

**ANÁLISIS DE EVALUABILIDAD**  
**Evaluación de la Cooperación Internacional No**  
**Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa**  
**Rica 2010-2018**  
Trabajo Final de Máster

Máster en Evaluación de Políticas Públicas y Programas



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID

Madrid, 2021

Autora: Yolanda Soriano Segovia

Tutora: Victoria Sánchez Esteban

## Agradecimientos

**Agradezco a MIDEPLAN y a DEVAL** por su plena disponibilidad y amabilidad durante todo el proceso.

Ha sido realmente satisfactorio trabajar con equipos tan comprometidos con el potencial transformador de la evaluación, sus aportes metodológicos han inspirado gran parte de este trabajo.

**Agradezco a Red2Red** por brindarme la oportunidad de participar en un proceso de evaluación de tal envergadura. Trabajar junto con un equipo tan profesional, riguroso y motivado ha sido muy enriquecedor y ha reafirmado mis ganas de crecer profesionalmente en el sector de la evaluación.

**Agradezco especialmente a Victoria Sánchez** por el tiempo que ha dedicado desde el inicio a esclarecer mis dudas con una disposición y aptitud admirable.

Introducción .....	3
1. Marco analítico.....	4
1.1 Definición .....	4
1.2. Origen y evolución del Análisis de evaluabilidad .....	4
1.3 Objetivos del Análisis de evaluabilidad .....	8
1.4. Elementos que condicionan la evaluabilidad de un programa .....	9
1.5. Metodología para el análisis de evaluabilidad.....	11
2. Breve descripción del caso .....	15
2.1. Contexto de la evaluación.....	16
2.2. Mapa de actores críticos.....	17
3. Enfoque metodológico .....	20
3.1. Matriz de evaluación .....	23
3.2. Técnicas aplicadas .....	26
3.3. Limitaciones.....	26
4. Resultados del Análisis de Evaluabilidad.....	27
Calidad de la planificación y diseño .....	28
Calidad de la información .....	32
Implicación de <i>stakeholders</i> .....	36
Estrategia de evaluación prevista en la planificación .....	40
Recursos empleados .....	47
Análisis de evaluabilidad realizado por MIDEPLAN .....	49
Obstáculos de evaluabilidad encontrados en el proceso evaluativo .....	51
5. Conclusiones .....	53
6. Recomendaciones .....	54
7. Aprendizajes del proceso de elaboración del TFM .....	55
8. Bibliografía .....	56
Anexos.....	57

## Introducción

El presente documento ha sido desarrollado en el marco del trabajo final del Máster de Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. En él se desarrolla un análisis de la evaluabilidad de la Evaluación de Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica en el periodo que abarca desde el 2010 al 2018.

El trabajo presenta una clara peculiaridad al implementar un análisis de evaluabilidad sobre una evaluación que ya ha sido ejecutada. La razón que fundamenta esta propuesta es la de contribuir a generar la reflexión y el debate, conjugando una doble mirada sobre un mismo proceso: el análisis sobre los elementos clave para la evaluabilidad en su estado anterior al inicio de la evaluación y el análisis de los efectos que estos elementos han tenido en el desarrollo del proceso.

La evaluación de la Cooperación Internacional no Reembolsable encargada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN) y apoyada por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEVAL) ha despertado un gran interés a nivel nacional e internacional por las siguientes razones:

- Es la primera evaluación temática conducida por la Unidad de Evaluación de MIDEPLAN.
- Es la primera vez que, en la región, se realiza una evaluación de la Cooperación Internacional desde el país receptor.
- Los temas centrales de la evaluación, biodiversidad y cambio climático, guardan una estrecha relación con la Agenda 2030.

Esta evaluación ha sido ejecutada por la consultora Red2Red.

El fin último de este trabajo es contribuir al fomento de la evaluación y, especialmente, al uso de la evaluación poniendo de relieve la importancia que tiene la fase de preparación de las evaluaciones no solo en términos de garantizar la evaluabilidad de los programas, sino también para implicar a los diferentes actores en el proceso, con el objetivo de que la evaluación responda a sus intereses y sea verdaderamente útil para mejorar la intervención.

El eje central del informe se estructura en los siguientes epígrafes:

1. Marco analítico: en el que se realiza una revisión por las diferentes propuestas metodológicas.
2. Breve descripción del caso: en el que se contextualiza a las instituciones y a los actores más representativos de la evaluación.
3. Enfoque metodológico: se presenta el diseño metodológico del análisis de evaluabilidad realizado, así como las técnicas utilizadas y las limitaciones encontradas.
4. Resultados: se presentan los principales hallazgos encontrados para cada uno de los cinco criterios/elementos de evaluabilidad y, además, se incluyen los obstáculos de evaluabilidad que tuvo que abordar el proceso de evaluación.

# 1. Marco analítico

## 1.1 Definición

El análisis de evaluabilidad (AE), también denominado por algunos autores “*evaluación de evaluabilidad*” (Merino, 2007) es un proceso metodológico que permite valorar si una intervención está en condiciones de ser evaluada adecuadamente. Partiendo de la afirmación de que *toda intervención pública es evaluable* (Wholey, 1979), el producto resultante de realizar un análisis de evaluabilidad no inhabilita en ningún caso la realización posterior de la evaluación, sino que más bien, emite un juicio sobre la conveniencia de poner en marcha un proceso evaluativo en un determinado momento.

Tanto si el juicio es positivo como si es negativo, el análisis de evaluabilidad arroja luz sobre los siguientes pasos a dar. En caso de que el juicio sea negativo, este análisis permite establecer las acciones necesarias para mitigar las condiciones que podrían perjudicar la evaluación, de manera que ésta pueda, posteriormente, desarrollarse con total garantía. En caso de que el juicio sea positivo, el análisis de evaluabilidad permitiría, además, orientar la evaluación al método que más se adecuó a las necesidades, condiciones y expectativas identificadas durante el análisis de evaluabilidad.

La traducción de “*evaluability assesement*” al español por “análisis de evaluabilidad” no ha estado exenta de cierta reticencia por parte de algunos autores, quienes han alertado de una desviación semántica del concepto alejándose de su carácter metodológico y complejo, en tanto que proceso convergente, a un concepto más sistemático y protocolario que podría asemejarse al de una herramienta rígida. En este sentido, el *Protocolo de Evaluabilidad para las políticas públicas en la comunidad foral de Navarra* define “análisis” de la siguiente manera: “*usamos deliberadamente el término análisis para hacer referencia a un examen más rápido y sencillo de la intervención que no implique un trabajo de mucho calado ni consuma muchos recursos, y que facilite al personal de la Administración Pública de Navarra, a quien va dirigido, la tarea de seguir los pasos previos a la puesta en marcha de cualquier tipo de evaluación de manera ágil y flexible (Protocolo de Evaluabilidad para las políticas públicas de la comunidad foral de Navarra, 2007, p.5).*

Como veremos en los siguientes apartados esta disyuntiva tan aparentemente formal del concepto, marcará dos enfoques metodológicos claramente diferenciados sobre el análisis de evaluabilidad.

## 1.2. Origen y evolución del Análisis de evaluabilidad

A finales de los años setenta Joseph Wholey y sus colegas del *Urban Institute* introdujeron por primera vez el Análisis de Evaluabilidad con el objetivo principal de maximizar los resultados de las evaluaciones que se estaban realizando en la Administración Pública estadounidense. Esta apuesta surgía en un momento en el que comenzaba a gestarse cierta desconfianza en torno a la utilidad de la evaluación ya que la Administración había invertido grandes cantidades de dinero en la implementación de evaluaciones de impacto de numerosos programas, pero sin embargo estas evaluaciones no estaban siendo tan aprovechadas como cabía esperar y, frecuentemente, los usuarios no consideraban que las evaluaciones proveyesen información útil.

Por su parte, los evaluadores también mostraban su frustración ante la dificultad añadida de evaluar programas en los que los objetivos no estaban claramente definidos ni satisfacían las expectativas de los diferentes actores implicados (*stakeholders*).

J. Wholey, con la publicación de su obra “*Evaluation: promise and performance*”, introduce el modelo de Análisis de evaluabilidad, compuesto por 8 etapas:

1. *Definir el programa a evaluar*
2. *Recopilar la información sobre el programa a través de la revisión documental y entrevistas a los actores implicados*
3. *Desarrollar el modelo del programa*
4. *Analizar en qué medida los actores implicados han identificado objetivos y actividades en términos medibles*
5. *Recopilar la información sobre la realidad del programa a través de la revisión documental y las visitas in situ*
6. *Sintetizar los hallazgos encontrados para definir la viabilidad de los objetivos del programa*
7. *Identificar las opciones para su evaluación y gestión*
8. *Presentar las conclusiones y recomendaciones para su gestión*

Fuente: Wholey (1979), traducido al español. Versión original en Anexo I

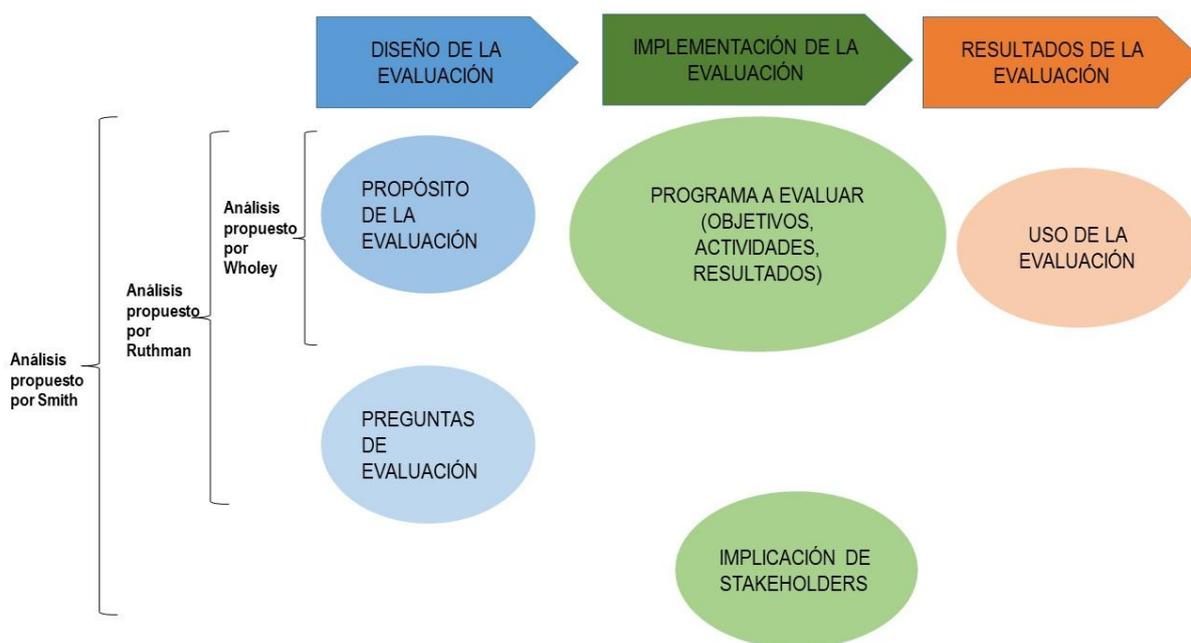
El propósito original del estudio de evaluabilidad fue determinar si la evaluación formativa era de ayuda a los administradores y a los que hacen política para mejorar la ejecución de sus programas. El estudio de evaluabilidad según Wholey, (1994, 2004) se enfoca, primero, en el análisis del programa para determinar si está estructurado en una forma que facilite la evaluación de su efectividad. Además, analiza el propósito de la evaluación y la viabilidad de la implementación.

En los años ochenta, otros autores como L. Ruthman y Smith realizan sus aportaciones al AE inicial propuesto por Wholey.

Ruthman amplía el modelo de análisis de evaluabilidad propuesto por Wholey y señala dos propósitos: analizar las características del programa (metas, objetivos, actividades) y valorar la viabilidad de alcanzar los propósitos de la evaluación. De acuerdo con su propuesta, el producto resultante del AE incluiría también las preguntas de evaluación y un estudio de viabilidad sobre la implementación de determinados procedimientos de evaluación. Otro de los aportes interesantes de Ruthman es la utilidad del AE para diseminar un programa e identificar aquellos componentes del programa con especial valor para la evaluación de manera que la evaluación pueda centrarse sólo en estos componentes redundando así en una mayor eficiencia del proceso evaluativo.

Posteriormente, Smith complementa el modelo de análisis de evaluabilidad poniendo el énfasis en dos cuestiones, a su juicio, esenciales para asegurar el éxito de la evaluación a realizar: la implicación de los stakeholders en el proceso y la identificación de la teoría del programa a evaluar. Es muy importante el matiz que aporta Smith al considerar el análisis de evaluabilidad como una herramienta en sí misma de gran utilidad tanto para valorar la evaluabilidad de los programas como para incrementarla.

Gráfico 1: Comparación del alcance de los modelos de evaluabilidad propuestos por Wholey, Ruthman y Smith



Fuente: Elaboración propia

De esta forma se puede afirmar que, a finales de los años ochenta, el Análisis de evaluabilidad se había convertido en un método de gran utilidad para la evaluación formativa, la planificación de programas y la gestión de los programas y políticas públicas.

A pesar del fuerte impulso con el que surgió el Análisis de evaluabilidad durante esa época, en los años noventa el modelo fue perdiendo relevancia al no ofrecer claridad sobre su metodología y sus resultados.

Afortunadamente, a principios de los 2000, el análisis de evaluabilidad ha vuelto a resurgir y las agencias de desarrollo han comenzado a implementarlo. Así pues, en 2003, Thurston y Potvin lo consideraron una herramienta útil para los programas sociales y pusieron el énfasis en su potencial para favorecer el cambio al ser un proceso participativo que favorece la incidencia de los *stakeholders* en el desarrollo de los programas.

Actualmente, el análisis de evaluabilidad forma parte de los instrumentos metodológicos de gestión y planificación de los organismos internacionales más importantes, quienes no sólo lo consideran útil para valorar el grado de evaluabilidad de un programa, sino también como un instrumento estratégico en términos de transparencia y buena gobernanza, ya que como sostiene Merino “¿qué puede ser más responsable para un decisor público que conocer las consecuencias de su acción a fin de asumir plenamente las consecuencias que se deriven de ella?” (Merino, 2007, p.17).

Tabla 1: Criterios de evaluabilidad definidos por los principales organismos internacionales.

INSTITUCIONES	CRITERIOS	FINALIDAD
Naciones Unidas	Garantía de mejora de gestión Garantía de imparcialidad	<i>Control gestor</i> <i>Control democrático</i>
BID	Transparencia Rendición de cuentas	Buena <i>gobernanza</i>
UNICEF	Impulso institucionalización evaluación en general	Proceso de cultura e institucionalización de la evaluación
UE	Eficiencia y Eficacia sobre utilidad y utilización	Gerencialista ( <i>management</i> )

Fuente: Merino,2007,19

Entre los autores españoles que han abordado el análisis de evaluabilidad, destaca la labor del profesor Alvira, quien en su obra "*Cuadernos de Metodología*" apuesta por un modelo de evaluabilidad fuertemente influenciado por Wholey en el que se distinguen tres componentes principales:

1. Identificación de la Teoría del Programa
2. Recogida de información in situ
3. Estudio de alternativas y toma de decisión

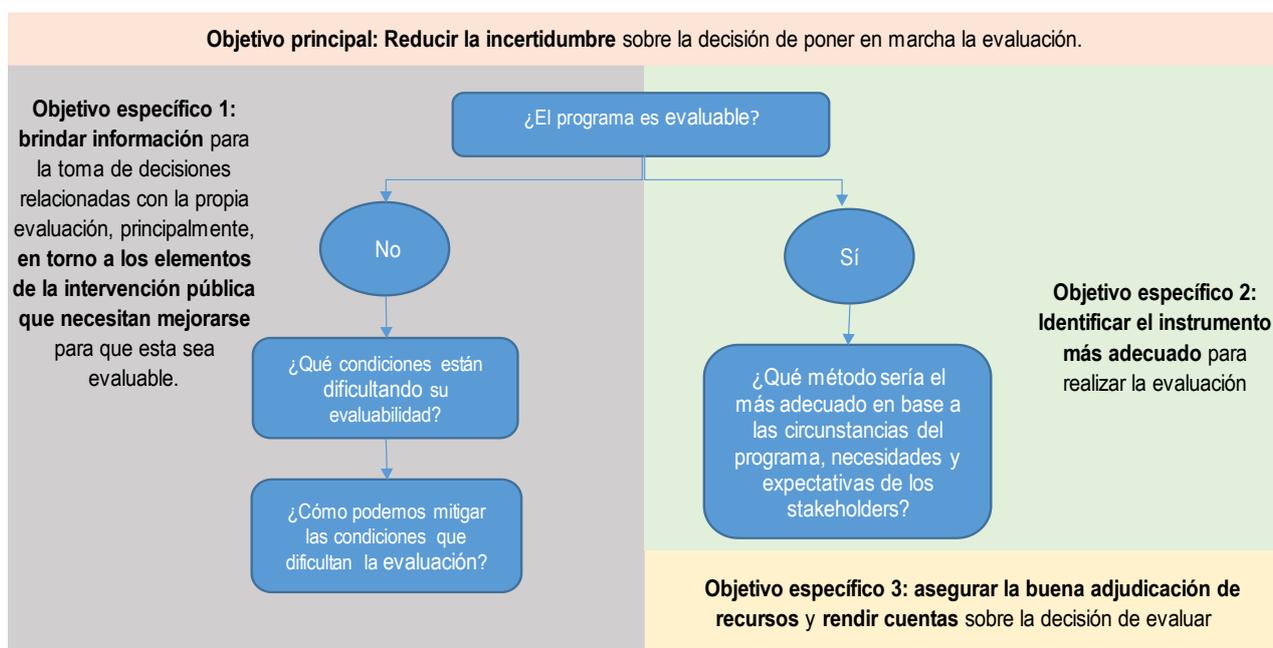
En palabras de Marisa Merino: "*El planteamiento metodológico de Alvira (...), proporciona rigor y sistematicidad para no hacer de la diagnosis de evaluabilidad un juicio aproximativo o intuitivo, garantizando con el modo de proceder el mayor grado de racionalidad respecto a dicho juicio.*"(Merino, 2007, p. 20).

### 1.3 Objetivos del Análisis de evaluabilidad

Los objetivos del AE han ido confeccionándose a lo largo de las últimas décadas incluyendo las diferentes contribuciones de los autores y organismos internacionales anteriormente citados, de manera que, en cierto modo, estos objetivos presentan un mayor grado de complejidad que en su origen. Esta complejidad se fundamenta en el proceso evolutivo que han ido experimentando los propios programas, objeto de evaluación, ya que como dice Stern: *“los objetivos de los programas se han ido haciendo cada vez más intangibles y esto ha planteado cada vez más problemas a los evaluadores”*. (Stern, 1996).

Tal y como se representa en el gráfico siguiente, el AE tiene un objetivo principal claramente definido que es valorar si un programa es o no evaluable en un momento determinado reduciendo así la incertidumbre sobre la decisión de poner en marcha la evaluación. En función de la respuesta a esta pregunta, surgen nuevas necesidades informativas a las que el análisis de evaluabilidad debe dar respuesta.

Ilustración 1: Esquema de objetivos del Análisis de Evaluabilidad



Fuente: Elaboración propia

El objetivo último del AE es asegurar una evaluación utilizable, en palabras de Merino: *“La experiencia muestra que las evaluaciones son costosas y demasiado largas en relación al uso que se hace de sus resultados. Las ventajas de la evaluabilidad deberían aportar información sobre los costes de la evaluación a realizar y sus limitaciones, ponderando si lo que se obtiene merece lo que se emplea”* (Merino, 2007, p. 21).

## 1.4. Elementos que condicionan la evaluabilidad de un programa

Para determinar en qué medida un programa o política pública es evaluable, es necesario prestar atención a determinados elementos que serán clave para garantizar que la evaluación de una intervención alcanza su máximo cometido y satisface las necesidades informativas de todos los actores implicados. Existe cierto consenso por parte de la mayoría de autores sobre *dónde poner el foco* a la hora de realizar un análisis de evaluabilidad y se pueden establecer cinco elementos principales:

Ilustración 2: Elementos que condicionan la evaluabilidad de un programa



Fuente: Elaboración propia

Esta compilación de elementos se ha realizado a partir de la revisión de las aportaciones de Merino (2007), el *Protocolo de evaluabilidad para las políticas públicas de la comunidad foral de Navarra* (2008), CIPPEC (2013), Casero (2017), *la Guía para el análisis de Evaluabilidad de los planes de carácter estratégico de la Junta de Andalucía* (2017) y la guía de evaluabilidad de MIDEPLAN (2017).

Si bien existe un factor común entre todas sus propuestas, no todos los elementos clave se plantean de la misma manera ni se desarrollan del mismo modo. Por citar algunos ejemplos: en el caso de *“Estrategia de evaluación prevista en la planificación de la intervención”* este elemento ha sido extraído literalmente de la propuesta de CIPPEC, mientras que en el Protocolo de Navarra se habla de *“Claridad de los propósitos de la evaluación”*. Por su parte, el modelo propuesto por Casero aglutina el elemento de estrategia de evaluación junto con la calidad del sistema de información *“Verificación de la existencia y accesibilidad a la información necesaria tanto en calidad como en cantidad, así como la existencia de un sistema de seguimiento orientado a la evaluación”* y la guía elaborada por la Junta de Andalucía no incluye entre sus elementos mención alguna a la estrategia de evaluación prevista por el programa o política pública.

En la tabla siguiente, se muestra el nivel de correspondencia entre los elementos de evaluabilidad propuestos en este trabajo y los elementos propuestos en las diferentes fuentes de información consultadas.

Tabla 2: Criterios de evaluabilidad incluidos en las propuestas revisadas

	Calidad del diseño y la planificación de la intervención	Calidad del Sistema de Información	Implicación de los <i>stakeholders</i>	Estrategia de evaluación de prevista en la planificación de la intervención	Recursos empleados
Protocolo de evaluabilidad de Navarra (2007)					
CIPPEC (2013)					
Casero (2017)					
Junta de Andalucía (2017)					
MIDEPLAN (2017)					

Fuente: Elaboración propia

Esta falta de unanimidad en la definición de los elementos clave del análisis de evaluabilidad persiste también a la hora de priorizar unos elementos sobre otros ya que los niveles de concreción tampoco parecen responder al mismo criterio y como veremos más adelante esta discrepancia es el inicio de la bifurcación entre las propuestas metodológicas de los diferentes autores.

No obstante, la Guía de Evaluabilidad elaborada por MIDEPLAN en 2017 tiene vocación de aunar las diferentes aportaciones (realizadas por la Comunidad foral de Navarra y USAID, principalmente) y ofrecer un modelo integral que permita, además, dimensionar los elementos en tres niveles: macro, meso y micro.

