

Serie Avances de Investigación N° 1

**La evaluación de la cooperación al desarrollo en
España**

**Un análisis de metodologías y organización
institucional**

Florencio M. Gudiño

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: A GRANDES PREGUNTAS, RESPUESTAS MODESTAS

CAPÍTULO 1: LA EVALUACIÓN COMO PROBLEMA DE GESTIÓN

1.1. Delimitaciones conceptuales básicas

1.2. ¿Es peligroso evaluar? (y otras preguntas arriesgadas)

1.2.1. Problemas y peligros derivados de la metodología

1.2.2. Problemas y peligros derivados de la organización

1.3. Doce propuestas para un sistema de evaluación posible

CAPÍTULO 2: EL SISTEMA ESPAÑOL DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN

2.1. Características generales del sistema español de cooperación

2.2. La evaluación de la cooperación en España

2.2.1. La evaluación del Fondo de Ayuda al Desarrollo

2.2.2. La Oficina de Planificación y Evaluación

2.2.3. Las Oficinas Técnicas de Cooperación

2.3. Una evaluación del sistema de evaluación

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS UTILIZADAS

BIBLIOGRAFÍA

A) Sobre efectividad y evaluación en general

B) Sobre casos nacionales y estudios comparados

C) Sobre la cooperación española

INTRODUCCIÓN

A GRANDES PREGUNTAS, RESPUESTAS MODESTAS

En un sistema de cooperación internacional perfecto la evaluación sería una de las piedras angulares de la planificación y la formulación de políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). De hecho, en los organismos multilaterales y en muchas administraciones nacionales se percibe que es éste uno de los requisitos fundamentales para garantizar un aumento de la calidad de la ayuda y un reconocimiento amplio de sus beneficios entre la opinión pública.

Sin embargo, la evaluación de la AOD está lejos de ser un ejercicio sistemático y estable de "control de calidad" que pueda dar respuesta a las preguntas que preocupan a defensores y críticos de la cooperación: ¿funciona la ayuda? ¿Es eficaz para resolver los problemas de los países en vías de desarrollo (PVD)?⁽¹⁾. Se ha señalado repetidamente que la cantidad y calidad de las evaluaciones existentes no es suficiente para sostener una posición favorable a la cooperación, pero que tampoco permite sustentar la postura contraria⁽²⁾. En otros términos, **la evaluación no debe ser una herramienta de legitimación o deslegitimación de la ayuda, sino un mecanismo de aprendizaje que retroalimente información hacia quienes toman las decisiones**⁽³⁾. La búsqueda de una respuesta a las grandes preguntas debe ser abordada a través de aproximaciones modestas y propuestas factibles, de manera que sea posible construir un sistema de afirmaciones parciales con alcance global.

Esta intención puede servir como punto de partida para la investigación, pero no aclara las innumerables dudas acerca de la organización y las metodologías que suscita la evaluación de la AOD. En la primera parte del trabajo se intentará sistematizar algunos de los problemas más destacados en estos ámbitos, para concluir con propuestas de tipo general sobre la constitución de un sistema de evaluación posible.

La segunda parte del informe se concentrará en el caso español. Como en muchos países que han pasado a ser donantes en fecha reciente, los sistemas de evaluación se encuentran en España en un preocupante nivel de subdesarrollo. Esto puede ser explicado, en parte, por la escasa experiencia

acumulada en este terreno, aunque la hipótesis de la que parte este trabajo sostiene que esta carencia responde a la propia dinámica por la que se ha ido configurando el modelo de organización y gestión de la cooperación en el país. Sin embargo, existen ciertas señales que permiten aventurar un cambio de tendencia y el comienzo de un proceso de reformulación de las prácticas de evaluación, sobre todo en lo que se refiere a la cooperación técnica y a la cofinanciación de proyectos de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Esta sección también concluirá con propuestas de tipo general, originadas en la perspectiva posibilista que se apuntaba más arriba.

