



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL “INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN 2015”

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de
Cooperación al Desarrollo en su reunión de 6 de abril de 2017)*

En uso de las competencias que le atribuye el RD2217/2004 de 26 de noviembre para elevar informes por propia iniciativa en campos relacionados con la cooperación para el desarrollo, el Consejo de Cooperación decidió someter a estudio el “Informe anual de evaluación 2015”, tomando en cuenta los juicios y recomendaciones formuladas en el Informe que se hizo a propósito del documento homólogo del año precedente.

VALORACIÓN

1.- El Consejo reitera su opinión acerca de la relevancia que tiene la evaluación como mecanismo para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, los procesos de aprendizaje y la mejora de la calidad de nuestra política de cooperación para el desarrollo. Sólo a través de un proceso continuado de evaluación sistemática y de calidad y de la posterior integración de los aprendizajes en las prácticas de gestión de la ayuda se estará en condiciones de alentar una dinámica de mejora continuada de la calidad e impacto de nuestra cooperación.

2.- Acorde con lo señalado en el punto anterior, el Consejo quiere expresar la opinión positiva que le merecen los avances producidos en este campo en los últimos tiempos, derivados, muy especialmente, de la actividad desplegada por la División de Evaluación de la SGCID. Los documentos de programación y seguimiento (Informes Anuales y Planes Bienales) publicados puntualmente, así como los informes orales ante el Consejo, dan cuenta de las mejoras producidas en los procesos, productos y aprendizajes asociados a la política de evaluación. Aun así, reconociendo los avances, el Consejo quiere formular algunas recomendaciones para mejorar este campo crucial de la política de cooperación.

3.- El *Informe Anual de Evaluación 2015* ofrece una información valiosa acerca de las evaluaciones realizadas en el año, de las características más centrales de las actividades evaluadas y de las lecciones que cabe derivar de sus resultados. Es, pues, un documento muy útil para dar seguimiento a los compromisos adquiridos en este campo. El Informe se complementa con una amplia colección de Anexos en los que se brinda la información sintética, de un grupo selecto de evaluaciones (las evaluaciones centralizadas finalizadas en 2015). Se incluye, además, en el Informe un capítulo de lecciones aprendidas y, por primera vez, otro relativo a las respuestas de gestión y a la incorporación de los aprendizajes en las unidades de gestión. Todo ello lo hace merecedor de análisis por parte de este Consejo, para contribuir, en la medida de lo posible, a mejorar este campo crucial de la política de cooperación.

4.- Por lo que se refiere a la información cuantitativa, el Informe da cuenta de la intensa actividad en materia de evaluación mantenida a lo largo del año, que llega a alcanzar un total de 146 evaluaciones. Una parte de ellas (el 26,1%) están sujetas a regulación específica (Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, FCAS, proyectos y convenios de ONGD y Plan Bienal ONGD), otra parte importante (57%) responde a evaluaciones financiadas por actores ajenos a la Administración General del Estado (cooperación descentralizada, básicamente), quedando



un 5,5% como evaluaciones centralizadas (promovidas por la SGCID) y otro 11% de evaluaciones operativas (promovidas por la AECID). Respecto al año precedente se ha producido una reducción en el número de evaluaciones realizadas (de 193 a 146), lo cual es acorde con la recomendación que formuló este Consejo al advertir que, dadas las limitaciones presupuestarias e institucionales, era preferible realizar un menor número de evaluaciones y, a cambio, asegurar en mayor medida la calidad de las finalmente ejecutadas. En todo caso, esa reducción solo afecta a parte de las unidades de gestión implicadas en la evaluación; y en algún caso, a consecuencia de cambios normativos. Cae el número de evaluaciones centralizadas (de 12 a 8) y, especialmente, las promovidas por AECID sobre convenios y proyectos ONGD (de 76 a 27), pero en este caso a consecuencia de haber perdido su carácter obligatorio. En el resto de las unidades gestoras, el número de evaluaciones o se sostiene o se incrementa ligeramente.