Ilustración 3: Niveles de la evaluabilidad



Fuente: Guía de Evaluabilidad: Orientaciones metodológicas para la evaluación de intervenciones públicas. MIDEPLAN, 2017, p. 8

Como podemos observar en el gráfico anterior, el nivel MACRO incluye la *Planificación de la intervención* y el *Contexto de la intervención*, distinguiendo así entre lo que es intrínseco de la evaluación y lo que es extrínseco. Estos ejes o macro-elementos, se subdividen respectivamente en un nivel MESO: *conceptualización de la intervención, información disponible de la intervención, actores e intereses en la evaluación y recursos disponibles para la evaluación*, que, como hemos visto, coinciden con los cuatro elementos citados anteriormente (comunes a las aportaciones de todos los autores) mientras que el elemento “*estrategia de la evaluación prevista en la intervención*” quedaría también fuera de la propuesta de MIDEPLAN. En último lugar, en el nivel MICRO, se encuentran las variables de los elementos citados.

Además, la matriz planteada por MIDEPLAN atiende a una lógica vertical de concreción que coincide con la propuesta de Merino: “*El análisis de evaluabilidad (...) responde a una lógica sistemática de “abajo arriba”, que irá reconstruyendo un proceso desde las acciones concretas del programa y sus resultados hasta su fundamento y objetivos específicos.*”

Teniendo en cuenta todo lo anterior, podemos afirmar también que una Teoría del Cambio correctamente diseñada y consensuada con los actores implicados puede ser el principal *input* de información para llevar a cabo un análisis de evaluabilidad sobre una intervención. Sin embargo, en la práctica, muchas de las intervenciones públicas todavía no disponen de una Teoría del Cambio correctamente fundamentada y es por eso que algunos autores conciben el proceso a la inversa, es decir, gracias al análisis de evaluabilidad se podría identificar de manera precisa la Teoría del Cambio del programa. Así lo recoge la Guía para el Análisis de evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico elaborada por la Junta de Andalucía:

*“Para muchos autores (Wholey, 1987; Smith, 1989; Kay y May, 1982) una teoría del cambio clara y bien articulada es uno de los principales resultados del análisis de la evaluabilidad y una de las condiciones fundamentales para considerar que una acción pública sea evaluable. Dicho de otra forma, cuando existe una teoría de la acción que está apoyada por la literatura, las evidencias o las buenas prácticas, el equipo de evaluación informará de que la acción tiene posibilidades de éxito y, así mismo, será evaluable.”*

## 1.5. Metodología para el análisis de evaluabilidad

Una vez se han definido los elementos o condiciones clave para valorar la evaluabilidad del programa, podemos proceder a analizarlos. En general, el proceso de análisis se desarrolla en 4 fases claramente definidas y que son el tronco común a todos los procesos evaluativos:

Ilustración 4: fases del análisis de evaluabilidad



Fuente: Elaboración propia

En relación al segundo paso “*la recopilación de la información*” la mayoría de los trabajos coinciden en la utilidad de hacer una revisión documental del programa para establecer un punto de partida. A partir de esa revisión, existe una clara divergencia entre los siguientes pasos a dar y las herramientas a utilizar para ello dando lugar a dos métodos claramente diferenciados: un método más técnico fundamentado en el uso de *check lists* y un método más indagatorio similar a una *evaluación cualitativa* que denominaremos en

adelante *evaluación de evaluabilidad*. A continuación, analizamos las principales características de cada método.

### 1.5.1. Criterios técnicos de evaluabilidad – el uso de las “check-lists”

Por regla general los “protocolos de evaluabilidad” que sugieren las Administraciones Públicas citadas (*Junta de Andalucía, Comunidad foral de Navarra*) proponen una revisión sistemática del estado de los elementos clave para considerar la evaluabilidad de una intervención en un sentido más técnico. Esta sistematización se propone a través de una “ficha” o “cuestionario” que recoge en varios bloques (en ocasiones un bloque por cada elemento clave) una serie de preguntas dicotómicas o criterios que deberán ser valorados dentro de un puntaje previamente establecido. De esta forma, el análisis de evaluabilidad se puede realizar con cierta agilidad.

En una primera instancia, estos cuestionarios pueden ser cumplimentados por los propios administradores de los programas lo que se conocería como “auto-evaluabilidad” y que, posteriormente debe ser validado por un equipo externo. De igual forma, los protocolos de evaluabilidad que proponen el uso de *check lists*, están abiertos a la realización de entrevistas puntuales a actores implicados si ello fuera necesario.

### 1.5.2. La evaluación de evaluabilidad

Autores como Chelimsky han subrayado que la evaluabilidad fundamentada en criterios puramente técnicos es insuficiente para valorar el grado en el que un programa es evaluable. Para Chelimsky (1998), este tipo de análisis tiende a dar mayor peso a la claridad en la definición de los objetivos, su especificidad y la posibilidad de que estos sean medidos con el consecuente riesgo de considerar que determinados programas no son evaluables por la ambigüedad de sus objetivos. Para evitar este sesgo, Chelimsky propone criterios de evaluabilidad más contextuales y políticos que los criterios técnicos anteriormente expuestos. Dependiendo de la naturaleza del obstáculo que encontremos en términos de evaluabilidad, Chelimsky enumera la pertinencia de evaluar o no atendiendo a los diferentes escenarios que provoquen esos obstáculos:

Tabla 3: Criterios de evaluabilidad según Chelimsky

CRITERIOS DE EVALUABILIDAD SEGÚN CHELIMSKY	
RAZONES PARA NO RECHAZAR UNA EVALUACIÓN	RAZONES PARA SÍ RECHAZAR UNA EVALUACIÓN
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aunque el tema sea polémico</li> <li>2. Aunque los objetivos del programa no sean medibles</li> <li>3. Aunque se requieran expertos específicos para la evaluación</li> <li>4. Aunque el uso de la evaluación pueda ser impedido por los defensores del programa u otros agentes</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si no se va a poder realizar de una forma convincente por una limitación razonable de recursos económicos</li> <li>2. Si hay poca o ninguna base de conocimiento sobre la que construir y el tema es nuevo para el equipo</li> <li>3. Si no se pueden recopilar datos originales y no hay datos ya existentes disponibles</li> <li>4. Si no puede ser terminada a tiempo para que resulte útil</li> <li>5. Si no va a añadir nada nuevo, ni para el programa ni para la práctica de la evaluación</li> <li>6. Si no hay una posición o postura respecto a la política o programa sobre la que ejecutar las recomendaciones potenciales</li> <li>7. Si el interés público no puede contrarrestar el resto de las consideraciones anteriores</li> <li>8. Si las preguntas propuestas fueran demasiado numerosas, amplias, triviales, sesgadas y no pudieran ser modificadas.</li> </ol>

(Fuente: M. Bustelo. La evaluación de las políticas públicas de Igualdad de género en los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999. “CRITERIOS DE EVALUABILIDAD” p. 117 Adaptado de Chelimsky, E. 1998. "The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice" en *American Journal of Evaluation*, vol.19, nº 1, pp.35-55.)

En línea con Chelimsky, posteriormente Merino añade:

*“Si hablamos de evaluabilidad de políticas públicas el uso de checklist puede estar justificado como “guía para el evaluador en ciertas cuestiones, pero no constituye un cuerpo sólido como diseño de evaluación.”*

### 1.5.3 Modelo de evaluabilidad propuesto por MIDEPLAN – ¿una apuesta híbrida?

La metodología que MIDEPLAN plantea en su guía de evaluabilidad para implementar este tipo de análisis se desarrolla en las siguientes fases:

1. Identificación del objeto a evaluar: qué intervención, qué componente de la intervención y qué contenido
2. Recopilación de la información a través de la revisión documental y, en su caso, de entrevistas y, posteriormente, sistematización de la información.
3. Análisis de la evaluación: **aplicación del instrumento de evaluabilidad** que permitirá medir el grado de evaluabilidad del objeto a evaluar.
4. Retroalimentación de la información preliminar con los actores involucrados
5. Elaboración del informe y las recomendaciones

El instrumento de evaluabilidad que se propone aplicar durante el análisis consiste en una “check-list” mejorada ya que la valoración de los criterios preestablecidos no atiende a valores dicotómicos, sino que ofrece una valoración más detallada al incluir cinco rangos de cumplimiento de los elementos clave para evaluar un programa (0 cumplimiento deficiente, 25 cumplimiento insuficiente, 50 cumplimiento regular, 75 cumplimiento bueno, 100 cumplimiento excelente).

El instrumento se compone de 50 enunciados que permiten *operacionalizar* los niveles macro y meso anteriormente mencionados. Una vez aplicado el cálculo total, el instrumento permite establecer tres grados de evaluabilidad: alto (de 81 a 100 puntos) escenario favorable y óptimo para realizar la evaluación, medio (entre 41 y 80 puntos) los ámbitos reflejan algunos aspectos de mejora que son necesarios ajustar y corregir antes de iniciar el proceso de evaluación y bajo (menos de 41 puntos) los ámbitos reflejan debilidades considerables por lo que será necesario repensar la decisión de evaluar la intervención bajo las condiciones actuales.

Resulta llamativo el rol de los *stakeholders* durante el análisis de evaluabilidad propuesto ya que, tal y como se menciona en el apartado concreto sobre metodología, su aparición en el proceso está prevista para la fase final en la que ya hay una definición preliminar (producto de la aplicación del instrumento de evaluabilidad) y es esta información la que debe retroalimentarse con la mirada de los actores implicados. Sin embargo, en el modelo de “informe de evaluabilidad” propuesto al final de la guía no se hace mención alguna a esta fase y en el apartado de “hallazgos del análisis de evaluabilidad” sólo se hace referencia a la información extraída de la aplicación del instrumento. Por tanto, podemos concluir que el modelo propuesto por MIDEPLAN<sup>1</sup> a pesar de acercarse a un modelo híbrido en el que convergen criterios técnicos y criterios de evaluación, continúa dando más peso a los criterios técnicos.

---

<sup>1</sup> La Guía completa de Evaluabilidad elaborada por MIDEPLAN se encuentra disponible en su página web, a través del siguiente enlace: [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3DA5QyCnQ8G\\_ujtqaM37hw](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/3DA5QyCnQ8G_ujtqaM37hw)

#### 1.5.4. Alcance y límites del análisis de evaluabilidad

La selección de un método u otro para analizar la evaluabilidad de los programas atiende a la antítesis tradicional entre eficacia y eficiencia. Apostar por un método protocolizado de evaluabilidad, supone un ahorro innegable en recursos temporales, económicos y humanos y puede contribuir positivamente a la apropiación del proceso de evaluación por parte de la Administración ejecutora. Sin embargo, la simplificación de los criterios para que estos puedan ser valorados en términos dicotómicos (sí/no) implica un gran riesgo en términos cualitativos y puede ocultar elementos poco perceptibles a simple vista pero que pueden llegar a bloquear el proceso de evaluación, lo que Weiss y Rein denominaron *la caja negra*.<sup>2</sup>

Por su parte, la evaluación de evaluabilidad, a priori, supone una garantía para la comprensión del estado actual del programa, condición que resulta indispensable para tomar la decisión de evaluar. Además, al profundizar con mayor detalle en todos los criterios, en caso de que se detecten elementos que suponen un riesgo para el proceso evaluativo, este método ofrecerá recomendaciones más sólidas y precisas sobre la manera en que estos elementos pueden encauzarse para garantizar la evaluabilidad del programa. Sin embargo, resulta evidente que este método (más bien proceso) demanda de muchos más recursos temporales que se traducen en un incremento de recursos económicos y humanos para la entidad ejecutora.

El protocolo de evaluabilidad de la Comunidad Foral de Navarra estima que realizar un análisis de evaluabilidad a través de una *check list* puede llevar 1 mes mientras que quienes hablan de evaluación de evaluabilidad hablan de un proceso que dura entre 3 y 6 meses. Por supuesto, estos datos no son extrapolables, pero permiten estimar la diferencia en tiempo proporcional entre un método y otro.

Además, apostar por la evaluación de la evaluabilidad y, por ende, indagar en el programa objeto de evaluación, suscita otra cuestión: ¿hasta dónde debe llegar el análisis de evaluabilidad? Y es que es común encontrar preguntas de evaluación sobre el diseño del programa incluidas en un análisis de evaluabilidad. Bustelo, en 2001, ya hace referencia a esta cuestión en su tesis sobre *La Evaluación de las políticas públicas de Igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos de España 1995-1999*, donde dedica un apartado específico a "Otros tipos de evaluación" en los que incluye el análisis de evaluabilidad y la meta-evaluación. En lo que respecta al análisis de evaluabilidad, Bustelo la define de la siguiente manera:

*"En esta clasificación a este tipo de evaluación, además de darle la finalidad de comprobación de factibilidad y utilidad de procesos de evaluación posteriores, se le ha dado el sentido de valoración sobre si las premisas y teoría del programa son congruentes con los objetivos y si es probable que las actividades cumplan dichos objetivos (lo que equivaldría a una evaluación del diseño) y también a la descripción de las características reales del programa ejecutado y comparación con los objetivos (lo que equivaldría a la evaluación del proceso de puesta en práctica)".*

Es importante reflexionar sobre esta cuestión y, aunque parezca obvio, recordar que los límites del análisis de evaluabilidad deben terminar donde empiezan los límites de la evaluación.

---

<sup>2</sup> Sobre la base de observaciones cualitativas, Weiss y Rein (1970) critican las evaluaciones que no informan sobre lo que ocurre en la "caja negra", refiriéndose con este término al proceso de implementación del programa (Ballart, 1996, pág 329)

## 2. Breve descripción del caso

La propuesta de evaluar la Cooperación Internacional No Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático (CINR) en el periodo de 2010 a 2018 en Costa Rica ha supuesto un hito histórico para el país ya que es la primera vez que se pretende evaluar la CINR tomada en su conjunto e igualmente es la primera evaluación temática incluida en la Agenda Nacional de Evaluaciones de MIDEPLAN.

El objetivo general de esta evaluación es *evaluar la gestión y los resultados de la Cooperación Internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en el periodo 2010-2018*. Lo cual se desglosa en los siguientes objetivos específicos:

- Valorar la eficacia de la cooperación internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica, del 2010 al 2018.
- Evaluar los resultados obtenidos de la cooperación internacional no reembolsable en los sectores seleccionados en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica, del 2010 al 2018.

Tabla 4: Síntesis de las preguntas de evaluación

Criterio	Preguntas
<b>Eficacia</b>	1.1. ¿Cuál es la alineación de la cooperación recibida con las metas nacionales y los convenios internacionales (con incidencia en BioCC)? 1.2. ¿En qué medida la gestión de la CINR en BioCC ha propiciado la eficacia de la cooperación y cómo se puede mejorar? 1.3. ¿Qué buenas prácticas se han desarrollado y cómo se puede garantizar la inclusión efectiva del enfoque de participación y de género y empoderamiento de la mujer en la gestión de los proyectos de CINR en BIOCC? 1.4. ¿En qué medida los socios cooperantes y contrapartes nacionales cumplen con el principio 4 de la AGCED?
<b>Resultados</b>	2.1 ¿En qué medida la CINR ha contribuido al logro de las metas nacionales en BIOCC en los sectores seleccionados <sup>3</sup> ?
<b>Sostenibilidad</b>	3.1 ¿En qué medida los resultados de los proyectos apoyados con recursos de la CINR en BioCC son sostenibles y han sido maximizados por Costa Rica? 3.2 ¿En qué medida la CINR en BioCC ha contribuido a mejorar las condiciones para la apropiación y sostenibilidad de los resultados?

Fuente: Términos de Referencia

Esta evaluación cuenta con elementos propios de la evaluación sumativa, ya que se refiere a un conjunto de actuaciones finalizadas en su mayoría, pero también formativa, ya que se persigue mejorar la Cooperación Internacional no Reembolsable que recibe el país.

La evaluación propuesta incluye toda la acción de CINR en las temáticas definidas independientemente de dónde tengan lugar las actuaciones, ya se encuentren territorializadas, ya sean de ámbito nacional.

<sup>3</sup> Sectores seleccionados:

- Política medioambiental y gestión administrativa (410.10)
- Investigación y/o educación medioambiental (410.80)
- Biodiversidad (410.30) (en las áreas biodiversidad, mitigación y adaptación).

## 2.1. Contexto de la evaluación

Desde 2011 MIDEPLAN ha realizado grandes esfuerzos por fortalecer la evaluación de las intervenciones públicas contando, desde el inicio, con el apoyo de DEVAL para fomentar las capacidades y promover la evaluación en el sector público de Costa Rica.

Desde 2015 estos esfuerzos se materializan en la ANE, *Agenda Nacional de Evaluaciones*, que establece las intervenciones públicas con carácter estratégico que son evaluadas en el periodo de vigencia del *Plan Nacional de Desarrollo*.

La *Agenda Nacional de Evaluaciones 2019-2022* ha seleccionado un total de 15 intervenciones públicas para ser evaluadas a lo largo de estos años. La priorización de unas intervenciones públicas sobre otras atiende a los siguientes criterios:

- Relevancia estratégica – Grado de importancia político/ técnico (3 puntos)
- Elementos de evaluabilidad – Grado de cumplimiento de evaluabilidad (3 puntos)
- Presupuesto – Presupuesto relativo programado 2022 (2 puntos)
- Vinculación ODS- Nivel de Vinculación con ODS (2 puntos)
- Interés y participación de Sociedad Civil – Existencia de Organizaciones de la Sociedad Civil con interés en la evaluación y disponibilidad de participación en proceso de evaluación (1 punto)
- Departamento de evaluación – Existencia de unidad o departamento en la institución y disponibilidad de incorporación a la evaluación (1 punto).

Ilustración 5: Esquema de programación de las evaluaciones previstas en la ANE 2019-2022



Fuente: MIDEPLAN (2019)

En los últimos años, ha crecido la preocupación por el estado de los ecosistemas en Costa Rica y el avance del cambio climático. Así pues, en relación a los ecosistemas, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el país, el estado de los ecosistemas en 2014 no evidenció mejoras con respecto al estado de los ecosistemas en 2009. Por otro lado, en los últimos años, Costa Rica ha experimentado los efectos negativos del Cambio Climático con episodios de sequía como el Niño (2015) o de extremos lluviosos como la Niña (ENOS).

Para hacer frente a esta situación, la Cooperación Internacional no Reembolsable y Costa Rica ha destinado una gran cantidad de fondos para revertir esta tendencia. De acuerdo con el Informe de caracterización y análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018 (Petry, 2019), *“la cooperación ha aportado una cifra aproximada de USD 262 millones, mientras que el cofinanciamiento y la contrapartida nacional han sido USD 91 millones y USD 147 millones respectivamente”*.

Teniendo en cuenta la interdependencia entre la biodiversidad y el cambio climático, y, la relevancia de ambas cuestiones en el modelo de desarrollo impulsado por Costa Rica en los últimos años, resulta de gran interés para el país conocer los resultados de la Cooperación Internacional no Reembolsable del 2010 al 2018, así como la eficacia en la gestión de la misma.

## 2.2. Mapa de actores críticos

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y, concretamente, sus dos dependencias: Área de Cooperación Internacional (ACI-MIDEPLAN) y la Unidad de Evaluación son los principales responsables de la evaluación y, por ello, conforman el Equipo Directivo del proceso de evaluación previsto.

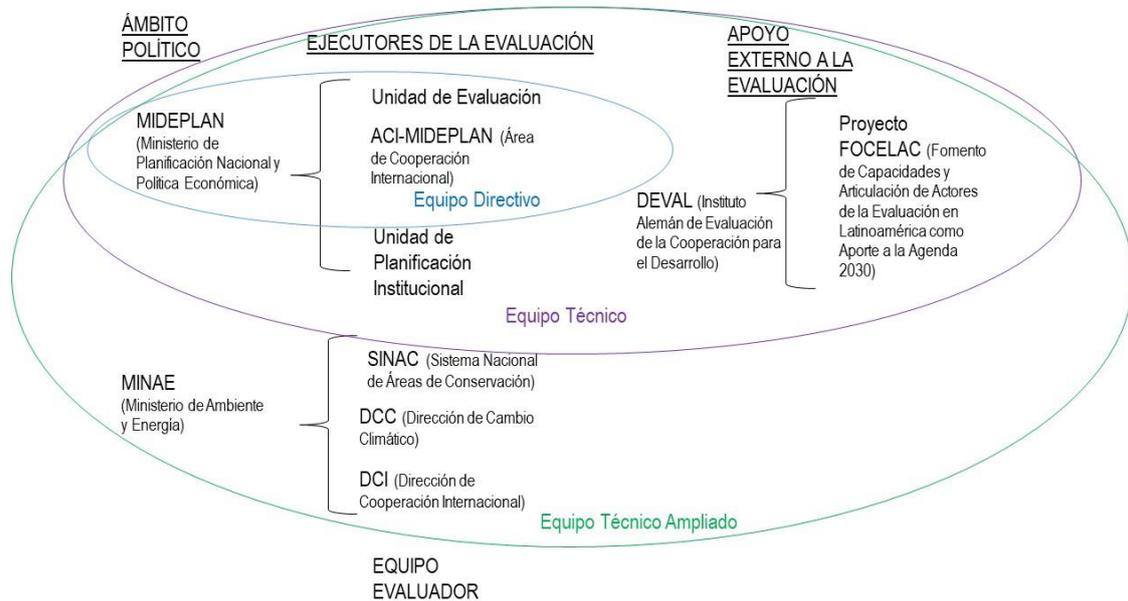
A un nivel más operativo, aparecen actores de gran relevancia como es el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEVAL) cuya labor principal es el asesoramiento técnico y el apoyo financiero en la evaluación. Estos actores, junto con las dependencias anteriormente citadas, conforman el Equipo Técnico que coordina el proceso completo de la evaluación y el seguimiento y supervisión al trabajo del Equipo Evaluador.

Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) tiene un papel central en la evaluación a través de sus tres dependencias: Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), Dirección de Cambio Climático (DCC) y Dirección de Cooperación Internacional (DCI), siendo la principal entidad ejecutora de los proyectos de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático.

Por último, se encuentra el Equipo Evaluador compuesto de dos personas expertas en evaluación y una persona experta en Biodiversidad y Cambio Climático.

A continuación, se presenta gráficamente el rol de los actores clave citados y su nivel de implicación en la evaluación.

Ilustración 6: Mapeo de los principales actores de la evaluación



Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el alcance institucional, geográfico y temporal de la Evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático en 2010-2018, es evidente que, a medida que descendemos en la operacionalización de la acción, aparecen múltiples actores de diversa índole.