Mucho se ha escrito sobre la evaluación y la efectividad de la ayuda en los últimos veinte años. La primera sección del informe recoge algunas definiciones básicas, refleja las grandes líneas de actuación de agencias bilaterales y organismos multilaterales y resume algunos de los debates principales en este área. Para la segunda sección se ha recurrido a referencias bibliográficas y documentales, complementadas con entrevistas realizadas a funcionarios relacionados con la cooperación(4).

A lo largo de todo el informe se pondrá énfasis en dos de los aspectos claves de la evaluación de la ayuda: su estructuración organizativa y funcional, por un lado, y su dimensión política, por el otro, presuponiendo que estos aspectos influyen tanto sobre los insumos de la evaluación como sobre sus resultados. En definitiva, se parte de la percepción de que la decisión de evaluar es un hecho eminentemente político —y no técnico— y que el proceso está condicionado por la posición y función de la célula de evaluación en el organigrama y en los canales de circulación de la información de las agencias o ministerios dedicados a la cooperación; así como por la adopción de determinados valores y conceptos referidos a la utilidad de la ayuda y sus repercusiones hacia el interior del país donante. Las recomendaciones del último capítulo, por lo tanto, estarán referidas principalmente a esta dimensión del sistema español de evaluación.

Finalmente, conviene aclarar que —como cualquier lector atento podrá descubrir— hay un supuesto básico que permea las páginas que siguen, y que si bien es en sí mismo objeto de debate será tomado de manera axiomática. Se entiende aquí que la cooperación internacional es una

herramienta útil, necesaria aunque no suficiente, para el desarrollo de los países menos avanzados, y que todo aquello que sirva para mejorar su eficacia contribuirá, más tarde o más temprano, a la reducción de las desigualdades internacionales. Este trabajo, desde su modestia, pretende aportar algo en esta dirección.

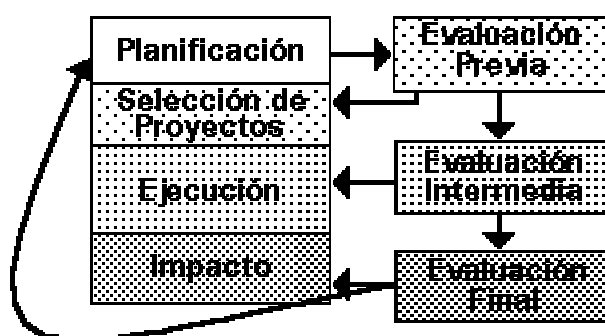
CAPÍTULO 1

LA EVALUACIÓN COMO PROBLEMA DE GESTIÓN

1.1.- DELIMITACIONES CONCEPTUALES BÁSICAS

El análisis que se pretende realizar en este informe debe partir necesariamente de ciertas delimitaciones conceptuales, ya que el propio término "evaluación" contiene una dosis de vaguedad. Esto obliga, en general, a caracterizarlo según **diferentes funciones y fases del ciclo del proyecto**. Es posible encontrar, así, tres tipos de evaluación (Gráfico 1):

Gráfico 1: Tipos de Evaluación y sus Funciones



- La **evaluación previa** o *ex ante*, que —adaptándose a los criterios de la planificación— suele ser utilizada para la selección de proyectos o programas de cooperación. Se relaciona con los "enfoques lógicos" de formulación de proyectos(5). También puede ser de orden general, en cuyo caso consistirá en un informe amplio de las condiciones del país o sector receptor de las ayudas. Los *programas-país* o *programas indicativos nacionales* utilizados por diferentes agencias donantes son un ejemplo de este tipo de evaluación previa.
- La **evaluación intermedia**, que sirve para realizar un seguimiento de la marcha del proyecto en cuanto al alcance de sus objetivos parciales, utilización de los recursos, etc. Puede dar origen a cambios en la formulación o, en casos extremos, a la suspensión de la acción.

- **La evaluación posterior, de resultados, final o *ex post***, que se refiere tanto al cumplimiento de los objetivos del proyecto como a su impacto (directo o indirecto) en la realidad sobre la que se pretendía influir. En tal sentido, puede ser utilizada como insumo técnico o político que retroalimente información para la definición de programas de cooperación y, en definitiva, para establecer los criterios generales de la fase de planificación siguiente.

