimiento e indiferencia hacia la evaluación en el personal de la Agencia. El hecho de que algunas personas que gestionan evaluaciones operativas promovidas por la AECID no cuenten con formación específica es preocupante, especialmente porque se han desarrollado varios cursos relevantes (aunque probablemente haga falta hacer muchos más).

7. Una de las carencias centrales identificadas en la investigación es el desarrollo tardío de un sistema de respuesta de gestión. Los primeros resultados del esfuerzo realizado por la SGCID para impulsarlo en 2014 y 2015 muestran la persistencia de dificultades para realizar un análisis conjunto y preparar una respuesta

⁶⁸ Estas conclusiones generales no se refieren a la gestión de evaluaciones de convenios y proyectos de ONGD, cuya supervisión es responsabilidad del departamento responsable en la AECID, pues este tema no ha sido objeto de la investigación.

coordinada entre distintos estamentos y oficinas. Las respuestas preparadas, además, tienen en general un tono más defensivo que constructivo, lo que hace suponer que la obligación de reaccionar es observada como una imposición más que como una oportunidad para reflexionar sobre posibles acciones de mejora.

8. Los manuales de gestión e instrucciones elaboradas han facilitado la institucionalización de procedimientos para la preparación de evaluaciones y redacción de términos de referencia, tanto en el MAEC como en la AECID. Esto ha tenido un efecto positivo (los documentos suelen ser completos y los conceptos utilizados son correctos) y otro negativo (tendencia a mantener los textos estándar ignorando las características particulares del objeto de evaluación y a las necesidades específicas de información de sus usuarios potenciales). Los términos de referencia preparados en la AECID (con excepción de los elaborados por la OTC en Perú) están menos orientados a la utilización que los del MAEC, seguramente porque las personas dedicadas a la evaluación en la Agencia compatibilizan esta función con muchas otras y, en ocasiones, no cuentan con formación adecuada (véase la conclusión 6).

9. La Cooperación Española ha evaluado un gran número de intervenciones en los últimos quince años, sin duda mucho más de lo que se conoce de manera pública, incluso dentro del propio sistema de cooperación. En la mayor parte de los casos las evaluaciones fueron realizadas a través de equipos externos de consultoría. La calidad de las noventa evaluaciones revisadas en esta investigación, en lo que se refiere a su orientación hacia la utilización para el aprendizaje, es sin embargo mediocre, aunque marginalmente mejor en el caso de las evaluaciones centralizadas promovidas por el MAEC en comparación con las operativas impulsadas desde la AECID. Hay al menos dos factores que podrían explicar esta situación: 1) los presupuestos disponibles para evaluaciones han sido en general escasos, en términos absolutos y en comparación con los que aplican otras organizaciones, lo que ha impedido la contratación de



equipos con mayor capacidad y experiencia; este hecho está principalmente relacionado con la dificultad administrativa y los tiempos requeridos para realizar contratos negociados, que en muchas ocasiones ha generado que se recurra a la modalidad de contrato menor; 2) las limitaciones de personal en la DEGCO y la AECID, así como el funcionamiento irregular de los comités de seguimiento, ha limitado la capacidad para que la administración realice un control de calidad exhaustivo de los procesos y los productos de las evaluaciones.

10. Las evaluaciones realizadas mantienen una estructura similar, suelen responder a los mismos criterios (basados en la definición del CAD, a los que se han añadido más recientemente los derivados de la Declaración de París) y utilizan casi siempre una metodología parecida para la recopilación y el análisis de los datos, esencialmente cualitativa. En la gran mayoría de los casos elaboran un número muy alto de recomendaciones, aunque éstas no facilitan la utilización por ser triviales, ambiguas, vagas, poco orientadas a la acción o inadecuadas al contexto. La institucionalización de métodos de gestión a partir de 2007 parece haber generado una mejora de las evaluaciones centralizadas, pero no de las operativas.

11. No se ha verificado la existencia de una relación positiva y significativa entre la orientación al uso de los TdR y la calidad del producto final de la evaluación. A partir de esta constatación es posible concluir que, en términos de utilidad potencial de las evaluaciones, la fase de ejecución es más importante que el momento de preparación. Esto refuerza la conclusión 9 en cuanto a la importancia de asignar presupuestos suficientes, contratar buenos equipos y controlar la calidad de los procesos y productos.

12. A pesar de estos factores, las evaluaciones realizadas son en general consideradas como útiles en el MAEC y la AECID. Los indicios y (escasas) evidencias de utilización instrumental y conceptual demuestran que ha habido un aprovechamiento

relativo de las evaluaciones para la programación de actividades por país y para la elaboración de los últimos planes directores, pero insuficiente para la definición de estrategias sectoriales de actuación. La variabilidad en las razones que pueden explicar el uso o falta de uso de las evaluaciones apunta a la importancia decisiva del factor humano.

13. En la memoria no se han identificado casos de uso de las evaluaciones para mejorar los programas, las políticas o las instituciones en los países asociados, en buena medida por las limitaciones metodológicas del estudio. Es de cualquier forma llamativo que la búsqueda de referencias en Internet a partir del título de las evaluaciones no arrojara documentos relevantes preparados por las instituciones de los países socios, lo que permitiría suponer un escaso uso de las evaluaciones de la Cooperación Española en este ámbito.

14. El aprovechamiento fragmentario, selectivo e incompleto de las evaluaciones demuestra que la inversión en la institucionalización de los procesos de gestión todavía no ha sido suficientemente rentabilizada.

6.2. Factores que han afectado el aprovechamiento de las evaluaciones

15. El principal problema que afecta la utilización de las evaluaciones en la Cooperación Española es la persistente dificultad de las instituciones centrales del sistema para aprender de la experiencia y cambiar en consecuencia. Esta conclusión se basa en percepciones de los actores del sistema, expresadas a través de la encuesta y las entrevistas realizadas, así como en la revisión de documentos.⁶⁹ La Cooperación

⁶⁹ “Se han podido constatar los retos aún persistentes del sistema en materia de retroalimentación y rendición de cuentas del desempeño de procesos y resultados. La insuficiente cultura de aprendizaje institucional ha sido resaltada ya en otros ejercicios evaluativos y de análisis desarrollados recientemente —como la evaluación final del II Plan Director o la evaluación de la implementación de la Declaración de París—, y se configura como el mayor obstáculo para la eficacia del desarrollo. En la práctica, existe una gran distancia entre el alto perfil del discurso de la eficacia y el bajo perfil del



Española ha ido adquiriendo cultura de evaluación, pero carece de estímulos y posibilidades para hacer modificaciones estructurales, de procedimientos o de sistemas con base en enseñanzas adquiridas desde las evaluaciones (o desde cualquier otra fuente de conocimientos). No tiene, en definitiva, cultura de aprendizaje.

16. El modelo mixto de gestión de evaluaciones en la Cooperación Española ha también afectado el aprovechamiento integral de los ejercicios realizados. Como ya ha sido señalado, la gestión de las evaluaciones centralizadas promovidas desde el MAEC ha reducido las capacidades de la unidad central para procesar y difundir los conocimientos y para generar estímulos a la utilización. En la AECID, el problema es estructural pues no hay una unidad de referencia que pueda contribuir a transferir conocimientos de un departamento o de una OTC a otras que podrían potencialmente beneficiarse de las conclusiones, hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones. La estrategia de creación de redes podría resolver parcialmente esta dificultad, pero su animación ha recaído en la propia DEGCO, lo que añade trabajo a su ya pesada carga.

17. En la mayor parte de las ocasiones los TdR para evaluaciones han sido imprecisos en la definición de la utilización esperada de estos ejercicios y de sus usuarios potenciales, lo que ha incidido sobre su uso posterior de varias maneras, ya sea porque los equipos de evaluación no fueron capaces de identificar con claridad las principales necesidades de información a satisfacer; o bien porque no se han considerado los tiempos de la decisión para la definición de los planes de trabajo y de comunicación de los resultados de la evaluación.

compromiso, capacidades e incentivos desplegados en seguimiento y evaluación. Esta limitada cultura de aprendizaje se encuentra también en la base de las escasas demandas de resultados de las iniciativas que se ponen en marcha y en el tipo de decisiones que, en consonancia, se pueden tomar (...) Un salto cualitativo de la CE hacia la eficacia pasaría por la materialización del valor del aprendizaje, la rendición de cuentas y por tanto la evaluación y la gestión de conocimiento. Falta por implantar en la CE un verdadero sistema de retroalimentación, clave para el logro de la eficacia en el desarrollo" (evaluación interna e intermedia del tercer Plan Director, 2011, pág. 54):

18. La calidad de las evaluaciones realizadas y su escasa orientación a la utilidad ha sido también un obstáculo a la utilización. La falta de recomendaciones específicas y claras, la comunicación confusa de mensajes, la extensión de los informes, la ausencia de resúmenes ejecutivos y la escasa credibilidad de las conclusiones ha impedido el uso instrumental en varias ocasiones. Todo lo anterior más la insuficiente descripción de lecciones aprendidas también ha incidido, con certeza, sobre la posibilidad de influencia conceptual de las evaluaciones, pues raramente han podido ser empleadas para acumular conocimientos relevantes.

19. La apropiación por parte de los usuarios potenciales de los procesos de evaluación, cuando se ha verificado, ha contribuido de manera positiva a la utilización. En este sentido, la estructura mixta ya mencionada en la conclusión 16 podría haber generado cierto alejamiento de los usuarios de la AECID con respecto a las evaluaciones promovidas desde el MAEC, resuelto sólo en algunos casos por su participación en comités de seguimiento (cuando éstos han funcionado de manera eficaz). La independencia en la gestión habría sido, en estos casos, un desincentivo a la utilización. Por el contrario, en las evaluaciones de país de la AECID se comprobó que las que fueron auto-gestionadas desde las OTC, aun con la participación del MAEC con carácter de supervisión y para la publicación, tuvieron efectos más notables en los ejercicios de programación posteriores. Es claro que la otra cara de la moneda de las autoevaluaciones es el incremento de la probabilidad de que éstas pierdan objetividad y sean utilizadas de manera puramente simbólica o como justificación de decisiones asumidas por la administración con anterioridad, tal como se ha observado en algunos casos descritos en el capítulo 5. En estas situaciones posiblemente hayan fallado los mecanismos de control de calidad y de supervisión de los procesos.

20. Algunos de los incentivos para promover el uso de las evaluaciones definidos en los instrumentos de la Cooperación Española podrían tener efectos



perversos sobre su utilización con fines de aprendizaje. A modo de ejemplo, la sugerencia de hacer referencia a evaluaciones en la sección sobre ventajas comparativas de los MAP ha llevado a que éstas sean utilizadas para presentar logros y no para discutir cambios en las maneras de cooperar. Las guías creadas para facilitar la preparación de términos de referencia han multiplicado la aparición de preguntas estandarizadas, en general muy numerosas, generando dispersión y en muchos casos superficialidad en las respuestas, afectando así la utilidad de las evaluaciones.

21. La (casi total) inexistencia de evaluaciones de impacto y evaluaciones participativas en sentido estricto, así como la homogeneidad en las aproximaciones metodológicas solicitadas en los TdR y adoptadas por los equipos, demuestra una incapacidad general del sistema de evaluación para salirse de los moldes pre-establecidos en manuales, guías, instrucciones e incluso en la legislación (que recoge la definición de evaluación del CAD). Más específicamente, quienes tienen la responsabilidad de gestionar evaluaciones no cuentan con el espacio político o la capacidad para proponer alternativas diferentes al modelo de evaluación cualitativa por criterios. Incluso cuando se trata de evaluar la política de cooperación en su conjunto (a través de los planes directores), los ejercicios realizados son de una ambición muy limitada. Posiblemente sea esta falta de ambición lo que ha provocado que la evaluación sea utilizada de manera muy marginal para las grandes decisiones de política en la Cooperación Española y que tenga mejor llegada a niveles técnicos que a ámbitos directivos.

23. Todo lo anterior ha generado que las evaluaciones tengan utilidad, en ocasiones, para promover cambios poco sustanciales, incluso cosméticos, desperdiciándose la oportunidad de valorar de forma más estricta y con base en evidencias sólidas la eficacia de la Cooperación Española.

6.3. Reflexiones finales

Este documento no intenta ofrecer respuestas definitivas sobre la eficacia de la Cooperación Española para el desarrollo internacional. Las evaluaciones, sin embargo, podrían contribuir a ello, aunque para conseguirlo el sistema de gestión tendría que liberarse de algunas de las limitaciones que se ha auto-impuesto. El MAEC podría tomar el liderazgo para intentarlo, aunque fuera de forma paulatina.

En primer lugar, la Cooperación Española podría plantearse un escenario de cambios graduales en el medio plazo basado en una reflexión interna liderada por el Consejo de Cooperación al Desarrollo. La reflexión debería poner sobre el tapete algunas modalidades e instrumentos de actuación en los que, a partir de un diagnóstico compartido, se perciban mayores necesidades de mejora (cooperación financiera, ayuda programática, acción humanitaria, alianzas público-privadas, participación de las ONGD, cooperación multilateral, por ejemplo). A partir de esta definición política podrían identificarse las preguntas clave a responder mediante evaluaciones de lo realizado. Este sería el núcleo de un plan de evaluaciones centralizadas a ser gestionadas desde el MAEC que podría incluir, por ejemplo, una serie de análisis *ex post* en sentido estricto (varios años después de finalizada la intervención de la Cooperación Española) y estudios de impacto con métodos experimentales o cuasi-experimentales (donde esto sea factible y deseable). La mayor parte de las evaluaciones debería ser realizada en conjunto con otros actores, incluyendo países con necesidades de información y experiencias similares, tanto del norte como del sur.

Al mismo tiempo, la Cooperación Española debería abrirse a promover, financiar y participar en evaluaciones gestionadas directamente por las contrapartes en los países asociados, centradas en sus políticas públicas y sus instituciones más que en los programas de ayuda que han contribuido a fortalecerlas. Los resultados de estos



ejercicios deberían servir para fijar los objetivos de la cooperación internacional en estos países. España podría también ofrecer ayuda para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación en los países asociados, siguiendo el ejemplo de algunos programas de la Cooperación Europea y de organizaciones internacionales.

Internamente, sería recomendable que la AECID creara finalmente una unidad de evaluación con el mandato de apoyar el trabajo que realizan las distintas dependencias en este campo, realizar el control de calidad de procesos y productos, gestionar los conocimientos derivados de estas evaluaciones para transmitirlos dentro de la casa y coordinarse con el MAEC. La unidad de evaluación de la AECID podría ocupar ese lugar a la vez cercano pero relativamente independiente necesario para realizar evaluaciones objetivas y con miradas frescas que sean asumidas como propias por los potenciales usuarios dentro de la Agencia.

Esto liberaría de trabajo a la unidad central en el Ministerio, que tendría más tiempo y recursos para ocuparse de las evaluaciones estratégicas en sentido estricto y realizar las tareas necesarias para promover cambios sustantivos a partir de su utilización. Es posible que para que este sistema funcione sea necesario crear fondos o presupuestos específicos para evaluación, tanto en la Agencia como en el Ministerio, así como realizar reasignaciones de personal.

Independientemente de lo anterior, sería útil emprender un proceso de capacitación de usuarios potenciales de evaluaciones enfocado en personal con funciones directivas, tanto en la AECID como en el Ministerio, implicando incluso a la Escuela Diplomática. La formación debería estar centrada en el uso de la evaluación para la toma de decisiones y al aprendizaje y cumpliría un papel de sensibilización y de potenciación de instrumentos como las respuestas de gestión y los planes de mejora, que serían entonces mejor utilizados.

La última reflexión tiene que ver con el carácter cambiante del objeto de estudio. Desde la finalización de la investigación, el MAEC ha publicado varios informes de evaluaciones conjuntas adicionales. La base de datos de evaluaciones contiene más evaluaciones de proyectos promovidas por la AECID, que no han podido ser incluidos en el análisis. En abril de 2015 el Ministerio ha presentado al Parlamento el nuevo plan de evaluaciones 2015-2016 y el informe anual correspondiente a las realizaciones de 2014. Los primeros documentos de respuesta de gestión han sido elaborados y estaban, en el momento de escribir estas páginas, en vías de publicación en el sitio de Internet. Esto demuestra una línea de continuidad en cuanto a la planificación y la transparencia en la información, así como un avance significativo en la búsqueda de obtener compromisos concretos por parte de la administración para analizar y reaccionar ante las evaluaciones.

Los datos positivos chocan, sin embargo, con informaciones que dan cuenta de una realidad que no invita al optimismo. Cualquier observador de la Cooperación Española podría preguntarse, con todo derecho, cuál es la importancia real de estos progresos en la limitada esfera de la evaluación ante la situación actual de la política de ayuda al desarrollo en el país. Cabría cuestionarse, incluso, por qué seguir preocupándose por la cooperación internacional después de ocho años de crisis que han llevado a una situación de emergencia económica en España y a reducciones drásticas de los presupuestos públicos, con repercusiones sociales y políticas todavía no totalmente desarrolladas.

En realidad, la relación entre evaluación y crisis económica es ambigua. Por un lado, la reducción de recursos públicos afecta los presupuestos disponibles para evaluación e incrementa los cuestionamientos a este tipo de ejercicio (¿por qué gastar dinero en analizar los programas sociales cuando hay personas que están siendo excluidas de sus beneficios por los recortes?). En momentos críticos, quienes deben



tomar decisiones de forma expeditiva prefieren consultar a asesores de confianza antes que recurrir a procesos de evaluación necesariamente más largos y con resultados inciertos. Por otro lado, la escasez aumenta los incentivos para revisar la experiencia en la búsqueda de formas más eficientes de maximizar los resultados sociales de los programas y las políticas. Quienes están en situaciones de poder necesitan también justificar más y mejor sus decisiones, tanto hacia el interior de las burocracias y agencias ejecutoras cuanto hacia la sociedad en su conjunto (el electorado).