Entre estos actores, cabría destacar los siguientes:

Tabla 4 Clasificación de los actores de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático

<b>Tipo de actor</b>	<b>Nombre del actor</b>
<b>Socios en la implementación</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRREE) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) Instituciones y entidades públicas
<b>Fuentes de Cooperación internacionales</b>	Cooperación alemana (GIZ) Cooperación japonesa (JICA) Cooperación española (AECID) Cooperación estadounidense (USAID) Unión Europea Naciones Unidas Fondos GEF
<b>Academia</b>	Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología, Universidad de Costa Rica (CIMAR-UCR) Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional (IRET-UNA)
<b>ONGS</b>	Fundecooperación Fundación para el desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR) Fundación Neotrópica Fundación Amigos Isla del Coco (FAICO) Fundación MarViva Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) The Nature Conservancy (TNC) Fundación Crusa Asociación Costa Rica por siempre
<b>Beneficiarios/as</b>	MINAE a través del SINAC y de la DCC Áreas de Conservación Corredores biológicos ONG's Comunidades costeras Comunidades urbano-marginales Mujeres pescadoras Mujeres jefas de hogar Comunidad académico-científica Mipymes turísticas Gobiernos locales

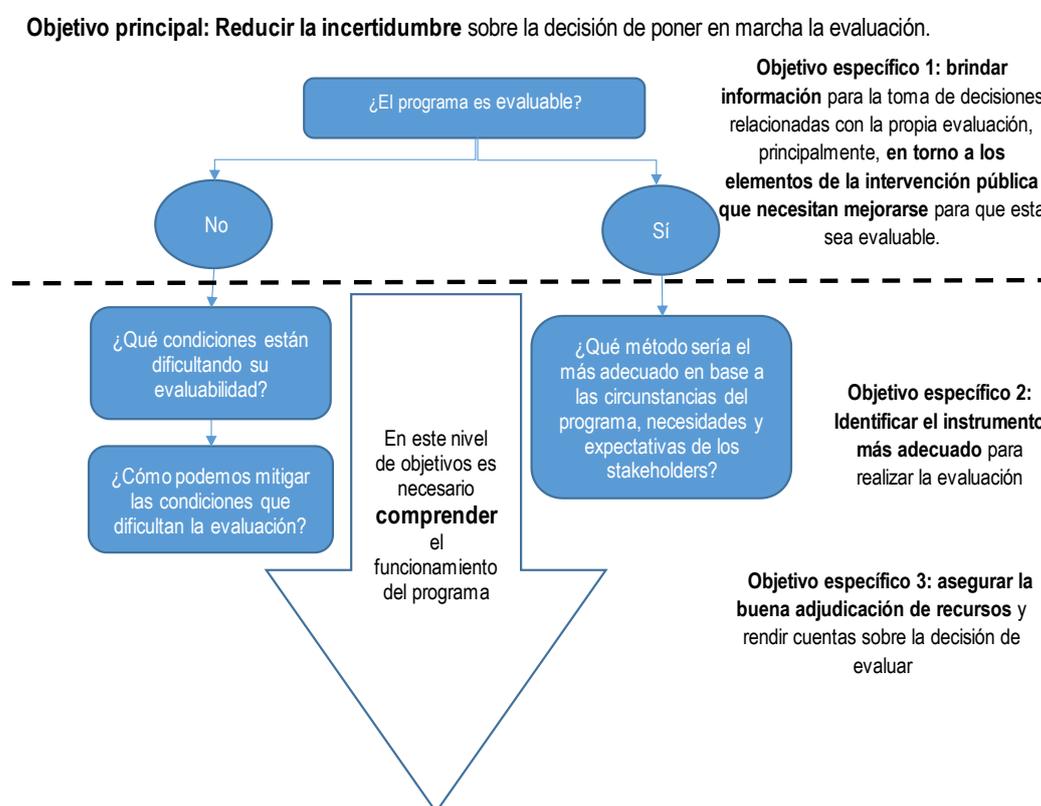
Fuente: Elaboración propia a partir del documento "Cuadro de Actores" elaborado por MIDEPLAN

### 3. Enfoque metodológico

El diseño metodológico del Análisis de Evaluabilidad que se aborda en este trabajo ha estado marcado por dos fases. En un primer momento el planteamiento ha sido abordado desde la sistematización de algunos de los principales modelos existentes<sup>4</sup> tratando de garantizar una aplicación cuidadosa del método. A medida que se han contrastado los diferentes métodos, se ha evidenciado la falta de criterios objetivos y se ha reforzado la idea de que el análisis de evaluabilidad entendido como método protocolizado y estandarizado presenta limitaciones. Estas cuestiones han reorientado la segunda fase del diseño en la que se ha abordado de nuevo la conceptualización del análisis y se han tomado decisiones propias.

Dado que el objeto del Análisis de Evaluabilidad es la intervención en todas sus dimensiones, resulta especialmente pertinente prestar atención a todos los elementos que en ella convergen y a sus relaciones causales. En este punto, es interesante rescatar de nuevo los objetivos del Análisis de Evaluabilidad planteados en el capítulo de Marco Analítico para comparar la funcionalidad de los modelos de análisis de evaluabilidad con criterios pre-establecidos (*check lists*) frente a la evaluación de evaluabilidad.

Ilustración 6: Objetivos del Análisis de evaluabilidad



Fuente: Elaboración propia

Ambos modelos son válidos para responder a la principal pregunta del AE: ¿el programa es evaluable? Sí/No y, por tanto, si el programa es evaluable, ambos modelos podrían cumplir perfectamente con la función. Sin embargo, cuando se identifica que el programa presenta limitaciones en términos de evaluabilidad, es necesario profundizar en esos aspectos y comprender *qué sucede, por qué sucede* y

<sup>4</sup> Merino (2007), el *Protocolo de evaluabilidad para las políticas públicas de la comunidad foral de Navarra* (2008), CIPPEC (2013), Casero (2017), *la Guía para el análisis de Evaluabilidad de los planes de carácter estratégico de la Junta de Andalucía* (2017) y la guía de evaluabilidad de MIDEPLAN (2017)

*cómo podría ser reorientado.* Del mismo modo que en la evaluación de programas, los enfoques exclusivamente criteriosales pueden tener el “efecto túnel”, este fenómeno puede suceder también en el análisis de evaluabilidad de estilo “check-lists”, lo cual podría incluso dificultar la identificación de elementos clave para garantizar el desarrollo óptimo de la evaluación.

Teniendo en cuenta lo anterior se plantea un análisis de evaluabilidad cuyos criterios de evaluabilidad <sup>5</sup> se fundamentan en las propuestas de los diferentes autores y atienden a una sistematización, pero cuyas preguntas de evaluación han sido formuladas atendiendo a las particularidades que presenta el objeto de evaluación al tratarse de una evaluación temática.

En la siguiente tabla se muestran los criterios de evaluabilidad que son el común denominador de las propuestas revisadas y aquellos que han sido incluidos en algunas propuestas, pero cuya inclusión no sigue una tendencia clara:

Tabla 5 Criterios de evaluabilidad con mayor consenso

Calidad del diseño	Hay consenso
Calidad del Sistema de Información	Hay consenso
Participación de stakeholders	No hay consenso
Estrategia de evaluación prevista	No hay consenso
Recursos	Hay consenso, pero en muchos casos no aparece como un criterio central

Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto importante del modelo planteado es el orden en el que se analizan los diferentes criterios. Este orden no es casual, ya que parte de la hipótesis de que existe una interrelación causal entre los diferentes criterios y, por tanto, el orden de los factores sí altera el producto. Como en todo proceso evaluativo, en el análisis de evaluabilidad, es necesario tomar decisiones que tienen implicaciones en el desarrollo de la evaluación.

Ilustrémoslo con un ejemplo sobre uno de los criterios más determinantes: *los recursos disponibles* para la evaluación.

Los recursos para la evaluación tienen una funcionalidad dispar en tanto que criterio de evaluabilidad ya que, en teoría, el análisis de evaluabilidad debe implementarse en un momento en el que sea posible incidir en las decisiones en relación a los recursos y, por ello, debe ser el último paso, puesto que, de todos los demás criterios, dependerá su “adecuación” y “suficiencia”. Por esta razón, en el método planteado se mantiene como el último de los criterios a revisar.

Sin embargo, en la práctica, esto no siempre sucede así. En muchas ocasiones, los recursos ya están previamente asignados y en ese sentido lo que hay que valorar en el AE es si el alcance de la evaluación es adecuado a los recursos disponibles.

Como vemos, el enfoque sobre este criterio determina la priorización de unas cuestiones sobre otras y evoca una valoración distinta sobre la evaluabilidad del programa. Por tanto, se trata de decidir entre estas dos preguntas:

- ¿el alcance de la evaluación es adecuado a los recursos disponibles?
- **¿los recursos son adecuados al alcance y objetivos de la evaluación?**

En mi caso, opto por priorizar la segunda pregunta, es decir, previamente valoro el alcance y los objetivos de la evaluación en base a criterios técnicos y, después, mido la adecuación de los recursos disponibles en base al alcance de la evaluación. Siguiendo con el supuesto, a lo largo del análisis de evaluabilidad, detecto que el

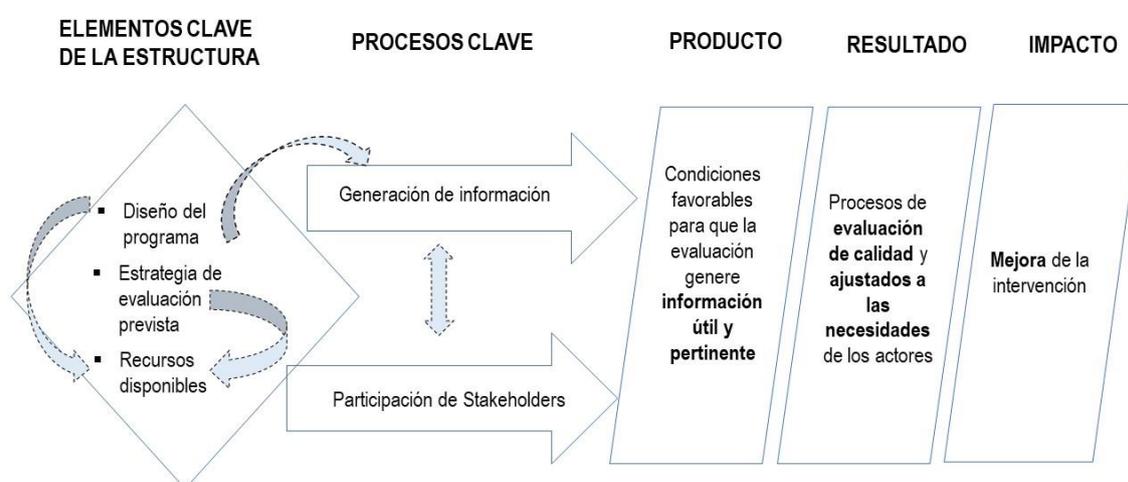
<sup>5</sup> El término “criterio” se utiliza para denominar los elementos de evaluabilidad propuestos en el marco analítico: *calidad del diseño y la planificación de la intervención, calidad del sistema de información, implicación de los stakeholders, estrategia prevista para la evaluación y recursos*. Es importante no confundir estos criterios con los criterios preestablecidos que se incluyen en los instrumentos de evaluabilidad basados en check-lists, técnicamente estos últimos serían subcriterios de los primeros.

alcance de la evaluación es mayor del previsto y, por tanto, ello repercutirá en la necesidad de más recursos, de esta forma la secuencia para responder a la pregunta sería la siguiente:

- + ¿los recursos son adecuados al alcance de la evaluación?
- No
- + ¿hay posibilidad de aumentar los recursos?
- Sí -> se aumentan
- No-> entonces sí, es necesario revisar el alcance de la evaluación

A continuación, se representan los criterios de evaluabilidad a través de un modelo lógico para ilustrar las interrelaciones causales entre estos criterios:

Ilustración 7: Representación del AE propuesto en un modelo lógico



Fuente: Elaboración propia

Tal y como se puede observar, la adecuación y suficiencia de los recursos disponibles dependerá tanto del diseño del programa como de la estrategia de evaluación prevista. Por su parte, la generación de información de calidad dependerá de la estrategia de evaluación prevista (si el programa ha sido planificado contemplando su posterior evaluación, es posible que el sistema de seguimiento y evaluación sea más robusto y genere información de calidad). A su vez, la actualización del sistema de información, dependerá, en parte de la apropiación por parte de los diferentes stakeholders de los procesos de la intervención, pero es que, a su vez, esta apropiación por parte de los stakeholders dependerá, en parte, del acceso a la información que tengan.

Estas son algunas de las posibles interrelaciones causales que se pueden encontrar en la implementación del análisis de evaluabilidad, pero por supuesto, existen más.

Llegados a este punto es importante subrayar que el modelo que se presenta está fuertemente enfocado a promover el uso de las evaluaciones y, para ello, se considera condición indispensable la participación de los *stakeholders* en el proceso.

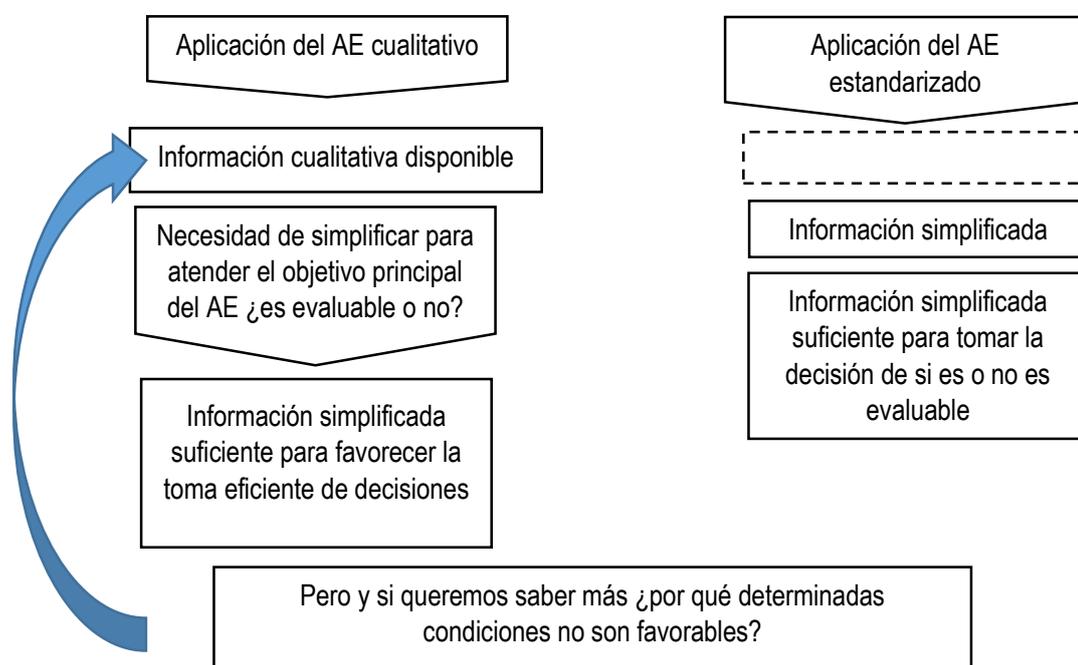
La evaluación de la evaluabilidad supone una garantía para la participación de los *stakeholders* no solamente porque al priorizar la aplicación de técnicas cualitativas se les consulta y se les informa sobre el proceso, sino que su marcado enfoque por comprender los elementos y sus relaciones permite

identificar los “espacios” en los que los *stakeholders* tienen especial capacidad de informar e incidir en el proceso evaluativo.

Dicho todo esto, es comprensible que en la práctica resulte tentador utilizar modelos preestablecidos de evaluabilidad cerrados frente a modelos de evaluabilidad abiertos. Ello, además de tener unas ventajas en términos de eficiencia, puede resultar más operativo ya que simplifica la información y facilita la toma de decisiones con respecto a la evaluación.

Siendo consciente de la necesidad de simplificar, de algún modo la información relativa a la evaluabilidad de la intervención, conviene apuntar unas últimas consideraciones que han marcado el diseño metodológico de este trabajo:

Ilustración 7: Comparación de los protocolos de evaluabilidad frente a los análisis cualitativos de evaluabilidad



Fuente: Elaboración propia

La selección del método abierto de evaluabilidad permite contar con información cualitativa que después puede ser simplificada en función de los intereses, lo cual es un valor añadido frente al modelo cerrado de AE. Además, es una garantía de la objetividad en las valoraciones de los diferentes criterios ya que se puede recorrer el registro de información realizado y comprender la valoración final de cada criterio.

### 3.1. Matriz de evaluación

CRITERIO	PREGUNTAS	INDICADORES	TÉCNICAS
<b>Calidad de la Planificación y el diseño</b>	¿los objetivos de la CINR en BioCC están definidos de manera precisa y clara y responden a las necesidades identificadas en el diagnóstico?	Los objetivos están claramente delimitados y persiguen mitigar y atenuar los efectos negativos de los problemas identificados en la fase de diagnóstico.	Revisión documental
	¿Se han definido indicadores que permitan establecer la situación de partida (línea de base) para la posterior valoración de la CINR en BioCC en relación con la solución de los problemas identificados?	Existencia de líneas de base con indicadores específicos, medibles, alcanzables, relevantes y acotados en el tiempo (SMART)	Revisión documental
	¿en qué medida la cadena de resultados plasmada en la ToC sigue una lógica causal?	Relación de causalidad entre los objetivos, las acciones previstas y los resultados esperados.	Revisión documental Entrevistas
<b>Calidad del Sistema de información</b>	¿la información de los proyectos es accesible?	Existencia de canales de información abiertos a todos los <i>stakeholders</i> y fáciles de usar	Entrevistas Revisión documental
	¿la información disponible es suficiente para valorar el logro de los resultados y la gestión de la CINR en BioCC?	Existencia de informes periódicos revisados por los/as responsables de seguimiento con datos relevantes y actualizados que alimentan los indicadores de proceso.  Existencia de informes finales y evaluaciones con datos relevantes y contrastados que alimentan los indicadores de resultado.	Revisión documental Entrevistas
	¿existen instrumentos que faciliten un uso eficiente de la información disponible (instrucciones, codificación, fichas síntesis)?	Existencia de bases de datos intuitivas, guías de uso de los espacios de información, listado de siglas, protocolos de unificación de la información...	Revisión documental
	¿se han identificado las posibilidades de recopilar información adicional para la evaluación?	Provisión de listados de contactos y documentos adicionales que consultar e instrucciones para hacerlo.	Revisión documental Entrevistas
<b>Implicación de los stakeholders</b>	En la formulación de preguntas de evaluación, ¿se ha tenido en cuenta los intereses de los grupos más representativos relacionados con la intervención?	Participación activa y de calidad de los grupos más representativos en la fase de formulación de las preguntas de evaluación	Entrevistas
	¿se han asignado responsabilidades técnicas y directivas para ejecutar el proceso de evaluación?	Existencia de un organigrama preciso con diferentes niveles de responsabilidad en cada fase de la evaluación.	Entrevistas
	¿se prevén y delimitan las posibilidades de participación de los actores involucrados en el proceso de la evaluación?	Identificación precisa de potenciales informantes atendiendo a razones de pertinencia, interés para la evaluación y disponibilidad. Existencia de una estrategia para garantizar la participación de estos actores en la evaluación.	Revisión documental Entrevistas

CRITERIO	PREGUNTAS	INDICADORES	TÉCNICAS
<b>Estrategia de evaluación prevista en la planificación</b>	¿los propósitos de la evaluación están definidos de manera precisa y delimitada?	Existencia de un propósito general definido y acotado y otros propósitos específicos subordinados al propósito general	Revisión documental Entrevistas
	¿se han acotado las dimensiones de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático y el alcance de la misma que van a ser consideradas en la evaluación?	Los TdR definen explícitamente el alcance temporal de la evaluación  Existencia de un listado de las instituciones participantes en la evaluación  Los TdR definen explícitamente el alcance geográfico de la evaluación	Revisión documental Entrevistas
	¿las preguntas de evaluación definidas en los TdR tienen como propósito emitir un juicio de valor sobre la CINR en BioCC en CR ?	La información requerida en las preguntas de evaluación requiere valorar la CINR en BioCC en CR o sus efectos.	Revisión documental
	¿Se utilizarán los productos de la evaluación para influir en la CINR en BioCC?	Grado de interés y expectativas por parte de los diferentes <i>stakeholders</i> en los resultados que genere la evaluación  Existencia de un Plan para utilizar la información generada por la evaluación que identifique otros factores externos que podrían dificultar la incidencia de los resultados de la evaluación y Plan de mitigación	Entrevistas Revisión documental
	¿Se prevé la difusión y socialización de los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades implicadas?	Grado de proporcionalidad entre los recursos económicos y temporales otorgados para el conjunto de la evaluación y los recursos otorgados a la difusión y socialización de los resultados. Compromiso explícito de difundir los resultados	Entrevistas Revisión documental
<b>Recursos empleados</b>	¿se prevén recursos (económicos y humanos) suficientes para la evaluación de la intervención?	Grado de coherencia entre el presupuesto, el número de personas contratadas y el tiempo de dedicación exigido con respecto al volumen de trabajo en términos de intensidad, flexibilidad ante posibles coyunturas y alcance de la evaluación.	Revisión documental Entrevistas
	¿la duración prevista para la evaluación es proporcional y razonable al alcance de la misma?	Relación entre la distribución del tiempo prevista para cada fase de la evaluación y la magnitud de información requerida en las preguntas de evaluación	Entrevistas

### 3.2. Técnicas aplicadas

El análisis de evaluabilidad realizado ha aplicado técnicas cualitativas para la recogida de la información y su posterior análisis, concretamente la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas.

- **Revisión documental**  
En el Anexo II, se puede consultar la lista de documentación revisada y analizada. Esta técnica ha sido aplicada en dos fases del análisis. En la primera fase se ha revisado la documentación disponible con el fin de identificar los principales temas de análisis y elaborar la lista de personas a entrevistar. La segunda fase de revisión documental, ha sido posterior a la realización de entrevistas y ha permitido, por un lado, analizar documentos que no habían sido previamente identificados y, por otro lado, contrastar la información recabada en las entrevistas realizadas.
- **Entrevistas semiestructuradas.**  
Se han realizado un total de 8 entrevistas a los principales actores de la evaluación, a saber:
  - Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN
  - Unidad de Evaluación de MIDEPLAN
  - Proyecto FOCELAC
  - Equipo Evaluador

Las entrevistas han tenido una duración media de 1 hora y han sido realizadas de manera telemática. La información detallada sobre las entrevistas realizadas se encuentra en el Anexo III.

### 3.3. Limitaciones

- **El momento en el que se realiza el Análisis de evaluabilidad.** Este análisis se realiza una vez ha finalizado la evaluación de la Cooperación Internacional No Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica. Ello, en la práctica y, concretamente, en la fase de análisis de la información, ha requerido de grandes esfuerzos para tratar la información obtenida diseccionando entre lo que es causal y contribuye a explicar las dificultades en términos de evaluabilidad que ha enfrentado la evaluación y lo que han sido las consecuencias o efectos, que ha debido quedar excluida con precisión en el análisis de evaluabilidad y ser contemplados y analizados de nuevo en el capítulo *Obstáculos de evaluabilidad encontrados en la evaluación*.
- **La heterogeneidad de los modelos de análisis de evaluabilidad revisados.** La falta de criterios uniformes para priorizar unas cuestiones sobre otras ha requerido un esfuerzo adicional por ampliar la bibliografía consultada, incluso en la fase de análisis de la información, para contrastar y validar las decisiones que se iban tomando, lo cual en algunos casos ha supuesto un retroceso con respecto al planteamiento inicial.
- **El objeto del Análisis de Evaluabilidad es muy complejo.** La cantidad de actores, instituciones, intereses y expectativas que han existido en torno a la evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático ha requerido de un gran esfuerzo por garantizar que todos los aspectos estaban siendo tenidos en cuenta en el análisis.