5.- Para promover estas evaluaciones se han canalizado un total 1.594 103 euros. Esta cifra es inferior a la del año precedente, pero ha de tenerse en cuenta que en este caso no figuran evaluaciones financiadas por actores externos al sistema español de cooperación, que eran además de elevada cuantía. La distribución por tipología de las evaluaciones es diferente a la anteriormente señalada, relativa al número de evaluaciones ejecutadas. Las diferencias son notables: por ejemplo, pese a que la SGCID realiza menos del 6% de las evaluaciones, canaliza el 24% de los recursos reportados; y, al contrario, la cooperación descentralizada que realiza el 57% de las evaluaciones, apenas canaliza el 31% de los recursos. Estas discrepancias son indicativas de las diferencias existentes en el presupuesto medio de las evaluaciones. Este es de 48.603 euros en el caso de las evaluaciones centralizadas, promovidas por la SGCID, pero apenas supera los 6.043 en el caso de las realizadas por la cooperación descentralizada. En todo caso, el presupuesto medio por evaluación se ha incrementado, en correspondencia con lo sugerido por este Consejo: ha pasado de 10 mil a 11 mil euros. Esta tendencia es especialmente manifiesta en el caso de las evaluaciones centralizadas, cuyo coste se ha incrementado en un 35%.

6.- Los datos de 2015 confirman que la intensidad de la actividad evaluadora de la Cooperación Española es elevada, aun cuando el nivel de calidad de los productos es muy dispar. Eso plantea la necesidad de insistir en la recomendación, ya formulada en el año precedente, de ir reduciendo los niveles de dispersión en la calidad de las evaluaciones e ir elevando los parámetros de calidad promedio. Un paso obligado en ese proceso es dotar a las contrataciones de los recursos adecuados, en función de la complejidad de la actividad que se pretenda evaluar. El Consejo entiende que el presupuesto de las evaluaciones debe acomodarse a la naturaleza de los respectivos encargos, pero insiste en el juicio, ya formulado en el Informe del año precedente, de que existen muchas evaluaciones de presupuestos mínimos, que sugieren que se está más ante un informe que ante un estricto ejercicio de evaluación. Muchas de ellas son fruto de la obligatoriedad de evaluación asociada a la financiación pública de las ONGD. Una práctica que quizá debiera revisarse, para hacerla más selectiva y asegurarse el alcance de aprendizaje de los ejercicios evaluativos (en esa línea parece apuntar la Orden AEC 2909 de 21 de Octubre de 2011). En todo caso, en el año el presupuesto medio de las evaluaciones en España es de 11.551 euros, que es una cantidad muy limitada para que un equipo técnico solvente haga una evaluación sólida, a partir del análisis de resultados sobre el terreno. Sin ese ejercicio de evaluación riguroso es, a su vez, difícil que se puedan extraer aprendizajes fundados en la evidencia.



7.- No es el coste el único parámetro que determina la calidad. También se enfrentan las evaluaciones a las carencias en los recursos humanos y técnicos de las unidades gestoras, que han de formular el encargo y validar el producto, y a las limitaciones del mercado de expertos y consultores que participan en las licitaciones. Por lo que se refiere al primer aspecto, es importante que los responsables del sistema sean conscientes de que si no existe personal experto en número suficiente en las unidades gestoras es imposible la definición adecuada de los encargos, la validación de los productos obtenidos y el seguimiento de cómo se asumen las recomendaciones. Y sin esos pasos es difícil que la evaluación cumpla adecuadamente sus funciones. Se podrán recibir informes de las consultoras, pero no habrá garantía alguna de que estos reúnan los niveles de calidad requeridos, ni que informen proceso alguno de mejora en la gestión.

8.- Por lo que se refiere al segundo aspecto, como ya se mencionó en el Informe del año precedente, es reducido el colectivo de empresas consultoras o equipos técnicos existentes en España con competencias contrastadas en el ámbito de evaluación. Eso hace que, en ocasiones, las propuestas que se reciban sean deficientes o que los informes carezcan de la calidad deseada. El limitado recorrido de la actividad de evaluación en España y los limitados presupuestos dedicados, hasta el momento, a esa tarea han dificultado la generación de capacidades especializadas en el sector. Es esperable que con el tiempo esta limitación se supere, si logra consolidarse la política de evaluaciones. Mientras ese proceso se estimula, la Administración puede poner en marcha acciones complementarias dirigidas a similar fin. Entre ellas: i) seguir depurando los protocolos y estándares de calidad, para asegurar que los productos entregados los superan; ii) apoyar cursos de formación y especialización en este campo, para ampliar la dotación de profesionales y sus competencias en el ámbito de la evaluación; y iii) buscar fórmulas institucionales nuevas que impliquen a actores con capacidades diversas (como los centros de investigación de las Universidades) en la actividad de evaluación, al objeto de potenciar las capacidades analíticas que sustentan los informes.