Las evaluaciones son en muchas ocasiones construidas desde el supuesto de que seguiremos haciendo, mañana, lo mismo que hemos hecho ayer, por lo cual conviene aprender de la experiencia para mejorar. En otras palabras, se pretende utilizar el conocimiento derivado de las evaluaciones para promover cambios incrementales en los programas y en la política, no transformaciones significativas. Esta investigación ha comprobado que, en buena medida, este ha sido también el caso en la Cooperación Española, que hace un uso limitado y parcial de los resultados de las evaluaciones que promueve.

Desde otra perspectiva, algunos de los preconceptos, supuestos y condiciones que subyacen al paradigma con el que se ha impulsado la cooperación internacional desde la segunda post-guerra y la descolonización están siendo modificados. Uno de los cambios está relacionado con la evolución de la agenda de desarrollo. Si los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijaron una agenda común para la cooperación internacional bilateral y multilateral hacia los “países en vías de desarrollo” (para utilizar una terminología algo pasada de moda pero clara), los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 han sido concebidos de forma diferente. En primer lugar, presentan una visión del desarrollo mucho más compleja, destacando la interrelación entre las esferas social, económica y ambiental. En segundo lugar, los nuevos objetivos

se aplican a la comunidad internacional en su conjunto y no solamente a las naciones menos avanzadas, lo que tiene repercusiones también en la financiación.

No es descartable que, en este nuevo escenario, los países de renta media y los emergentes tengan un mayor peso en los debates sobre desarrollo o que se potencie la cooperación sur-sur. La AOD, ya poco relevante en la mayor parte de los países del mundo, quedará como un componente cada vez más marginal en los flujos de financiación del desarrollo, excepto en algunos países altamente dependientes de la ayuda. Es también probable que la fragilidad de las naciones, las instituciones y las economías se consolide como el criterio clave para la definición de prioridades y la asignación de este tipo de recursos. Los cambios en el contexto internacional han llevado también a una discusión sobre el papel de la evaluación del desarrollo, que en España es apenas incipiente.

Si la consolidación de las mejoras económicas se confirma, es probable que la ayuda internacional vuelva a despertar el apoyo social que la ha caracterizado prácticamente desde sus inicios. En esta hipotética nueva fase, probablemente con crecimiento presupuestario, las autoridades deberán tomar decisiones acerca de la dirección y las herramientas de su política de cooperación, considerando además el escenario internacional post-Declaración de París y la Agenda 2030. La ventana de oportunidad para hacer cambios sustantivos que lleven a un aumento de la efectividad y la eficiencia de la ayuda de España podría estar entreabierta. Sin embargo, es difícil concebir que la evaluación, tal como ha sido realizada en los últimos quince años, pueda convertirse en un instrumento para favorecer o facilitar la introducción de innovaciones significativas. La pregunta sobre la necesidad o la pertinencia de realizar evaluaciones de un pasado al que no se desea retornar se vuelve, entonces, muy relevante. En cualquier caso, habrá que plantearse de qué manera hacer evaluaciones más pertinentes y más útiles que las que se llevan a cabo en la actualidad.



Esto implica la necesidad de observar a la evaluación desde otra perspectiva y de pensar más allá de los parámetros establecidos. Robert Picciotto sugiere, retomando a Amartya Sen, que el valor y la legitimidad de la evaluación dependerán de su utilización en procesos de toma de decisiones que impliquen una expansión de las libertades y la igualdad en el mundo (Picciotto, 2014, pág. 266). Esta reflexión se sitúa en la línea de los trabajos anteriores de Mark y Henry (2004) sobre la mejora de las condiciones sociales como objetivo último de la evaluación.

El camino sugerido por Picciotto para alcanzar este objetivo es la modernización de la *evaluación democrática* desarrollada por autores como Mertens y Wilson (2012) o, mucho antes, por Barry MacDonald (1976). La evaluación democrática es entendida como un análisis crítico de la realidad basado en el servicio a la comunidad en su conjunto, en oposición a la idea de atender en exclusiva a las necesidades del cliente de la evaluación (usualmente, una agencia gubernamental). En términos prácticos, esto implicaría la necesidad de adoptar una visión del desarrollo más centrada en la redistribución, la equidad y la inclusión que en el crecimiento o en la maximización (individual o colectiva) de utilidades, lo que sin duda tiene consecuencias en las teorías del cambio y en las medidas para la evaluación de impacto. También requeriría redimensionar los métodos de evaluación, combinando los experimentales con los cualitativos, más adecuados a una visión pluralista y al ideal democrático encarnados en esta modalidad. Finalmente, la evaluación democrática necesitaría de una acción decidida y poderosa en esta dirección en todos los países, muy especialmente “desde el sur”, para discontinuar los patrones de imposición (teórica, metodológica y práctica) desde algunos de ellos. Esto vuelve a poner sobre la mesa la necesidad del fortalecimiento de capacidades en evaluación, pero desde una perspectiva (teórica, metodológica y práctica) diferente.

La visión de Picciotto es tan sugerente como romántica, seguramente irrealizable en el corto plazo. Podría servir, sin embargo, para poner sobre la mesa algunos de los “elefantes en la habitación” que se encuentran en las discusiones sobre evaluación del desarrollo. Sólo un ejemplo: si la coherencia de políticas es tan importante y su promoción está en todas las declaraciones de intenciones, ¿por qué no se evalúa lo que se ha hecho para alcanzarla implicando al conjunto de los actores participantes? Las evaluaciones realizadas de acuerdo con los principios de la Declaración de París han producido resultados poco satisfactorios, posiblemente porque su enfoque fue centrado más en los clientes (la cooperación internacional) que en las múltiples interacciones de poder que afectan la coherencia... y si se plantean conclusiones o recomendaciones para otros actores, seguramente más relevantes que las agencias de cooperación, la cuestión es cómo hacer que los mensajes les lleguen y sean considerados como un insumo para las decisiones y el cambio.

En estas reflexiones finales no hay conclusiones, sólo interrogantes sobre la forma en que se hace evaluación en la Cooperación Española, pero más aún sobre la manera en que se hace cooperación en España ¿De qué manera han permeado los elementos innovadores del nuevo escenario internacional orientados a hacer realidad los compromisos sobre desarrollo las acciones de la Cooperación Española (más allá de su discurso)? ¿Cómo mejorar la complementariedad de la ayuda internacional con los esfuerzos nacionales, apoyados cada vez más en otras fuentes internas y externas de recursos, para obtener resultados de desarrollo aceptables por todas las partes (más allá del relativismo cultural)? ¿Cuáles son las formas e instrumentos de cooperación más efectivos en este sentido, especialmente en un contexto como el actual? ¿Cómo lograr que los beneficios generados perduren en el tiempo y sobrevivan a los vaivenes electorales y a las crisis recurrentes?... Y finalmente, ¿cuál es la mejor manera de



promover y hacer evaluaciones útiles y que sean utilizadas por quienes toman las decisiones fundamentales de cambio?

En toda evaluación, identificar bien las preguntas es un primer paso en la dirección correcta. Después llega lo más difícil.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos y ponencias

- Alkin, M. C., & Taut, S. (Marzo de 2002). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29(1), 1-12.
- Alonso, J. A. (1994). La ayuda oficial al desarrollo española. En J. A. Alonso, C. Berzosa, B. Podestá, M. A. Saez, & F. Segundo, *La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración* (págs. 221-330). Madrid: CIDEAL.
- Amo, C., & Cousins, J. B. (2007). Going through the process: An examination of the operationalization of process use in empirical research on evaluation. *New Directions for Evaluation*, 116, 5-26.
- Arbulú Saavedra, J. (2008). *La política de evaluación en la Cooperación Española para el desarrollo desde la perspectiva de la metaevaluación*. Madrid: Tesis de Doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- Argilés, J. M. (2014a). Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(3), 19-52.
- Argilés, J. M. (2014b). *La evaluación de la acción exterior española: reflexiones a partir de la experiencia de evaluación en la política de cooperación internacional para el desarrollo*. Madrid: Real Instituto Elcano - Estrategia Exterior Española 15/2014.
- Bernstein, I. N., & Freeman, H. E. (1975). *Academic and entrepreneurial research*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Bossuyt, J., Shaxson, L., & Datta, A. (2014). *Assessing the uptake of strategic evaluations in EU development cooperation*. Bruselas: IBF-International Consulting.
- Bustelo, M., & Fitzpatrick, J. (2009). La situación de la evaluación en España. Resultados preliminares de una encuesta realizada a la comunidad evaluadora. *IV Seminario de Experiencias de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*. Madrid.
- Cousins, J. B. (2003). Utilization effects of participatory evaluation. En T. Kelligan, & D. Stufflebeam (eds.), *International handbook of educational evaluation* (págs. 245-266). Dordrecht: Kluwer Academic Press.

- Cousins, J. B., & Leithwood, K. A. (1986). Current empirical research on evaluation utilization. *Review of Educational Research*, 56(3), 331-364.
- Delarue, J., Naudet, J.-D., & Sauvat, V. (2009). *Are evaluations useful? A review of the literature on "knowledge and decision making"*. París: AFD.
- Espinosa Fajardo, J. (2011). La evaluación en la encrucijada. Avances y retos en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. *Sistema*(220), 215-238.
- Espinosa Fajardo, J. (2011). *La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo: los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española*. Madrid: Memoria para optar al Grado de Doctor - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Feinstein, O. (2012). Use of evaluations and evaluation of their use. *Evaluation*, 8(4), 433-439.
- Fleischer, D. N., & Christie, C. A. (2009). Evaluation use: Results from a survey of U.S. American Evaluation Association Members. *American Journal of Evaluation*, 30(2), 158-175.
- Forss, K., & Bandstein, S. (2008). *Evidence-based evaluation of development cooperation: Possible? Feasible? Desirable?* Sin ciudad: Network of Networks on Impact Evaluation-NONIE- Working Paper 7.
- Forss, K., Cracknell, B., & Samset, K. (1994). Can evaluation help an organization to learn? *Evaluation Review*, 18(5), 574-591.
- Forss, K., Rebien, C. C., & Carlsson, J. (2002). Process use of evaluations. Types of use that precede lessons learned and feedback. *Evaluation*, 8(1), 29-45.
- Grasso, P., Morra Imas, L., & Fostvedt, N. (2013). *Use of evaluations in the Norwegian development cooperation system*. Oslo: Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo, NORAD - Unidad de Evaluación.
- Gudiño, F. (1997). *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*. Madrid: IUDC-UCM.
- Gudiño, F. (1999). El sistema de evaluación de la Cooperación Española frente al reto de su consolidación. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación Nro. 4*, 31-49.
- Gudiño, F. (2015). Evaluación y aprendizaje en la cooperación para el desarrollo: un análisis del caso español. Memoria para optar al grado de doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
- Gudiño, F., Soletto, I., & Toledano, J. M. (1999). Principios del modelo español de evaluación. En J. A. Alonso, & P. Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda* (págs. 279-306). Madrid: Civitas, Agencia Española de Cooperación Internacional, Universidad

Internacional Menéndez y Pelayo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

- Hartley, D. (2013). *Australian NGO Cooperation Program. Meta-evaluation*. Canberra: Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio. Recuperado el 21 de enero de 2015, de <http://aid.dfat.gov.au/Publications/Documents/ancp-meta-evaluation-2013.pdf>
- Henry, G., & Mark, M. (2003). Beyond ude: Understanding evaluation's influence on attitudes and action. *American Journal of Evaluation*, 24(3), 293-314.
- Højlund, S. (2014). Evaluation use in the organizational context: Changing focus to improve theory. *Evaluation*, 20(1), 26-43.
- Johnson, K., Greenseis, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on evaluation use. A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377-410.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New directions for evaluation*(88), 5-23.
- Larrú, J. M. (2000). *La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas*. Madrid: Tesis doctoral, Universidad San Pablo-CEU.
- Larrú, J. M. (2004). *Retroalimentación en los sistemas de evaluación: experiencias en la cooperación al desarrollo*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo – Serie CECOD 2 / 2004.
- Larrú, J. M. (2011). *Evaluaciones en la cooperación para el desarrollo: promesas y amenazas*. Madrid: Fundación Carolina.
- Larrú, J. M. (2012). Las brechas de la evaluación en la cooperación española al desarrollo. *Revista RETS Nro. 22*.
- Larrú, J. M. (2014). Evaluaciones de impacto en la cooperación para el desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(3), 117-153.
- Larrú, J. M., & Méndez, M. (2013). *La integración de la evaluación en el ciclo de las intervenciones de las ONGD*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - Serie CECOD 20/2013.
- Leviton, L., & Hughes, E. (1981). Research on the utilization of evaluations: A review and synthesis. *Evaluation*(5), 525-548.
- Ligero Lasa, J. A. (Diciembre de 2010). Análisis de los objetos evaluados en España: la evaluación y las limitaciones de las políticas sociales. *SEE-valoración*, 3(13), 37-50.

- MacDonald, B. (1976). Evaluation and the control of education. En D. Tawney (ed.), *Curriculum evaluation today: Trends and implications* (págs. 125-134). Londres: Macmillan.
- Mark, M. M., & Henry, G. T. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*, 10(1), 35-57.
- Marra, M. (2003). *Dynamics of evaluation use as organizational knowledge. The case of the World Bank*. Washington D.C.: Tesis de Doctorado - George Washington University.
- Marra, M. (2004). The contribution of evaluation to socialization and externalization of tacit knowledge. The case of the World Bank. *Evaluation*, 10(3), 263-280.
- Mertens, D., & Wilson, A. (2012). *Program evaluation theory and practice: A comprehensive guide*. Nueva York: Guilford.
- Molund, S., & Schill, G. (2004). *Looking back, moving forward. SIDA Evaluation Manual*. Estocolmo: SIDA.
- Montalbán Carrasco, J. F. (1999). El futuro de la evaluación en España. En J. A. Alonso, & P. Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda* (págs. 269-277). Madrid: Civitas, Agencia Española de Cooperación Internacional, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Monterde Díaz, R. (2014). *Calidad y utilidad de las evaluaciones en la Cooperación Española al Desarrollo. Propuestas para profundizar en la construcción de cultura de evaluación*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - Serie CECOD 24/2014.
- Morra Imas, L. (2013). Embracing evaluation in turbulent economic and fiscal times. En J. E. Furubo, R. C. Rist, & S. Speer (eds.), *Evaluation and turbulent times. Reflections on a discipline in disarray*. Comparative Evaluation Policy, volumen 20, págs. 93-108). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Olivié, I. (coord.) (2011). *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*. Madrid: Real Instituto Elcano - Informes Elcano 13.
- Patton, M. Q. (1978). *Utilization-Focused evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M. Q. (1986). *Utilization-Focused evaluation* (segunda edición). Thousand Oaks: Sage.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods* (segunda edición). Newbury Park: Sage.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-Focused evaluation* (tercera edición). Thousand Oaks: Sage.

- Picciotto, R. (Junio de 2014). El futuro de la evaluación del desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(3), 259-287.
- Preskill, H., & Caracelli, V. (1997). Current and developing conceptions of use: evaluation. *American Journal of Evaluation*, 18(3), 209-225.
- Preskill, H., & Torres, R. T. (1999). *Evaluative inquiry for learning organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Preskill, H., Zuckerman, B., & Matthews, B. (2003). An exploratory study of process use: Findings and implications for future research. *American Journal of Evaluation*, 24(4), 423-442.
- Rodríguez Ariza, C. (2010). *La gestión de información en organizaciones de desarrollo (Vol. I y II)*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - Serie CECOD 11/2010.
- Rodríguez Ariza, C. (2014). *La gestión del conocimiento y el uso de las evaluaciones. Teoría, retórica y práctica*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - Serie CECOD 27/2014.
- Rodríguez Ariza, C., & Monterde Díaz, R. (2014). El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la Cooperación Española. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*(3), 221-258.
- Saunders, M. (Octubre de 2012). The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach. *Evaluation*, 18(4), 421-436.
- Shula, L. M., & Cousins, J. B. (1997). Evaluation use: theory, research and practice since 1986. *Evaluation practice*, 18(3), 195-208.
- Sorensen, S. E., & Thulstrup, C. (2012). *Meta-evaluation of decentralised evaluaciones in 2010 and 2011*. Helsinki: Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia - Informe de evaluación 2012:8.
- Stake, R. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68, 523-540.
- Stame, N. (2004). Theory-based evaluation and varieties of complexity. *Evaluation*, 10(1), 58-76.
- Stock, I. (2005). Aprendizaje a través de evaluaciones en las ONGD españolas: ¿una utopía? *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*(16), 189-207.
- Stufflebeam, D. (1967). The use and abuse of evaluation. *Theory into Practice*, 6, 126-133.

- Stufflebeam, D. (2001). The metaevaluation imperative. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 183-209.
- Ulla, S., & Argilés, J. M. (2014). *El camino pendiente hacia la consolidación de la evaluación en la cooperación española*. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo - Serie CECOD 28/2014.
- Weiss, C. (1972). *Evaluation research. Methods of assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Weiss, C. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*(39), 426-431.
- Weiss, C. (1988). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (segunda ed.). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Weiss, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.
- Williams, K., de Laat, B., & Stern, E. (2002). *The use of evaluation in the Commission Services*. París: Technopolis France.