En este trabajo, cuando se utiliza el término "evaluación" se hace referencia a la evaluación *ex post* o de impacto, ya que es éste el objeto de la investigación. Sin embargo, cuando se desarrolle el caso español también se hará mención a los otros tipos de evaluación, de manera que sea posible caracterizar al sistema en su conjunto.

En síntesis, y para seguir la convención aceptada por las agencias donantes y los expertos, se definirá la evaluación según los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el que:

"La evaluación es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes" (CAD, 1995:178).

De aquí se pueden extraer **cinco dimensiones de la evaluación**: se entiende por **pertinencia** la adecuación de los objetivos de una acción de desarrollo a las necesidades del país o sector beneficiario y a las posibilidades técnicas y humanas del donante, así como su relevancia con respecto a los supuestos sobre los que se basa la definición de la política de cooperación. La **eficacia** es el grado de alcance de objetivos y metas de un proyecto, programa o política en la población beneficiaria en un período de tiempo determinado(6). La

eficiencia es la relación entre los costes y los beneficios de las actuaciones, siendo mayor cuanto más cercana al óptimo sea la combinación de insumos para maximizar el producto. Se define como **impacto global** a los efectos, tanto buscados como no previstos, de la acción de cooperación. En tal sentido, será necesario discernir entre aquellos efectos provocados por el proyecto y aquellos que son producto de acontecimientos externos. Finalmente, la **viabilidad** se asocia con la factibilidad de realización y las perspectivas de duración y sostenibilidad de los resultados una vez finalizado el flujo de la ayuda(7).

El objetivo de una evaluación debe ser, según Riddell (1987:192) *"derivar un sistema universal (...) que reduzca los juicios subjetivos al mínimo al tiempo que analice todos los aspectos relevantes de la relación ayuda-desarrollo de manera que se puedan obtener conclusiones fiables e indiscutibles"* (traducción propia).

El CAD (1995: 179 y ss.) aporta también sugerencias para el diseño de este "sistema universal":

- Necesidad de una **definición metodológica y organizativa previa y clara** que dé lugar a una verdadera política de evaluación.
- **Imparcialidad e independencia** de la función de evaluación con respecto a los mecanismos establecidos para la elaboración de las políticas de ayuda.
- **Transparencia** del ejercicio de evaluación y **difusión** amplia de los resultados.
- **Retroalimentación** de los informes de evaluación hacia niveles operativos y de toma de decisiones.
- **Cooperación** entre los países donantes y los beneficiarios.

El Banco Mundial, por su parte, establece para su evaluación *ex post* algunos principios básicos similares a los del CAD: **independencia** en todas las etapas del proceso (planificación de los programas de trabajo, formulación de los

términos de referencia, asignación de personal a los equipos y aprobación de los informes); **utilidad práctica** (para lo que se requiere la participación de funcionarios, prestatarios, cofinanciadores y beneficiarios), **credibilidad** (calidad profesional del personal, rigor de los métodos, fácil acceso a resultados) y **transparencia** (distribución no restringida, estudios sobre las propias evaluaciones y difusión a través de distintos medios)(8).

Se trata, evidentemente, de formulaciones amplias y que se sitúan en el plano del "deber ser" de la evaluación, en aquel "sistema perfecto" al que se hacía mención en la introducción. De hecho, no existe en ninguno de los países donantes un sistema indiscutido de evaluación de la AOD, cuyos resultados sean considerados satisfactorios por todos los implicados. No conviene olvidar los principios del CAD, ya que ellos determinan en principio las líneas directrices a seguir por los sistemas de cooperación, pero sí es preciso analizar algunos de los problemas principales que la teoría y, sobre todo, la práctica de la evaluación han sacado a la luz. A este tema se dedica el próximo apartado.