9.- Desde el punto de vista de los actores que realizan las evaluaciones, conviene destacar que muchas de ellas son conjuntas, con participación de la SGCID y algún otro actor del sistema de cooperación. Entre estos, sobresalen las ONGD, que es el actor que más evalúa, concentrando casi el 57% del total; la cooperación descentralizada el 16%; la AECID, bien directamente o de forma conjunta, el 18%; la SGCID, de forma directa o conjunta, el 6%; y las Universidades, el 3%. En términos de presupuesto, esta distribución hace que las ONGD sean el actor que más recursos públicos canalizan en esta actividad (36%); la AECID canaliza, de forma directa e indirecta el 28,5% de los recursos; la SGCID, el 24%; las Comunidades Autónomas, el 10% y las universidades, el 8%.

10.- Por lo que se refiere a la distribución geográfica de las evaluaciones, el grueso de ellas (el 53,5%) aluden a actividades desplegadas en América Latina, el 26% de ellas remiten a actividades en África Subsahariana, el 6% a actividades que se despliegan en el Magreb y el 3,4% a las desarrolladas en Asia. La distribución es bastante acorde con la intensidad de la cooperación con las diversas regiones. Hay que hacer notar que también figura un 7% de evaluaciones que remiten a actividades desarrolladas en España, muy centralmente relacionadas con programas de educación y sensibilización para el desarrollo.

11.- Por lo que se refiere al contenido temático de la evaluación centralizada, hay un reparto bastante equitativo (con cuotas cercanas al 25%) entre las dedicadas a documentos estratégicos, ámbitos o sectores y modalidades o instrumentos. Tienen una menor cuota, de en torno al 12%, las dedicadas a programas temáticos o regionales y a las orientadas a



organismos regionales. Por su parte, en el resto de las evaluaciones (las no centralizadas), los sectores que dominan son los de “educación” y “agua y saneamiento” (con cuotas cercanas al 17% en cada caso), seguidos de “gobierno, sociedad civil y derechos humanos” (11%), “seguridad alimentaria” (9%), “género” (8%), “salud” (7%) y “sensibilización sobre el desarrollo” (6%). Al tiempo, por lo que se refiere a la evaluación por modalidades e instrumentos, son los programas y proyectos los que merecen mayor atención, concentrando el 83% de las evaluaciones.

12.- El grado de ejecución del Plan Bienal 2015-6 que se deriva de los datos del Informe es aceptablemente elevado: se ha conseguido ejecutar el 41,4% de lo previsto para el bienio. No obstante, esta cifra agregada admite algunas precisiones. Es elevado el grado de ejecución tanto de las evaluaciones asociadas a subvenciones de la AECID a ONGD como las centralizadas: en ambos casos se supera el 60% lo previsto para ambos años. En el resto de las categorías se está entre el 34% y el 38% de lo programado. Si en lugar de considerar solo lo ejecutado, se contemplan también aquellas evaluaciones que sin estar terminadas, están ya en marcha, las ratios se elevan de forma significativa. El grado de cumplimiento global se acerca al 64%, y llega a superar el 95% en los casos de las centralizadas y las de ONGD. Pero, aún así las operativas de la AECID, las correspondientes al FCAS o las de la Administración General del Estado no superan el 50%. Esto hace pensar que, especialmente en estos casos, salvo que haya un cambio en la dinámica de gestión, no se va a estar en condiciones de cumplir lo comprometido en el Plan Bienal.