Documentos oficiales de organizaciones de cooperación y desarrollo

- ACDI. (2004). *Guía de evaluación de la ACDI*. Ottawa: División de Evaluación - Dirección General de Gestión del Rendimiento y los Conocimientos - Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Recuperado el 13 de enero de 2015, de [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview5/\\$file/spanish-e-guide.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/Performancereview5/$file/spanish-e-guide.pdf)
- AECID. (2012a). *Guía para evaluaciones de convenios, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Recuperado el 26 de enero de 2015, de http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/Guia_y_TdR_evaluaciones_marzo_2012.pdf
- AECID. (2012b). *Memoria de actividad AECID 2012*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AECID. (2013). *Sistematización y análisis de 50 evaluaciones externas finales de intervenciones ejecutadas por ONGD con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- AFD. (2013). *Politique d'évaluation de l'AFD*. París: Agencia Francesa de Desarrollo. Recuperado el 8 de enero de 2015, de

<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/RECHERCHE/Evaluation/document/politique-evaluation-afd.pdf>

- Banco Mundial. (2004). *Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial - Departamento de Evaluación de Operaciones.
- DANIDA. (2012). *DANIDA evaluation guidelines*. Copenhague: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.
- DFAT. (2014). *Lessons from Australian aid: 2013 report on independent evaluation and quality assurance*. Canberra: Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio, Gobierno de Australia - Oficina de Eficacia para el Desarrollo. Recuperado el 21 de enero de 2015, de <http://www.ode.dfat.gov.au/publications/pdf/lessons-from-australian-aid-2013.pdf>
- DFID. (2013). *Annual Evaluation Report*. Londres: Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Recuperado el 9 de enero de 2015, de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/237332/annual-evaluation-report-july-2013a.pdf
- ICAI. (2014). *How DFID learns*. Londres: Comisión Independiente sobre Impacto de la Ayuda del Reino Unido. Recuperado el 9 de enero de 2015, de <http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/04/How-DFID-Learns-FINAL.pdf>
- IECAH. (2014). *La acción humanitaria en 2013-2014: una respuesta tardía*. Madrid: Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria - Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
- MAE. (1998). *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAE. (2001). *Metodología de evaluación de la Cooperación Española II*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica
- MAEC. (2007a). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- MAEC. (2007b). *La política de evaluación en la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Recuperado el 24 de noviembre de 2014, de

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicacion/es/Documents/Pol%C3%ADtica%20evaluaci%C3%B3n%20esp.pdf>

- MAEC. (2010). *La evaluación en la Cooperación Española. Informe anual 2009*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- MAEC. (2012a). *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2012b). *La evaluación en la Cooperación Española. Informe anual 2010*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2013a). *Política de evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2013b). *Plan bienal de evaluaciones 2013-2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2013c). *Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2014a). *Plan bienal de evaluaciones 2013-2014. Actualización marzo 2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2014b). *Informe anual de evaluación 2013*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- MAEC. (2014c). *Evaluaciones de Marcos de Asociación País 2014*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- OCDE. (1994). *Spain*. París: DAC Development Cooperation Review Series N° 3.
- OCDE. (2002a). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2002b). *Development Co-operation Review: Spain*. París: OCDE Publishing.
- OCDE. (2006). *Evaluation systems and use: A working tool for peer reviews and assessments*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2010). *Evaluation in development agencies*. París: Better Aid, OECD Publishing.

- OCDE. (2011). *Informe de la Secretaría. Examen de pares: España 2011*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2013). *Evaluating development activities: providing evidence on results for learning and decision making. 12 lessons from OECD-DAC*. París: OCDE-CAD.
- UNEG. (2010a). *UNEG quality checklist for evaluation reports - UNEG/G(2010)/2*. Nueva York: Grupo de Naciones Unidas sobre Evaluación.
- UNEG. (2010b). *Good practice guidelines for follow up to evaluations*. Sin ciudad: United National Evaluation Group.
- USAID. (2011). *Evaluation: Learning from experience. USAID Evaluation Policy*. Washington, DC: United States Agency for International Development. Recuperado el 8 de 1 de 2015, de <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAIDEvaluationPolicy.pdf>

ANEXOS

Anexo 1. Evaluaciones revisadas

El siguiente listado presenta las evaluaciones revisadas en esta investigación. Las evaluaciones han sido organizadas de acuerdo con el año de realización. En el caso de haberse extendido durante dos años o más se consideró el año de finalización de la evaluación. La tabla incluye la siguiente información en nueve columnas:

- a) Número correlativo de la evaluación a efectos del análisis (del 1 al 90).
- b) Año de realización de la evaluación (si la evaluación se extendió durante varios años, se indica el año de finalización).
- c) Año de edición del informe de evaluación.
- d) Promotor o promotores principales de la evaluación.
- e) Título de la evaluación (indicando país).
- f) Tipo de evaluación: de proyecto, de programa (entendido como conjunto de proyectos realizados bajo una organización común), de país, de sector, de instrumento, de estrategias, de política (correspondiente a evaluaciones de los Planes Directores de la Cooperación Española) y de ayuda humanitaria. Cuando aplica, se indica también el momento de la evaluación en relación con la intervención (categorías: intermedia, final).
- g) Documentación: se indica disponibilidad de términos de referencia, número de informes producidos por el proceso de evaluación, disponibilidad de informe ejecutivo y disponibilidad de informe extenso.
- h) Nombre de la organización evaluadora (si no se indica, no corresponde o la información no estaba disponible).
- i) Nombres de los miembros del equipo evaluador (si no se indica, la información no estaba disponible).

Todos los documentos mencionados en la tabla han sido extraídos de la base de datos de evaluaciones de la Cooperación Española entre el 12 de agosto y el 24 de noviembre de 2014 (<http://www.cooperacionespanola.es/es/evaluacion>).

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
1	1998	1998	MAE (OPE) - Comisión Europea (EuropeAid)	Sector del cacao en Guinea Ecuatorial	Sector	TdR	No	IUDC-UCM / Transtec	Florencio Gudiño, Juan Manuel Toledano, Germán Urrea, Gilles Roux
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
2	1998	1998	MAE (OPE)	Fortalecimiento municipal y saneamiento ambiental de la Municipalidad de Flores, Petén, Guatemala	Proyecto (final)	TdR	No	DMAS Consultores	Alfonso del Alamo, Timoteo Guijarro, Victor Viñuales
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
3	1998	1998	MAE (OPE)	Programa de escuelas-taller en Iberoamérica	Programa	TdR	No	GPI consultores	Carlos Asenjo, Enrique del Olmo, José Carlos Terroba
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
4	1998	1999	MAE (OPE)	Fondo de Ayuda al Equipamiento en Iberoamérica	Instrumento	TdR	No	Agroconsulting Internacional	Luis García de Oteyza, Segio García, Emilio Lainez
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
5	1999	1999	AECI (OTC Perú) - MAE (OPE)	Programa de cooperación Hispano-Peruano 1996-1998	País (final)	TdR	No	IUDC-UCM	Florencio Gudiño, Juan M. Toledano, Eduardo Burga, Hugo Wiener
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
6	1999	1999	MAE (OPE) - OIT (IPEC)	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en Iberoamérica	Programa (intermedia)	TdR	No	Agroconsulting Internacional – IPEC-OIT (mixta)	Vicente Pardo, Rosa García Cubero, María Luisa Núñez, Guillermo Dema
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
7	1999	2000	MAE (OPE)	Programa de Cooperación Inter-universitaria en Iberoamérica	Programa	TdR	No	GPI consultores	Carlos Asenjo, Jordi Monserrat, Enrique Tortosa
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
8	1999	2000	MAE (OPE)	Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas	Instrumento	TdR	No	Techassist	Francisco Irazzo, Agustín de Asís, Pedro San José, Gregorio Anta
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
9	2000	2001	MAE (OPE)	Programa "SAIL" en la Isla de Camiguin, Filipinas	Proyecto (intermedia)	TdR	No	Agroconsulting Internacional	Juan Martínez de Velasco, Beatriz Morant, Ricardo Fdez. Cuevas
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
10	2001	2001	MAE (OPE)	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos - PAEBA	Programa (intermedia / final)	TdR	No	GPI consultores	Carlos Asenjo, Paz Sánchez-Gil
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
11	2001	2002	MAE (OPE) - Banco Mundial	Proyecto de reforma judicial en la República de Bolivia	Proyecto (final)	TdR	No	SEINTEX	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
12	2001	2003	AECI (OTC Perú)	Programa de cooperación Hispano-Peruano 1999-2001	País (final)	TdR	No	Price Waterhouse Coopers	Héctor Sainz, Begoña Fernández, Hugo Wiener, Roxana Barrantes
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
13	2002	2002	MAE (OPE)	Proyecto DRI Cotacachi (1998-2001) - Ecuador	Proyecto (intermedia)	TdR	No	Development Assistance Research Associates (DARA)	Juan Carlos García Cebolla, Silvia Hidalgo
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
14	2002	2003	MAE (OPE)	Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española	Programa (intermedia)	TdR	No	Agroconsulting Internacional	Maryan Álvares-Builla, Rocío Valdivia, Joaquín Ibáñez, Luis García de Oteyza, José Ramón Duralde, Usama Zarief
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
15	2002	2003	MAE (OPE)	Programa de cooperación Hispano-Boliviano	País	TdR	No	Instituto Internacional de Gobernabilidad	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
16	2004	2004	MAEC (SGPEPD)	Programa Recuperación del Patrimonio Histórico Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha en la República de Cabo Verde	Programa (final)	TdR	No	OTYPSA	Juan Carlos García Cebolla, Luis Suárez-Carreño, José Ramón González Parada
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
17	2004	2005	MAEC (DGPOLDE)	Proyecto Polo de Desarrollo Integral en el Litoral de Tiguent, Mauritania	Proyecto (intermedia)	TdR	No	Canaest Consultores	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
18	2005	2005	MAEC (DGPOLDE)	Cooperación Española en salud en Mozambique	Sector	TdR	Sí	HLSP Consulting	Tona Lizana, Anna Rodés, Javier Martínez, Camila Rossetti
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
19	2005	2005	MAEC (DGPOLDE)	Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos en Honduras (PRALEBAH) y Nicaragua (PAEBANIC)	Programa (final)	TdR	Sí	GPI consultores	Carlos Asenjo, Rafael Muñoz, Guzmán Alonso
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
20	2005	2005	MAEC (DGPOLDE)	Programa de desarrollo local y fortalecimiento municipal de Honduras	Proyecto (final)	TdR	Sí	Unión Iberoamericana de Municipalistas	Edna Guidi, Ramón Rueda, Juan Malta
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
21	2006	2006	AECID (OTC Marruecos)	Projet du développement intégré de Oued Laou, Province de Tétouan (Maroc)	Proyecto (intermedia)	TdR	Sí	ECOG Maghreb	Fayçal Benchekroun, Klaus Goldnick, Ahmed Taoufik Zainabi
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
22	2006	2007	MAEC (DGPOLDE)	Cooperación Española con Marruecos	País	TdR	Sí	ECOTEC España	Marili Parissaki, Rodolfo Gil Benumeya Grímau, Elizabeth Villagómez, Mencía de Lemus Belmonte, Sonia Vega
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
23	2007	2007	MAEC (DGPOLDE)	Programa ARAUCARIA de la Cooperación Española para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamérica	Programa	TdR	Sí	EPTISA Internacional	Roberto Canessa, Antonio Rodríguez-Carmona, Cristina del Pozo, Efraín Condori
						Informes	5		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
24	2007	2007	AECID (OTC Marruecos)	Renforcement institutionnel en matière de gestion intégrée de l'eau à travers l'appui à l'Agence de Bassin de Loukkos (Maroc)	Proyecto (intermedia)	TdR	No	ECOTEC España	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
25	2007	2007	AECID (OTC Nicaragua)	Evaluación del área de género de la OTC de Nicaragua	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Pilar González Blanco, Victoria Sánchez Esteban
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
26	2007	2008	MAEC (DGPOLDE)	Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior	Instrumento (intermedia)	TdR	Sí	INYPESA	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
27	2008	2008	MAEC (DGPOLDE)	Cooperación Española con México	País	TdR	Sí	EPYPSA	Fernando Mudarra, Raúl Gallardo, Alfonso
						Informes	1		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
						Ejecutivo	Sí		Calzadilla, Rafael Valdivia, Gustavo Goy García, Andrea Meza, Laura Gómez
						Extenso	Sí		
28	2008	2008	AECID (OTC Nicaragua) - Ministerio Agropecuario y Forestal	Apoyo a pequeños y medianos productores y productoras de café de la cuenca del lago de Apanás, Jinotega, Nicaragua	Proyecto (intermedia)	TdR	Sí	N/A	Falguni Guharay
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
29	2008	2008	AECID (OTC Nicaragua)	Programa de Gobernabilidad Nicaragua	Programa	TdR	Sí	FIIAPP	Carlos Almela, José García Robles, Enrique Álvarez, Alejandro Bueno
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
30	2008	2008	AECID (OTC Bolivia)	Programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París	País	TdR	No	N/A	Oscar Angulo, Claudia Cárdenas
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
31	2008	2009	MAEC (DGPOLDE)	Segundo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008	Política	TdR	Sí	División de Evaluación de la DGPOLDE (evaluación interna)	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
32	2008	2009	MAEC (DGPOLDE) y Ministerio de Trabajo e Inmigración (España)	Programa de cooperación bilateral del Ministerio de Trabajo e Inmigración	Programa	TdR	Sí	RED2RED Consultores	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
33	2008	2009	AECID (OTC Ecuador)	Proyecto de Desarrollo Local PDL Manabí, Ecuador	Proyecto (intermedia)	TdR	No	N/A	Byron Jaramillo, Pablo Velasco
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
34	2009	2009	MAEC (DGPOLDE)	Cooperación Española con Angola (2002-2007)	País	TdR	Sí	EPTISA	Juan Manuel Santomé, Iosu Arizkorreta, José María
						Informes	1		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
						Ejecutivo	Sí		Álvarez, Mario do Rosario
						Extenso	Sí		
35	2009	2009	AECID (OTC Perú), APCI	Consejo de Coordinación de la Cooperación Española en el Perú	Instrumento	TdR	Sí	N/A	Carlos Aramburú, Mayen Ugarte
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
36	2009	2009	AECID (OTC Ecuador), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador	Proyecto fortalecimiento de municipios indígenas alternativos – FORMIA, Ecuador	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/D	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
37	2009	2009	AECID (OTC Uruguay)	Una mirada de género en la evaluación de diseño de los proyectos del Programa Género y Desarrollo, y Gobernanza Democrática de la Cooperación Española en Uruguay	Programa	TdR	Sí	N/A	Eveling Carrasco López
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
38	2009	2009	AECID (OTC Marruecos)	"Appui institutionnel en matière de gestion intégrée de l'eau à travers les renforcements des capacités de l'Agence du Bassin Hydraulique du Lukkos" (2ème phase, Maroc)	Proyecto (final)	TdR	No	ECOTEC España - ECORYS España	Nicoletta del Bufalo, Sonia Vega, Cristina Torrecillas, Eduardo Pérez de Eulate, Mara Ferrer
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
39	2009	2009	AECID (OTC Namibia)	Evaluation of impact of Namibian rural aquaculture development	Proyecto (final)	TdR	No	N/A	Curtis M. Jolly
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
40	2009	2009	AECID (OTC Marruecos) - FIIAPP	Proyecto ADL: fortalecimiento y modernización de la administración de justicia en Marruecos	Proyecto (final)	TdR	Sí	ECOTEC España - ECORYS España	Nicoletta del Bufalo, Sonia Vega, Cristina Torrecillas, Bárbara López, Mara Ferrer
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
41	2009	2009	AECID (OTC Ecuador)	Proyecto Araucaria XXI	Proyecto (final)	TdR	Sí	Fondo Ecuatoriano	Fernando Ormaza, Martha
						Informes	1		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
				Galápagos (Ecuador)		Ejecutivo	Sí	Poporum Progressio	Aguirre, Carla Cárdenas
						Extenso	Sí		
42	2009	2009	AECID (OTC Uruguay) – Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay	Evaluación integral de la VII Comisión Mixta Hispano-Uruguaya	País (final)	TdR	Sí	N/A	Darwin Caraballo
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
43	2009	2010	MAEC (DGPOLDE)	Intervenciones de la Cooperación Española en el recurso agua	Estrategia	TdR	Sí	EPYPSA	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
44	2010	2010	MAEC (DGPOLDE) CONFOCOS	Cooperación municipal directa a través del instrumento del hermanamiento	Instrumento	TdR	Sí	REDCREA	Antonio Luján, Eva Raboso, Marta Terán, Ana de Mendoza, Jeroen Ijgosse, Carlos Hernández
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
45	2010	2010	AECID (OTC Angola)	Apoio à criação da especialidade de enfermagem pediátrica para enfermeiros gerais em Angola	Proyecto (final)	TdR	Sí	GR Consultores Internacionais	Elsa Rodrigues, Javier Tena Rubio, Pablo López Deán
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
46	2010	2010	AECID (OTC Colombia), Gobernación del Valle del Cauca	Proyecto "Jóvenes Construyendo Ciudadanía" (Colombia)	Proyecto (final)	TdR	Sí	Corporación SENSE	Adriana Anacona, Liliana Bedoya, Jonathan Sánchez, Mauricio Guzmán
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
47	2010	2010	AECID (OTC Angola)	Construção, equipamento e início do funcionamento do Centro de Saúde na Área B dos Quilómetros, Município de Viana, Luanda, Angola	Proyecto (final)	TdR	Sí	Consultores MJM Angola	Mary Daly
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
48	2010	2010	AECID (OTC Brasil)	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho (Brasil)	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Neusa Zimmermann
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
49	2010	2010	AECID (OTC Colombia)	Estrategia de igualdad de género. Cooperación española en Colombia	Estrategia (intermedia)	TdR	No	N/A	Pilar del Barrio
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	No		
50	2010	2010	AECID (OTC Ecuador), Comunidad Autónoma de Murcia, Secretaría Nacional del Migrante	Proyecto de codesarrollo Cañar Murcia (Ecuador)	Proyecto (final)	TdR	Sí	Avalua	Núria Camps i Vidal, Anastasia Gasó i Ausina, Dayana Litz León, Andrea Feix-Ruf, Imma Bartrina i Rams
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
51	2010	2010	AECID (OTC Colombia)	Actuación de AECID en juventud en Chocó (Colombia)	Proyecto (final)	TdR	No	N/A	Erika García Roa
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
52	2010	2011	MAEC (DGPOLDE) - AECID (Unidad de Planificación y Calidad)	Implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española	Política	TdR	Sí	REDCREA	Antonio Luján, Eva Raboso, Marta Terán
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
53	2010	2012	MAEC (DGPOLDE) - EuropeAid (Unidad de Evaluación Común)	Evaluación conjunta de la cooperación de la Comisión Europea y la Cooperación de España con Senegal	País	TdR	No	Eco-consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG	François Doligez, Michèle Phamtan, Madina Fassassi, Iosu Arizkorreta, Jean-François Sempéré, Falilou Mbacké Cissé, Oussoubuy Touré, Agnès Lambert, Cécile Patat
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
54	2011	2011	AECID (Oficina de Acción Humanitaria)	Respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en Haití	Ayuda humanitaria	TdR	No	N/A	Pablo Alcalde, Mara Marañón
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
55	2011	2011	AECID (OTC Guatemala)	Programa de desarrollo local sostenible de la AECID en Guatemala	Programa (intermedia)	TdR	Sí	EPYPSA	Fernando Mudarra, Wilson Castañeda, Mathilde Laval, Mayra Solares, Raúl Gallardo, Andrea Meza
						Informes	6		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
56	2011	2011	AECID (OTC Perú)	Proyecto "Apoyo a la consolidación de	Proyecto (final)	TdR	Sí	Intersocial	N/D
						Informes	1		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
				cultivos de agroexportación para la mejora de la actividad productiva" (Perú)		Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
57	2011	2011	AECID (OTC Guatemala)	Proyectos contenidos en el Programa de Gobernabilidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Guatemala	Programa (intermedia)	TdR	Sí	Consensio	Miguel Ángel Lombardo, Javier Gila
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
58	2011	2011	AECID (OTC Perú), APCI	Programa de Cooperación Hispano - Peruano - PCHP 2007-2011	País (final)	TdR	Sí	N/A	Carlos Hernández, Juan Peris-Mencheta
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
59	2011	2012	MAEC (DGPOLDE)	Tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)	Estrategia	TdR	Sí	División de Evaluación de la DGPOLDE (evaluación interna)	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
60	2011	2013	MAEC (DGPOLDE) - FIIAPP - AECID	Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2012	Instrumento	TdR	Sí	AIDEAS-AENOR-EURECNA	Juan Manuel Santomé, Héctor Sainz, Gonzalo Contreras, Bruno Giusiani, Carlo Coppola
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
61	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador - Perú	Proyecto binacional Catamayo – Chira, Perú-Ecuador (2001-2011)	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Juan Peris-Mencheta, Oswaldo Quinde, Ana María Mendieta, Lucy García, Juan Carlos Gavilanes
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
62	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de la Producción del Perú	Programa de apoyo a la pesca artesanal, la acuicultura y el manejo sostenible del ambiente (PROPESCA), Perú	Proyecto (final)	TdR	No	Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero	Javier Macías Gonzáles
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
63	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI	9 proyectos del Programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano - Peruana, 2007-2011	Proyecto (final)	TdR	Sí	Asociación La Mitocondria	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
64	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú	Fortalecimiento del sistema de prevención y resolución de conflictos socio-laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	Ekkipo SAC	Iván Ormaechea, Maritsabel Antonio Lastra, Lilian Chávez
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
65	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de Salud del Perú	Fortalecimiento institucional del sector salud en Loreto y Tumbes, Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Fernando Llanos, Luz Marina Illescas
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
66	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de Agricultura del Perú	Red de centros de formación técnica en el área rural, Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	Runakay Perú	José Alarco, Lucía Cano
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
67	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú	Apoyo al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para la implementación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	Avanzia Bienestar Social y Desarrollo S.L.	Concepción Barranco, Ana Martínez Sánchez
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
68	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de Educación del Perú	Desarrollo de la educación bilingüe intercultural en la Amazonía con énfasis en la participación de las comunidades indígenas y en la región Loreto-Peibila, Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Alicia González Ramírez, Nancy Catactora Garnica
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
69	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de	Programa para el Desarrollo de la Educación	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Miriam Venegas, Jenny Luz Mayta
						Informes	1		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
			Educación del Perú	Inclusiva y Social – PRODIES		Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
70	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Presidencia del Consejo de Ministros del Perú	Descentralización y Reforma del Estado en la República del Perú - PRODER Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Juan Peris-Mencheta, Carmela Chávez
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
71	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú	Desarrollo y fortalecimiento del turismo rural comunitario en el Perú- Turural Perú 2007-2011	Proyecto (final)	TdR	Sí	Fundación Ulysses	Eduardo Fayos-Solá, Alejandro Reyes, Laura Fuentes, Ana Muñoz, Alba Fernández, Cecilia Carballo
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
72	2012	2012	AECID (OTC Perú)	Araucaria XXI RBNO - Conservación y desarrollo sostenible de la Reserva de Biosfera Noroeste – Tumbes (Perú)	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Rodolfo Palomino - Walter Danjoy
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
73	2012	2012	AECID (OTC Perú), APCI, Congreso de la República del Perú	Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República del Perú	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Marfil Francke Ballvé, María del Carmen Piazza, Mayen Ugarte, Chary Arcia
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
74	2012	2012	AECID (OTC Nicaragua), Ministerio de Salud de Nicaragua	Mejora del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en Jinotega y la RAAN (MINSIA-AECID), Nicaragua	Proyecto (final)	TdR	Sí	Ortega y Asociados (Instituto de Investigaciones ITZTANI)	Aracely Trejos, Marvin Ortega
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
75	2012	2012	AECID, Ministerio de Población, Promoción de la Mujer y Protección de la Niñez de Niger	Appui institutionnel au Ministère de la Promotion de la Femme et de la Protection de l'Enfant du Niger	Proyecto (final)	TdR	No	International Consulting House	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
76	2012	2012	AECID (OTC Colombia), Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta	Fortalecimiento del gobierno propio de los pueblos indígenas Arguaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo en Sierra Nevada de Santa Marta - Fases I, II, III, IV y V (Colombia)	Proyecto (final)	TdR	Sí	N/A	Ricardo Andrés Mendoza Hurtado
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
77	2012	2012	AECID (OTC República Dominicana)	Valoración de la Cooperación Española en República Dominicana y evaluación de la cooperación bilateral directa en el marco de la VI y VII Comisiones Mixtas Hispano-Dominicana	País	TdR	Sí	Coast to Coast	Javier Vallejo
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
78	2012	2012	AECID (Oficina de Acción Humanitaria)	Respuesta de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en los Campamentos de Refugiados Saharais, Territorios Palestinos Ocupados, Sudán y Etiopía	Ayuda humanitaria	TdR	Sí	N/A	David Noguera, Pierre Leguéné, Xavier Bartrolí, Jorge Salamanca
						Informes	4		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
79	2013	2013	MAEC (DEGCO) - Secretaría General de la OEA	Evaluación conjunta del Fondo Español para la OEA (2006-2011)	Estrategia	TdR	No	RED2RED Consultores	Victoria Sánchez Esteban, María Sarabia Baquero
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
80	2013	2013	MAEC (DEGCO), Organización Panamericana de la Salud	Componente medicamentos del Fondo España – OPS	Estrategia	TdR	No	Fundación Universidad Sociedad - Universidad de Extremadura	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
81	2013	2013	CEPAL – AECID - MAEC (DEGCO)	Programas de cooperación técnica de AECID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2007-2009	Estrategia	TdR	Sí	N/A	Alejandra Faúndez, Thomas Otter
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
82	2013	2014	MAEC (DEGCO) - AECID (OTC El Salvador) - Viceministerio de Coop. para el Desarrollo de El Salvador	Marco de Asociación País El Salvador – España	País	TdR	Sí	Análisis y Desarrollo Social Consultores	Carlos Lobo, Luis Pemán
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
83	2013	2013	AECID (OTC Namibia)	Increasing the Namibian population's Access levels to fish consumption through the support to the Namibia Fish Consumption Promotion Trust (NFCPT).	Proyecto (final)	TdR	Sí	Canaest Consultores	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
84	2013	2013	Fondo España-SICA, AECID	Modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013	Programa (intermedia)	TdR	No	Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación	Francisco Santos, Rolando Castillo
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
85	2013	2013	AECID (OTC Angola), Instituto Oftalmológico Nacional de Angola	Fortalecimiento del Instituto Oftalmológico Nacional de Angola (IONA) y el desarrollo de la Especialidad de Enfermería Oftalmológica en Angola	Proyecto (final)	TdR	Sí	Grupo Consultor de Infraestructuras S.L.	Gonzalo Martín, Rocío Méndez, Jesús Navarro
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
86	2013	2013	AECID (OTC Paraguay)	Programa de Educación Básica Bilingüe y Media PRODEPA KO'E PYAHU (2001-2012), Paraguay	Proyecto (final)	TdR	No	Instituto Desarrollo	José Rivero, Rodolfo Elías, Claudia Pacheco, Patricia Misiego, Nelly Briet
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
87	2013	2013	AECID (OTC Namibia) - Ministerio de Salud y Servicios Sociales (Namibia)	Support to the Kunene regional Health System for the improvement of safe motherhood and newborn care (March 2009 – 14 March 2013), Namibia	Proyecto (final)	TdR	Sí	Namtranslation Services	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		