1.2.- ¿ES PELIGROSO EVALUAR? (Y OTRAS PREGUNTAS ARRIESGADAS)

La evaluación asusta. Puede ser considerada como un ejercicio peligroso por quienes someten sus actividades a ella. De hecho, en una perspectiva de análisis de organizaciones, exponerse a la evaluación puede traducirse en una pérdida relativa de cuotas de poder. Esto es así tanto en el interior de una organización como entre diferentes agencias. El temor probablemente surja de la percepción —en general correcta— de que la distribución de recursos muchas veces se realiza de acuerdo a criterios que se asemejan a un juego de suma cero.

Quizás esta sea una de las razones de las dificultades para consolidar sistemas de evaluación de la cooperación realmente efectivos. Pero los peligros de esta actividad van más allá de las impresiones de los actores, subproducto de una lógica que podría denominarse burocrática, y se relacionan con las preguntas elementales: qué, cuándo, cómo y quién.

A efectos del análisis, los problemas de la evaluación han sido divididos en dos grandes grupos: aquellos relacionados con la metodología y los vinculados con la estructura de la organización.

1.2.1.- Problemas y peligros derivados de la metodología

¿Qué evaluar? Se han mencionado ya las cinco dimensiones de la evaluación —pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad—, pero la cooperación se gestiona a través de múltiples instrumentos que deben ser abordados con metodologías de análisis diferentes. La AOD técnica requerirá ciertas herramientas inaplicables a la ayuda financiera, mientras que la ayuda alimentaria deberá ser evaluada de manera distinta a la concesión de una reducción de deuda(9).

También es posible subdividir a la AOD según el medio por la que se canaliza. En tal sentido, deberá tratarse de forma dispar a la ayuda que se otorga a través de proyectos con objetivos definidos y a aquella que se realiza de otras maneras (por ejemplo, un programa de becas destinadas a estudiantes de PVD). Al mismo tiempo, es factible e incluso deseable realizar evaluaciones globales de un sector o país determinado.

Finalmente, la cooperación puede ser independiente de otras fuentes de desarrollo o bien formar parte de una política más amplia, que cuente con recursos procedentes de diversos orígenes. En este caso, la evaluación de impacto debe ser capaz de discernir hasta qué punto los resultados responden a los recursos de AOD, aunque las economías de escala y los efectos de sinergia hacen casi imposible trazar una línea clara de delimitación.

Si se caracteriza a la cooperación según estas múltiples variables, es posible observar que las evaluaciones más habituales en las agencias donantes son las de proyectos de cooperación técnica no integrados en planes mayores, de síntesis o temáticas (ver Tabla 1). Indudablemente esto responde a criterios de sencillez y de relevancia, ya que es así como se ofrece la mayor parte de la ayuda.

Una política de evaluación debería proponer criterios periódicos para definir qué evaluar, ya que la pretensión de realizar un análisis de **toda** la cooperación es utópica. La red de evaluaciones que se derive de esta decisión tendría que ser acorde a la propia estructura de la AOD del donante. Al mismo tiempo, los resultados previstos deberían ser significativos, y servir así como insumos en el siguiente período de planificación. Parecería conveniente la utilización de evaluaciones sectoriales o nacionales para los casos en que múltiples

proyectos de pequeña o mediana envergadura incidan simultáneamente sobre un sector o país determinado.

Tabla 1:

Características de las Células de Evaluación en países seleccionados

	Noruega	Suecia	Reino Unido	Países Bajos	Alemania	Francia (1)	Suiza
Año creación	1986	1972	1980	1977	1972	1989	1970
Posición organización (2)	IM	IA	IA	SM	DM	IM	DA
Staff profesional	3	4	6	10	4	5	4
Presupuesto (% AOD)	0,12	0,07	0,04	0,06	0,45	0,15	0,3
Evaluaciones por año	6	20	15/120	3	60	8	40-50
Tipo de evaluaciones (3)	P S T M	P S N T	P S	P N S T	P S N M T	P S N T	P S
Tipo más frecuente (4)	S T	T	T	P S	P	S N	P
Difusión	Abierta	Abierta	Abierta	Abierta	Confiden.	Confiden.	Confiden.
Feedback (5)	r-ia-se-c	r-ia-se	r-ia-se-c	r-se-c-d-f	r-ia-ms	r-se-c	ia-se-c

FUENTE: HOEBINK (1995)

NOTAS

(1) En Francia cada Ministerio cuenta con su propia célula de evaluación. Los datos de la tabla corresponden al Ministerio de Cooperación.