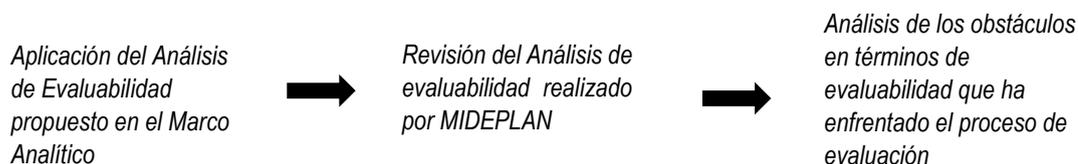
## 4. Resultados del Análisis de Evaluabilidad

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de evaluabilidad realizado fundamentado en la revisión de los siguientes criterios:

1. Calidad de la planificación y diseño de la intervención a evaluar
2. Calidad del sistema de información
3. Implicación de los stakeholders
4. Estrategia de evaluación prevista
5. Recursos empleados

Este análisis se alimenta de información producida durante el proceso de evaluación y, de ahí que no parta de las mismas condiciones que el análisis de evaluabilidad realizado por MIDEPLAN y que no pueda considerarse propiamente un análisis de evaluabilidad por el momento en el que se realiza.

Salvando las limitaciones evidentes que presenta realizar este análisis con posterioridad a la propia evaluación, durante el proceso, se ha realizado un gran esfuerzo por reflexionar y presentar la información en base a las circunstancias previas a la evaluación. Este ejercicio se fundamenta en el interés de reflexionar desde un enfoque múltiple:



Por ello, este capítulo no abordará las consecuencias que determinados elementos clave para la evaluabilidad tuvieron en el desarrollo mismo de la evaluación, esta cuestión se abordará en el capítulo *Obstáculos de evaluabilidad encontrados en el proceso de evaluación*.

Este capítulo se limita a analizar el estado de partida de los principales elementos de evaluabilidad en la fase de preparación de la evaluación y, sostiene la hipótesis de que realizando un análisis de evaluabilidad más exhaustivo y cualitativo, muchas de las limitaciones (aunque no todas) que, a continuación, se mencionan hubiesen sido identificadas en esa fase del análisis de evaluabilidad.

De acuerdo a la matriz de evaluación desarrollada, a continuación, se responden las preguntas de evaluación previstas para cada uno de los criterios.

## Calidad de la planificación y diseño

El conocimiento en profundidad de la intervención a evaluar es una condición indispensable para orientar adecuadamente la evaluación garantizando que la evaluación generará información pertinente y relevante.

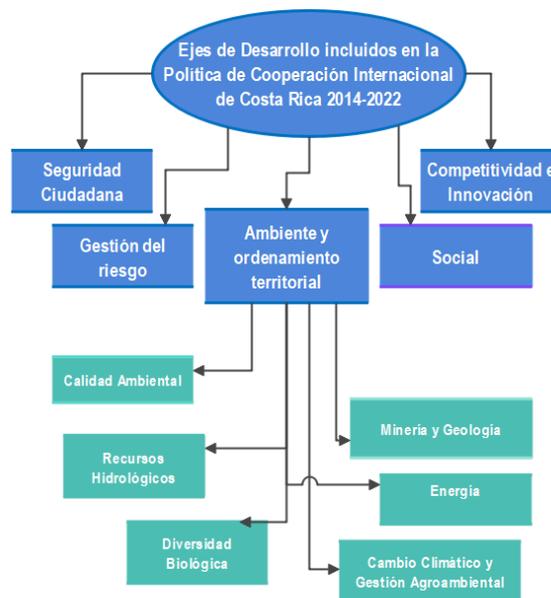
### ¿los objetivos de la CINR en BioCC están definidos de manera precisa y clara y responden a necesidades identificadas en su diagnóstico?

Los objetivos de la Cooperación Internacional no Reembolsable (CINR) en Biodiversidad y Cambio Climático no están claramente definidos en un instrumento de referencia que enmarque el conjunto de la acción en estos dos sectores.

La Política de Cooperación Internacional de Costa Rica 2014-2022 establece líneas de acción generales en cinco ejes de desarrollo: *Seguridad Ciudadana, Ambiente y Ordenamiento territorial, Gestión del Riesgo, Competitividad e Innovación y Social* y dentro de cada eje se establecen acciones para cada sector.

Tal y como se observa en el gráfico siguiente, la temática de esta evaluación, se enmarcaría dentro *del Eje Ambiente y Ordenamiento Territorial*, en el que se incluyen los siguientes sectores:

Ilustración 8: Sectores incluidos en el Eje de Desarrollo de Ambiente y Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la POLCI (2014-2022)

No obstante, las acciones que recoge cada sector no se adscriben dentro de un objetivo general claramente definido y delimitado, tal y como se recoge en la ficha de valoración de esta evaluación<sup>6</sup>:

*“Aunque no existe un objetivo general de cooperación internacional en los temas de Biodiversidad y Cambio Climático, podemos señalar que toda intervención con recursos de cooperación no reembolsable en materia de cambio climático debería apoyar al país a transitar hacia un modelo de desarrollo resiliente de la sociedad costarricense, que evite las pérdidas humanas y modere los daños materiales generados por los efectos adversos del cambio climático, contribuya a la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables y aproveche las oportunidades para innovar y transformar los sectores productivos y asegurar la continuidad de los servicios públicos. (Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático N° 41091-MINAE).*

*Por su parte, la cooperación no reembolsable en el país debería apoyar y apalancar procesos que mejoren la situación de la biodiversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética; reducir las presiones directas sobre la diversidad genética y aumentar los beneficios de la misma para todos. (Plan Estratégico para la diversidad biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi).*

*En términos generales, la cooperación internacional es una herramienta que coadyuva y apalanca las estrategias de desarrollo del país y está alineada con los fundamentos de política exterior de Costa Rica. Asimismo, apoyará acciones tendientes a mejorar la huella ecológica y a atender el déficit ecológica. (Política de Cooperación Internacional, Costa Rica 2014-2022, pág. 38).”*

En este sentido, evaluar la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático implica analizar una cadena de propósitos que resulta evidente si la unidad de análisis son los proyectos pero que adquiere cierta abstracción cuando esta unidad es el conjunto de la acción. En el primer caso, es evidente, porque los objetivos que se fijan en los proyectos sí operacionalizan las metas-país haciendo posible valorar la contribución de un proyecto determinado al objetivo definido en su propio diseño. Sin embargo, en el caso del conjunto de la acción, al no contar con objetivos específicos para esta modalidad de intervención, se observa un salto secuencial en la escala de objetivos entre la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Estrategia Nacional de Cambio Climático de Costa Rica.

Asumiendo que no hay un único marco referencial para el conjunto de la acción, la delimitación de los objetivos de la misma se extrae de las políticas a las que contribuye. Esta hipótesis es válida para analizar la eficiencia de su gestión, pero podría no ser suficiente para valorar la contribución del conjunto de acciones al logro de las mismas, ya que existen otras modalidades de intervención que también contribuyen a los objetivos de las estrategias del país.

Por otro lado, en términos de pertinencia, resulta todavía más complicado valorar en qué medida los objetivos (implícitos) de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático responden a las necesidades identificadas en el diagnóstico. En primer lugar, porque cada sector cuenta con su propio diagnóstico de necesidades<sup>7</sup> y, por tanto, en el caso en el que la CINR contase con objetivos claramente definidos para estos sectores, esta valoración debería realizarse por separado. En segundo lugar, dado que no se cuenta con objetivos explícitos de la CINR en Biodiversidad y Cambio climático, valorar si los objetivos de la acción responden a las necesidades identificadas en cada uno de los diagnósticos, implicaría de nuevo reenfocar el análisis en los proyectos.

Durante la fase de preparación de esta evaluación, conocida como la fase 0, el Equipo Técnico de MIDEPLAN ha identificado esta carencia en el marco referencial para contextualizar el objeto de la evaluación y, consciente de las dificultades que ello podría implicar para el desarrollo de la misma, se ha

<sup>6</sup> Todas las evaluaciones previstas en la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) 2019-2022 cuentan con una ficha de evaluación que incluye información sobre: la priorización de la intervención, operacionalización y rangos de criterio, ficha de propuesta de evaluación y elementos de evaluabilidad.

<sup>7</sup> 1. Política Nacional de Cooperación Internacional (POLCI): Diagnóstico (análisis FODA), págs. 42-44 <http://www.sepsa.go.cr/DOCS/EXT/Politica%20de%20cooperacion%20internacional-2014-2022.pdf>

2. Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB): problema atendido por la ENB, pág. 29, árbol de problemas pág. 32. [https://www.enbcr.go.cr/sites/default/files/estrategia\\_nacional\\_biodiversidad\\_2017.pdf](https://www.enbcr.go.cr/sites/default/files/estrategia_nacional_biodiversidad_2017.pdf)

3. Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC): identificación de la problemática pág. 13 <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2018/08/ENCC.pdf>

decidido construir una *Teoría de Cambio para Biodiversidad* y una *Teoría de Cambio para Cambio Climático*, con el objetivo de que estos instrumentos sirvan de insumo informacional y orienten al Equipo Evaluador y, en general, a quienes no estén directamente relacionados con estas temáticas.

**¿Se han definido indicadores que permitan establecer la situación de partida (línea de base) para la posterior valoración de la CINR en BioCC en relación con la solución de los problemas identificados?**

Las *Teorías de Cambio de Biodiversidad y Cambio Climático* elaboradas y puestas a disposición de la evaluación permiten ilustrar los instrumentos que existen en Costa Rica para atender estos dos sectores. Estas teorías descansan en un nivel conceptual que permite dar contexto, de un lado a la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* y, de otro lado, a la *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, pero no existe un instrumento que integre ambas estrategias y, menos aún, un instrumento que integre ambas estrategias y la *Política de Cooperación Internacional (POLCI)* del país. Por ello, estas teorías, en tanto que marcos de referencia, ofrecen una funcionalidad parcial.

La Cooperación Internacional No Reembolsable no cuenta con una línea de base que establezca indicadores de partida para sus acciones en materia de Biodiversidad y Cambio Climático. Esto es consecuencia de lo expuesto en el capítulo anterior: si no se ha realizado el ejercicio de definir objetivos concretos de la CINR para estos sectores, difícilmente se va a contar con indicadores de partida.

**Pasos para la confección de indicadores de partida**

*Identificación de necesidades* → *Definición de objetivos* → *Definición de Indicadores de Partida*

*Identificación de Marco referencial al que se adscribe la intervención* → *Definición de objetivos* → *Definición de Indicadores de Partida*

De este modo, para valorar la contribución de la CINR a los problemas identificados en materia de Biodiversidad y Cambio Climático, sería necesario tomar como referencia los indicadores recogidos en los instrumentos nacionales, los cuales, a su vez, han servido de insumo para la construcción de los indicadores de los proyectos de Cooperación Internacional no Reembolsable.

Los indicadores recogidos en instrumentos estratégicos pueden ser de gran ayuda para inspirar la construcción de indicadores específicos de determinadas acciones, pero no pueden utilizarse sin una previa adaptación, ya que el alcance es diferente y, a medida que se desciende en la escala de programación (*Política- Estrategia- Plan – Proyecto*) es necesario que los indicadores se concreten y se acoten en el tiempo para garantizar su posterior medición y valoración.

## ¿en qué medida la cadena de resultados plasmada en las Teorías de Cambio sigue una lógica causal?

Tal y como se recoge en los Términos de Referencia (TdR) de la evaluación: *“Las Teorías de Cambio son una representación gráfica de la lógica causal de las intervenciones públicas de Costa Rica en las temáticas de Biodiversidad y Cambio Climático, las cuales contienen las metas nacionales. Las mismas fueron construidas por el Equipo Técnico a partir de una revisión documental y retroalimentadas por expertos. Consisten en una propuesta preliminar que el equipo evaluador debe revisar, mejorar y validar.”*

La construcción de las Teorías de Cambio para Biodiversidad y para Cambio Climático surge como respuesta a la dificultad para delimitar el alcance de la evaluación. Se considera un instrumento útil para contextualizar, tanto al Equipo Técnico como al Equipo Evaluador, en la complejidad de las temáticas objeto de análisis.

Sin embargo, la puesta a disposición de estas Teorías para el Equipo Evaluador atiende a dos propósitos diferentes que, incluso, albergan cierta incongruencia:

- Propósito 1: Servir de marco de referencia para facilitar la comprensión de los instrumentos nacionales en materia de Biodiversidad y de Cambio Climático.
- Propósito 2: Ser revisadas, mejoradas y validadas por parte del equipo evaluador.

Estos propósitos difícilmente son complementarios ya que, si las TdC deben ser revisadas y mejoradas por parte del equipo, significa que están incompletas y, por tanto, no pueden servir como marco de referencia.

Asumiendo estas limitaciones, en lo que se refiere a causalidad, las personas informantes coinciden en que la cadena de resultados representada en ambas Teorías del Cambio presenta algunas falencias:

- Nivel de concreción desproporcionado entre unos objetivos y otros.
- La relación causa-efecto-problema no es lo suficientemente clara.
- Ausencia de algunos “pasos intermedios” para explicar los cambios de un supuesto a otro.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, las Teorías de Cambio, se perciben más como un mapeo normativo que como una representación gráfica de la lógica causal de las intervenciones públicas de Costa Rica.

MIDEPLAN ya señala estas limitaciones en su Análisis de Contexto de la evaluación<sup>8</sup>: *“En vista de la complejidad de las temáticas de biodiversidad y cambio climático, no se cuenta con un modelo explícito y típico de Teoría del Cambio, donde se especifiquen los resultados esperados a mediano y largo plazo, y la asociación correspondiente a la planificación de insumos, actividades y productos que contribuyen a mejorar la problemática identificada”.*

Al margen del contenido de las Teorías de Cambio de Biodiversidad y Cambio Climático, teniendo en cuenta que la evaluación perseguía dos propósitos, *evaluar la gestión y los resultados de la Cooperación Internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en el período 2010-2018*, estas teorías no son suficientes como marco de referencia y algunos informantes han señalado la necesidad de contar con marcos de referencia sobre los procesos de Cooperación internacional en un nivel operativo:

*“son Teorías de Cambio a nivel país y no vinculadas con la Cooperación Internacional. Y ahí, sí, yo creo que nos faltó hacer una teoría de cambio de cooperación en Costa Rica”.*

*“el objeto de evaluación era la CINR (...) a mí me interesa saber qué elementos han estado en juego para gestionar la CINR”*

---

<sup>8</sup> El Análisis de Contexto de la Evaluación es un documento elaborado por MIDEPLAN en el que se presenta información sobre la conceptualización de la temática a evaluar, la información disponible, los actores e intereses en la evaluación y los recursos disponibles de la evaluación.

## Calidad de la información

El sistema de información disponible y la calidad de la misma son elementos verdaderamente condicionantes no solo para determinar la evaluabilidad de la intervención sino también para delimitar adecuadamente el alcance de la evaluación.

### ¿la información de los proyectos es accesible?

El área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN cuenta con un canal oficial en el que debe albergarse toda la información relativa a los proyectos de Cooperación internacional no Reembolsable en Costa Rica. Este canal es conocido como SIGECI: *Sistema Integral de Gestión y Conocimiento Interno*. Por ello, en la fase de preparación de la evaluación, el SIGECI es considerado como el Sistema de Información principal para cubrir las necesidades informativas de la evaluación en relación a los proyectos de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático.

Sin embargo, durante la fase de preparación de la evaluación, el Equipo Técnico identifica que este sistema no permite acceder a la totalidad de la información de los proyectos objeto de análisis. Este hallazgo evidencia razones de fondo en relación al uso y usabilidad de este canal oficial de información:

- Muchos actores no conocen la funcionalidad y la utilidad del SIGECI.
- La explotación de su contenido se encuentra limitada para los usuarios externos a MIDEPLAN.
- Los usuarios no pueden realizar la carga de información al sistema de manera directa.

Teniendo en cuenta que el proceso de preparación de evaluación ya está en marcha, el objetivo prioritario es completar la información disponible para que la evaluación pueda desarrollarse en unas condiciones óptimas. Para solventar esta cuestión, el equipo encargado de la preparación de la evaluación, decide contratar un servicio externo que permita realizar un estudio de caracterización y análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático, durante el periodo 2010-2018.

Tal y como se define en los Términos de Referencia para el estudio de caracterización demandado, la información disponible, en este momento, reúne las siguientes limitaciones:

1. *Solamente registra los proyectos y programas reportados por algunas instituciones nacionales.*
2. *Los parámetros de búsqueda utilizados para filtrar la información pueden haber excluido algún proyecto sobre la temática.*
3. *La información con la que se cuenta no es exhaustiva pues no fue posible recopilar los datos correspondientes a otras instancias que también ejecutan CINR.*
4. *No todos los registros cuentan con documentos de respaldo.*
5. *No todas las variables cuentan con la información correspondiente para todos los proyectos incluidos.*

Con este servicio se espera resolver las limitaciones de la información en términos de accesibilidad y disponibilidad. Por ello, los objetivos específicos son:

- 1. Elaborar una base de datos y un archivo digital sobre proyectos de CINR percibida por Costa Rica en biodiversidad y cambio climático en el periodo 2010-2018
- 2. Analizar el comportamiento de la CINR en la materia y periodos mencionados.

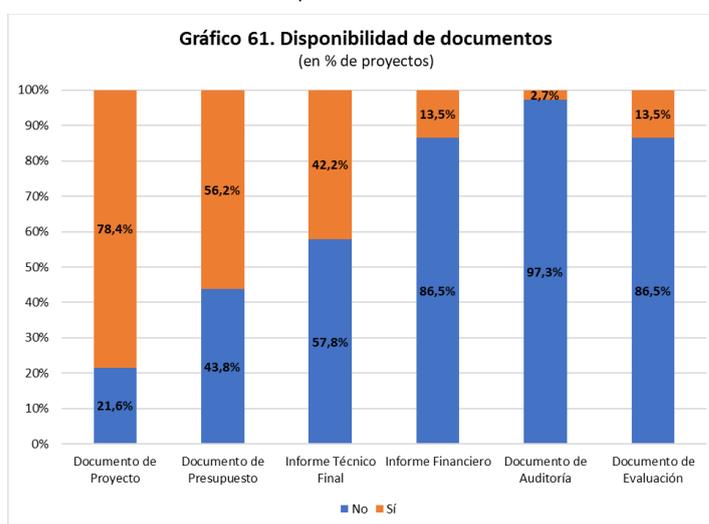
La Base de Datos resultante ofrece una sistematización de la información disponible de los 219 proyectos, atendiendo a un total de 22 variables<sup>9</sup>. La variable número 20 hace referencia a la disponibilidad de los documentos, de la que su autor, Petry, extrae las siguientes conclusiones en su informe de Caracterización y Análisis de la CINR:

- *La base informacional acerca de los proyectos se reduce a lo básico: documentos de proyectos y documentos de presupuestos iniciales.*
- *Solamente el 42,2% de los proyectos cuentan con respaldos de informes técnicos finales, 13,5% de informes financieros y 13,5% de documentos de evaluación.*
- *Lo más sorprendente es que apenas 2,7% de los proyectos cuentan con informes de auditoría como documentos de respaldo para la información incorporada en la base de datos.*

Fuente: Petry (2019)

Tal y como se observa en el gráfico siguiente, la disponibilidad de la información de los proyectos sigue una tendencia claramente descendiente a medida que avanzamos en la fase de los proyectos: identificación y diseño y seguimiento, justificación y evaluación.

Gráfico 2: Disponibilidad de los documentos



Fuente: Petry (2019)

Teniendo en cuenta estas apreciaciones en relación a la documentación de los proyectos, la Base de Datos establece una escala de colores que representa los diferentes niveles de disponibilidad de la información para cada proyecto:

<sup>9</sup> 1. Objetivos de la Intervención 2. Temáticas y subtemáticas 3. Localización Geográfica según región económica 4. Alineación con los ODS 5. Institución Responsable de la ejecución 6. Dependencia Responsable 7. Socio(s) 8. Rol de los socios 9. Persona responsable del proyecto y datos de contacto 10. Estado del proyecto 11. Fecha de inicio, de finalización y duración de los proyectos 12. Fuente(s) cooperante(s) 13. Modalidades de Cooperación 14. Tipo de fuente 15. Tipo de Cooperación 16. Modalidad de administración de fondos 17. Montos (aporte de la cooperación internacional y contrapartidas nacionales) 18. Actividades de cooperación 19. Participación de la sociedad civil, sector privado, enfoque de género u otros datos que se consideren pertinentes 20. Disponibilidad de información sobre: informes técnicos, informes financieros y evaluaciones 21. Registrado en SIGECI 22. Gestionado por MIDEPLAN

Tabla 6: Clasificación de los proyectos incluidos en la Base de Datos según la documentación disponible<sup>10</sup>

88	Proyectos revisados y con buen respaldo documental.
56	Proyectos revisados pero con respaldo documental deficitario.
4	Proyectos nuevos y con buen respaldo documental.
37	Proyectos nuevos pero con respaldo documental deficitario.
20	Proyectos duplicados. Descartados del análisis de tendencias.
37	Proyectos revisados pero descartados del análisis de tendencias (ver razones específicas en las Observaciones).
34	Proyectos no revisados y/o no validados por organización/institución responsable. Descartados del análisis de tendencias.

Fuente: Petry (2019)

A partir de ahí se considera que la Base de Datos construida y el Informe de Caracterización y el Análisis de Comportamiento de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático en el periodo de 2010 a 2018 garantiza el acceso a la información de los proyectos a analizar en la evaluación.

### ¿la información disponible es suficiente y relevante para responder a las preguntas de evaluación?

Sin duda alguna, la reconstrucción de la Base de Datos y el Informe de Caracterización y Análisis del Comportamiento de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático en el periodo de 2010 a 2018 suponen un paso fundamental en la consolidación del sistema de información disponible para la evaluación.

Tras esta sistematización, se asume que la información es suficiente y de calidad y que se cuenta con una base informacional sustantiva para desarrollar la evaluación.