a	b	c	d	e	f	g		h	i
#	Año	Año edición	Promotores	Evaluación	Tipo	Documentación		Organización evaluadora	Evaluadores/as
88	2013	2013	AECID (OTC Uruguay), DINAIE-MTSS (Uruguay)	Fortalecimiento de la DINAIE-MTSS, Uruguay	Proyecto (final)	TdR	No	N/A	Fernando Pintos, Cecilia Rado
						Informes	1		
						Ejecutivo	No		
						Extenso	Sí		
89	2013	2014	MAEC (DEGCO)	Cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011	Estrategia (intermedia)	TdR	No	DEGCO-SGCID (evaluación mixta)	Ana Ballesteros Pena, Sonia Franco, Ernesto García López (consultor externo)
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		
90	2013	2014	AECID, Telefónica, Fundación Ecología Desarrollo, Fe y Alegría, Ayuda en Acción, Entreculturas, Solidaridad Internacional, Grupo Santillana, Fundación Microfinanzas BBVA, MAEC (DEGCO)	Alianza público – privada para el desarrollo en Acobamba (Perú)	Proyecto (intermedia) e instrumento	TdR	No	Ideas del Sur	N/D
						Informes	1		
						Ejecutivo	Sí		
						Extenso	Sí		

Anexo 2. Documentos revisados para el análisis de utilización de las evaluaciones

En este anexo se incluyen los documentos de carácter estratégico revisados para el análisis de utilización (capítulo 5), organizados de acuerdo con su naturaleza.

El MAEC mantiene una página de Internet con accesos a planes directores, documentos de planificación estratégica multilateral y por país, la planificación sectorial y los PACI.⁷⁰ De esta página proviene la mayor parte de los informes incluidos en este anexo, excepto cuando se indica otro sitio de Internet en la referencia.

Planes Directores de la Cooperación Española

- MAE. (2000). Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004.
- MAEC. (2005). Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Segunda edición.
- MAEC. (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/lineasmaestras09-12_Es.pdf (recuperado el 22 de mayo de 2015).
- MAEC. (2012). Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Documentos de estrategia sectorial o temática

Estrategias de la Cooperación Española publicadas durante la vigencia del primer Plan Director

- MAE. (2004). Estrategia de la Cooperación Española en educación.
http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13657/original/Estrategia_educacion.pdf (recuperada el 12 de diciembre de 2014).
- MAE. (2004). Estrategia de la Cooperación Española en patrimonio cultural.
http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/13825/original/Estrategia_Patrimonio.pdf (recuperada el 12 de diciembre de 2014).
- MAE. (2003). Estrategia de la Cooperación Española en salud.
<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/5253/1/BVCI0005134.pdf> (recuperada el 12 de diciembre de 2014).

⁷⁰ El sitio de internet del MAEC con documentos de planificación se encuentra en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Planificacion.aspx>. El sitio fue consultado por última vez el 22 de mayo de 2015.

- MAE. (2003). Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la democracia y el estado de derecho.
http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13672/original/Estrategia_Democracia.pdf (recuperada el 12 de diciembre de 2014).

- MAE. (2004). Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/13671/original/Estrategia_Genero.pdf (recuperada el 12 de diciembre de 2014).

Estrategias de la Cooperación Española publicadas durante la vigencia del segundo Plan Director

- MAEC. (2007). Estrategia de acción humanitaria de la Cooperación Española para el desarrollo.
- MAEC. (2007). Estrategia de construcción de paz de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de cultura y desarrollo de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de educación de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de educación para el desarrollo de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de “género en desarrollo” de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de la Cooperación Española con los pueblos indígenas.
- MAEC. (2007). Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española.
- MAEC. (2007). Estrategia de medio ambiente y desarrollo sostenible de la Cooperación Española. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/Estrategia_Medio_Ambiente.pdf (recuperada el 13 de diciembre de 2014).
- MAEC. (2007). Estrategia de salud de la Cooperación Española.

Planes de actuación sectorial de la AECID vinculados con el tercer Plan Director

En: http://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Coop_Espanola/Estrategias_Cooperacion/Planes-de-Actuacion-Sectorial.aspx (recuperados el 22 de mayo de 2015).

- AECID. Plan de actuación sectorial de medio ambiente y cambio climático vinculado al III Plan Director.

- AECID. Plan de actuación sectorial de agua vinculado al III Plan Director.
- AECID. Plan de actuación sectorial de educación vinculado al III Plan Director.
- AECID. Plan de actuación sectorial de género y desarrollo vinculado al III Plan Director.
- AECID. Plan de actuación sectorial de salud vinculado al III Plan Director.
- AECID. Plan de actuación sectorial de crecimiento económico para la reducción de la pobreza vinculado al III Plan Director.
- AECID. Plan de actuación sectorial de desarrollo rural y lucha contra el hambre vinculado al III Plan Director.

Documentos de estrategia de la Cooperación Española publicados durante la vigencia del cuarto Plan Director

- MAEC. (2014). Estrategia de infancia de la Cooperación Española. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_infancia_cooperacion_espanola.pdf (recuperada el 12 de mayo de 2015).
- AECID-OTC Colombia. (2013). Plan de Actuación Sectorial Género en Desarrollo de la AECID en Colombia. http://www.aecid.org.co/recursos_user/publicaciones%20aecid/LibroPASFinal.pdf (recuperado el 12 de mayo de 2015).

Relativos a la cooperación multilateral

- MAEC. (2009). Estrategia multilateral de la Cooperación Española para el desarrollo.
- MAEC. (2012). Informe sobre la cooperación multilateral 2011.
- MAEC. (2013). Informe sobre la cooperación multilateral 2012.
- MAEC. (2015). Informe sobre la cooperación multilateral 2013.

Documentos de estrategias y operaciones por país

Angola

- MAEC-Oficina de Información Diplomática. Sin fecha. Ficha – país Angola. http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/Angola_FICHA%20PAIS.pdf (recuperada el 12 de noviembre de 2014).

Bolivia

- Acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Boliviana de Cooperación, celebrada los días 12 y 13 de junio de 2003 en Madrid.
- Cooperación Española en Bolivia. Marco de Asociación País 2011-2015.

Cabo Verde

- Documento de Estrategia País Cabo Verde, 2005-2008.

Colombia

- Cooperación Española en Colombia. Marco de Asociación País 2011-2014.
- Memoria AECID en Colombia 2011-2012.
http://www.aecid.org.co/recursos_user/publicaciones%20aecid/MEMORIA%20AECID%202011-2012.pdf (recuperada el 3 de mayo de 2015).

Ecuador

- AECI Ecuador. (2003). Programa Operativo Anual 2003 del “Proyecto de Desarrollo Rural Integral, DRI Cotacachi-Imbabura” -
<ftp://mail.aecid.ec/site/paec/Documento%20POA%202003%20copy.pdf>
(recuperado el 17 de octubre de 2014).
- Acta de la XII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Ecuatoriana de Cooperación, celebrada el 10 de noviembre de 2010 en Quito.
- Marco de Asociación Ecuador-España 2011-2013.
- AECID Ecuador. Cooperación al Desarrollo España – Ecuador 2008-2013: 6 años de trabajo conjunto. <http://www.aecid.ec/ecuador/wp-content/uploads/2013/12/MEMORIA-2008-2013.pdf> (recuperado el 12 de mayo de 2015).
- AGENCIA DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE MANABÍ. Sin fecha. Información del proyecto de “Fortalecimiento a la cadena productiva de pesca artesanal a través de la puesta en marcha de los Centros de Servicios Pesqueros de Puerto Cayo y de San Vicente” <http://www.adpm.gob.ec/adpm/detalleproyecto.php?p=2> (recuperada el 11 de noviembre de 2014).

El Salvador

- Acta de la VII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña de Cooperación, celebrada el 13 de octubre de 2010 en Antiguo Cuscatlán.
- Marco de Asociación para el Desarrollo entre El Salvador y España 2010-2014.

Filipinas

- Acta de la IV Comisión Mixta Hispano-Filipina de Cooperación, celebrada el 3 de julio de 2001 en Madrid.

Guatemala

- Acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Guatemalteca de Cooperación, celebrada el 5 de junio de 2013 en La Antigua Guatemala.
- Marco de Asociación País de la Cooperación Española en Guatemala 2013-2017.
- Guía para la gestión estratégica institucional 2013-2017. <http://www.aecid.org.gt/app/download/8794874869/Plan+Estrat%C3%A9gico+Institucional+2013-2017.pdf?t=1425666349> (recuperada el 18 de mayo de 2015).