(2) IM: Independiente dentro del Ministerio - IA: Independiente dentro de la Agencia

- SM: Semi-independiente dentro del Ministerio - DM: Dependiente dentro del Ministerio - DA: Dependiente del Aparato Administrativo.

(3) y (4) P: de proyectos - S: Sectoriales - T: Temáticas - M: De instrumentos multilaterales - N: Nacionales o por País

(5) Se refiere a los mecanismos a través de los cuales circula la información.

- r: Resúmenes o síntesis - d: Discusiones con participantes o intramuros

- ia Informes Anuales - f: Integrados en la formación

- se: Seminarios - ms: Memoranda de Seguimiento

- c: Conexiones con nuevas políticas

Esta definición previa de criterios deberá también intentar responder a la pregunta de **cuándo evaluar**, lo que significa hacer compatible la dimensión de durabilidad de las acciones de cooperación y la utilidad del propio ejercicio de valoración de impacto.

Por un lado, se trata de determinar en qué momento posterior a la finalización de una acción debe ser analizada la sostenibilidad de sus resultados, ya que muchas veces lo que se observa al término de un proyecto tiene poco que ver con lo que permanecerá meses más tarde. Por otro lado, también es importante que lo que se puede aprender de un proyecto que comenzó varios años antes sea aplicable a las necesidades actuales de la planificación⁽¹⁰⁾. Es necesario considerar, por ejemplo, que el plazo medio que transcurre entre el comienzo de un proyecto y su evaluación posterior es de 10,3 años para el caso del Banco Mundial o de 7,3 años para la GTZ alemana⁽¹¹⁾.

La dimensión temporal debe ser tenida en cuenta cuando se deciden los proyectos o programas que serán incluidos en la programación de evaluaciones. Si se considera, a priori, que del estudio de una acción determinada no se obtendrán enseñanzas útiles o que todavía es pronto para verificar la sostenibilidad de sus resultados, la opción más inteligente puede ser la de no evaluar.

Una vez seleccionado el objeto de la evaluación, el problema es **cómo** realizar esta actividad y **quién** debe hacerlo. Si bien las herramientas utilizadas más habitualmente para medir el impacto de la cooperación varían según el objeto evaluado, la mayoría de ellas proviene de métodos de análisis económico. El Banco Mundial, por ejemplo, calcula una tasa de retorno por proyecto, la cual indica éxito si es superior al 10%. También se utilizan con frecuencia las distintas variedades del análisis coste-beneficio (ACB) y el análisis coste-efectividad (ACE), así como diferentes tipos de sondeos con cuestionarios cerrados y entrevistas. En estos últimos casos se introducen elementos cualitativos de tipo sociológico⁽¹²⁾.

Desde este punto de vista, la evaluación se enfrenta a dos peligros relacionados entre sí, que parten del mismo improbable supuesto que plantea que es posible programar y observar todos los efectos de un proyecto sobre el

desarrollo de una comunidad determinada: el peligro del reduccionismo economicista y el peligro de la exaltación de la neutralidad valorativa.

El peligro del reduccionismo economicista

La evaluación y la aplicación de estructuras "lógicas" de formulación de proyectos presentan el riesgo de que las acciones de desarrollo se orienten solamente hacia resultados cuantificables (crecimiento de la renta, aumento de la productividad, incremento de las camas de hospital o de los maestros per capita...), cuando muchas veces el desarrollo es un proceso en gran parte cualitativo.