Sin embargo, a pesar de los notorios esfuerzos por reforzar el sistema de información para la evaluación, este sistema continúa siendo, en algunos casos, insuficiente, dispar y de poca calidad:

#### 1. La información es insuficiente

Asumiendo la clasificación de los proyectos según la disponibilidad documental, se revisan algunos de los proyectos calificados en la Base de Datos como “Proyectos revisados y con buen respaldo documental” y se detectan algunas disimilitudes con respecto a la clasificación realizada:

- Los documentos de presentación del proyecto no siempre ofrecen información suficiente para conocer los objetivos del proyecto y, en ocasiones, solo incluyen la firma del contrato.
- Los informes de avance y finales, en ocasiones, recogen simplemente las actividades realizadas sin una valoración sobre cómo estas actividades han contribuido al logro de los objetivos previstos.

De ello, se extrae que la información realmente disponible sobre los proyectos es menor a la identificada en la base de datos ya que la documentación de respaldo no siempre cumple con la clasificación realizada.

Así pues, la explotación de la información recogida en la Base de Datos cuenta con importantes limitaciones que se deben, principalmente, a dos fenómenos. En primer lugar, la conceptualización de algunas variables no resulta del todo intuitiva y no siempre resulta evidente la clasificación que otorga sobre los proyectos.

En segundo lugar, la valoración de los documentos de los proyectos en la Base de Datos no atiende a un criterio homologado sobre qué es y qué no es un documento o, dicho de otro modo, qué información debe suministrar cada documento para que pueda ser considerado como tal. Esto es especialmente frecuente en los informes técnicos, financieros y de auditorías, tal y como se incluía en la tabla anterior.

<sup>10</sup> Documento del proyecto, documento de presupuesto, informe técnico final, informe financiero, documento de auditoría y documento de evaluación.

La validación del respaldo documental ha atendido a una clasificación dicotómica (sí/no) de acuerdo a la denominación de los documentos por parte de las entidades gestoras, es decir, estas entidades han determinado qué documento puede considerarse “informe final” y las entidades rectoras y la persona al cargo de la sistematización han asumido que esa clasificación es válida.

## 2. La información disponible es dispar

Como consecuencia de que no haya criterios homologados para determinar qué información debe aportar cada tipo de documentos, la documentación de la que se dispone atiende, generalmente, a los criterios de los socios cooperantes, en cuyo caso las exigencias en relación al formato, contenido de cada documento y su extensión son muy diferentes dando como resultado proyectos con una base informacional muy sólida, completa y sustantiva y proyectos con información escasa e irrelevante.

*“(...) al final la información que se podía encontrar era muy diferente según la agencia de cooperación, según el país que lo financiara, según la institución beneficiaria, entonces no era para nada homogénea, lo que te podías encontrar en un proyecto era totalmente distinto a lo que te podías encontrar en otro y eso hacía como que fuera difícil hacer una sistematización de la información, había proyectos en los que había mucha información, otros en los que no había prácticamente ninguna.”*

## 3. La información disponible no siempre es relevante

Para empezar, la información disponible contiene con mayor frecuencia datos a nivel administrativo y formal y no, tanto, información sobre el avance del proyecto y los cambios generados gracias a él. De hecho, más de la mitad de los proyectos incluidos en la Base de Datos no cuentan con informes finales, lo cual limita considerablemente las posibilidades de analizar el logro de los resultados de los mismos (uno de los dos objetivos planteados en los TdR de la evaluación).

Para algunos informantes, la razón principal por la que el proceso de levantamiento de información no ha sido lo eficaz que se deseaba, se debe a razones de fondo relacionadas con el sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos de Cooperación Internacional:

*“... si se les diera un verdadero seguimiento a los proyectos, la información debería estar disponible y debería estar homologada para todos los proyectos y debería estar accesible que ese era otro problema que tuvimos, que no todos los actores a los que se les solicitó la información, lo brindaban...”*

## **¿existen instrumentos que faciliten un uso eficiente de la información disponible (instrucciones, codificación, fichas síntesis)?**

El proceso de caracterización y análisis del comportamiento de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático (Petry, 2019) realizado durante la fase de preparación de la evaluación tuvo también como producto la “*Guía para la actualización de la base de datos de proyectos de Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático*”, en ella se incluye la siguiente información:

1. Clasificación, significado y consideraciones a tener en cuenta sobre las variables incluidas en la Base de Datos.
2. Fuentes de información
3. Consejos generales
4. Instrucciones “paso a paso” para su uso y actualización
5. Lista de códigos CAD/CRS incluyendo aclaraciones
6. Regiones socioeconómicas
7. Lista de códigos cantonales
8. Lista de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Esta guía puede resultar de gran utilidad para regular el espacio de información relativo a la sistematización de los proyectos de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático que, en este caso, se corresponde con la Base de Datos creada para este cometido.

Sin embargo, como se ha venido observando, esta guía se ha elaborado recientemente por lo que todavía no se puede valorar si facilita la eficiencia en la gestión de la base de datos. Más aún, existen flujos de información y espacios precedentes a la sistematización de proyectos que no cuentan con instrumentos que regulen los procesos y establezcan criterios de homologación en relación al tipo de información que los entes gestores deben proveer, los plazos de actualización, los formatos etc.

### **¿se han identificado las posibilidades de recopilar información adicional para la evaluación?**

En el Análisis de Contexto de la Evaluación se identifican dos limitaciones principales del sistema de información disponible para la evaluación:

1. Los datos recogidos en la Base de Datos han sido extraídos de dos fuentes principalmente:
  - a. Sistema de Gestión de Cooperación Internacional SIGECI
  - b. Dirección de Cambio Climático (DCC) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE).

Por lo que no se incluye información de otras instituciones adscritas al MINAE, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), la Secretaría de Planificación del Sector Ambiental, las universidades etc.

2. MIDEPLAN no cuenta con información de intervenciones directamente ejecutadas por ONG

Para solventar estas cuestiones y complementar la información disponible El Equipo Técnico propone en el *Análisis de Contexto de la Evaluación*, las siguientes posibilidades de recopilar información adicional:

- Realizar consultas a las instituciones no incluidas en la base de datos anteriormente citadas
- Considerar, como fuente de triangulación de información, los reportes de las fuentes cooperantes que se entregan anualmente a Mideplan (cuya información está disponible por medio de archivos físicos) así como, la información sistematizada en la página de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

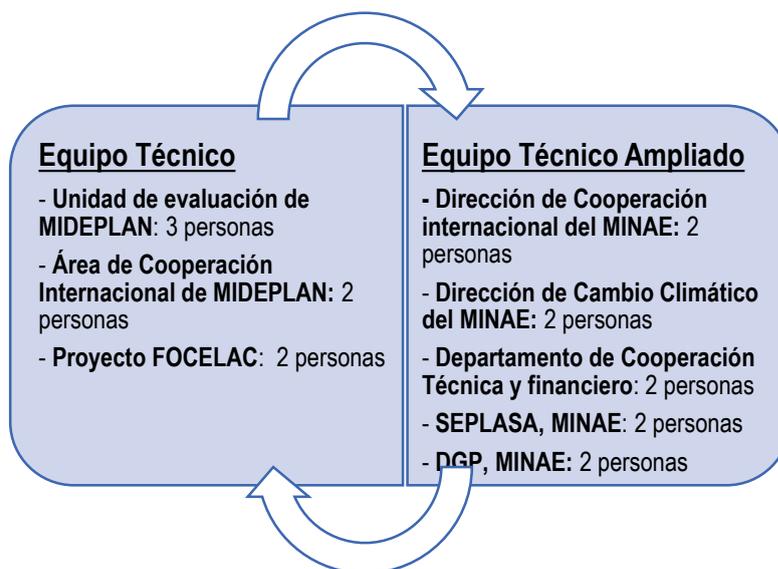
### **Implicación de stakeholders**

La participación articulada de los diferentes actores relacionados con la intervención permite sentar las bases para que los resultados y productos de la evaluación sean usados e incidan en la mejora de la intervención.

### **En la formulación de preguntas de evaluación, ¿se ha tenido en cuenta los intereses de los grupos más representativas relacionados con la evaluación?**

El proceso de formulación de las preguntas de evaluación cuenta con la participación de los grupos más representativos que están relacionados con la evaluación. Para facilitar la gestión de la evaluación y, concretamente, la formulación de las preguntas, se establece un *grupo interinstitucional* compuesto por el Equipo Técnico y el Equipo Técnico Ampliado.

Ilustración 9: Composición del grupo interinstitucional



Fuente: Elaboración propia

El proceso de formulación de preguntas ha conestado de dos etapas. En la primera etapa, el Equipo Técnico realiza un primer borrador de preguntas de evaluación sobre los aspectos que desean conocer. Los roles entre cada parte, a saber, *la Unidad de Evaluación de MIDEPLAN* y el *Área de Cooperación Internacional*, están delimitados en base a la naturaleza de sus funciones. De manera que es el Área de Cooperación Internacional quien internamente realiza una propuesta de preguntas de evaluación que, más tarde es contrastada con la unidad de evaluación de MIDEPLAN quien ofrece su asesoramiento, especialmente, en términos de metodología y alcance de la evaluación. Por su parte, FOCELAC está presente en esta primera fase de formulación de preguntas, si bien su apoyo es puntual.

En la segunda fase del proceso, este borrador de preguntas es contrastado con el *Equipo Técnico Ampliado* quienes realizan sugerencias y aportaciones en los talleres que tienen lugar para este cometido.

En general, se percibe que el proceso es participativo, si bien se admite que se podía haber ampliado la consulta a un mayor número de actores, para lo cual hubiese sido necesario más tiempo.

Existe el consenso por parte de los informantes de que el proceso de formulación de preguntas ha sido lento y, en cierto modo, complejo. Se contaba con diferentes puntos de vista en relación, especialmente, al alcance de las preguntas de evaluación y las expectativas que la evaluación generaba en cada grupo eran distintas y, por ello, el proceso estuvo claramente marcado por la negociación entre las diferentes partes y la necesidad de llegar a consensos.

### **¿se han asignado responsabilidades técnicas y directivas para ejecutar el proceso de evaluación?**

Las responsabilidades técnicas y directivas para la ejecución del proceso de evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático han sido claramente delimitadas en dos equipos: el Equipo directivo, compuesto por tres personas y cuya función es, principalmente, estratégica y el Equipo Técnico, compuesto por ocho personas y cuya función se desarrolla en un nivel más operativo y de carácter técnico.

Tal y como se ilustra a continuación, se cuenta con un organigrama que detalla la composición de ambos equipos incluyendo las personas al cargo y la institución a la que pertenecen y las funciones específicas de cada uno de los equipos. Además, en el caso del Equipo Técnico, en algunos casos, se cuenta con suplentes.

Tabla 7: Actores de la evaluación y sus funciones

Institución/ Dirección	Responsabilidad del funcionario	Función general	Funciones específicas del equipo
<b>EQUIPO DIRECTIVO</b>			
<b>Mideplan/Unidad Evaluación</b>	Coordinador de la Unidad de Evaluación y Seguimiento	Orientación estratégica del proceso de evaluación, por lo que se encarga principalmente de tomar decisiones que permiten el correcto desenvolvimiento del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Comunicación y enlace con autoridades políticas.</li> <li>✓ Aprobar los Términos de Referencia.</li> <li>✓ Aprobar los productos de la evaluación.</li> <li>✓ Promover la difusión y el uso de los resultados de evaluación.</li> </ul>
<b>Mideplan/Unidad Evaluación</b>	Gerente Área de Seguimiento y Evaluación		
<b>Mideplan/Cooperación Internacional</b>	Coordinadora del Área de Cooperación Internacional		
<b>EQUIPO TÉCNICO AMPLIADO</b>			
<b>Mideplan/Unidad Evaluación</b>	Evaluadora	conducir de manera técnica y operativa el desarrollo del proceso de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Conducir de manera técnica y operativa el proceso de evaluación.</li> <li>✓ Garantizar el acceso a la información del equipo evaluador.</li> <li>✓ Definir el objeto, objetivos y preguntas de evaluación.</li> <li>✓ Elaborar los Términos de Referencia.</li> <li>✓ Seleccionar al Equipo Evaluador.</li> <li>✓ Supervisión de trabajo del Equipo Evaluador.</li> <li>✓ Control de calidad de los productos.</li> <li>✓ Apoyar la difusión de resultados.</li> <li>✓ Promover el uso de la evaluación.</li> <li>✓ Trasladar las decisiones a los superiores.</li> </ul>
<b>Mideplan/Unidad Evaluación</b>	Evaluadora		
<b>Mideplan/Cooperación Internacional</b>	Responsable de Cooperación con la Unión Europea		
<b>Mideplan/Cooperación Internacional</b>	Unidad de cooperación bilateral		
<b>MINAE/Planificación Institucional</b>	Dirección de Planificación		
<b>MINAE/ Dirección de Cambio Climático (DCC)</b>	Dirección		
<b>MINAE /Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)</b>	Cooperación técnica y financiera		
<b>MINAE/Dirección de Cooperación Internacional (DCI)</b>	Dirección		
<b>DEval/Focelac</b>	Evaluadora		

Fuente: Elaboración propia

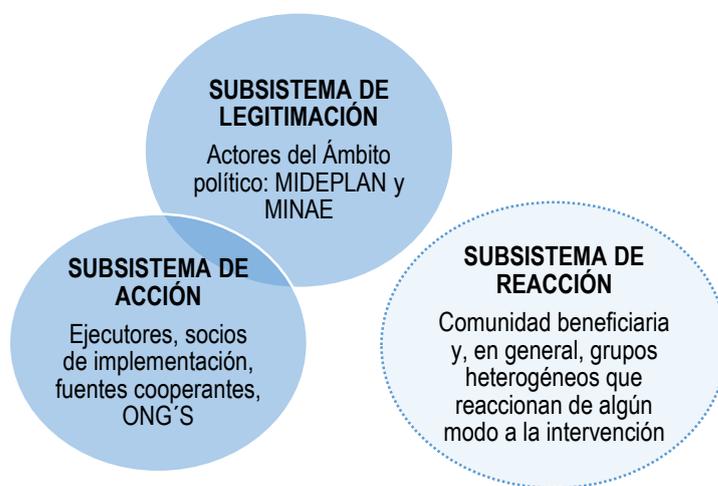
## ¿se prevén y delimitan las posibilidades de participación de los diferentes *stakeholders* en el proceso de evaluación?

MIDEPLAN, la DCC, la DCI y el SINAC de MIDEPLAN han elaborado un mapeo de un total de 48 actores de la evaluación con el fin de delimitar las posibilidades de participación de cada actor. El producto resultante de este ejercicio ha sido una clasificación de los actores atendiendo a las siguientes cuestiones:

- Tipo de actor: ámbito político, ejecutores, socios de la implementación, fuentes cooperantes, ONG y beneficiarios.
- Institución a la que pertenecen
- Datos de contacto: teléfono y/o correo electrónico
- Rol en la evaluación: informantes, equipo técnico, espacios consultivos, otros.

De acuerdo con Erick Monnier (1992), el mapa de actores identificados por MIDEPLAN representa 2 de los 3 subsistemas de actores:

Ilustración 9: Tipos de actores identificados en la fase de preparación según la clasificación de Erick Monnier



Fuente: Elaboración propia

Tal y como se observa en el gráfico, la identificación de actores no ha incluido el subsistema de reacción a la intervención. Ello puede explicarse por el volumen de proyectos incluidos en la evaluación. Por ello, en el propio documento de identificación de actores, se informa de que no se detalla información de contacto de los beneficiarios porque ello dependerá de la muestra de los proyectos que se seleccione.

En cualquier caso, la clasificación de los actores según su rol (informante, equipo técnico, espacio consultivo u otros) es demasiado general y presenta limitaciones para guiar al equipo evaluador en la selección y priorización de actores a consultar.

## Estrategia de evaluación prevista en la planificación

La calidad de la estrategia de evaluación vendrá marcada por los propósitos definidos, el alcance y el uso previsto de los resultados que se generen. Una planificación cuidadosa de estos aspectos favorecerá el desarrollo óptimo de la evaluación.

### ¿los propósitos de la evaluación están definidos de manera precisa y delimitada?

La decisión principal de cualquier proceso evaluativo consiste en saber por qué y para qué se quiere hacer la evaluación, es decir, responder a la pregunta: *¿cuál es el propósito de esta evaluación?* Esta reflexión ha sido especialmente necesaria en el caso de esta evaluación ya que, en parte, del propósito e interés que suscitase la evaluación dependería su inclusión en la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) de Costa Rica para 2019-2022.

De acuerdo con sus Términos de Referencia (TdR), *“dicha evaluación tiene como fundamento reforzar el compromiso de Costa Rica con los principios de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), y valorar el proceso de gestión y los resultados de la cooperación internacional no reembolsable en la temática y periodo mencionados. Lo anterior con el fin de **generar evidencia para la toma de decisiones y sustentar recomendaciones para la mejora con respecto al uso de recursos de la cooperación internacional no reembolsable para el logro de objetivos y metas nacionales.**”*

A estos propósitos previamente identificados, es necesario añadir el interés señalado por algunos actores clave en la rendición de cuentas: *“toda esta inversión finalmente en qué le ha servido al país”, “hay una altísima concentración de la Cooperación Internacional en esos dos temas”* que fundamenta la decisión de acotar esta evaluación en dos temas: Biodiversidad y Cambio Climático.

Ilustración 10: Objetivos de las evaluaciones



Fuente: MIDEPLAN (2020)

De acuerdo con los objetivos de las evaluaciones de MIDEPLAN, se extrae que esta evaluación atendía a tres propósitos diferenciados:

1. *Fundamentar la toma de decisiones basadas en evidencias.*
2. *Mejorar el diseño, la gestión y los resultados de la intervención pública.*
3. *Rendir cuentas sobre el uso de los recursos y transparentar la gestión pública.*

Jennifer Greene (2007) relaciona los diferentes propósitos de la evaluación con los actores que podrían estar involucrados en el proceso de evaluación, de manera que, en este caso, serían los siguientes:

Tabla 8: Propósitos evaluativos según actores

Propósito evaluativo	Actores que lo requieren	
Toma de decisiones y rendimiento de cuentas	Responsables políticos u otros actores con capacidad de decisión	Entidades rectoras (MIDEPLAN, MINAE)
Mejora del programa y desarrollo organizacional	Dirección u otros/as responsables de las operaciones habituales del programa	Entidades ejecutoras

Fuente: Elaboración propia a partir de *tres métodos de evaluación de programas y servicios*. (Ligero,2015)

Efectivamente, el proceso de evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático ha estado liderado por un equipo interdepartamental (entidades rectoras y ejecutoras) cuyos propósitos de la evaluación, por la propia naturaleza de sus funciones, han sido diferentes.

Como podemos observar, estos dos propósitos convergen claramente en el diseño de la evaluación y, se encuentran definidos de manera precisa en los TdR, pero ¿están delimitados?

Para responder a esta pregunta es necesario dar un paso atrás, ya que algunos autores alertan incluso de la poca factibilidad de las evaluaciones que atienden a más de un propósito, concretamente Carol Weiss señala lo siguiente:

*“Con todos los posibles usos a los que la evaluación puede servir, la evaluadora tiene que hacer una elección. La evaluación para todos los propósitos es un mito. Aunque un cierto número de diferentes tipos de preguntas puede ser tenido en cuenta dentro de los límites de un solo estudio, requiere de una planificación y un diseño meticuloso. Ni siquiera un estudio bien planificado ofrecerá información sobre todas las preguntas de todas las personas involucradas”. (Weiss,1998)*

Incluso, contraponiéndonos a la opinión de Carol Weiss y asumiendo la factibilidad de las evaluaciones multipropósito, es evidente que el doble propósito que alberga esta evaluación implica un esfuerzo doble por cumplir con las “expectativas” de una multitud de actores. Esto, indudablemente, demandará mayores recursos para la negociación y el contraste de informaciones que en una evaluación con un único propósito.

**¿se han acotado las dimensiones de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático y el alcance de la misma que van a ser consideradas en la evaluación?**

Los Términos de Referencia de la evaluación dedican un apartado específico (capítulo 3.6. Unidad de Estudio) a las dimensiones de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático que deben ser evaluadas enfatizando el carácter temático de esta evaluación:

*Se resalta que esta es una evaluación **temática** y no programática, por lo tanto, la unidad de estudio son los proyectos de cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica, plasmados en la base de datos que facilitará MIDEPLAN. Adicionalmente, el proceso de gestión de la cooperación internacional en la temática será objeto de valoración de esta evaluación.*

*En el caso del primer objetivo de la evaluación “Valorar la eficacia de la cooperación internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica, del 2010 al 2018”, el EE debe contemplar los 185 proyectos registrados en la base de datos. Dichos proyectos fueron incluidos en el “Informe de caracterización y análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018”; y cuentan con la validación de las instituciones nacionales responsables.*

*Para el segundo objetivo de la evaluación “Evaluar los resultados obtenidos de la cooperación internacional no reembolsable en sectores seleccionados en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica, del 2010 al 2018”, el equipo técnico realizó un muestreo a conveniencia a partir de los resultados del “Informe de caracterización y análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018”.*

*La variable utilizada para delimitar los proyectos es el sector (CAD/CRS) en el que se encuentran clasificados. Se identificaron sectores que fueran transversales a las temáticas de biodiversidad y cambio climático, y que a su vez tuviesen una alta incidencia de proyectos. Entre los sectores resultantes, se seleccionaron los que se encuentran en el nivel de condiciones habilitadoras para la gestión por resultados, por sus aportes en la planificación y gestión del conocimiento: Política medioambiental y gestión administrativa (410.10) e Investigación y/o educación medioambiental (410.80). Adicionalmente, debido a la importancia estratégica dada por Costa Rica a las soluciones basadas en la naturaleza como medida no solo para conservación de la biodiversidad, sino también para enfrentar los retos del cambio climático, se seleccionó el sector de Biodiversidad (410.8). Los sectores seleccionados son los siguientes:*

- Biodiversidad (410.30): 21 proyectos
- Política medioambiental y gestión administrativa \*BioCC (410.10): 51 proyectos
- Investigación y/o educación medioambiental (410.80): 16 proyectos

*El análisis que realice el EE debe ser sobre los 88 proyectos. En la metodología que elabore el EE como parte del diseño de evaluación es posible proponer una delimitación de la cantidad de proyectos.*

De ello se pueden extraer las siguientes consideraciones:

- **Unidad de análisis:** los proyectos de la Cooperación Internacional en Costa Rica ejecutados en el periodo de 2010 a 2018 sobre Biodiversidad y Cambio Climático (188 proyectos para el primer objetivo y 88 proyectos para el segundo).
- **Acotación de la dimensión de la unidad de análisis.** De acuerdo a los objetivos previstos de la evaluación, cada objetivo implica evaluar una dimensión de la unidad de evaluación:

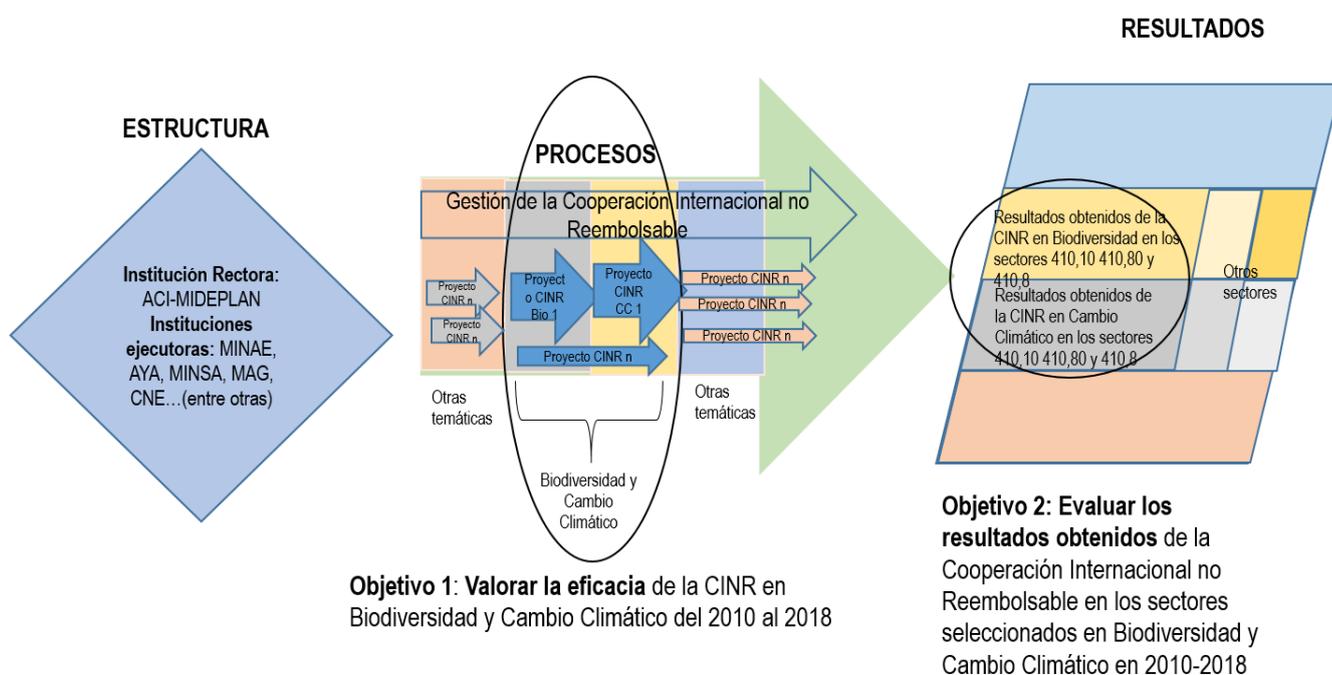
Objetivo previsto	Dimensión de la unidad
valorar la <b>eficacia</b> de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático	Procesos
evaluar los <b>resultados</b> obtenidos en estas temáticas en los sectores seleccionados	Resultados

- **Acotación temporal:** 9 años, desde el 2010 al 2018.
- **Acotación geográfica:** Costa Rica.
- **Acotación institucional:** ACI-MIDEPLAN y todas las instituciones públicas de Costa Rica.