Guinea Ecuatorial

- Acta de la IX Comisión Mixta Hispano-Guineoecuatorial, celebrada del 26 de octubre de 1999 en Malabo - <http://www.angelfire.com/sk2/guineaecuatorial/maeguinea.htm> (recuperada el 5 de octubre de 2014).
- Programa de cooperación para el trienio 2000-20002: anexo al acta de la IX Comisión Mixta de 1999 - <http://www.angelfire.com/sk2/guineaecuatorial/maeguinea3.htm> (recuperado el 5 de octubre de 2014).
- Estrategia de cooperación y Programa Indicativo Guinea Ecuatorial – Comunidad Económica Europea, 9º Fondo Europeo de Desarrollo 2002-2007 - http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/print_gg_csp_pt.pdf (recuperada el 6 de octubre de 2014).

Honduras

- Documento de Estrategia País 2005-2008 – Cooperación Española – Honduras.

Marruecos

- Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española – Marruecos. <http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/DEP/DEPMarruecos.pdf> (recuperado el 22 de octubre de 2014).
- AECID Marruecos. (2007). Cooperación Española en Marruecos – Memoria 2005 – 2006. http://www.aecid.ma/IMG/pdf_memoria_es.pdf (recuperado el 28 de octubre de 2014).
- AECID Marruecos. 2009. Cooperación Española en Marruecos – Memoria 2007 – 2008. http://www.aecid.ma/IMG/pdf_Memoria_07-08.pdf (recuperado el 28 de octubre de 2014).
- Acta de la 1ª reunión de la Comisión Mixta Marroquí-Española de Cooperación, celebrada el 16 de junio de 2014 en Rabat.
- Marco de Asociación País Marruecos - España 2014-2016.

Mauritania

- Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española – Mauritania. <http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/DEP/DEPMauritania.pdf> (recuperado el 22 de octubre de 2014).

México

- Acta única de la reunión de seguimiento de la Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica y Educativa y Cultural en el marco de la IX Comisión Binacional México – España, México, 14 y 15 de octubre de 2009 <http://www.aecid.org.mx/documents/ACTA%20UNICA%20DE%20LA%20REUNION%20DE%20SEGUIMIENTO%20DE%20LA%20SUBCOMISION%20MIXTA%20DE%20COOPERACION%20TECNICA%20Y%20CIENTIFICA%20Y%20EDUCATIVA%20Y%20CULTURAL.pdf> (recuperada el 5 de noviembre de 2014).
- Acta de la XIV Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica España – México, celebrada el 28 de octubre de 2011 en Asunción.
- Marco de Asociación México – España 2011-2015.

Mozambique

- Documento de Estrategia País 2005-2008 – Cooperación Española – Mozambique. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20pa%C3%ADses/DEP_Mozambique_2005_2008.pdf (recuperado el 22 de octubre de 2013).

Namibia

- Marco de Asociación España – Namibia 2011-2015.

Nicaragua

- AECID-Nicaragua. (Sin fecha, ¿2002?). Informe “Incorporación del Enfoque de Género en el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos de Nicaragua-PAEBANIC”, elaborado por Gemma García Oliva, Responsable Área de Género PAEBANIC. Mimeo. http://www.alfabetizacion.fundacionsantillana.org/archivos/planes/incorporacion_enfoque_genero_paebanic-nicaragua.doc (recuperado el 12 de octubre de 2014).
- Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española – Nicaragua. http://www.cucid.ulpgc.es/documentos/1-documentos/DEP/DEP_Nicaragua.pdf (recuperado el 25 de octubre de 2014).

- AECID Nicaragua. (2009). Informe final de gestión 2005-2009 de la Coordinación General de la OTC de la AEI en Nicaragua, agosto de 2009 (documentación proporcionada por informante clave).
- AECID Nicaragua. (2009). Plan de acción de género 2009-2012 de la OTC Nicaragua - <http://www.aecid.org.ni/plan-de-accion-de-genero-2009-2012-de-la-otc-nicaragua/> (recuperado el 2 de noviembre de 2014).
- Acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano-Nicaragüense de Cooperación, celebrada el día 12 de marzo de 2015 en Lima. <http://www.aecid.org.ni/wp-content/uploads/2015/05/Acta-VIII-Comisi%C3%B3n-Mixta-HispanoNicarag-Coop-y-MAP2015-2017-WEB.pdf> (recuperada el 20 de mayo de 2015).
- Marco de Asociación Nicaragua – España 2015-2017. <http://www.aecid.org.ni/wp-content/uploads/2015/05/Acta-VIII-Comisi%C3%B3n-Mixta-HispanoNicarag-Coop-y-MAP2015-2017-WEB.pdf> (recuperado el 20 de mayo de 2015).
- AECID Nicaragua. Memoria 2007-2014. <http://www.aecid.org.ni/aecid-memoria2007-2014> (recuperada el 20 de mayo de 2015).

Níger

- Marco de Asociación País Níger - España (2014-2016).

Paraguay

- Artículo de prensa sobre la reunión del Comité de Seguimiento y Evaluación de la VI Comisión Mixta Hispano-Paraguaya de Cooperación Científico, Técnica y Cultural, celebrada el 17 de febrero de 2015 en Asunción. <http://www.mre.gov.py/mobile/noticia/ver/2467> (recuperado el 16 de mayo de 2015).

Perú

- Comparecencia parlamentaria del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Sr. Villalonga Campos, en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo celebrada el 10 de noviembre de 1999 - http://www.congreso.es/public_oficiales/L6/CONG/DS/CO/CO_796.PDF (recuperada el 10 de octubre de 2014).
- Acta de la VII Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Hispano-Peruano, Lima, 24 de marzo de 2004 (documentación en versión física proporcionada por informante clave).
- AECID Perú. (2005). Informe final de gestión 2001-2005 de la Coordinación General de la OTC de la AEI en Perú, 30 de septiembre de 2005 (documentación en versión física proporcionada por informante clave).

- AECID Perú: memoria 2012.
<http://www.aeci.org.pe/publicaciones/store/pub.76.pdf> (recuperada el 15 de mayo de 2015).
- Acta de la X Reunión del Comité Paritario de Evaluación y Seguimiento del Programa de Cooperación Hispano – Peruano, celebrada el 9 de febrero de 2011 en Lima.
<https://apps.rree.gob.pe/portal/webtratados.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/VICUS/MREPERU!!portal/tratados.nsf/7BE6696466BE2B9805257837006261EE/TRAAdjunto/B-3643.pdf> (recuperada el 12 de noviembre de 2014).
- Acta de la X reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación, celebrada el día 26 de abril de 2013 en Lima.
- Marco de Asociación entre Perú y España en materia de cooperación internacional para el desarrollo (2013-2016).

República Dominicana

- Acta de la VIII Reunión de la Comisión Mixta Hispano – Dominicana de Cooperación, celebrada el 3 de febrero de 2014 en Santo Domingo.
- Marco de Asociación entre República Dominicana y España 2014-2016.

Senegal

- Acta de la II Reunión de la Comisión Mixta Hispano – Senegalesa de Cooperación, celebrada el 2 de diciembre de 2013 en Dakar.
- Marco de Asociación España-Senegal 2014-2017. Documento de síntesis.

Uruguay

- Acta de la VIII reunión de la Comisión Mixta Hispano – Uruguaya de Cooperación, celebrada el 23 de febrero de 2011 en Madrid.
- Marco de Asociación entre Uruguay y España 2011-2015.
- AECID Uruguay. (2012). Ficha del “Programa integral de lucha contra la violencia de género” (actualizada en junio de 2012).
<http://www.costadipasca.com/clientes/aecid/fichas/FICHA%20%20VIOLENCIA%20GENERO%20%2027062012.pdf> (recuperada el 24 de noviembre de 2014).

Otros documentos consultados sobre proyectos, programas e instrumentos

- Acta de la IV reunión de la Comisión Mixta de Cooperación entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-CICA), celebrada el 8 de abril de 2014 en San Salvador. <http://www.aecid.org/sv/wp-content/uploads/2014/04/ACTAIVCOMISIONMIXTA.pdf?5b637b> (recuperada el 15 de mayo de 2015).
- AECID. 2008. La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación. 2008. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/La_ayuda_programatica.pdf (recuperada el 10 de mayo de 2015).
- AECID. 2012. Memoria de actividad AECID 2012. <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Seguimiento%20y%20transparencia/Memoria%20AECID%202012.pdf> (recuperada el el 10 de mayo de 2015).
- AECID. 2015. El apoyo de la Cooperación Española al proceso de integración centroamericana. http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Apoyo%20de%20la%20CE%20a%20la%20integraci%C3%B3n%20CA_b.pdf (recuperado el 15 de mayo de 2015)
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo (última modificación: 16 de octubre de 2012) <http://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-10973-consolidado.pdf> (recuperado el 4 de noviembre de 2014).
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (última modificación, 23 de abril de 2014) - <http://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-16131-consolidado.pdf> (recuperado el 4 de noviembre de 2014).
- CORTES GENERALES. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comparecencia del señor secretario general de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Robles Orozco) sobre el informe anual de evaluación 2013. Miércoles 25 de junio de 2014. http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-598.PDF (recuperado el 15 de mayo de 2015).
- MAEC. 2001. Orden de 31 de enero de 2001 de bases generales del Ministerio de Asuntos Exteriores para la concesión de ayudas y subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo que realicen actividades en el campo de la Cooperación Internacional para el desarrollo, vigente hasta el 13 de mayo de 2005 - http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r0-o310101-mae.html (recuperada el 12 de octubre de 2014).

- MAEC. 2014. Agua y saneamiento: cooperación española en América Latina. <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/AGUA%20archivo%20completo%20baja%20ok.pdf> (recuperado el 10 de mayo de 2015).
- Morant, Beatriz. (2011). Lecciones aprendidas de la Cooperación Española en microfinanzas en el exterior; AECID; mimeo. <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/documentos%20adjuntos/AECID.%20Lecciones%20aprendidas%20FCM%20exterior.pdf> (recuperado el 4 de noviembre de 2014).
- OEA-AECID. 2013. La cooperación española con la OEA de 2006 a 2011: balance y resultados. https://www.oas.org/docs/publications/Fondo_Esp-version_impresa_febrero_2013-baja.pdf (recuperado el 13 de mayo de 2015).
- OIT-IPEC. 2005. Informe de la evaluación independiente de la Segunda Fase del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil en América Latina financiado por España, febrero de 2005. Base de datos I-Track de uso interno para personal de OIT-IPEC.
- SEGIB. (2007). Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas, 2007-2015 - <http://segib.org/upload/File/Programa%20Cumbre%20%20Plan%20Iberoamericano%20de%20Alfabetizacion.pdf> (recuperado el 25 de octubre de 2014).

Anexo 3. Ficha para el análisis de evaluaciones

Número	Título		
Tipo	País		
Fechas realización		Fecha de publicación	
Promotores	Evaluadores		

A. Términos de Referencia Disponibles No disponibles

Criterio	Valor*	Comentarios
A1. Los TdR son claros en cuanto al uso previsto de la evaluación en términos de aprendizaje y para la toma de decisiones.		
A2. Los TdR incluyen preguntas específicas y relevantes para un conjunto de potenciales usuarios de la evaluación.		
A3. Los TdR comunican las expectativas acerca de la participación esperada de los principales actores implicados durante la evaluación y para su utilización posterior.		
A4. Los TdR requieren productos específicos de difusión adicionales al informe.		
TOTAL	--	

B. Informe Ejecutivo Extenso

Número de páginas del informe: 40 (informe completo)

Criterio	Valor*	Comentarios
B1. El informe es completo, claro, bien estructurado.		
B2. La extensión del informe es adecuada y favorece su utilización.		
B3. El estilo de escritura y la presentación gráfica de la información estimulan la lectura del informe y su utilización.		
B4. El informe incluye un resumen ejecutivo con los principales hallazgos y recomendaciones, orientado a decisiones y utilización.		
B5. Los anexos incrementan la credibilidad del informe al incluir detalles adicionales sobre la metodología empleada e información cuantitativa.		
B6. El propósito de la evaluación en cuanto al aprendizaje y su posible utilidad para la toma de decisiones están explicados.		
B7. El informe incluye descripción completa de metodología, explica de qué manera fue diseñada para responder a criterios y preguntas de evaluación y presenta mecanismos de triangulación o control de calidad de datos.		
B8. Los hallazgos del informe responden a los criterios y preguntas de evaluación, derivando lógicamente del análisis de los datos.		
B9. Las conclusiones incluyen juicios valorativos razonables y justificados basados en los hallazgos y la evidencia recogida.		
B10. El informe extrae lecciones o enseñanzas no triviales útiles para construir conocimientos sobre modelos de actuación, con consideraciones sobre aplicabilidad en otros contextos.		
TOTAL		

C. Recomendaciones Incluidas No incluidas

Número de recomendaciones:

Criterio	Valor*	Comentarios
C1. Las recomendaciones son relevantes (no triviales), específicas y pertinentes con los propósitos de aprendizaje y toma de decisiones establecidos en la evaluación.		
C2. Las recomendaciones derivan lógicamente de los hallazgos y conclusiones de la evaluación (están basadas en evidencias documentadas).		
C3. Se identifica claramente el grupo u organización a quien se dirigen las recomendaciones.		
C4. Las recomendaciones están redactadas de manera de facilitar la acción, están priorizadas e identifican tiempos.		
C5. Las recomendaciones son realistas y reflejan una comprensión del contexto y las características de las organizaciones implicadas.		
TOTAL		

* 1 = en desacuerdo; 2 = parcialmente de acuerdo; 3 = de acuerdo; 4 = completamente de acuerdo

Anexo 4. Encuesta a usuarios

Características técnicas

Descripción: encuesta remitida por correo electrónico a red de puntos focales en evaluación de Comunidades Autónomas y Entes Locales, de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, para ser complementada en línea, así como de ONGD y otras instituciones que forman partes de las redes de personas interesadas en evaluación mantenidas por la DEGCO. El mensaje fue remitido desde la propia DEGCO indicando que la información sería utilizada para una investigación independiente sobre la utilización de evaluaciones en la Cooperación Española.

Plataforma empleada: SurveyMonkey.

Fecha de envío: 18 de febrero de 2015.

Fecha de cierre: 14 de marzo de 2015.

Control de ingresos: el sistema sólo aceptó una respuesta por cada dirección electrónica (protocolo de Internet).

Número de personas que ingresaron en la plataforma: 92.

Hubo 92 personas que se registraron en la plataforma incorporando datos obligatorios de caracterización. De ellas, 21 omitieron todas las respuestas sustantivas. Se trató de 18 personas de la AECID (9 con responsabilidades técnicas, 7 con responsabilidades administrativas y 1 con responsabilidad directiva), una persona con responsabilidad técnica en una Comunidad Autónoma o entidad local; una directiva en una universidad y una persona con responsabilidades técnicas en una ONGD. Estas respuestas fueron eliminadas de la base de datos para el análisis.

Cuestionarios válidos analizados: 71.

De los cuestionarios recibidos, 65 respondieron a todas las preguntas y 6 omitieron algunas respuestas. Los cuestionarios incompletos fueron incluidos en la base de datos para el análisis, tratándose las respuestas omitidas como “no contesta”.

Secciones y preguntas:

- Introducción (sin preguntas).
- Sección 1. Caracterización de quien responde la encuesta: preguntas 1 a 5.
- Sección 2. Conocimiento general sobre evaluación: preguntas 6 a 11

Lógica de respuesta: la pregunta 11, sobre conocimiento de evaluaciones relevantes realizadas por MAEC o AECID, incluía una regla lógica: la respuesta “No” llevaba a la finalización de la encuesta; la respuesta “Sí” habilitaba las secciones 3 y 4 (preguntas 12 a 26). De los 71 cuestionarios válidos, 47 respondieron “Sí”.

- Sección 3. Consideraciones sobre utilidad de la evaluación: preguntas 12 a 16.
- Sección 4. Experiencia personal en una evaluación. Preguntas 17 a 26.

Cuestionario

Introducción: objetivo y características de la encuesta

Esta encuesta ha sido diseñada para revisar la manera en que las evaluaciones de la Cooperación Española son utilizadas, a partir de los intereses y percepciones de sus potenciales usuarios. Sus resultados serán empleados en una investigación independiente sobre sistemas, procedimientos y metodologías de evaluación, que dará lugar a una serie de recomendaciones para mejorar el sistema de evaluación y su impacto en el trabajo cotidiano de la cooperación.

La encuesta consta de 26 preguntas y puede ser completada en alrededor de 30 minutos. Las preguntas de respuesta obligatoria están marcadas con un asterisco.

La información recogida será tratada de manera confidencial. ¡Agradecemos su participación e interés!

Caracterización de la persona que responde la encuesta

1. Sexo*

Hombre

Mujer

2. Edad*

Menos de 30 años

30 a 39 años

40 a 49 años

50 años o más

3. Lugar de residencia*

Lista desplegable de países

4. Institución para la que trabaja*

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Madrid

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Oficina Técnica de Cooperación

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Madrid;

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Embajada o representación en país socio

Comunidad Autónoma o Entidad Local

Universidad o centro de investigación

Ministerio o institución pública de un país socio

ONGD española

ONGD de un país socio

Otro (especificar)

5. Posición o cargo actual*

Ocupo un puesto directivo

Ocupo un puesto técnico

Ocupo un puesto administrativo

Otro (especifique)

Conocimiento general sobre evaluación

6. ¿Cuenta usted con alguna formación en evaluación?