13.- Uno de los aspectos más novedosos del Informe es que, por primera vez, aparece una sección dedicada a las “Respuestas de Gestión”. Aun cuando no sea este el único mecanismo para determinar el grado en que las evaluaciones informan cambios en los procesos de gestión, constituye un instrumento de notable relevancia en ese proceso, tal como quedó reconocido en el IV Plan Director de la Cooperación Española. Pues bien, de acuerdo al Informe ha habido 14 respuestas de gestión, de un total de 26 evaluaciones realizadas entre 2013 y 2016 por SGCID o AECID que admitirían ese tratamiento. Esto supone un 54% de las evaluaciones posibles; esta ratio se elevaría al 69% si se consideran las respuestas de gestión que están en proceso. Pese a que la proporción no es baja, debiera tenderse a alcanzar el 100%, ya que no existe razón que justifique que la unidad evaluada no establezca sus compromisos de cambio a resultas de las recomendaciones contenidas en la evaluación. De forma adicional, las respuestas de gestión son de muy diverso nivel de detalle y calidad en la argumentación de los compromisos. Sería deseable que también en este aspecto se tendiese hacia una elevación de los niveles de exigencia, depurando de protocolos o estándares ya existentes y asegurando su cumplimiento por parte de las unidades gestoras que han de elaborar la respuesta de gestión (más allá del diálogo con la División de Evaluación de la SGCID).

14.-El Informe señala que se han realizado hasta 10 informes de seguimiento de las respuestas de gestión, para conocer en qué medida se da cumplimiento a lo comprometido. Del conjunto de las recomendaciones asumidas (246), la mitad (123) son de naturaleza operativas, dividiéndose la otra mitad entre las estratégicas (63) y las que no tienen una definición precisa (60). En torno al 61% de las recomendaciones han sido admitidas; de ellas, un 35% ya han sido ejecutadas, un 46% están en proceso y un 18% están pendiente de iniciarse. El panorama que describen estos datos resulta relativamente satisfactorio, especialmente si se tiene en cuenta que algunas de las recomendaciones rechazadas responden a causas bien argumentadas (por salirse de las competencias de la unidad evaluada o por falta de claridad en las recomendaciones). En la mayor parte de los casos, no obstante, las recomendaciones les



fueron útiles a las unidades gestoras y trataron de trasladarlas a los procesos de decisión y gestión.

15.- Pese a la heterogeneidad de las evaluaciones, el Informe extrae una serie de lecciones derivadas de las evaluaciones que resultan de notable interés. En este caso, se ha optado por extraer lecciones de aquellas evaluaciones que se refieren a iniciativas promotoras de alianzas incluyentes entre actores, tal como promueve la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En concreto, se consideraron: i) alianzas en el marco de organismos regionales de América Latina (5 evaluaciones); y ii) alianzas multi-actor con un componente de intercambio de conocimiento (3 evaluaciones). Las enseñanzas básicas respecto a la cooperación regional son:

- La necesidad de definir de una manera más precisa los roles (y ventajas comparativas) de la cooperación bilateral y regional, para poder identificar de forma más precisa las complementariedades entre ambas.
- La necesidad de ir más allá de la aportación de financiación, para adoptar una perspectiva global, si se quiere fortalecer el mandato y las funciones de los organismos regionales
- La necesidad de hacer necesario descansar el apoyo a los organismos en una financiación programática, que asuma las prioridades estratégicas del organismo y fortalezca un sistema adecuado de incentivos
- La necesidad de acomodar los modelos de gestión a la coherencia y calidad de las intervenciones, para lo que se debe extremar el cuidado en el diseño de las relaciones institucionales entre los actores implicados.

Por su parte, las lecciones derivadas de las alianzas multi-actor:

- La necesidad de disponer de un buen diagnóstico de partida, una visión consensuada sobre el cambio deseado y una relación de confianza entre los actores, si se quiere que la alianza funcione correctamente.
- La necesidad de proceder a una cuidadosa selección de los socios y asegurar una implicación del sector público, si se quiere alcanzar un buen desempeño de las alianzas
- La necesidad de una estructura ligera de coordinación, definiendo procesos organizativos claros y transparentes y una comunicación efectiva entre las partes
- La necesidad de que las transferencias de conocimiento estén adaptadas a las capacidades y al contexto específico de los actores que son parte de la alianza

16.- En el seno del sistema español de cooperación para el desarrollo está todavía muy débilmente asentada la cultura de la evaluación, del aprendizaje institucional y de la toma de decisiones basadas en la evidencia sólidamente fundada. No obstante, solo si estos cambios en la cultura organizativa y en las dinámicas de trabajo se asientan, se estará en condiciones de alentar un proceso sostenido de mejora de la calidad de las intervenciones. Los esfuerzos realizados desde la División de Evaluación de la SGCID se orientan en el buen sentido, pero para hacer más visible la importancia de estos procesos, sería conveniente que, más allá de la aportación de información sobre las evaluaciones realizadas, los Informes anuales acogiesen algunos estudios de caso en cierta profundidad que evidenciasen cómo la evaluación (y los cambios que de ella se derivan) comportaron mejoras o aprendizajes útiles al diseño, gestión y resultados de las intervenciones. Estos estudios de caso servirían para ilustrar, de manera visible, la utilidad que la evaluación tiene para una mejora de la calidad de la política de ayuda.