- **Otras acotaciones:** Para el segundo objetivo de evaluar los resultados obtenidos en Biodiversidad y Cambio Climático se delimitan 3 sectores de desarrollo concretos: 410.10, 410.8, 410.80.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, se puede percibir que la unidad y el alcance de la evaluación están claramente delimitados, lo cual, a priori, supone una garantía para el correcto desarrollo de la evaluación. Sin embargo, si dimensionamos estas condiciones en un modelo lógico podemos rescatar ciertos aspectos que podrían suponer un obstáculo para el proceso evaluativo:

Ilustración 11: Representación del diseño de la evaluación a través de un modelo lógico



Fuente: Elaboración propia

Si atendemos al elemento de "procesos" podemos observar que la gestión de la Cooperación Internacional no Reembolsable es en sí misma un proceso propio en el que la CINTR no ha de entenderse como la suma de proyectos sino como el conjunto de la acción, en este sentido, la unidad de evaluación no debería ceñirse al análisis de los proyectos de cooperación internacional en Biodiversidad y Cambio Climático, sino también y, especialmente, a los procesos internos e interinstitucionales de los departamentos que gestionan la Cooperación Internacional. Por ello, la acotación del objeto en las temáticas de Biodiversidad y Cambio Climático no parece tan evidente como en el objetivo 2 de evaluar los resultados y, muy al contrario, puede dificultar la desagregación de la información teniendo en cuenta que los procesos internos y protocolos que regulen la gestión de la CINTR irán dirigidos al conjunto de la acción.

## ¿las preguntas de evaluación definidas en los TdR tienen como propósito emitir un juicio de valor sobre la gestión y resultados de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica?

Los Términos de referencia (TdR) de la evaluación presentan una matriz de evaluación que incluye los *objetivos específicos, los criterios, las preguntas de evaluación y los temas de análisis*, esta matriz está disponible en el Anexo IV. En total, se definen 7 preguntas de evaluación<sup>11</sup> que se operacionalizan en 45 temas de análisis.

En este apartado se ha realizado una revisión de las preguntas de evaluación atendiendo a dos cuestiones especialmente:

1. Tipo de preguntas según la clasificación de Morra y Rist
2. Grado de coherencia entre los temas de análisis y la pregunta de evaluación.

Morra y Rist clasifican las preguntas de evaluación en tres tipos:

- Descriptivas: determinan qué y cómo ha ocurrido o está ocurriendo, en este sentido sus respuestas permiten comprender u obtener una descripción de la intervención o de algún nivel de la cadena de resultados (insumo, actividad y producto); relaciones entre procesos; relaciones intra o inter institucionales relacionadas con el objeto de evaluación o bien conocer la opinión de la población beneficiaria y/o stakeholders sobre la intervención. Se trata de preguntas directas y se acompañan comúnmente de las palabras: quién, qué, dónde, cuándo, cómo y cuántos.
- Normativa: se utilizan cuando se requiere comprobar si la situación actual es como debería ser. Busca comparar lo que es frente a un objetivo, una meta o un estándar de comparación.
- Causa y efecto: tratan de determinar en qué medida la intervención evaluada ha generado cambios, es decir, se centra en establecer y medir los cambios generados por la intervención para saber si los resultados hallados son atribuibles a la intervención.

De acuerdo con Morra y Rist, las preguntas de causa y efecto implican una mayor complejidad para su valoración y un factor determinante para que sean correctamente respondidas será la solidez del sistema de información de la intervención a evaluar.

En esta evaluación, 4 de las 7 preguntas de evaluación pertenecen al grupo de causa y efecto, esto evidencia la interrelación entre los criterios de evaluabilidad ya que, a pesar de que las preguntas de evaluación incluidas pueden estar correctamente formuladas, la posibilidad de que estas sean respondidas depende de otros factores como, en este caso, la calidad de la información.

Por otro lado, si observamos los temas de análisis incluidos en cada pregunta de evaluación, podemos ver que, en determinados casos, estos temas no cumplen con su función de operacionalizar las preguntas a las que acompañan si no que, en ocasiones, demandan información adicional a la información requerida por la pregunta de evaluación.

A continuación, se presenta una tabla resumen en la que se detallan los aspectos mencionados:

---

<sup>11</sup> Las preguntas de evaluación pueden encontrarse en el capítulo 2. *Breve descripción del caso.*

Tabla 9: Clasificación de las preguntas de evaluación según la propuesta de Morra y Rist, 2009

Pregunta de evaluación	Tipo de pregunta	Otras consideraciones
<b>Objetivo 1. Valorar la eficacia de la cooperación internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica, del 2010 al 2018.</b>		
<b>EFICACIA</b>		
1.1. ¿Cuál es el grado de <b>alineación</b> de la cooperación recibida con las metas nacionales y los convenios internacionales (con incidencia en BioCC)?	Normativa	Esta pregunta implica 2 valoraciones distintas: con las metas nacionales y con los convenios. A pesar de que esta es una pregunta normativa, 1 de los 5 temas de análisis incluidos implica una valoración de causa y efecto: 1.1.1 <i>Vinculación entre los proyectos de CINR y cambios identificados en las metas nacionales (temáticas y sectores de desarrollo, teoría de cambios).</i>
1.2. ¿En qué medida la gestión de la CINR en BioCC ha propiciado la eficacia de la cooperación y cómo se puede mejorar?	Causa y efecto	Esta pregunta tiene dos propósitos distintos: - Valorar la eficacia de la cooperación - Identificar mejoras
1.3. ¿De qué manera se fomentan alianzas incluyentes para el desarrollo tomando en cuenta el principio de "no dejar a nadie atrás" en la CINR en BioCC?	Descriptiva	
1.4. ¿En qué medida los socios cooperantes y contrapartes nacionales cumplen con el principio 4 de la AGCED?	Normativa	
<b>Objetivo 2: Evaluar los resultados obtenidos de la CINR en los sectores seleccionados Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica de 2010 a 2018</b>		
<b>RESULTADOS</b>		
2.1 ¿En qué medida la CINR ha contribuido al logro de las metas nacionales en BIOCC en los sectores seleccionados?	Causa y efecto	Si bien la pregunta se limita a interrogar sobre la contribución, uno de los temas de análisis propone, además explicar las razones: 2.1.3 <i>Factores que inciden significativamente en los resultados de la contribución de la CINR en los sectores seleccionados (por ejemplo: mecanismos de gobernanza, planificación institucional, grado de involucramiento de funcionarios públicos, contrapartida nacional, sinergias con otros procesos para la concepción de políticas y desarrollo de acciones relevantes y maximización de resultados, entre otros).</i>
<b>SOSTENIBILIDAD</b>		
2.2 ¿En qué medida los resultados de los proyectos apoyados con recursos de la CINR en BioCC son sostenibles y han sido <b>maximizados</b> por Costa Rica?	Causa y efecto	
2.3 ¿En qué medida la CINR en BioCC ha contribuido a mejorar las condiciones para la <b>apropiación</b> y sostenibilidad de los resultados?	Causa y efecto	Los temas de análisis planteados, en lugar de operacionalizar la pregunta, abren el espectro a valorar cinco tipos de contribuciones: 2.3.1 <i>Contribución de la CINR al fortalecimiento institucional (estructura organizativa, mejorar la capacidad estadística nacional de una manera más integral, gestión del conocimiento, capacidad de decisión y de acción tanto en gestión ambiental como en cooperación internacional) para propiciar la sostenibilidad de los apoyos de la CINR en BioCC.</i> 2.3.2 <i>Contribución de los proyectos para mejorar la gobernanza multinivel.</i> 2.3.4 <i>Contribución de los proyectos como plataformas de oportunidad para fortalecer la participación de Costa Rica en la agenda de desarrollo a nivel regional e internacional, desde la óptica del rol dual de Costa Rica (receptor/donante).</i> 2.3.5 <i>Contribución de la CINR al desarrollo de acciones para control, anticipación y prevención de riesgos futuros.</i> 2.3.6 <i>Contribución de la CINR para promover procesos de reflexión y de debate para (re)construir políticas y atender afectaciones por contextos de restricción del gasto o ajustes presupuestarios, situaciones de emergencia y desastres, entre otros; y, para repensar la cooperación al servicio de la Agenda 2030/ODS ante estos escenarios.</i>

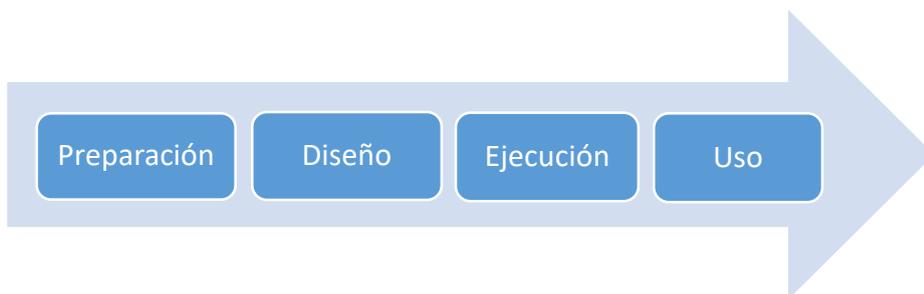
Fuente: Elaboración propia

## ¿Se utilizarán los productos de la evaluación para influir en la CINR en BioCC?

Las evaluaciones previstas en la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) nacen de la voluntad y el interés de las diferentes instituciones por conocer el estado de las intervenciones públicas en las que trabajan. Este aspecto es esencial para entender la orientación al uso de las evaluaciones propuestas por MIDEPLAN ya que parte de la premisa de que, si el interés por evaluar una intervención surge de las propias instituciones, éstas se apropiarán en mayor medida del proceso y habrá una mayor probabilidad de que usen las recomendaciones.

MIDEPLAN distingue cuatro fases en el proceso de evaluación de una intervención pública:

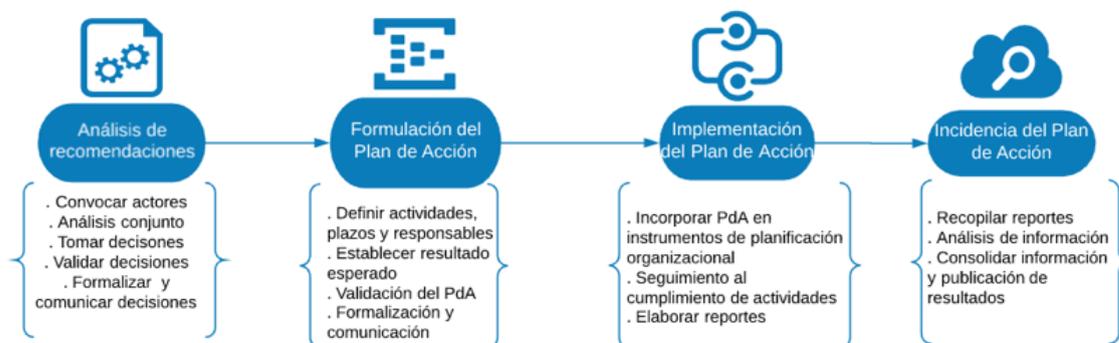
Ilustración 12: Fases de la evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir de “Metodología ANE 2019-2022”

Para la fase de USO, MIDEPLAN cuenta con una guía propia de referencia para orientar el análisis de las recomendaciones y el posterior diseño de un Plan de Acción para implementarlas.

Ilustración 13: Metodología para el uso de la evaluación



Fuente: MIDEPLAN (2019)

Además, concretamente esta evaluación cuenta con el apoyo financiero y el asesoramiento técnico del proyecto *Focelac+*, un proyecto impulsado por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación al Desarrollo, DeVal (Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit), cuyo principal objetivo es el fomento de capacidades y la articulación de actores de la evaluación en Latinoamérica como aporte a la Agenda 2030. En este sentido DeVal realiza una gran labor de promoción del uso de todas las evaluaciones en las que apoya.

Por todo ello se considera que el diseño del proceso de evaluación está claramente marcado por la orientación al uso.

## ¿Se prevé la difusión y socialización de los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades implicadas?

Los Términos de Referencia de la evaluación explicitan el compromiso de MIDEPLAN por socializar los resultados que produzca la evaluación y, por ello, se prevén tres presentaciones de los resultados para los diferentes actores.

La actividad de socialización de resultados está igualmente prevista en el cronograma de la evaluación y se destinan 2 semanas para ello, lo que representa un 5% de la asignación de tiempo total para el conjunto de la evaluación (40 semanas).

La fase de socialización de resultados prevé la dedicación de 2 días por cada integrante del equipo, es decir, un total de 6 días por parte del equipo evaluador.

Tabla 9: Fase de Socialización de resultados dentro del cronograma para la evaluación

Actividad prevista	Descripción	Semana
Hasta tres <b>presentaciones</b> orales sobre los resultados finales de la evaluación con i) actores estratégicos-políticos, ii) actores estratégicos-operativos y iii) otros actores (sociedad civil, sector privado, academia).	Cada presentación deberá adecuarse según el público meta, considerando que las devoluciones son un medio para garantizar el uso de los resultados de la evaluación.	Entre semana 39 y 40

Fuente: Términos de referencia de la Evaluación

## Recursos empleados

La asignación de tiempo, personas y dinero suficiente y acorde a las condiciones anteriormente descritas constituye una estructura firme y segura para iniciar el proceso con las máximas garantías de alcanzar las expectativas puestas en la evaluación, de manera que ésta pueda incidir positivamente en la intervención.

## ¿la duración, el equipo humano y su dedicación a la evaluación es proporcional y razonable al alcance de la misma?

El cálculo de los días necesarios para la evaluación y el equipo humano se realiza a partir del criterio de experto de la entidad demandante, para ello, se estima el tiempo que puede requerir completar cada tarea partiendo de la información que está disponible para ser analizada.

Así pues, para la ejecución de la evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático se ha estimado una duración máxima de 42 semanas.

La dedicación prevista para el Equipo Técnico Ampliado ha sido la siguiente:

- ACI-MIDEPLAN: 3 personas a 1/8 de jornada
- Unidad de Evaluación de MIDEPLAN: 2 personas a ¼ de jornada
- Unidad de Planificación de MIDEPLAN: 1 persona a 1/8 de jornada
- DCI de MINAE: 2 personas dedicación no definida
- DCI de SINAC: 1 persona dedicación no definida
- Proyecto FOCELAC: 2 personas, dedicación no especificada.

La dedicación prevista para el Equipo Evaluador es la que se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 10: Dedicación de los miembros del equipo evaluador a las actividades de la evaluación

ACTIVIDADES	DÍAS Evaluador/a experto/a coordinador/a del equipo	DÍAS Experto/a temático	Días Experto/a evaluación
A: Preparación	13,5	10,5	10,5
Inicio de la evaluación y aclaración de los TDR de la evaluación con el equipo técnico de la evaluación (a realizar en Costa Rica de manera presencial).	0,5	0,5	0,5
Revisión de la información disponible	4	4	4
Apoyo en la elaboración del Plan de Trabajo	4	2	2
Diseño de instrumentos y corrección del PdT	3	2	2
B: Ejecución	45,5	38,5	38,5
Ejecución del trabajo de campo	22	22	22
Sistematización y análisis de la información.	15	10	10
Taller/sesión de validación de los resultados preliminares.	1	1	1
Apoyo en la preparación del informe preliminar	6	4	4
Presentación y entrega del informe preliminar	0,5	0,5	0,5
Apoyo en la preparación del informe final	3	3	3
C: Uso	2	2	2
Diseminación de resultados (hasta 3 presentaciones)	2	2	2
	61	51	50

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en los TdR

Según el criterio de experticia de la entidad demandante, la asignación de recursos temporales y humanos para la evaluación resultaba acorde al alcance de la misma. Sin embargo, como se ha señalado en los capítulos anteriores, los criterios de evaluabilidad están interrelacionados unos con otros y esta interrelación se manifiesta especialmente en el caso de la dotación de los recursos y el sistema de información disponible. Como ya se ha mencionado, la hipótesis de que la información con la que se contaba era suficiente no pudo mantenerse como válida.

### ¿se prevén recursos económicos suficientes para la evaluación de la intervención?

Para el proceso de evaluación, el proyecto FOCELAC ha dispuesto un porcentaje de su presupuesto anual (2019 y 2020) para la realización del estudio de caracterización y la ejecución de la evaluación. Este presupuesto se ha estimado suficiente por parte de la entidad demandante para llevar a cabo los siguientes procesos:

1. La realización de una caracterización de la cooperación internacional
2. **La Evaluación de la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la CINR**
3. La difusión de los resultados de la evaluación

Resulta complicado valorar la adecuación de los recursos económicos para el proceso de evaluación de la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la CINR en BioCC en términos absolutos ya que, una vez más, es necesario insistir en que la adecuación en la dotación de los recursos está condicionada al resto de elementos y, por ello, la necesidad de valorar este aspecto en último lugar, en cierto modo, supeditado al resto de criterios.

Más aún, en el caso de la evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático, Los Términos de Referencia no ofrecían un presupuesto global para el equipo evaluador, sino que se solicitaba a los interesados en licitar establecer el precio de cada consultor por día de trabajo y la suma de estas asignaciones sería la cuantía global a abonar al equipo evaluador.

Para calcular el precio consultor/día, la entidad demandante establece un rango de precios por día de trabajo por persona (según rol y experiencia), basado en el promedio que cobra los consultores con los que la entidad tiene experiencia, a continuación, se multiplican los días de trabajo de cada integrante del equipo por el precio más bajo y más alto del rango establecido y se suman las cantidades. De esta forma, el presupuesto estimado, a veces, permite tener un rango bastante amplio, de manera que el presupuesto para la contratación es flexible.

En este caso concreto, teniendo en cuenta el proceso interno de asignación de precios, la valoración de los recursos económicos de manera aislada pierde relevancia ya que son los propios integrantes del equipo evaluador los que establecen su precio y por ello, el margen de error en la adecuación de los recursos se encontraría en la asignación de días y la distribución de estos días por perfil, es decir, en el apartado anterior de recursos temporales y humanos.

### **Análisis de evaluabilidad realizado por MIDEPLAN**

La Unidad de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN desarrolló en 2017 la Guía de evaluabilidad que incluye un instrumento de evaluabilidad compuesto por cuatro criterios principales: planificación, información, actores y recursos y un total de 49 *enunciados centrales* con un baremo de valoración de cinco niveles: 0-25-50-75-100, disponible en el Anexo V.

Tal y como se mencionaba en el capítulo del marco analítico, este instrumento ha sido de gran interés para este trabajo ya que, en cierto modo, ha sobrepasado la antítesis entre los protocolos de auto-evaluabilidad generalmente dicotómicos (sí/no) y las evaluaciones de evaluabilidad de corte cualitativo, cuya información producida es muy interesante, pero cuya aplicabilidad real es más limitada debido a la inversión temporal necesaria para implementarla.

Sin embargo, para la selección de las evaluaciones en la Agenda Nacional de Evaluaciones de Costa Rica 2019-2022 no se utilizó el instrumento de evaluabilidad recogido en la Guía de Evaluabilidad de MIDEPLAN al considerarse que no había tiempo suficiente para ello. En su lugar, se realizó una versión simplificada de este instrumento que incluía cuatro dimensiones: diagnóstico, estrategia programática, existencia de información y propósito y un total de 11 preguntas, cuyas respuestas eran dicotómicas.

Tabla 11: Instrumento de evaluabilidad para la priorización de las evaluaciones en la ANE 2019-2022

Dimensión y Variable	Preguntas centrales	Respuesta*	
		Sí	No
<b>Intervención</b>			
1. Diagnóstico	1.1. ¿La intervención cuenta con una descripción -escrita- de la problemática (causas y consecuencias) a la que da respuesta?		
	1.2. ¿La población que atiende la intervención, está identificada y caracterizada?		
	1.3. ¿El contexto institucional, temporal y geográfico de la intervención, están definidos?		
2. Estrategia programática	2.1. ¿La intervención cuenta con objetivos claramente definidos?		
	2.2. ¿La intervención cuenta metas, indicadores y de sus objetivos?		
	2.3. ¿La intervención tiene definidos sus insumos, actividades, productos, efectos e impactos que busca alcanzar?		
3. Existencia de información	3.1. ¿Existe de información (bases de datos, documentos, estudios anteriores, etc.) sobre la intervención, que sirva de insumo a la evaluación?		
	3.2. ¿Los sistemas de información se encuentran actualizados?		
	3.3. ¿Es posible (viable) levantar información adicional a la existente?		
<b>Evaluación</b>			
4. Propósito	4.1. ¿Se tienen claros los motivos por los cuales interesa realizar la evaluación (por qué y para qué)?		
	4.2. ¿Se han dimensionado los objetivos preliminares de la evaluación?		