Sí

No

Indique la formación que ha recibido y el tipo de curso (seminario, curso especializado, módulo de evaluación en un curso general, etc.)

7. ¿Ha encargado, diseñado o gestionado alguna evaluación relativa a alguna iniciativa de la Cooperación Española?

En varias ocasiones

Solamente una vez

Nunca

8. Indique por favor su nivel de conocimiento y uso de estas fuentes de conocimiento e información sobre evaluación

	No la conozco	Sé que existe pero no la he consultado	La consulto frecuentemente
Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española: aprender para mejorar (año 2007)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Guía para evaluaciones de convenios, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo de ONGD, de la AECID (año 2012)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Política de evaluación de la Cooperación Española (año 2013)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Plan Bienal de evaluaciones 2013-2014	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Base de datos de evaluaciones (www.cooperacionspanola.es)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

9. Indique por favor el nivel de importancia de las siguientes fuentes de conocimiento para sus actividades profesionales.

	Sin opinión	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante
Interacción con colegas de mi organización	0	0	0	0	0
Interacción con contrapartes locales (ministerios de países socios, ONGD, etc.)	0	0	0	0	0
Interacción con colegas de otras agencias de desarrollo (otros donantes, ONGD, etc.)	0	0	0	0	0
Medios de prensa	0	0	0	0	0
Revistas especializadas	0	0	0	0	0
Investigación y documentación producida por la Cooperación Española (excluyendo evaluaciones)	0	0	0	0	0
Investigación y documentación producida por otras fuentes (excluyendo evaluaciones)	0	0	0	0	0
Evaluaciones producidas por la Cooperación Española	0	0	0	0	0
Evaluaciones producidas por otras fuentes	0	0	0	0	0

10. Indique por favor cuál es, en su opinión, la importancia de la evaluación en la Cooperación Española para...

	Sin opinión	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante
Rendir cuentas hacia la sociedad	0	0	0	0	0
Proporcionar información al Parlamento y a altos directivos políticos	0	0	0	0	0
Hacer propuestas concretas de mejora de gestión	0	0	0	0	0
Cumplir con requerimientos formales	0	0	0	0	0
Proporcionar información a organismos financiadores	0	0	0	0	0
Ayudarnos a aprender del pasado para ser más eficaces en el futuro	0	0	0	0	0
Quedar bien con los donantes o con organizaciones internacionales	0	0	0	0	0
Aportar información relevante para tomar decisiones	0	0	0	0	0
Controlar la utilización de los recursos	0	0	0	0	0
Confirmar decisiones ya tomadas	0	0	0	0	0
Ayudarnos a repensar conceptos y modos de intervención	0	0	0	0	0
Auditar a los organismos ejecutores y asociados	0	0	0	0	0
Ayudar a otras organizaciones, especialmente en países socios, a mejorar sus programas de desarrollo	0	0	0	0	0

Otro propósito (especifique en el campo de comentarios) 0 0 0 0 0

Comentarios

11. ¿Conoce usted evaluaciones relevantes para su trabajo realizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en los últimos cinco años?

Sí

No (si se elige la respuesta “no” termina la encuesta)

Consideraciones generales sobre utilidad de la evaluación

12. Señale por favor qué tipo de evaluación conoce y ha utilizado para su trabajo (múltiples respuestas posibles)

Evaluaciones de proyectos o programas

Evaluaciones de país

Evaluaciones temáticas, sectoriales o de estrategias

Evaluaciones de acciones de ayuda humanitaria

Evaluaciones de instrumentos de cooperación

Evaluaciones de políticas

Otro tipo de evaluación (especificar)

13. En general, ¿qué tan útiles han sido las evaluaciones que conoce para su trabajo?

Sin opinión

Poco útiles

Moderadamente útiles

Bastante útiles

Muy útiles

Justifique brevemente su respuesta

14. ¿Ha variado, en su opinión, la calidad de las evaluaciones realizadas en los últimos años?

No lo sé

Han mejorado el nivel de calidad

Han mantenido el nivel de calidad

Han perdido calidad

Justifique brevemente su respuesta

15. Señale su acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, relativas a las evaluaciones que conoce

	No aplica o sin opinión	Nada de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
Las recomendaciones de las evaluaciones han sido poco realistas	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han sido oportunas para tomar decisiones porque han sido realizadas en un buen momento	0	0	0	0	0
La mayor parte de los usuarios posibles de la evaluación desconocen su existencia	0	0	0	0	0
Las evaluaciones me han ayudado a gestionar mejor intervenciones a mi cargo	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han servido para convencer a escépticos sobre la importancia de la cooperación	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han sido interesantes pero poco útiles desde un punto de vista práctico	0	0	0	0	0
Las evaluaciones me han hecho revisar preconceptos y repensar nuestra manera de cooperar	0	0	0	0	0
El hecho de participar en el proceso de evaluación ha significado un aprendizaje para quienes hemos estado implicados	0	0	0	0	0
Las evaluaciones me han ayudado a tomar decisiones importantes de manera informada	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han confirmado lo que ya sabía	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han sido más útiles para las organizaciones asociadas que para la propia Cooperación Española	0	0	0	0	0
Las evaluaciones han sido útiles para transmitir mensajes del terreno a la	0	0	0	0	0

	No aplica o sin opinión	Nada de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo
sede					
Las evaluaciones han servido para que los políticos conozcan lo que sucede en niveles operativos	0	0	0	0	0

16. ¿Hasta qué punto los siguientes factores podrían facilitar la utilización de la evaluación para su trabajo?

	Sin opinión	Nada	Poco	Bastante	Mucho
Consulta previa sobre mis necesidades de información para incluirlas en los términos de referencia de la evaluación	<input type="radio"/>				
Posibilidad de discutir los avances y resultados preliminares de la evaluación con el equipo durante el proceso	<input type="radio"/>				
Posibilidad de proporcionar comentarios al informe preliminar de la evaluación, antes de su finalización	<input type="radio"/>				
Realización de un taller de evaluación con todas las partes interesadas para discutir los resultados con el equipo	<input type="radio"/>				
Brevidad del informe final	<input type="radio"/>				
Funcionamiento efectivo del Comité de Seguimiento	<input type="radio"/>				
Explicación exhaustiva de la metodología de evaluación en el informe final	<input type="radio"/>				
Si lee esta línea marque "Bastante"	<input type="radio"/>				
Inclusión en el informe final de lecciones aprendidas aplicables en otros contextos	<input type="radio"/>				
Indicación clara en el informe final de las recomendaciones que se dirigen a mi unidad o departamento	<input type="radio"/>				
Preparación de un documento divulgativo de una o dos páginas con los principales resultados de la evaluación	<input type="radio"/>				
Existencia de un procedimiento formal para dar una respuesta a la evaluación	<input type="radio"/>				
Existencia de un procedimiento formal dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación	<input type="radio"/>				

Experiencia personal en una evaluación

Por favor, seleccione una evaluación en la que haya estado implicado/a recientemente y sobre la que tenga recuerdos frescos para contestar las siguientes preguntas.

17. Indique brevemente el objeto de la evaluación en la que ha estado implicado/a

18. ¿De qué manera ha estado implicado/a en la evaluación? (múltiples respuestas posibles)

Fui parte del equipo responsable del proyecto/programa/instrumento evaluado

Fui miembro del Comité de Seguimiento

Fui entrevistado/a por el equipo de evaluación

Formé parte del equipo de evaluación

Contribuí a la organización de la misión de evaluación

Hice comentarios al informe borrador de la evaluación

Participé en talleres de discusión de resultados de la evaluación

Tuve la responsabilidad de aplicar algunas recomendaciones de la evaluación

Otro (especifique)

19. ¿Ha sido utilizada la evaluación para informar alguna decisión importante vinculada con el objeto de la evaluación (proyecto, programa, instrumento, país)?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

20. ¿Ha sido utilizada la evaluación para informar alguna decisión más allá del propio objeto de la evaluación?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

21. ¿Ha confirmado la evaluación alguna línea de acción preexistente o decisión tomada con anterioridad?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

22. ¿Ha sido considerada la evaluación para revisar una estrategia o método de actuación?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

23. En su conocimiento, ¿ha sido la evaluación utilizada de algún modo por otra organización o institución?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

24. ¿Ha generado su participación en la evaluación algún cambio en su manera de entender o realizar la cooperación?

Sí

No

No lo sé

En caso afirmativo, por favor elabore la respuesta

25. ¿De qué manera han influido los siguientes factores en la utilización de los resultados de esta evaluación?

	Ha obstaculizado la utilización	No ha tenido influencia	Ha facilitado la utilización	N/C
El momento en que se presentaron los resultados de la evaluación	0	0	0	0
Comentarios _____				
La calidad profesional del equipo de evaluación	0	0	0	0
Comentarios _____				
La claridad y calidad del informe de evaluación	0	0	0	0
Comentarios _____				
La pertinencia y aplicabilidad de las recomendaciones de la evaluación	0	0	0	0
Comentarios _____				
La metodología de evaluación	0	0	0	0
Comentarios _____				

	Ha obstaculizado la utilización	No ha tenido influencia	Ha facilitado la utilización	N/C
La credibilidad de las conclusiones de la evaluación Comentarios _____	0	0	0	0
La capacidad de la evaluación para dar respuesta a las preguntas más importantes Comentarios _____	0	0	0	0
La participación de los implicados en todo el proceso de evaluación Comentarios _____	0	0	0	0
La presión política para tomar en consideración a la evaluación Comentarios _____	0	0	0	0
Otro factor (especificar) _____	0	0	0	0

26. Con base en su experiencia, por favor añada cualquier consideración adicional que considere pertinente acerca de las razones que pueden facilitar o impedir el uso efectivo de las evaluaciones para la mejora de las intervenciones de la Cooperación Española.

Resumen de las respuestas recibidas

Caracterización de la persona que responde la encuesta

1. Sexo		
Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Hombre	42,3%	30
Mujer	57,7%	41
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

2. Edad		
Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Menos de 30 años	--	0
30 a 39 años	25,4%	18
40 a 49 años	28,2%	20
50 años o más	46,5%	33
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

3. Lugar de residencia		
Opciones	Porcentaje	Frecuencia
España	56,3%	40
Cabo Verde	1,4%	1
Costa Rica	1,4%	1
Cuba	1,4%	1
Ecuador	1,4%	1
El Salvador	7,0%	5
Filipinas	1,4%	1
Guatemala	1,4%	1
Guinea Ecuatorial	2,8%	2
Honduras	1,4%	1
Malí	2,8%	2
Mauritania	2,8%	2
México	7,0%	5
Namibia	1,4%	1
Nicaragua	1,4%	1

Níger	5,6%	4
Paraguay	1,4%	1
Uruguay	1,4%	1
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

4. Institución para la que trabaja

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Madrid	42,3%	30
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Oficina Técnica de Cooperación	36,6%	26
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Madrid	4,2%	3
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Embajada o representación en país socio	--	0
Comunidad Autónoma o Entidad Local	9,9%	7
Universidad o centro de investigación	1,4%	1
Ministerio o institución pública de un país socio	2,8%	2
ONGD española	2,8%	2
ONGD de un país socio	--	0
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

5. Posición o cargo actual

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Ocupo un puesto directivo	21,1%	15
Ocupo un puesto técnico	63,4%	45
Ocupo un puesto administrativo	15,5%	11
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

Conocimiento general sobre evaluación

6. ¿Cuenta usted con alguna formación en evaluación?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	44,3%	31
No	55,7%	39
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

Comentarios sobre tipo de formación recibida (28)

- Seminarios y cursos.
- Sólo a través de los cursos de cooperación impartidos por la AECID y a través del Master de Cooperación al Desarrollo de la Escuela Diplomática.
- Curso impartido por la AECID.

- Módulo evaluación en curso general, pequeños seminarios.
- Curso especializado ofrecido por formación AECID e impartido por Fundación CIDEAL.
- He adquirido formación y experiencia en la ejecución de mi trabajo.
- Curso de gestión de indicadores y evaluación.
- Curso de introducción a la evaluación de Evalpartners.
- Curso *online* ofertado por la AECID y realizado por la Fundación CIDEAL.
- Curso de experto sobre evaluación educativa, curso de experto sobre definición de indicadores.
- Curso *online* sobre evaluación desarrollado por CIDEAL.
- Curso especialista universitario y otros cursos menores.
- Módulos de evaluación en cursos generales.
- Módulos de evaluación en diferentes estudios de postgrado y seminarios especializados.
- Módulo de master.
- Módulos en cursos generales, curso corto especializado.
- Módulo en Master de Cooperación Internacional.
- Curso, módulo en curso general.
- Cursos especializados Ministerio de Educación.
- Cuso de interpretación de evaluación EFQM para Administraciones Públicas. Curso sobre análisis de la demanda y evaluación de la satisfacción de los usuarios (servicios públicos).
- Varios cursos de evaluación en calidad de gestión de proyectos de Acción Humanitaria de la Acción Humanitaria en el IECAH (*online* y presenciales), *Compass Quality Method. Quality Criteria and Tools for the Management & Pilot of Humanitarian Assistance*. Grupo URD-IECAH. Curso internacional “Formación de Formadores” *Sphere Project*. Miembro del Comité de Expertos de Evaluación de Programas de Formación de Empleo para Adultos. (Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales de la Generalitat Valenciana), a propuesta de las Autoridades Académicas de la Universidad de Valencia-España.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2005) Curso especializado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos de Cooperación al Desarrollo.
- Banco Mundial / MAEC / Ministerio de Economía de España, junio 2008 Certificado de participación en Seminario de Evaluación de Políticas de Cooperación para el Desarrollo.
- Seminarios y participación (entrevistas) evaluaciones realizadas en AECID.
- Curso especializado, módulo de evaluación en un curso general.
- Máster en evaluación de programas y políticas públicas. Curso de evaluaciones experimentales de impacto.
- Módulo de evaluación en un curso general.
- Curso de 40 horas.

7. ¿Ha encargado, diseñado o gestionado alguna evaluación relativa a alguna iniciativa de la Cooperación Española?		
Opciones	Porcentaje	Frecuencia
En varias ocasiones	45,1%	32
Solamente una vez	15,5%	11
Nunca	39,4%	28
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

8. Indique por favor su nivel de conocimiento y uso de estas fuentes de conocimiento e información sobre evaluación

Opciones	No la conozco	Sé que existe pero no la he consultado	La consulto frecuentemente	Total respuestas
Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española: aprender para mejorar (año 2007)	13 18,6%	26 37,1%	31 44,3%	70 100%
Guía para evaluaciones de convenios, proyectos y acciones de cooperación para el desarrollo de ONGD, de la AECID (año 2012)	16 23,5%	31 45,6%	21 30,9%	68 100%
Política de evaluación de la Cooperación Española (año 2013)	13 18,6%	26 37,1%	31 44,3%	70 100%
Plan Bienal de evaluaciones 2013-2014	16 23,2%	32 46,4%	21 30,4%	69 100%
Base de datos de evaluaciones (www.cooperacionespanola.es)	22 33,3%	31 47,0%	13 19,7%	66 100%
			<i>Respuestas</i>	70
			<i>Omisiones</i>	1

9. Indique por favor el nivel de importancia de las siguientes fuentes de conocimiento para sus actividades profesionales,

Opciones	Sin opinión	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante	Total respuestas
Interacción con colegas de mi organización	0 0%	2 2,9%	1 1,4%	28 40,6%	38 55,1%	69 100%
Interacción con contrapartes locales (ministerios de países socios, ONGD, etc.)	2 2,9%	2 2,9%	6 8,8%	30 44,1%	28 41,2%	68 100%
Interacción con colegas de otras agencias de desarrollo (otros donantes, ONGD, etc.)	3 4,5%	2 3,0%	11 16,4%	34 50,7%	17 25,4%	67 100%
Medios de prensa	2 3,0%	12 17,9%	31 46,3%	18 26,9%	4 6,0%	67 100%
Revistas especializadas	5 7,5%	8 11,9%	21 31,3%	26 38,8%	7 10,4%	67 100%
Investigación y documentación producida por la Cooperación Española (excluyendo evaluaciones)	1 1,4%	6 8,7%	9 13,0%	36 52,2%	17 24,6%	69 100%
Investigación y documentación producida por otras fuentes (excluyendo evaluaciones)	2 2,9%	4 5,8%	8 11,6%	43 62,3%	12 17,4%	69 100%

Evaluaciones producidas por la Cooperación Española	2 2,9%	3 4,4%	10 14,7%	30 44,1%	23 33,8%	68 100%
Evaluaciones producidas por otras fuentes	3 4,4%	3 4,4%	15 22,1%	36 52,9%	11 16,2%	68 100%
<i>Respuestas</i>						69
<i>Omisiones</i>						2

10. Indique por favor cuál es, en su opinión, la importancia de la evaluación en la Cooperación Española para...

Opciones	Sin opinión	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante	Total respuestas
Rendir cuentas hacia la sociedad	0	3 4,2%	4 5,6%	22 31,0%	42 59,2%	71 100%
Proporcionar información al Parlamento y a altos directivos políticos	0	5 7,0%	19 26,8%	29 40,8%	18 25,4%	71 100%
Hacer propuestas concretas de mejora de gestión	0	2 2,9%	4 5,7%	22 31,4%	42 60,0%	71 100%
Cumplir con requerimientos formales	0	8 11,3%	16 22,5%	35 49,3%	12 16,9%	71 100%
Proporcionar información a organismos financiadores	0	3 4,3%	11 15,7%	30 42,9%	26 37,1%	70 100%
Ayudarnos a aprender del pasado para ser más eficaces en el futuro	1 1,4%	2 2,8%	3 4,2%	16 22,5%	49 69,0%	71 100%
Quedar bien con los donantes o con organizaciones internacionales	3 4,2%	17 23,9%	19 26,8%	25 35,2%	7 9,9%	71 100%
Aportar información relevante para tomar decisiones	0	1 1,4%	4 5,6%	21 29,6%	45 63,4%	71 100%
Controlar la utilización de los recursos	0	0	7 9,9%	31 43,7%	33 46,5%	71 100%
Confirmar decisiones ya tomadas	3 4,2%	3 4,2%	13 18,3%	28 39,4%	24 33,8%	71 100%
Ayudarnos a repensar conceptos y modos de intervención	0	2 2,8%	8 11,3%	21 29,6%	40 56,3%	71 100%
Auditar a los organismos ejecutores y asociados	0	5 7,0%	16 22,5%	30 42,3%	20 28,2%	71 100%

10. Indique por favor cuál es, en su opinión, la importancia de la evaluación en la Cooperación Española para...

Opciones	Sin opinión	Nada importante	Poco importante	Importante	Muy importante	Total respuestas
Ayudar a otras organizaciones, especialmente en países socios, a mejorar sus programas de desarrollo	0	5 7,0%	9 12,7%	32 45,1%	25 35,2%	71 100%
					<i>Respuestas</i>	71
					<i>Omisiones</i>	0

Comentarios (7)

- Saber auto evaluarse con criterios objetivos, no político o de intereses... y que todas las acciones, proyectos programas, etc. contengan auto evaluación y poder al mismo tiempo evaluarla, es decir, evaluación de la autoevaluación. Reiterativo pero entiendo que en muchos casos es eficaz.
- Se trata de opinión sobre la importancia que debería tener, no la que tiene actualmente.
- La discontinuidad de enfoques y la planificación de corto plazo en la cooperación española hace ineficaz su política de evaluación.
- Trabajar con diversos departamentos de AECID.
- Resaltar la importancia de la rendición de cuentas que posibilite a la organización el poder de comunicar, implementar, monitorear y mejorar todos aquellos compromisos asumidos para asegurar la calidad y la mejora en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios o personas asistidas. Incluyendo: medios de verificación, identificando compromisos, referencias a Normas, documentos específicos de procesos de participación, guías, entrevistas con población afectada, acuerdos con socios, registros, informes de capacitación de personal, procedimientos de gestión de reclamaciones con compensación de seguridad, Principios, canales de contacto, Procedimientos operativos de información, recepción y tratamiento de reclamaciones, capitalización, registro e información, *whistle blowing* o sistema de denuncias-*advocacy*.
- Las evaluaciones de proyectos o convenios de ONGD, sirve para el personal técnico de la ONGD implicados en el proyecto, pero creo que para poco más. Mi sensación es que los donantes no les hacen mucho caso, en general.
- He puesto para qué creo que es importante la evaluación, no el uso real que se da a las evaluaciones.