17.- En el ámbito de la evaluación se han producido en los últimos tiempos importantes innovaciones, que la Cooperación Española apenas ha explorado. Por una parte, están las innovaciones producidas en la ámbito metodológico, asociadas a la aplicación de métodos experimentales (o quasi-experimentales) de evaluación, que permiten en ocasiones una mejor determinación del impacto de las intervenciones y de los factores que lo explican. Avanzar en este campo requiere diseñar la evaluación en el mismo momento de formulación de la intervención, disponer de información de calidad y dotarse de equipos técnicos de alto nivel de especialización. Son todos requisitos que la Cooperación Española podría cubrir, siempre que se recurra a instituciones (consultoras o centros académicos) con probada capacidad en este campo, algo que ya existe en España. Por otra parte, están las innovaciones derivadas de la revolución producida en la disponibilidad y tratamiento de datos masivos, que permite mejorar la calidad, eficiencia y velocidad de las evaluaciones que se realizan en muchos sectores. El lanzamiento desde NNUU, en el marco de los ODS, de las iniciativas “Global Partnership for Sustainable Development Data”, “Global Pulse” o el “UN Data Innovation Lab”, son expresivas de estas nuevas posibilidades. La Cooperación Española no debería quedarse atrás en este ámbito, teniendo en cuenta que nuestro país cuenta con organizaciones y profesionales con competencias probadas en la “ciencia de los datos”, ya sea en el sector público, en el sector privado o en la esfera de la investigación. Por ello se recomienda que la Administración incremente su presencia en iniciativas internacionales como las señaladas anteriormente, al tiempo que pone en marcha alguna experiencia innovadora de evaluación que permitan apreciar su potencial.

RECOMENDACIONES

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

a) El Consejo de Cooperación considera que la evaluación sistemática y rigurosa es una actividad crucial para mejorar los niveles de calidad e impacto de nuestra política de ayuda internacional. En este sentido, alienta al gobierno a dotar adecuadamente, con recursos humanos y medios financieros, a las instituciones gestoras de las evaluaciones que están bajo su responsabilidad, para que puedan desplegar su trabajo de una manera eficaz.

b) El Consejo de Cooperación valora de forma positiva el esfuerzo que se hace en materia de evaluación, pero considera que es necesario elevar los niveles de calidad promedio. Para ello, quizá quepa hacer menos evaluaciones, pero dotar mejor (en términos económicos) a las que finalmente se aprueben, permitiendo además una mayor concentración de recursos de gestión en la definición de los estudios (metodología y términos de referencia) y en su seguimiento por parte de las unidades gestoras.

c) El Consejo anima a los responsables de la Cooperación Española a abrir espacio a iniciativas innovadoras de evaluación, tanto en el campo metodológico (a través de evaluaciones de impacto) como en el operativo, explotando las posibilidades de la utilización masiva de datos. En ambos casos, las capacidades de la Administración deben complementarse con las existentes en otros actores, tanto del ámbito privado como de los centros de investigación.

d) El Consejo se felicita de que empiecen a existir respuestas de gestión que den cuenta de los compromisos que asumen las unidades implicadas como resultado de los ejercicios de evaluación. Entiende, no obstante, que sería conveniente revisar los protocolos y su grado de aplicación para asegurar que los niveles de calidad de las respuestas de gestión es la adecuada,



al objeto de maximizar el proceso de aprendizaje y de mejora que se deriva de las evaluaciones.

e) El Consejo insta al Gobierno a dar la mayor difusión posible a las lecciones aprendidas derivadas de la evaluación con el doble propósito de, en primer lugar, permitir que esos ejercicios informen de manera más plena los procesos de decisión sobre políticas y, en segundo lugar, contribuyan a mejorar los niveles de transparencia y de rendición de cuentas de la cooperación.

Madrid, abril de 2017