Fuente: Metodología para la ANE 2019-2022

A las instituciones interesadas en participar en la Agenda Nacional de Evaluaciones, se les solicitó cumplimentar esta ficha de evaluabilidad.

El grado de cumplimiento de evaluabilidad fue uno de los 6 criterios que se contemplaron para la priorización de evaluaciones y, junto con el grado de importancia político/técnico fue el que mayor peso tenía: 3 puntos. Su peso es de 3 sobre 12, es decir un 25% de la valoración total.

La simplificación del análisis de evaluabilidad dificultó la identificación de las posibles limitaciones en términos de evaluabilidad que podría encontrar la evaluación, así como la manera de mitigarlas.

No obstante, es importante señalar que el análisis de evaluabilidad realizado por MIDEPLAN para la evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático, no se limitó a la aplicación de este instrumento ya que, adicionalmente, se realizó el "Análisis del Contexto de la Evaluación" en el que se precisó con mayor detalle las dimensiones de *planificación de la intervención, la información disponible, los actores y los recursos disponibles*.

A pesar de que el análisis de evaluabilidad implementado fue menos exhaustivo que el propuesto en la guía, en las fases anteriores a la ejecución de la evaluación sí se realizaron procesos y se tomaron decisiones

propias de un análisis de evaluabilidad. Por ejemplo, en relación al sistema de información, aunque en el instrumento de evaluabilidad no se le dedicó especial interés, poco después se identificaron los vacíos de información y se decidió contratar una sistematización para fortalecer este elemento (lo que en otras circunstancias hubiese sido recomendación del AE), por lo que se puede hablar de un proceso de análisis de evaluabilidad discontinuo a lo largo de la fase de preparación de la evaluación.

## Obstáculos de evaluabilidad encontrados en el proceso evaluativo

Este apartado está dedicado al desarrollo de la evaluación y a las dificultades que enfrentó en términos de evaluabilidad. Para facilitar la comprensión, se mantiene la estructura de los criterios de evaluabilidad incluidos en el apartado de los resultados del Análisis de Evaluabilidad.

- Calidad de la planificación y diseño de la Cooperación Internacional en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica

El marco de referencia de la evaluación no era preciso ya que, de hecho, la evaluación se enmarcaba dentro de dos marcos distintos. De un lado, la temática de Biodiversidad y Cambio Climático y, de otro lado, la fuente de financiación de estas acciones: la Cooperación Internacional no Reembolsable.

Para el primer caso se desarrollaron las Teorías de Cambio de Biodiversidad y Cambio Climático que ofrecieron un mapeo de los principales instrumentos nacionales para cada sector. Sin embargo, al mantenerse en un nivel conceptual, no pudieron ser verdaderamente utilizadas como marco de referencia.

En el segundo caso, el marco de referencia era la Política de Cooperación Internacional de Costa Rica. Sin embargo, esta Política surge en 2014, teniendo en cuenta que el alcance temporal fue de 2010 a 2018, para la valoración de los proyectos ejecutados en la primera parte, este marco de referencia no era consistente.

La falta de marcos de referencia precisos, delimitados y actualizados en la práctica se tradujeron en un consumo mayor de lo esperado en recursos temporales y humanos ya que se debió destinar más tiempo del previsto en la revisión de todos los instrumentos nacionales (generando análisis exhaustivos de los mismos), en entrevistas introductorias con actores clave y en reuniones de aclaración con el Equipo Técnico con el fin de que hubiera un mayor equilibrio en el conocimiento de la materia entre el Equipo Evaluador y el Equipo Técnico.

- Calidad del Sistema de Información

En el momento en el que se incorpora el Equipo Evaluador al proceso de evaluación, el Equipo Técnico ya había reaccionado a las carencias informativas que se habían identificado en las fases anteriores. De esta forma, el Equipo Evaluador cuenta con dos insumos de información de gran valor: la Base de Datos de 219 proyectos y el Informe de caracterización y análisis de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático. Sin duda, ello representaba una base sobre la que comenzar a construir hipótesis y a diseñar la metodología a implementar.

Así pues, el Equipo Evaluador diseña una muestra de proyectos a analizar en mayor profundidad tomando como base la clasificación realizada en la base de datos según la documentación disponible. Los 88 proyectos con buen respaldo documental se cruzan con otras variables de interés para confeccionar una muestra de 38 proyectos.

Cuando se comienza con el análisis de los 38 proyectos, se detecta que algunos de los proyectos que habían sido clasificados como “con buen respaldo documental” no disponen de información suficiente, es decir, los documentos que se indican en la base de datos existen, pero estos no generan el tipo de información que cabía esperar de ellos.

Por esta razón, el Equipo Evaluador decide que la muestra de proyectos no es aplicable, lo cual supone un retroceso significativo en el desarrollo de la evaluación: el tiempo dedicado a diseñar la muestra, el tiempo dedicado a verificar la calidad de la información de los proyectos y el tiempo dedicado a diseñar una estrategia alternativa.

En cierto modo, las debilidades del sistema de información, limitaron considerablemente las posibilidades metodológicas de análisis y, se impusieron dos realidades: había que aceptar un sesgo en el análisis de los proyectos (ya que sólo se analizarían aquellos que tuviesen información suficiente y de calidad) y, como consecuencia, la información resultante del análisis no podría ser extrapolable ni representar al conjunto de proyectos.

- Implicación de los *stakeholders*

La relación con los stakeholders más representativos de la evaluación estaba claramente organizada en el momento en el que se incorpora el equipo evaluador ya que los diferentes departamentos llevaban tiempo trabajando juntos en la preparación de la evaluación y en la sistematización que previamente se había realizado. En este sentido ya había un código de coordinación y comunicación entre los diferentes departamentos.

Sin embargo, el acceso a otros actores ajenos a las principales instituciones ejecutoras fue más difícil. Tal y como se recoge en el Informe de Evaluación, el 48% de los proyectos incluidos en la Base de Datos no disponía de información de contacto de las personas responsables y en el 15% de los proyectos, la persona de contacto era la misma. Esto dificultó el trabajo de campo ya que el número de informantes era reducido y al final del proceso se observaba cierto desgaste por parte de estos informantes. De hecho, el equipo evaluador realizó esfuerzos para ampliar la lista de contactos.

- Estrategia de evaluación prevista

La matriz de evaluación prevista en los Términos de Referencia representaba un reto evidente por varias razones. En primer lugar, porque se trataba de la primera evaluación temática realizada en el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones y en el marco de la Cooperación Internacional no Reembolsable por parte de un país receptor. En segundo lugar, por su alcance en todos los sentidos: temporal, institucional y geográfico.

Para el Equipo Técnico esta matriz de evaluación era el producto de un proceso largo y complejo de negociaciones, consenso entre diferentes departamentos y de depuración con respecto a la propuesta inicial. Por su parte, el Equipo Evaluador, fue consciente, desde el inicio, de que el principal desafío de la evaluación era su alcance, pero lo consideraba un desafío asumible.

A medida que avanzó el proceso de ejecución de la evaluación, se evidenció un elemento, en cierto sentido, subyacente: la acotación del objeto de evaluación a las temáticas de Biodiversidad y Cambio Climático había acaparado el foco de atención para abordar el enfoque de la evaluación, sin embargo, en las reuniones con el Equipo Técnico resurgían intereses y expectativas enfocados, especialmente, en cuestiones relacionadas con la gestión de la Cooperación Internacional.

Por otro lado, la matriz de evaluación contenía preguntas de evaluación claras, precisas y delimitadas, pero, en ocasiones, los temas de análisis que incluían algunas preguntas, en lugar de operacionalizar el sentido de la pregunta, abrían el espectro de la misma y, como consecuencia, el alcance y las expectativas reales hacia la evaluación eran mayores de lo inicialmente percibido por parte del Equipo Evaluador.

Ante esta situación, el Equipo Evaluador decidió proponer una reoperacionalización de la matriz de evaluación simplificando los temas de análisis. Esta reoperacionalización se produce en el quinto mes desde el inicio del proceso de evaluación y, dado que es una decisión que afecta al propio diseño metodológico de la evaluación, supone un fuerte desvío en la planificación inicialmente prevista y, por tanto, un riesgo para el desarrollo de las siguientes etapas.

A partir de este proceso de reoperacionalización, el proceso comienza a fluir de acuerdo a las etapas previstas. Durante la fase de trabajo de campo, se evidencian de nuevo, aunque a menor escala, las

limitaciones que provoca el alcance temporal de la evaluación ya que cuando se intenta contactar con las personas que habían ejecutado algunos proyectos hace años, estas ya no están en la institución y no es posible acceder a ellas.

- Recursos disponibles

Todos los elementos anteriormente citados tuvieron una repercusión directa en los recursos disponibles, los cuales se consumían con mayor velocidad a la prevista. En consecuencia, fue necesario negociar la ampliación de la asignación presupuestaria.

Además, a medida que avanzó el proceso se evidenció que la asignación temporal de los expertos que integraban el equipo no era acorde a las demandas del proceso ya que con 2/3 del equipo dedicados a tareas evaluativas no era posible atender las necesidades informativas y, por ello, en los últimos tres meses del proceso Red2Red asumió la incorporación de dos personas más al equipo con perfil evaluador: una persona a jornada completa y otra a media jornada.

## 5. Conclusiones

- Calidad del diseño y la planificación de la intervención

La evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica no tenía un marco referencial claramente definido, ello, en parte se podía explicar por su carácter temático. Por ello, se crearon las Teorías de Cambio y de Biodiversidad que, si bien fueron útiles, no cumplieron completamente con su función de marco de referencia. Esta abstracción propia de la Cooperación Internacional no Reembolsable en su conjunto no facilitó el diseño de la evaluación ni, en consecuencia, la ejecución de la misma.

- Calidad del Sistema de información

A pesar de los notorios esfuerzos por fortalecer el sistema de información para la evaluación que realizó el equipo técnico, este sistema seguía presentando fuertes debilidades que se evidenciaron durante la ejecución de la evaluación y que dificultaron su desarrollo. Solventar estas limitaciones consumieron parte de los recursos inicialmente previstos para otras tareas de la evaluación.

- Implicación de los stakeholders

El proceso de preparación de esta evaluación estuvo marcado por una participación organizada y coordinada de los actores más representativos, lo cual teniendo en cuenta el alcance institucional de la evaluación fue un logro. Sin embargo, las capas de actores más alejadas del epicentro de las principales instituciones, fueron menos accesibles y, por tanto, participaron y conocieron en menor medida el proceso.

- Estrategia de evaluación prevista

La evaluación tuvo que conjugar desde el inicio dos elementos delicados: el amplio alcance de la evaluación (institucional, geográfico y temporal) y la doble dimensión del objeto de análisis (la gestión y los resultados de la CINR). La acotación del objeto de análisis (la CINR) en dos temáticas: Biodiversidad y Cambio Climático no fue relevante para valorar la dimensión de gestión de la CINR e incluso dificultó la valoración.

Además, con el tiempo, la matriz de evaluación inicialmente consensuada por parte de los principales actores, resultó ser inabarcable con los recursos temporales y humanos con los que se disponía y, en consecuencia, tuvo que ser reoperacionalizada, es decir simplificada, por lo que, de algún modo la priorización de temas a analizar que debió haberse realizado en la fase de preparación de la evaluación se realizó en medio de la ejecución de la misma bajo la presión de no llegar a tiempo.

- Recursos

La asignación de recursos se estimó suficiente en base al alcance de la evaluación y al volumen de información a analizar. Sin embargo, el alcance de la evaluación resultó ser mayor al estimado inicialmente y el acceso a información de calidad fue más complejo de lo previsto. En consecuencia, los recursos temporales, humanos y, por ende, económicos, no fueron suficientes. Sin embargo, cabe matizar que el problema antecedió a la asignación de recursos y, por tanto, la insuficiencia de los recursos no es un problema en sí mismo sino una consecuencia de los problemas anteriormente mencionados.

## 6. Recomendaciones

### Recomendaciones generales

- Se recomienda calcular el coste temporal, humano y económico de la implementación de los análisis de evaluabilidad y, una vez se haya generado información robusta y contrastada sobre estos costes, estimar el porcentaje que representa la implementación del análisis de evaluabilidad sobre el total del presupuesto y del plazo para la ejecución de la evaluación, de manera que estos porcentajes puedan ser considerados e incorporados de manera sistemática en procesos futuros. Puede servir como ejemplo la incorporación sistemática de la fase de difusión de los resultados que se ha realizado en esta evaluación, la cual ha contado con asignación temporal y económica propia desde el inicio.

Además, el fomento de la participación de los diferentes actores en los análisis de evaluabilidad permitirá mantener vivos los conocimientos adquiridos por los actores en los procesos de evaluación, de manera que, a largo plazo muchos de los requisitos de evaluabilidad mencionados en este informe habrán sido integrados y transversalizados en el quehacer de las instituciones.

### A la Unidad de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN

- Se recomienda incorporar el Instrumento de Evaluabilidad desarrollado por MIDEPLAN (incluido en la Guía de evaluabilidad de MIDEPLAN, 2017) en la *Metodología de la Agenda Nacional de Evaluaciones* para el próximo cuatrienio 2022-2026 y asignarle un puntaje mayor al criterio de evaluabilidad para valorar la priorización de las evaluaciones en dicha Agenda.
- Para garantizar que las futuras evaluaciones temáticas se desarrollen en condiciones favorables, se recomienda adaptar el instrumento de Evaluabilidad desarrollado por MIDEPLAN (incluido en la Guía para la evaluabilidad, 2017) a este tipo de evaluaciones. Ello implicará, especialmente, la adaptación del primer ámbito de evaluabilidad: la planificación, en sus tres variables: diagnóstico, estrategia y teoría de la intervención.

### Al Área de Cooperación Internacional de MIDEPLAN

- En relación a los documentos de los proyectos de Cooperación Internacional que deben incluirse en el SIGECI, se recomienda establecer criterios y requisitos de homologación sobre los datos que estos documentos deben aportar, facilitando modelos que sirvan de ejemplo.

### Al Equipo Evaluador

- Al inicio de los procesos evaluativos, en la primera fase de revisión precedente al diseño metodológico de la evaluación, se recomienda incorporar una fase piloto de validación de la calidad de la información de manera aleatoria. Con el fin de que puedan identificarse posibles falencias en el sistema de información, se puede informar de ello a la entidad demandante y a fin de que estas falencias sean tenidas en cuenta en el propio diseño del proceso.

## 7. Aprendizajes del proceso de elaboración del TFM

La elaboración del presente Trabajo Final de Máster ha cumplido claramente con su propósito de enfrentarme a la complejidad de los procesos evaluativos, cargada de herramientas y enfoques metodológicos que albergaban en mi cabeza con el desorden propio y natural de los conceptos teóricos.

Quizás una de las cosas que más me apasionan de la evaluación es terminarla con la sensación de tener más preguntas que al principio, lo cual, sin duda alguna, es un indicador de que el propio proceso te eleva de algún modo y te abstrae de los límites autoimpuestos. Quizás no sea una opción para quienes se encuentran en búsqueda de la verdad absoluta, pero sí lo es para quienes deseamos y necesitamos comprender la complejidad de la sociedad en la que vivimos, descifrando el ruido y escuchando el silencio.

Por ello, los aprendizajes adquiridos en este trabajo se presentan a continuación en clave de interrogaciones (¿acaso se podrían presentar de otro modo?):

- ¿la accesibilidad, disponibilidad y suficiencia de información garantiza su calidad?

Si bien existe el consenso en la literatura de que la calidad del sistema de información resulta ser una condición *sine qua non* de la evaluabilidad de una intervención, se asume, quizás de manera algo precipitada, que esta calidad puede ser medida simplemente a través de indicadores como la accesibilidad, la disponibilidad y la suficiencia. Por supuesto, dimensionados en una escala, estos supuestos son indispensables para que un sistema de información cumpla con su cometido y sea útil para la evaluación, pero aún si hablamos de información accesible, disponible y suficiente, ésta podría no ser de calidad.

- ¿existe un equilibrio real entre los instrumentos de evaluabilidad protocolarios (*check-lists*) y la evaluación de evaluabilidad en el que no haya que elegir entre eficiencia o eficacia?

A lo largo del trabajo, he tratado de esclarecer el valor informativo de un análisis de evaluabilidad basado en técnicas cualitativas. Sin embargo, a medida que iba avanzando en el trabajo, sentía que me alejaba más de la realidad y que corría el riesgo de llegar a conclusiones teóricas sin aplicabilidad alguna. Y, de hecho, mantengo esta percepción. Quizá el lector esté de acuerdo conmigo en que, con el uso de estándares y criterios pre-establecidos es posible que se nos escapen elementos determinantes y, es más posible, que no lleguemos a comprender la lógica causal de estos elementos. Pero esta cuestión ya ha sido señalada por otros autores como Marisa Merino. El problema era otro. El problema era cómo seguimos aplicando análisis de evaluabilidad más efectivos sin cargar al personal y sin contar con un tiempo del que no disponemos. Y, lo cierto, es que para eso no he encontrado respuesta.

- ¿los instrumentos de evaluabilidad comunes son aplicables a las evaluaciones temáticas?

La *calidad del diseño y la planificación de la intervención* ha sido otro de los elementos de evaluabilidad comunes a todas las propuestas metodológicas revisadas. En primer lugar, el alcance de este criterio para algunos autores se difuminaba con preguntas propias de una evaluación de diseño. Pero, además de ello, estas preguntas estaban frecuentemente relacionadas con la delimitación del alcance de la intervención, sus objetivos o su alineación con los marcos programáticos a los que se adscribe. Concretamente en el caso de la Evaluación de la CINR en Biodiversidad y Cambio Climático, este criterio de calidad del diseño ya era de por sí complejo no sólo por el carácter temático de la evaluación sino por el alcance de la evaluación. Pero resulta razonable pensar que ese criterio, tal y como está generalmente planteado en las diferentes propuestas metodológicas, presenta limitaciones para analizar la evaluabilidad de una evaluación temática.

- ¿reoperacionalizamos lo suficiente?

En los intercambios con algunos informantes ha surgido un debate interesante en torno a la necesidad de perder el miedo a negociar con el cliente si durante el planteamiento inicial de la evaluación detectamos que la matriz de evaluación o, en general, el diseño de la evaluación, presenta elementos complejos que pueden poner en riesgo la validez del diseño metodológico.

## 8. Bibliografía

- ALNAP (2016), Guía de evaluación de la acción humanitaria. Guía de ALNAP. Londres: ALNAP/ODI
- Astrid E. Santiago-Orria, Connie F. Walker-Egea (2005) Estudio de Evaluabilidad: ¿Cuán preparado está un programa para la evaluación?
- Banco Mundial (2010) El camino para la obtención de resultados. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo. Washington, USA.
- Bustelo, M (2001) La evaluación de las políticas públicas de Igualdad de Género de los gobiernos central y autonómicos en España 1995-1999. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Casero, J. (2016). La evaluación de la evaluabilidad como evaluación necesaria. Conferencia virtual 3. Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bB4DCuLgonA&t=1434s>
- CIPPEC (2017) Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Un estudio sobre 16 iniciativas nacionales. Argentina
- Davies, R. (2015). Evaluability Assessment. BetterEvaluation. Recuperado de [https://www.betterevaluation.org/themes/evaluability\\_assessment](https://www.betterevaluation.org/themes/evaluability_assessment)
- Gobierno de Navarra (2008) Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad foral de Navarra, España.
- Instituto Andaluz de Administración Pública (2017) Guía para el análisis de evaluabilidad previa de los planes de carácter estratégico. Andalucía, España.
- Ligeró, J.A. (2015) Tres métodos de evaluación de programas y servicios. Juicios finales sumativos, teoría del cambio y evaluación orientada a actores implicados.
- Merino, M. (2007). La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. En *Papeles de Evaluación 7*. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios. Madrid.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento (2017) Guía de evaluabilidad. Orientaciones metodológicas para la evaluabilidad de intervenciones públicas. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento (2018) Guía del uso de la evaluación: orientaciones para la implementación y seguimiento a recomendaciones. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento (2017) Manual de Evaluación para intervenciones públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. San José, Costa Rica.
- Trevisan, M. Walser T (2014) Evaluability Assessment: Improving Evaluation Quality and Use. Washington State University, USA, University of North Carolina Wilmington, USA
- Wholey, J. s. (1987). Evaluability assessment. Developing program theory en Bickman, I (Ed). Using program theory in evaluation. New Directions for Program Evaluation, Jossey-Bass, San Francisco.

## Anexos

### **Anexo I Versión original del modelo de análisis de evaluabilidad propuesto por Wholey en su obra "Evaluation: Promise and Performance"**

1. Define the program to be evaluated
2. Collect information on the intended program through document review and stakeholder interviews
3. Develop a program model
4. Analyze the extent to which stakeholders have identified goals, objectives, activities, and so forth in measurable terms
5. Collect information on program reality through site visits and document review
6. Synthesize findings to determine plausibility of program goals
7. Identify options for evaluation and management
8. Present conclusions and recommendations to management

### **Anexo II Documentación analizada**

DEVAL, MIDEPLAN (2019) Términos de Referencia para la Evaluación de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático Costa Rica 2010-2018

DEVAL, MIDEPLAN (2021) Informe de sistematización de aprendizajes de la Evaluación de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica

Mideplan (2018) Metodología Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022

Mideplan (2019) Análisis de Contexto de la evaluación de la gestión y los resultados de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático. San José, Costa Rica.

Mideplan (2019) Cuadro de actores de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático. San José, Costa Rica.

Mideplan (2019) Ficha Evaluación Cooperación ANE 10-10

Mideplan (2020.a) Cooperación Internacional en Costa Rica 2019. San José, Costa Rica.

Mideplan (2020.b) Política de Cooperación Internacional, Costa Rica 2020-2022. Actualización de medio periodo. San José, Costa Rica.

Mideplan (2020) Reporte de Evaluaciones 2019-2022 en el Sistema Nacional de Planificación. Características Básicas. San José, Costa Rica.

Petry, I.J (2019) Informe de caracterización y análisis de comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático, durante el periodo 2010-2018.

Petry, I.J (2019) Guía de Actualización para la Base de Datos de Proyectos de Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático.