11. ¿Conoce usted evaluaciones relevantes para su trabajo realizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en los últimos cinco años?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	66,2%	47
No	33,8%	24
	<i>Respuestas</i>	71
	<i>Omisiones</i>	0

Nota: la pregunta 11 contenía una regla lógica. La respuesta "No" generaba finalización de la encuesta (contabilizándose entonces como "omisiones" en las preguntas 12 a 26). La respuesta "Sí" habilitaba las preguntas 12 a 26.

Consideraciones generales sobre utilidad de la evaluación

12. Señale por favor qué tipo de evaluación conoce y ha utilizado para su trabajo (múltiples respuestas posibles)

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Evaluaciones de proyectos o programas	86,4%	38
Evaluaciones de país	54,5%	24
Evaluaciones temáticas, sectoriales o de estrategias	65,9%	29
Evaluaciones de acciones de ayuda humanitaria	18,2%	8
Evaluaciones de instrumentos de cooperación	31,8%	14
Evaluaciones de políticas	15,9%	7
Otro tipo de evaluación (evaluación de marco de asociación; síntesis MAP; evaluaciones de proyectos educativos-capacitación y culturales; mi trabajo diario no tiene evaluación, o por lo menos yo no he tenido conocimiento de ello)		4
	<i>Respuestas</i>	44
	<i>Omisiones</i>	27

13. En general, ¿qué tan útiles han sido las evaluaciones que conoce para su trabajo?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sin opinión	2,3%	1
Poco útiles	2,3%	1
Moderadamente útiles	31,8%	14
Bastante útiles	45,5%	20
Muy útiles	18,2%	8
	<i>Respuestas</i>	44
	<i>Omisiones</i>	27

Comentarios (22):

- Unas veces por el objeto evaluado; otras, por la demostración sobre las posibilidades de los instrumentos de evaluación.
- No creo que sea la persona más indicada, porque mi trabajo entiendo que no se puede evaluar en los mismos términos. Desde fuera, a veces tengo la sensación que no se evalúa correctamente, que se especifica en las evaluaciones lo que se quiere leer en ellas, falta en ocasiones rigor y en otras se excede. Solo es mi opinión.
- Han sido un elemento de trabajo para las evaluaciones a realizar por el Gobierno de Canarias.
- Documento de consulta.
- Cuando se han realizado observaciones a las evaluaciones no han sido tenidas muy en cuenta, por lo que acaba siendo una pérdida de tiempo poco útil.
- El tiempo disponible es limitado por lo que la síntesis, sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas en general para los diferentes tipos de evaluación resultaría útil y práctico.
- Se han identificado vacíos en la formulación de los programas y propuestas. Se ha logrado identificar los indicadores que no han logrado armonizarse con indicadores de líneas transversales

(género, gobernanza y medio ambiente). Se ha iniciado un trabajo coordinado en la formulación de plan de acción de mejoras relacionadas a las evaluaciones.

- Cuanto más concretas más útiles (ejemplo, evaluación de proyectos).
- Las evaluaciones dependen de los contextos particulares en la que los programas/proyectos se desarrollan.
- Ayudan a tomar decisiones y aprendizaje organizacional, formación personal.
- Algunas tienen una utilidad relativa, conclusiones muy generales o muy obvias.
- Un sistema de evaluaciones de calidad es de gran utilidad por el mero hecho de tener como objetivo el mejorar de forma permanente su desempeño para con los diferentes grupos involucrados y en primer lugar para las personas afectadas o titulares de derechos de las intervenciones.
- Han permitido reorientar actuaciones previas y facilitado la toma de decisiones.
- En uno de los casos, no fueron aplicadas las conclusiones de la evaluación a la continuidad del programa evaluado. En la otra, a un proyecto, no hubo opciones para implantar otro proyecto similar al que aplicarle las lecciones aprendidas pero sirvió para "justificar" con más rigor lo ejecutado.
- Las evaluaciones de Programas nos han permitido poder tomar decisiones sobre la continuidad del Programa y el cómo de su continuidad.
- Creo que las conclusiones de las mismas han sido de utilidad en el aprendizaje institucional así como en la definición de los programas.
- Entre otros puntos, permite tener una visión externa y objetiva de lo realizado (evaluado), permitiendo tomar decisiones técnicas, contando con información de apoyo.
- Muy importantes para la planificación de estrategias y políticas.
- Las evaluaciones han servido de fuente de información sobre el impacto de los proyectos y programas de cooperación llevados a cabo en un país durante un determinado periodo de tiempo, lo que me ha permitido tener un conocimiento más profundo de los pros y contras de los diferentes instrumentos de cooperación.
- Han puesto de manifiesto puntos de mejora y han servido para visibilizar problemas que ya conocíamos y situarlos en la agenda.
- Aportan mucha información analizada y valorada a la que de otra forma no tendría acceso.
- Las hemos utilizado de manera consultiva pero no para un fin concreto.

14. ¿Ha variado, en su opinión, la calidad de las evaluaciones realizadas en los últimos años?		
Opciones	Porcentaje	Frecuencia
No lo sé	46,7%	21
Han mejorado el nivel de calidad	35,6%	16
Han mantenido el nivel de calidad	17,8%	8
Han perdido calidad		0
	<i>Respuestas</i>	45
	<i>Omisiones</i>	26

Comentarios (16):

- No me siento capaz de ofrecer una visión tan de conjunto. En mi experiencia depende, entre otros factores, especialmente de la formulación original (del proyecto, programa, plan...) y de la calidad profesional del equipo evaluador.
- Por el momento no he oído nada nuevo ni tampoco he visto nada nuevo publicado que resultara relevante en éste ámbito.
- Se ha ido perfeccionando la metodología.
- Por lo menos desde que he interactuado con ellas.

- Se ha contado con un equipo de especialistas con amplia experiencia en el tema, adicionalmente se cuenta con el acompañamiento de la AECID OTC para una mejor comprensión de los temas.
- En los tres últimos años se ha hecho un mayor énfasis en las evaluaciones, pero pareciera que obedeciera a un mecanismo de rendición de cuentas que a una herramienta para mejora de los procesos.
- Han cambiado el enfoque hacia el aprendizaje y toma de decisiones. Antes eran más para auto-justificarse.
- De 2007 en adelante ha habido mejor orientación para la gestión y elementos de calidad de las evaluaciones.
- Es difícil contestar pues la naturaleza del objeto de evaluaciones ha cambiado (i.e., hay más evaluaciones sobre procesos, estrategias, etc.), y se trata de algo que metodológicamente es más difícil con lo cual la calidad no ha cambiado tanto aunque el desafío es mayor que antes.
- Han ido ganando en calidad a lo largo de estos años al establecerse como un trabajo importante y relevante hacia la mejora de la eficacia y calidad de la ayuda.
- En las consultadas por mí el nivel no era de excelencia y mantenía formatos y contenidos un poco arcaicos.
- Creo que esto es debido a la escasa cultura de la evaluación existente en la AECID que provocaba que el nivel de exigencia no fuera el deseado.
- Hay un Plan bianual de evaluaciones que permite planificar a los técnicos en cuanto al trabajo que se va a desarrollar. También ha mejorado el plan de comunicación de evaluaciones.
- La gran mayoría han mejorado su calidad y por ello, la utilidad posterior de la misma, aunque se han realizado algunas, las menos, con una calidad muy deficiente que no han aportado nada simplemente ha sido una sistematización de acciones sin ninguna capacidad de análisis.
- Porque la AECID ha dado más importancia a este tema en el ciclo de los proyectos y programas de cooperación.
- Hasta el momento no contamos con criterios claros para determinar la calidad de las evaluaciones. No he leído suficientes evaluaciones como para poder responder con rigor.

15. Señale su acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, relativas a las evaluaciones que conoce

Opciones	No aplica o sin opinión	Nada de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total respuestas
Las evaluaciones me han ayudado a gestionar mejor intervenciones a mi cargo	3 6,8%	1 2,3%	13 29,5%	20 45,5%	7 15,9%	44 100%
Las evaluaciones han sido útiles para transmitir mensajes del terreno a la sede	2 4,5%	4 9,1%	17 38,6%	19 43,2%	2 4,5%	44 100%
Las evaluaciones han servido para que los políticos conozcan lo que sucede en niveles operativos	4 9,1%	17 38,6%	16 36,4%	6 13,6%	1 2,3%	44 100%
Las evaluaciones me han ayudado a tomar decisiones importantes de manera informada	3 6,8%	1 2,3%	13 29,5%	18 40,9%	9 20,5%	44 100%
Las evaluaciones me han hecho revisar pre-conceptos y re-pensar nuestra manera de cooperar	2 4,7%	3 7,0%	10 23,3%	22 51,2%	6 14,0%	43 100%
Las recomendaciones de las evaluaciones han sido poco realistas	3 6,8%	17 38,6%	20 45,5%	4 9,1%	0 0,0%	44 100,0%
Las evaluaciones han sido oportunas para tomar decisiones porque han sido realizadas en un buen momento	2 4,5%	4 9,1%	21 47,7%	13 29,5%	4 9,1%	44 100%
Las evaluaciones han sido interesantes pero poco útiles desde un punto de vista práctico	2 4,5%	14 31,8%	17 38,6%	8 18,2%	3 6,8%	44 100%
Las evaluaciones han confirmado lo que ya sabía	3 7,1%	10 23,8%	16 38,1%	10 23,8%	3 7,1%	42 100%
Las evaluaciones han sido más útiles para las organizaciones asociadas que para la propia Cooperación Española	9 20,5%	16 36,4%	16 36,4%	3 6,8%	0 0,0%	44 100%
La mayor parte de los usuarios posibles de la evaluación desconocen su existencia	2 4,5%	6 13,6%	18 40,9%	12 27,3%	6 13,6%	44 100%

15. Señale su acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, relativas a las evaluaciones que conoce

Opciones	No aplica o sin opinión	Nada de acuerdo	Medianamente de acuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	Total respuestas
Las evaluaciones han servido para convencer a escépticos sobre la importancia de la cooperación	5 11,4%	22 50,0%	12 27,3%	4 9,1%	1 2,3%	44 100%
El hecho de participar en el proceso de evaluación ha significado un aprendizaje para quienes hemos estado implicados	4 9,1%	0 0,0%	3 6,8%	19 43,2%	18 40,9%	44 100%
<i>Respuestas</i>						44
<i>Omisiones</i>						27

16. ¿Hasta qué punto los siguientes factores podrían facilitar la utilización de la evaluación para su trabajo?

Opciones	Sin opinión	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Total respuestas
Consulta previa sobre mis necesidades de información para incluirlas en los términos de referencia de la evaluación	3 7,0%	1 2,3%	1 2,3%	27 62,8%	11 25,6%	43 100%
Posibilidad de discutir los avances y resultados preliminares de la evaluación con el equipo durante el proceso	1 2,3%	1 2,3%	3 7,0%	25 58,1%	13 30,2%	43 100%
Posibilidad de proporcionar comentarios al informe preliminar de la evaluación, antes de su finalización	1 2,3%	1 2,3%	5 11,6%	22 51,2%	14 32,6%	43 100%
Realización de un taller de evaluación con todas las partes interesadas para discutir los resultados con el equipo	0	1 2,4%	2 4,8%	14 33,3%	25 59,5%	42 100%
Brevidad del informe final	0	1 2,3%	7 16,3%	16 37,2%	19 44,2%	43 100%
Funcionamiento efectivo del Comité de Seguimiento	1 2,3%	2 4,7%	4 9,3%	25 58,1%	11 25,6%	43 100%
Explicación exhaustiva de la metodología de evaluación en el informe final	0	4 9,3%	12 27,9%	23 53,5%	4 9,3%	43 100%

16. ¿Hasta qué punto los siguientes factores podrían facilitar la utilización de la evaluación para su trabajo?

Opciones	Sin opinión	Nada	Poco	Bastante	Mucho	Total respuestas
Si lee esta línea marque "Bastante"	0	0	0	43 100%	0	43 100%
Inclusión en el informe final de lecciones aprendidas aplicables en otros contextos	0	2 4,7%	4 9,3%	18 41,9%	19 44,2%	43 100%
Indicación clara en el informe final de las recomendaciones que se dirigen a mi unidad o departamento	0	1 2,3%	4 9,3%	15 34,9%	23 53,5%	43 100%
Preparación de un documento divulgativo de una o dos páginas con los principales resultados de la evaluación	0	1 2,3%	2 4,7%	12 27,9%	28 65,1%	43 100%
Existencia de un procedimiento formal para dar una respuesta a la evaluación	1 2,4%	2 4,8%	6 14,3%	22 52,4%	11 26,2%	42 100%
Existencia de un procedimiento formal para dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación	1 2,3%	1 2,3%	5 11,6%	15 34,9%	21 48,8%	43 100%
<i>Respuestas</i>						43
<i>Omisiones</i>						28

Experiencia personal en una evaluación

17. Indique brevemente el objeto de la evaluación en la que ha estado implicado/a

Respuestas (36)

- Evaluación intermedia MAP El Salvador.
- Evaluación País.
- Evaluación Programa Masar.
- Yo no estoy implicada en ninguna evaluación. Aunque creo que debería de estarlo junto con todo el personal que trabaja en cooperación en los distintos órdenes. No sólo hay que evaluar las acciones, también hay que evaluar a las personas en sus diferentes ámbitos de actuación, es decir, directivos, técnicos (archivo), administrativos, auxiliares, subalternos, etc. Así la evaluación sería completa.
- De proyectos y de la Comisión Mixta.
- Senegal.
- Evaluaciones de medio término.
- Evaluación intermedia Asistencia Técnica Cooperación Sur-Sur en acuicultura (multilateral).
- Evaluación intermedia de los programas SLV 01 y 41 V.
- Evaluación APPD en Perú.
- Evaluación intermedia convenio salud.
- Evaluación estratégica de las actuaciones de la ACCD el en ámbito de la salud en Mozambique, para el período comprendido entre 2007 y 2010 (segundo plan director de la cooperación catalana).
- Programas de la unidad que dirijo.