En otras palabras, se trata de evitar una visión reduccionista del desarrollo, utilizada desde una perspectiva economicista(13), y de adoptar las definiciones que se derivan de los trabajos de distintas organizaciones de las Naciones Unidas y de la propia OCDE. A grandes rasgos, todo esto no significa más que aceptar, aunque sea de manera crítica, las definiciones de "desarrollo humano sostenible" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esto no implica la descalificación automática del EML o de los procedimientos clásicos de evaluación (ACB, ACE), sino la necesidad de utilizar estas herramientas con precaución y con "espíritu abierto" para facilitar la percepción de los potenciales aspectos cualitativos —muchas veces no esperados— de los proyectos.

El peligro de la exaltación de la neutralidad valorativa

Por más avanzada que se encuentre la sistematización de las herramientas de medición, las evaluaciones son realizadas por individuos, y por lo tanto son siempre subjetivas(14). Así, pueden dar lugar a errores o interpretaciones divergentes. Incluso un indicador económico tradicional y fácilmente cuantificable como el índice de precios al consumo puede ser considerado de distintas maneras según el cristal con que se observe. Otra vez, esto no debe traducirse en una negación absoluta de las magnitudes económicas, importantes para detectar procesos de crecimiento, sino en la búsqueda de un equilibrio entre lo que **se mide** y lo que **se observa**.

La pretensión de la objetividad y la neutralidad valorativa a cualquier precio puede derivar en la formulación de procedimientos de evaluación de extrema

rigidez que dejen fuera de cualquier posibilidad de análisis los efectos no previstos de los proyectos.

Estos dos peligros son percibidos por muchas agencias donantes, que permiten que sean los propios evaluadores quienes elijan sus métodos de análisis, enmarcados en parámetros generales. La *Overseas Development Administration* (ODA) señala que:

"Los evaluadores deberán intentar comparar los resultados del proyecto con lo que se pretendía en términos de (entre otros aspectos): costes totales, fechas de finalización, nivel de productos, tasas de retorno (social y financiera) y (si es aplicable) efectos en el grupo beneficiario. La evaluación debería, en los casos en que fuera apropiado, incluir un análisis de coste-beneficio social comparable tanto como fuera posible con el llevado a cabo durante la fase de selección"(15)

Otras Agencias, como la USAID de Estados Unidos, son aun menos específicas y se limitan a señalar la conveniencia de seguir criterios acordes al marco lógico, que deriven de la experiencia y el sentido común de los propios evaluadores(16).

¿Cómo evitar, entonces, los sesgos de cada individuo?(17). Siguiendo la idea esbozada anteriormente acerca de la inevitabilidad de la subjetividad, la única solución posible parece ser la de establecer grupos de evaluación operativos y, en lo posible, multidisciplinarios(18). Esto no eliminará los sesgos, pero puede contribuir a matizar ideas extremas o prejuicios, equilibrar posturas y arribar a consensos razonables. Al mismo tiempo, durante el proceso de conformación de equipos de evaluación se debe considerar la posibilidad y conveniencia de integrar a los países beneficiarios en esta actividad, medida muchas veces reclamada pero, en la práctica, muy poco aplicada(19).

Finalmente es necesario también consignar la existencia de una tendencia a la delegación de responsabilidades y a la desregulación de la cooperación, en gran medida producto del efecto demostración que emana desde otras políticas públicas. Se pretende con esta medida adoptar un esquema de "gestión basada en resultados" para asignar recursos en función del logro de objetivos y así aumentar la eficiencia de las oficinas y agencias del Estado(20). Esto se ve

reflejado, tanto en una mayor participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión y ejecución de la ayuda, como en la entrada de grandes empresas de consultoría y auditoría de cuentas en su evaluación.

Este fenómeno tiene una cara positiva que se relaciona con la posible racionalización del uso de los recursos y con la adaptación de los planes de cooperación a una configuración del aparato estatal que tiende hacia la descentralización y la cesión de competencias. Sin embargo, también puede presentar consecuencias negativas, sobre todo por las características peculiares de la política de ayuda que las diferencian de otras intervenciones públicas.