Red2Red (2020) Documentos generados durante el proceso de evaluación:

- Plan de Trabajo inicial
- Primer informe de trabajo de campo
- Segundo informe de trabajo de campo
- Diseño de la muestra de proyectos a analizar en profundidad
- Informe de Reoperacionalización

Red2Red (2020) Informe de evaluación de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica 2010-2018. Madrid, España.

### Anexo III Entrevistas realizadas

	Institución/ENTIDAD	Cargo	Actor	Fecha de la entrevista
Equipo Técnico	MIDEPLAN. Área de Cooperación Internacional	Coordinadora	Saskia Rodríguez	23/03/2021
	MIDEPLAN. Unidad de Evaluación y Seguimiento	Coordinador	Eddy García Serrano	19/03/2021
	MIDEPLAN. Unidad de Evaluación y Seguimiento	Evaluadora	Ericka Valerio Mena	23/03/2021
	DEVAL. Proyecto FOCELAC.	Evaluadora	Nataly Salas Rodríguez	25/03/2021
Equipo Evaluador	Red2Red	Coordinadora del equipo. Experta en Evaluación	Victoria Sánchez Esteban	31/01/2021
	Red2Red	Experto en Biodiversidad y Cambio Climático	Heiner Acevedo Mairena	31/03/2021
	Red2Red	Evaluadora	Ailhyn Bolaños Ulloa	25/03/2021
	Red2Red	Evaluadora	Lucía Alonso Blasco	29/03/2021

**Anexo IV Matriz de Evaluación incluida en los Términos de Referencia: Evaluación de la Cooperación Internacional no Reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica 2010-2018**

Objetivo General			
Evaluar la gestión y los resultados de la Cooperación Internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en el período 2010-2018.			
Objetivos específicos	Criterio	Preguntas	Temas de análisis
Valorar la eficacia <sup>15</sup> de la cooperación internacional no reembolsable en Biodiversidad y Cambio Climático en Costa Rica, del 2010 al 2018.	Eficacia	1.1 ¿Cuál es el grado de <b>alineación</b> <sup>16</sup> de la cooperación recibida <sup>17</sup> con las metas nacionales y los convenios internacionales (con incidencia en BioCC)?	<b><i>Alineación de los aportes de la CINR a las metas nacionales y Convenciones Internacionales en BioCC</i></b>  1.1.1 Vinculación entre los proyectos de CINR <sup>18</sup> y cambios identificados en las metas nacionales (temáticas y sectores de desarrollo, teoría de cambios <sup>19</sup> ). - Tendencias, variación entre proyectos enfocados en una temática/subtemáticas o

<sup>15</sup> Desde la temática de cooperación internacional al desarrollo, la eficacia es definida a través del análisis de los Principios e Indicadores de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).

<sup>16</sup> El EE debe definir los criterios para la identificación de los grados de alineación, por ejemplo nulo, bajo, medio, alto.

<sup>17</sup> Tomar como referencia el documento “Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático percibida por Costa Rica en el periodo 2010-2018”.

<sup>18</sup> Tomar en cuenta la variabilidad de los montos de cooperación dedicados a los diferentes proyectos, de manera que se evidencien estas diferencias al momento de valorar los efectos de cada proyecto.

<sup>19</sup> Las teorías de cambio son una representación gráfica de la lógica causal de las intervenciones públicas de Costa Rica en las temáticas mencionadas, las cuales contienen las metas nacionales. Las mismas fueron construidas por el equipo técnico a partir de una revisión documental y retroalimentadas por expertos. Consisten en una propuesta preliminar que el equipo evaluador debe revisar, mejorar y validar.

			<p>varias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vacíos en la asignación de CINR hacia sectores estratégicos para el cumplimiento de metas en BioCC.</li> <li>- Tendencias en alineación con instrumentos de planificación nacional y compromisos internacionales.</li> <li>- Pertinencia entre las actividades de cooperación<sup>20</sup> de los proyectos y las requeridas para alcanzar las metas país.</li> <li>- Factores que inciden en las coincidencias y brechas de esta vinculación.</li> </ul> <p>1.1.2 Alcances de la articulación de los proyectos con ODS prioritarios para la evaluación (5, 11, 13, 14, 15, 17) en términos de aportes a las metas nacionales<sup>21</sup>.</p> <p>1.1.3 Articulación entre los mecanismos de monitoreo de los proyectos de CINR con los mecanismos institucionales y nacionales para el monitoreo y la evaluación de metas nacionales y compromisos internacionales.</p> <p>1.1.4 Fluctuación de los flujos de cooperación y su alineación con la agenda internacional.</p> <p>1.1.5 Acciones de los donantes para aplicar el principio de armonización (avances, limitaciones y obstáculos).</p>	
--	--	--	--	--

<sup>20</sup> Se entiende por actividades de cooperación a) Investigaciones y Estudios; b) Bienes Inmuebles e Infraestructura; c) Equipos y Materiales; d) Asistencia Técnica y Capacitación para Poblaciones Beneficiarias NO Institucionales; e) Asistencia Técnica y Capacitación para Instituciones.

<sup>21</sup> Las metas nacionales se encuentran descritos en la sección 2.2, en el Mapeo Normativo y en la Teoría de Cambio construida.

		<p>1.2 ¿En qué medida la <b>gestión</b> de la CINR en BioCC ha propiciado la eficacia de la cooperación y cómo se puede mejorar?<sup>22</sup></p>	<p><b>Sistema de Gestión<sup>23</sup> de la Cooperación Internacional no reembolsable en Costa Rica enfocado en BioCC</b></p> <p>1.2.1 Mecanismos para la definición de necesidades de CINR, articulación con la oferta de cooperación y negociación (en el ámbito bilateral, multilateral, regional y nacional), desde una visión prospectiva para una planificación estratégica.</p> <p>1.2.2 Complementariedad y mecanismos de coordinación y articulación de la oferta de cooperación internacional para evitar duplicidad y crear sinergias (cooperación bilateral, multilateral y multilateral; claridad en la repartición por sector de los principales acuerdos multilaterales ambientales, por ejemplo: atmósfera, biodiversidad, residuos sólidos, energías renovables, suelo, agua, entre otros).</p> <p>1.2.3 Factores que inciden en que los proyectos de CINR no sean gestionados y registrados en MIDEPLAN y aspectos de mejora (incluir perspectivas de diferentes actores).</p> <p>1.2.4 Características e implicaciones de la contrapartida nacional (metodología de cuantificación utilizada, principales rubros de financiamiento según institución y por tema, entre otros).</p> <p>1.2.5 Características e implicaciones del cofinanciamiento (es en especie, son recursos líquidos, entre otros)</p> <p>1.2.6 Fomento de formas y modelos de intervención innovadores de cooperación internacional<sup>24</sup>.</p> <p>1.2.7 Prácticas para la (co)gestión técnica y financiera de los proyectos.</p> <p>1.2.8 Fortalezas y debilidades de las modalidades de administración de recursos y ejecución de proyectos<sup>25</sup>.</p> <p>1.2.9 Fortalezas y debilidades de los mecanismos de gobernanza (estructuras de toma</p>
--	--	---	--

<sup>22</sup> En este apartado es necesario que el EE incluya recomendaciones de mejora, considerando e incluyendo las diversas perspectivas de los actores vinculados al proceso.

<sup>23</sup> El artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974 y sus reformas y el Decreto Ejecutivo N° 35056-PLAN-RE.

<sup>24</sup> Algunos ejemplos: instrumentos innovadores de intercambio de conocimientos, diálogo multilateral en materia de políticas, financiación combinada, la movilización de recursos, entre otros.

<sup>25</sup> Las modalidades de administración de recursos pueden ser 1) agencia de cooperación (cooperante), 2) la institución/dependencia responsable (beneficiaria) o 3) un ente tercero.

			<p>de decisiones, canales de comunicación, actores involucrados, entre otros) de la CINR para el desarrollo de intervenciones integrales y efectivas en BioCC.</p> <p>1.2.10 Criterios y mecanismos de condicionalidad y sus implicaciones en la eficacia y eficiencia de la gestión de CINR<sup>26</sup>.</p>
		<p>1.3 ¿De qué manera se fomentan alianzas incluyentes para el desarrollo tomando en cuenta el principio de “no dejar a nadie atrás” en la CINR en BioCC?</p>	<p><b><i>Alianzas incluyentes para el desarrollo en la CINR en BioCC</i></b></p> <p>1.3.1 Roles diferenciados<sup>27</sup> de los diferentes actores sociales (gobiernos locales, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, sector privado, academia), en las etapas del ciclo de proyecto y factores que inciden en su inclusión.</p> <p>1.3.2 Fortalezas y limitaciones para la inclusión y visibilidad del enfoque de género en la planificación y ejecución de proyectos y para identificar acciones correctivas (tendencias por temática y subtemática).</p> <p>1.3.3 Fortalezas y limitaciones para garantizar la inclusión efectiva del enfoque de participación en la planificación y ejecución de proyectos y para identificar acciones correctivas (tendencias por temática y subtemática, participación de las poblaciones objetivo en la planificación de las investigaciones y realización de diagnósticos previos, entre otros).</p> <p>1.3.4 Acciones para garantizar la eficacia de la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo a nivel de los proyectos, programas y políticas, mediante el fomento (sistemático) del diálogo público-privado (DPP) como socios del desarrollo.</p>
		<p>1.4 ¿En qué medida los socios cooperantes y contrapartes nacionales cumplen con el principio 4 de la AGCED<sup>28</sup>?</p>	<p><b><i>Transparencia y rendición de cuentas en la CINR en BioCC:</i></b></p> <p>1.4.1 Previsibilidad de los recursos de las fuentes cooperantes para la gestión estratégica y eficaz de la cooperación al desarrollo.</p> <p>1.4.2 Grado de involucramiento del país en definición de oferta de cooperación</p>

<sup>26</sup> Se puede seleccionar un caso bilateral y otro multilateral.

<sup>27</sup> Usar tipología utilizada en el “Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático percibida por Costa Rica en el periodo 2010-2018”: socio de cofinanciamiento y de ejecución.

<sup>28</sup> Principio 4 de la AGCED: Transparencia y Rendición de Cuentas.

			<p>(diagnósticos, periodo, temática, instrumentos, mecanismos, prácticas de adquisición de bienes y servicios, entre otros).</p> <p>1.4.3 Provisión por parte de los donantes de información transparente, oportuna, precisa y clara respecto a los instrumentos de cooperación en los cuales computan la ayuda y las métricas (como AOD, Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible de la OCDE, u otros).</p> <p>1.4.4 Acciones para garantizar disponibilidad de la información generada como resultado de los proyectos de CINR en BioCC (diferenciando aquellas desarrolladas por los cooperantes y por las instituciones costarricenses).</p> <p>1.4.5 Acciones para contribuir a la trazabilidad de los presupuestos de los proyectos y a una adecuada gestión documental (diferenciando aquellas desarrolladas por los cooperantes y por las instituciones costarricenses).</p> <p>1.4.6 Información disponible, transparente y accesible respecto a los costos administrativos y los gastos reales de los proyectos.</p> <p>1.4.7 Sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos: quiénes participan y qué usos le dan a la información generada.</p>
2-Evaluar los resultados obtenidos de la cooperación internacional no reembolsable en los sectores seleccionados en biodiversidad y cambio climático en Costa Rica, del 2010 al 2018.	Resultados	<p>2.1 ¿En qué medida la CINR ha contribuido al logro de las metas nacionales en BIOCC en los sectores seleccionados? Sectores seleccionados para el análisis del criterio de Resultados<sup>29</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Política medioambiental y gestión administrativa (410.10)</b></li> </ul>	<p>2.1.1 Contribución de la CINR al desarrollo de acciones para el logro de los objetivos estratégicos<sup>30</sup> de los sectores seleccionados a nivel nacional, local y transfronterizo (por ejemplo: cambios en ecosistemas, medios de vida/ingresos, prácticas productivas, capacidad de resiliencia, capacidad gerencial a comunidades locales, buenas prácticas, sensibilización a comunidades locales, infraestructura, fortalecimiento institucional, contribuciones diferenciadas según grupos de población en condición de vulnerabilidad, entre otros).</p> <p>2.1.2 Contribución de la CINR a atender las <b>causas</b> subyacentes que detonan la pérdida de biodiversidad, el deterioro en el flujo de los servicios ecosistémicos y el cambio climático vs atender o mitigar los <b>efectos</b> de dicha pérdida o deterioro.</p>

<sup>29</sup> Los sectores se seleccionaron a partir del “Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en biodiversidad y cambio climático percibida por Costa Rica en el periodo 2010-2018”, en tanto son transversales a las temáticas de BioCC y son de los más frecuentes.

<sup>30</sup> Los Objetivos Estratégicos se encuentran incluidos en la Teoría de Cambio formulada.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Investigación y/o educación medioambiental</b> (410.80)</li> <li>• <b>Biodiversidad</b> (410.30) (en las áreas biodiversidad, mitigación y adaptación).</li> </ul>	<p>2.1.4 Contribución de la CINR al desarrollo de acciones para la promoción de la inclusión de los problemas en biodiversidad y cambio climático en otros ámbitos del desarrollo (por ejemplo: género, comercio internacional, economía, productividad, empleo, derechos humanos, desarrollo y aplicación de herramientas de medición multidimensionales de desarrollo y bienestar, entre otros).</p> <p>2.1.5 Trazabilidad de la contribución de los resultados de proyectos apalancados con recursos de la CINR al logro de metas nacionales y ODS (por ejemplo: utilidad de los indicadores, articulación de sistemas de monitoreo entre proyectos y con planificación institucional, que permitan evaluar en qué medida las prácticas estimuladas fueron efectivas, replicables o económicamente viables, entre otros).</p> <p>2.1.6 Resultados no planificados de los proyectos apalancados con recursos de la CINR en BioCC (positivos, negativos, vínculos entre problemáticas, entre otros).</p> <p>2.1.7 Acciones para garantizar la disponibilidad y la socialización de resultados y productos de los proyectos, en especial en aquellos con actividades de investigación científica para la generación y distribución de conocimientos.</p> <p>2.1.8 Factores que inciden significativamente en los resultados de la contribución de la CINR en los sectores seleccionados (por ejemplo: mecanismos de gobernanza, planificación institucional, grado de involucramiento de funcionarios públicos, contrapartida nacional, sinergias con otros procesos para la concepción de políticas y desarrollo de acciones relevantes y maximización de resultados, entre otros).</p>
	Sostenibilidad	2.2 ¿En qué medida los resultados de los proyectos apoyados con recursos de la CINR en BioCC son sostenibles y han sido <b>maximizados</b> por Costa Rica?	<p>2.2.1 Origen y respuesta de los proyectos a diagnósticos previos (suficientes) y evaluaciones acerca de la región y ámbitos de acción; especialmente, en relación con las potencialidades de la sociedad civil y ámbitos de sus economías.</p> <p>2.2.2 Grado de apropiación de los resultados alcanzados como apoyo de la CINR en BioCC (por ejemplo: inclusión en instrumentos de planificación en diferentes niveles, apropiación de actores locales, entre otros)<sup>31</sup>.</p> <p>2.2.3 Maximización de los resultados alcanzados con apoyo de la CINR en BioCC (uso</p>

<sup>31</sup> Contrastar de acuerdo a las modalidades de cooperación (financiera no reembolsable, técnica o ambas).

			<p>de diagnósticos previos, estudios técnicos y evaluaciones, entre otros).</p> <p>2.2.4 Contribución de la gestión de conocimiento<sup>32</sup> a la sostenibilidad y replicabilidad de los resultados.</p> <p>2.2.5 Coordinación intersectorial e interinstitucional para la sostenibilidad de los resultados.</p> <p>2.2.6 Factores (positivos y negativos) que inciden en la sostenibilidad de los resultados.</p>
--	--	--	--

<sup>32</sup> Algunas definiciones de gestión de los conocimientos: «Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una de las primeras organizaciones en adoptar el concepto de gestión de los conocimientos, “una estrategia integral de gestión de los conocimientos tiene varias dimensiones y abarca todas las actividades relativas a la creación, recolección, acopio, almacenamiento, codificación, transferencia y comunicación de conocimientos”. (...) Para el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), “la gestión de los conocimientos comprende distintas estrategias y prácticas utilizadas en una organización para determinar, crear, representar, distribuir y permitir la adopción de experiencias, mejores prácticas, lecciones, procesos, tecnologías e información. Estos conocimientos pueden estar en posesión de las personas o formar parte de los procesos o prácticas de la organización” (...) En relación con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “el objetivo de la gestión de los conocimientos [...] es promover un entorno que aliente la creación, el intercambio y la aplicación efectiva de los conocimientos mediante tres componentes esenciales, a saber, las personas, los procesos y la tecnología” (...)». Véase: Naciones Unidas (2016). Gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas. Dependencia Común de Inspección Ginebra 2016. Preparado por Petru Dumitriu. JIU/REP/2016/10, pp. 4-8. Disponible en línea: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/JIU/REP/2016/10>

		<p>2.3 ¿En qué medida la CINR en BioCC ha contribuido a mejorarlas condiciones para la <b>apropiación</b> y sostenibilidad de los resultados?</p>	<p>2.3.1 Contribución de la CINR al fortalecimiento institucional (estructura organizativa, mejorar la capacidad estadística nacional de una manera más integral, gestión del conocimiento, capacidad de decisión y de acción tanto en gestión ambiental como en cooperación internacional) para propiciar la sostenibilidad de los apoyos de la CINR en BioCC.</p> <p>2.3.2 Contribución de los proyectos para mejorar la gobernanza multinivel.</p> <p>2.3.3 Apoyo de la CINR para propiciar la sostenibilidad en BioCC y sobrepasar vulnerabilidades estructurales de Costa Rica como país de renta media alta (PRMA).</p> <p>2.3.4 Contribución de los proyectos como plataformas de oportunidad para fortalecer la participación de Costa Rica en la agenda de desarrollo a nivel regional e internacional, desde la óptica del rol dual de Costa Rica (receptor/donante).</p> <p>2.3.5 Contribución de la CINR al desarrollo de acciones para control, anticipación y prevención de riesgos futuros.</p> <p>2.3.6 Contribución de la CINR para promover procesos de reflexión y de debate para (re)construir políticas y atender afectaciones por contextos de restricción del gasto o ajustes presupuestarios, situaciones de emergencia y desastres, entre otros; y, para repensar la cooperación al servicio de la Agenda 2030/ODS ante estos escenarios.</p>
--	--	---	--

## Anexo V Instrumento de evaluabilidad incluido en la Guía de Evaluabilidad elaborada por MIDEPLAN

Amb	Var	Enunciados centrales	Cumplimiento*				
			0	25	50	75	100
PLANIFICACIÓN	Diagnóstico	Existencia formal y oficial de un diagnóstico de la intervención					
		Se identifica la necesidad o problemática que origina la intervención, así como las causas y consecuencias del mismo (está cuantificado o es susceptible de medición)					
		Se delimita y caracteriza la población a la que el problema afecta					
		Se define la línea base o situación inicial de la intervención					
		Se define el contexto socio-económico en el que se plantea el problema					
	Estrategia	Se delimitan las dimensiones institucionales, temporales, sectoriales y área geográfica de la intervención					
		Los objetivos que busca alcanzar la intervención están claramente definidos, son precisos, cuantificables o medibles					
		Relación lógica y consistente entre los objetivos planteados y el problema a resolver (es clara, precisa)					
		Se establecen metas, indicadores y actividades para el logro de los objetivos (son claras, realistas, medibles)					
	Teoría de la intervención	Coherencia entre los objetivos y las metas, actividades o acciones					
		Se identifican responsabilidades y presupuesto en relación con las actividades y acciones					
		Relación entre objetivos-acciones de la intervención y los resultados deseados en los beneficios					
Relación entre actividades de la intervención y los resultados deseados en la población objetivo							
INFORMACIÓN	Existencia, calidad y disponibilidad	Se identifica la forma en que las actividades de la intervención van a lograr conseguir los resultados deseados					
		Se establecen los supuestos para el logro de los resultados o cambios deseados					
		Se identifica un modelo causal (cadena de resultados), representación gráfica					
		Existencia de información (bases de datos, documentos, estudios anteriores, etc) de la intervención					
		Se identifica información suficiente de cara al objeto de evaluación que se plantea					
		Se han definido indicadores para recopilar la información sobre la evolución de la intervención y sus actividades					
		Los sistemas de información son confiables					
		Se identifica el uso de algún tipo de herramienta informática para el manejo de la información					
		Los sistemas de información y los medios en los que se encuentran permiten el acceso unificado-integrado					
		Se identifica una periodicidad y sistematicidad adecuada en el levantamiento de la información					
ACTORES	Contexto	Se han identificado limitaciones u obstáculos para el levantamiento de información adicional a la existente					
		Se han definido las posibilidades de recopilar información adicional para la evaluación					
		El proceso de evaluación cuenta con un soporte normativo o jurídico que lo ampare					
	Justificación	Se encuentra delimitado el marco institucional donde se desenvuelve la evaluación					
		Se ha hecho la asignación de roles y responsabilidades organizacionales de cara al proceso de evaluación					
		Se cuenta con respaldo político para el proceso de evaluación					
		Se han establecido los motivos –por qué y para qué- por los cuales se requiere evaluar					
		Se han dimensionado los objetivos de la evaluación (claros, concretos, coherentes con la intervención)					
	Actores involucrados	Se conoce de manera explícita de qué forma serán utilizados los resultados de la evaluación					
		Se identifican las preguntas que deberá dar respuesta la evaluación					
Se conoce el alcance temporal, territorial y programático que será objeto de la evaluación							
Se toman en consideración los intereses de los actores más representativos en la evaluación							
Se han asignado responsabilidades técnicas y directivas para ejecutar el proceso de evaluación							
El personal destacado cuenta con conocimientos y habilidades técnicas para ejecutar el proceso							
Se ha identificado a los actores implicados en la intervención y en la evaluación							
RECURSOS	Económicos, temporales y humanos	Se han identificado las principales expectativas e intereses de los actores relacionados con la evaluación					
		Se delimitan las posibilidades de participación de los actores involucrados en el proceso de evaluación					
		Se especifican los medios para la comunicación para el proceso de evaluación entre los actores involucrados					
		Se tiene asignado o identificado un presupuesto específico para ejecutar la evaluación					
		Es el presupuesto adecuado y suficiente para llevar a cabo la evaluación en el alcance previsto					
		Se han identificado los recursos financieros para difundir los resultados de la evaluación a los actores implicados					
		Se tiene previsto la asignación de presupuesto para ejecutar las recomendaciones de la evaluación					
El marco temporal previsto para ejecutar la evaluación es proporcional y razonable según el alcance previsto							
Se ha asignado suficiente personal para gestionar la evaluación (supervisión, control, seguimiento)							
En caso de evaluación externa, se tiene identificado un perfil del personal requerido para ejecutar la evaluación							
En caso de evaluación interna, se han identificado la cantidad y perfiles de personal para ejecutar la evaluación							

\* 0 deficiente / 25 insuficiente / 50 regular / 75 bueno / 100 excelente