- Evaluación del Marco de Asociación Ecuador –España.
- Evaluación MAP Bolivia.
- Programa Araucaria XXI.
- Evaluación de un proyecto de incrementar la resiliencia de los habitantes de una cuenca en Guatemala.
- Evaluación de impacto del Programa Comayagua Colonial.
- Evaluación intermedia del MAP.
- Evaluación del PAS Salud de AECID.
- Ayuda humanitaria y cooperación triangular.
- Varias evaluaciones finales de proyectos de ONGD de desarrollo e intermedias de convenios de ONGD en terreno.
- Evaluación de Convenio AECID en Mauritania.
- Evaluación escuela taller Cidade Velha (Cabo Verde).
- Programa de Fortalecimiento Institucional en Mozambique.
- Evaluación sobre la aplicación del enfoque de resiliencia en Níger.
- Senegal descentralización.
- Toma de decisiones y argumentos para incluir en la revisión y actualización de una estrategia de la CE.
- Evaluación de una política pública de un ministerio.
- Evaluación rendimientos de calidad de organismos internacionales.
- ONGD/OOII/PAS.
- Evaluación de resultados, sostenibilidad, pertinencia, alineación, etc. de la acción o intervención de cooperación.
- Convenio ONGD.
- Evaluación del MAP de Ecuador.
- Evaluación ex post de la política de cooperación de una Comunidad Autónoma en un país y en un sector.
- Evaluación de un instrumento

Respuestas 36

Omisiones 35

18. ¿De qué manera ha estado implicado/a en la evaluación? (múltiples respuestas posibles)

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Fui parte del equipo responsable del proyecto/programa/instrumento evaluado	30,6%	11
Fui miembro del Comité de Seguimiento	41,7%	15
Fui entrevistado/a por el equipo de evaluación	55,6%	20
Formé parte del equipo de evaluación	11,1%	4
Contribuí a la organización de la misión de evaluación	22,2%	8
Hice comentarios al informe borrador de la evaluación	55,6%	20
Participé en talleres de discusión de resultados de la evaluación	44,4%	16
Tuve la responsabilidad de aplicar algunas recomendaciones de la evaluación	36,1%	13

Otro (como mucho habré pasado documentación relativa a las necesidades de evaluación; formé parte del comité de formulación de Plan de Acción de mejoras; valoración coordinada de los TdR y de los equipos evaluadores; fui miembro del Comité de Gestión)	4
<i>Respuestas</i>	36
<i>Omisiones</i>	35

19. ¿Ha sido utilizada la evaluación para informar alguna decisión importante vinculada con el objeto de la evaluación (proyecto, programa, instrumento, país)?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	53,8%	21
No	20,5%	8
No lo sé	25,6%	10
<i>Respuestas</i>		39
<i>Omisiones</i>		32

Comentarios (18):

- Sí, sirvió para repensar y reorientar las prioridades geográficas y sectoriales.
- En el ámbito del archivo he visto que sí se ha utilizado los informes de resultados de evaluaciones al objeto de mejorar la gestión de la actividad.
- Procedimientos de gestión de proyectos.
- No se han tenido en cuenta las observaciones planteadas.
- Reorientación plan de trabajo, organización, medios y presupuesto de forma realista.
- Información de resultados de la evaluación a siguiente nivel político de seguimiento de programas.
- Se ha informado a los órganos de la universidad de la misma.
- Las recomendaciones fueron empleadas en la elaboración del nuevo Marco de Asociación.
- Para revisar la ayuda de la ONG Suiza de cara a su siguiente plan operativo en Guatemala.
- Para la continuidad de la política municipal de desarrollo a través de la gestión urbana.
- Todavía no se ha cerrado el proceso que se ha demorado demasiado.
- Modificaciones sustanciales en la ejecución del convenio a medio plazo o lecciones aprendidas para proyectos de la misma organización, en el mismo sector y en el mismo país para mejora de la ejecución siguiente.
- Al menos ha servido para reflexionar en la evolución del convenio.
- Se utilizará para la negociación de un nuevo acuerdo.
- Para reformular la segunda fase del proyecto evaluado.
- Ha servido para que la dirección de la OTC-AECID tomara una decisión sobre la continuidad de la acción y de la metodología de ejecución de la misma.
- Se ha tenido en cuenta en la elaboración del nuevo MAP.
- Estamos todavía en la última fase del proceso de evaluación, pero los resultados van a ser utilizados para la revisión de un instrumento.

20. ¿Ha sido utilizada la evaluación para informar alguna decisión más allá del propio objeto de la evaluación?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	30,8%	12
No	30,8%	12
No lo sé	38,5%	15
<i>Respuestas</i>		39
<i>Omisiones</i>		32

Comentarios (8):

- Proporcionó insumos para los instrumentos de planificación.
- Como he dicho antes desde el archivo he visto pero en el caso de Organismos Internacionales.
- Hay medidas que se han tomado en la programación y gestión de la OTC Ecuador que se derivan de las recomendaciones de la evaluación.
- Diseñar programas nacionales apoyados por la AECID y del propio Programa de Patrimonio.
- Decisiones sobre contratación de personal adscrito al proyecto.
- Nuevo acuerdo y subvenciones.
- Para la estrategia sobre política multilateral.
- Ha servido para que la dirección de la AECID tomara una decisión sobre la financiación de futuras acciones con el beneficiario o las contrapartes de la acción o intervención evaluada.

21. ¿Ha confirmado la evaluación alguna línea de acción pre-existente o decisión tomada con anterioridad?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	59,0%	23
No	15,4%	6
No lo sé	25,6%	10
	<i>Respuestas</i>	39
	<i>Omisiones</i>	32

Comentarios (11):

- Se ha constatado la evolución de algún problema.
- Ha confirmado que el programa no ha involucrado de manera suficiente a los beneficiarios según los resultados previstos, ni ha mejorado la coordinación y comunicación entre los diferentes actores a nivel regional y nacional.
- Establecimiento de necesidades vinculadas con la ejecución del programa.
- La vinculación de medio ambiente al potencial de desarrollo.
- Sí, sobre todo la pertinencia que tenía el trabajar en los sectores realmente identificados e incluidos en el MAP, entre otras cosas.
- Escasa apropiación de las contrapartes.
- En los últimos años del programa 2013 y 2014 se tomaron decisiones sobre orientar el programa más a acciones sobre finanzas públicas y la evaluación confirma esta orientación.
- Sí, se ha confirmado acciones preexistentes.
- Cambios en la política de gestión por resultados por parte de la organización.
- Cuando el resultado de la evaluación ha sido positiva sobre impacto y resultados alcanzados por la línea de acción en la que se ha desarrollado el proyecto o programa de cooperación evaluado.
- Varios de los puntos de mejora detectados por la evaluación se corresponden con debilidades estructurales que ya eran conocidas. Algunas decisiones de cara al nuevo MAP ya estaban tomadas antes de la evaluación y se vieron respaldadas por ella.

22. ¿Ha sido considerada la evaluación para revisar una estrategia o método de actuación?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	52,6%	20

No	21,1%	8
No lo sé	26,3%	10
	<i>Respuestas</i>	38
	<i>Omisiones</i>	33

Comentarios (16):

- Incorporación de todos los actores de la Cooperación española en terreno al proceso de implementación del MAP.
- Sí, sirvió para repensar y reorientar las prioridades geográficas y sectoriales.
- Comisión Mixta.
- La necesidad de priorizar el fortalecimiento de los pequeños acuicultores y de elaborar manuales, formar y establecer protocolos operativos; contar con una estrategia de salida, etc.
- La estrategia de cooperación con Ecuador.
- Se estaba realizando un programa sobre cambio climático con base en aportes del programa Araucaria XXI pero no sé si se formalizó el programa.
- Para revisar la ayuda de la ONG Suiza de cara a su siguiente plan operativo en Guatemala.
- Revisión del Programa Comayagua Colonial.
- Actualmente, después de la evaluación se discute sobre la pertinencia de mantener o no activos algunos de los instrumentos de cooperación usados para poner en marcha las intervenciones concretas de programas y proyectos del MAP.
- Para AECID es un insumo para su enfoque estratégico en materia de sectores; sin embargo, tal y como se gestionó el proceso de evaluación, no se facilitó este objetivo por parte de los gestores del mismo.
- La ejecución del proyecto en sí.
- Sí, se está utilizando para rediseñar el nuevo programa.
- Para reorientar la segunda fase de la intervención en el mismo sector.
- Para la elaboración de una estrategia de priorización y concentración de organismos multilaterales.
- La evaluación ha servido para revisar la metodología de elaboración de los MAP.
- Es el objetivo, aunque estamos en proceso.

23. En su conocimiento, ¿ha sido la evaluación utilizada de algún modo por otra organización o institución?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	10,3%	4
No	25,6%	10
No lo sé	64,1%	25
	<i>Respuestas</i>	39
	<i>Omisiones</i>	32

Comentarios (4):

- Sí, las conclusiones y recomendaciones han sido tomadas en consideración por las entidades evaluadas para revisar sus actuaciones en el país.
- Al menos ha generado interés y se ha difundido a solicitud.
- No sé lo que hará el Gobierno contraparte.
- Además de lo ya señalado, al ser una evaluación conjunta, la evaluación sirvió para la rendición mutua de cuentas entre España y Ecuador, pero ignoro si esta rendición de cuentas se quedó en un plano formal.

24. ¿Ha generado su participación en la evaluación algún cambio en su manera de entender o realizar la cooperación?

Opciones	Porcentaje	Frecuencia
Sí	51,4%	19
No	37,8%	14
No lo sé	10,8%	4
	<i>Respuestas</i>	37
	<i>Omisiones</i>	34

Comentarios (15):

- Tanto las conclusiones como la propia participación en la evaluación generan aprendizajes.
- A tener mayor claridad y conocimiento sobre lo que no se debe hacer.
- Aspectos de índole conceptual e incorporación de los mismos en los procesos de formulación.
- Concienciarme de la necesidad de argumentar con datos y documentos las decisiones tomadas.
- Una mayor comprensión de los problemas y contratiempos que se suceden en la implementación de los proyectos y programas.
- Principalmente en mi manera de planificar y programar la cooperación.
- Ha reforzado mi convicción del medio ambiente como motor de desarrollo.
- Se han dejado de lado acciones que no estaban funcionando bien y se han potenciado otras.
- Mucho, aprendizaje, toma de decisiones.
- Sobre todo a la hora de entender cómo es y cómo debería ser la relación con los socios ejecutores en el marco de los diferentes instrumentos que actualmente están vigentes.
- Sobre todo, me ha generado muchas dudas sobre los procedimientos utilizados para gestionar los procesos de evaluación. El enfoque de SGCID me parece excesivamente ortodoxo, centrado en criterios formales de calidad de la evaluación y poco en asegurar la utilización de los hallazgos, recomendaciones, etc.
- La formación continua en el ámbito de la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo y humanitarios.
- Las evaluaciones siempre son útiles al menos para reflexionar sobre la necesidad de hacer buenas formulaciones.
- Creo que me ha servido para tener un mayor conocimiento de la eficiencia y eficacia de las acciones financiadas por la AECID y de los instrumentos y metodologías de implementación de dichas acciones o intervenciones de cooperación.
- Me ha dotado de más conocimientos.

25. ¿De qué manera han influido los siguientes factores en la utilización de los resultados de esta evaluación?

Opciones	Ha obstaculizado la utilización	No ha tenido influencia	Ha facilitado la utilización	N/C	Total respuestas
El momento en que se presentaron los resultados de la evaluación	4 10,5%	7 18,4%	17 44,7%	10 26,3%	38 100%

25. ¿De qué manera han influido los siguientes factores en la utilización de los resultados de esta evaluación?					
Opciones	Ha obstaculizado la utilización	No ha tenido influencia	Ha facilitado la utilización	N/C	Total respuestas
<u>Comentarios (4):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • Está pendiente la presentación de la evaluación al siguiente nivel –político. • Se previó de antemano para poder ser utilizada. • La firma del nuevo MAP se atrasó para poder contar con la evaluación. • Todavía no se ha concluido la evaluación, pero el hecho de haber planificado la evaluación y la revisión del instrumento de manera concatenada creo que va a garantizar la utilidad de los resultados. 					
La calidad profesional del equipo de evaluación	2 5,3%	9 23,7%	21 55,3%	6 15,8%	38 100%
<u>Comentarios (4):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • Tendría que facilitarlo pero hubo grandes discrepancias con SGCID. • Creo que debería haber equipos evaluadores con perfiles afines al tema de la evaluación con suficiente calidad. • Era la primera vez que el equipo hacía una evaluación de este tipo y se notó, pero no podría decir que ello obstaculizara o facilitara la utilización, sino que tuvo más que ver con la calidad del informe. • Aunque todavía no tenemos los resultados finales, elegimos una consultora que no procedía del mundo de la cooperación y creímos que eso podría ser un plus, pero nos estamos encontrando con dificultades de "entendimiento". 					
La claridad y calidad del informe de evaluación	4 10,5%	5 13,2%	24 63,2%	5 13,2%	38 100%
<u>Comentarios (2):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • El informe hacía uso de un lenguaje excesivamente engorroso y complejo. • Creo que es fundamental que los informes sean claros y concisos (y existe cierta tendencia a informes largos y densos) 					
La pertinencia y aplicabilidad de las recomendaciones de la evaluación	1 2,6%	8 21,0%	24 63,2%	5 13,2%	38 100%
<u>Comentarios (1):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • Para mí el objetivo real de la evaluación nunca fue claro, con lo cual da igual qué recomendaciones incluía; se mejoraron con la interacción con el Comité de Seguimiento, pero aun así mi impresión es que de antemano no había gran interés en la evaluación por parte de los usuarios principales. 					
La metodología de evaluación	3 8,1%	14 37,9%	11 29,7%	9 24,3%	37 100%
<u>Comentarios (2):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • Al final considero que el objetivo tenía un grado muy bajo de evaluabilidad, con lo cual las exigencias superaron lo que se podría esperar. • La metodología no fue tan relevante para el uso, pero sí para la calidad y credibilidad de la evaluación. 					
La credibilidad de las conclusiones de la evaluación	3 7,9%	8 21,0%	21 55,3%	6 15,8%	38 100%
<u>Comentarios (1):</u>					
<ul style="list-style-type: none"> • Ocurre como con la calidad del equipo. Una mayor calidad del informe le habría dado más credibilidad y habría permitido afinar más las conclusiones y recomendaciones. 					

25. ¿De qué manera han influido los siguientes factores en la utilización de los resultados de esta evaluación?

Opciones	Ha obstaculizado la utilización	No ha tenido influencia	Ha facilitado la utilización	N/C	Total respuestas
La capacidad de la evaluación para dar respuesta a las preguntas más importantes <u>Comentarios (1):</u>	1 2,7%	6 15,8%	24 63,2%	7 18,4%	38 100%
<ul style="list-style-type: none"> Aunque la pregunta clave sobre los resultados sólo pudo responderse a medias, entre otras cosas por falta de datos provenientes de un seguimiento sistemático. 					
La participación de los implicados en todo el proceso de evaluación	0	7 18,4%	24 63,2%	7 18,4%	38 100%
La presión política para tomar en consideración a la evaluación <u>Comentarios (3):</u>	6 15,8%	14 36,8%	6 15,8%	12 31,6%	38 100%
<ul style="list-style-type: none"> No se ha observado presión política. No había ninguna. La evaluación fue acordada por la Comisión Paritaria y se le dio un claro apoyo institucional. 					
Otro factor (especificar): la consideración de la evaluación como un instrumento al margen del propio proyecto	1 100%				1 100%
				<i>Respuestas</i>	38
				<i>Omisiones</i>	33

26. Con base en su experiencia, por favor añada cualquier consideración adicional que considere pertinente acerca de las razones que pueden facilitar o impedir el uso efectivo de las evaluaciones para la mejora de las intervenciones de la Cooperación Española.

Respuestas (15)

- Sean claras, precisas y concisas.
- Yo no tengo experiencia en este campo. No obstante creo que son necesarias las evaluaciones para mejorar las intervenciones de la Cooperación Española.
- Dependen de la calidad y experiencia de los equipos de evaluación y la necesidad de tener en cuenta las observaciones realizadas desde terreno (no se da siempre).
- La vinculación de forma oficial entre el informe de evaluación y la presentación al nivel político del programa.
- El conocimiento del contexto país y del sector a evaluar. El momento de la evaluación intermedia.
- El que la información esté bien sistematizada y sea de fácil lectura (tiempo y formato) facilita el uso efectivo.
- Cultura organizacional de aprendizaje. Activa gestión del conocimiento.
- La decisión sobre qué evaluar debe estar mejor fundada, sobre todo con relación a su utilidad.
- La falta de tiempo y de organización es un impedimento al uso efectivo de las evaluaciones.

Normalmente no se las lee casi nadie. Son más efectivas las evaluaciones intermedias de Convenio porque se realizan durante la vida del mismo y por lo tanto hay personal y recursos para tomarlas en cuenta. En las evaluaciones finales o ex post ya se ha dado la desbandada de recursos, por eso creo que sirve sobre todo para los técnicos responsables de la misma, pero que sus conclusiones y recomendaciones no llegan a tomarse en cuenta de manera formal.

- Deben/deberían ser requisito para nuevas acciones similares, o en el mismo sector, o en el mismo programa, al menos.
- Accesibilidad de las mismas. Documentos ágiles que permitan rápidamente realizar una consulta.
- Cuando el informe de resultados no se ajusta con concreción a las preguntas formuladas.
- Debería hacerse más difusión de los resultados de las evaluaciones y más pedagogía al respecto.
- Creo que la eficacia de las evaluaciones dependerá de la voluntad técnico-política de la Dirección de la AECID a la hora de tomar decisiones fundadas y coherentes con los análisis contenidos en las evaluaciones realizadas.
- La calidad del informe no siempre está relacionada con la utilidad de la evaluación, pero sin una calidad suficiente, ¿podemos asegurar que el informe nos está ayudando a hacer un buen uso de la información y de los análisis? ¿no corremos el riesgo de apoyarnos en valoraciones erróneas o de tomar en cuenta sólo lo que nos conviene? Sigue habiendo mucha confusión acerca de lo que puede aportar realmente una evaluación, lo que lleva a confundir las expectativas o a pedir una evaluación cuando en realidad se necesita otra cosa (no es una auditoría, ni un dictamen de experto ni una consultoría prospectiva ni puede sustituir a los sistemas de seguimiento, que son los que han de proporcionar gran parte de los datos). La falta de formación en la materia hace que no siempre se haya sido exigente en cuanto a la argumentación y sustentación metodológica de las conclusiones y eso ha generado también un "círculo vicioso" en el mercado de la consultoría para evaluaciones. Desde los niveles directivos se sigue prestando menos atención a las evaluaciones que desde los niveles técnicos.

<i>Respuestas</i>	15
<i>Omisiones</i>	56

Este y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespanola.es/es/publicaciones>