En tal sentido, existe una aparente incompatibilidad entre los ejercicios de auditoría contable —que son tomados como base para la distribución de los recursos en esta forma de gestión— y algunas características propias de las políticas de cooperación. Entre ellas, y sin la pretensión de agotar el tema, es posible mencionar las siguientes:

- como ya se ha señalado, el impacto de la ayuda sobre el desarrollo no es fácilmente observable a corto plazo, por lo que a menudo su evaluación no podrá ser realizada hasta mucho después de la efectiva terminación de la acción;
- por otro lado, por la propia definición de objetivos de la AOD, sus efectos principales son externos a la agencia que se encarga de la cooperación y, en una medida importante, incluso externos al país donante;
- finalmente, la cuestión temporal y la externalidad introducen un factor de incertidumbre en los resultados de la política, ya que la probabilidad de que éstos sean influidos por factores no controlados es notablemente alta.

Estas circunstancias, entre otras, provocan que los programas de cooperación puedan ser considerados como un caso especial en el momento de adoptar nuevas formas de gestión de la administración pública. En Suecia, por ejemplo, se planteó que el tratamiento de los indicadores de resultados como decisiones

presupuestarias podría dar lugar a una burocratización del sistema de AOD, y a que se diluyera la responsabilidad de las agencias donantes ante el resto de los poderes del estado (GAO, 1995:52). Esto, sin embargo, no impidió que el sistema en su totalidad fuera reformado, reunificando los múltiples organismos responsables en uno solo, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre cuyas Secretarías se encuentra una dedicada específicamente a la evaluación y auditoría interna(21).

En síntesis, la subcontratación de agentes privados o semi-privados para la evaluación del impacto de la ayuda puede resultar un mecanismo útil para mejorar la capacidad de gestión de las agencias, siempre y cuando se tomen las precauciones para considerar las características especiales de la cooperación y asegurar que la responsabilidad de las acciones no sea delegada en empresas o instituciones que sólo deben responder ante sus accionistas o socios.

1.2.2.- Problemas y peligros derivados de la organización institucional.

Desde los primeros años de la década de 1970, la mayoría de las agencias nacionales de cooperación comenzaron a establecer células de evaluación especializadas e independientes, aunque en algunos casos —e.g. los Países Bajos— existían algunas experiencias previas(22).

La presencia de estas oficinas, sin embargo, no ha bastado para resolver los interrogantes acerca de la efectividad de la evaluación. Este punto está más relacionado con los canales de circulación de la información y las posibilidades de mantener una actitud independiente que con la mera creación de una organización responsable del tema. El CAD (1993) señala como exigencias para una célula de evaluación:

- Que elabore líneas directrices que den lugar a una política de evaluación.
- Que asegure la imparcialidad e independencia de los estudios.
- Que relacione los resultados de la evaluación con actividades futuras.

Es decir, que **planifique, ejecute con rigor** y favorezca la **retroalimentación** de la información.

El propio desarrollo de la organización es el resultado de los procesos de búsqueda de equilibrios entre diversos actores, tanto al interior de la agencia u oficina de que se trate como en su exterior, es decir en su relación con otras organizaciones. La estructura de incentivos (premios y castigos), la racionalidad individual y la lógica burocrática cobran, en este marco, especial importancia.

Así, como señalan Carlsson, Köhlin y Ekbohm (1994: 176), "*(...) la evaluación se transforma en una actividad que es realizada en un contexto político. Los programas a evaluar son propuestos, definidos, debatidos, realizados y financiados a través de procesos políticos. Incluso la evaluación en sí misma tiene una naturaleza política, porque realiza afirmaciones implícitas sobre temas tales como la legitimidad de objetivos de programas y estrategias de proyectos, y la inutilidad de ciertas estrategias para ponerlos en práctica*" (traducción propia).

Si se considera a la evaluación como una actividad meramente técnica y no se analizan sus implicaciones políticas se corren varios riesgos, entre ellos el de generar información inútil —y, por lo tanto, desperdiciar recursos públicos— y el de incentivar las críticas acerca de la efectividad de la cooperación.

Todos los niveles de una organización requieren insumos de información para poder realizar una programación eficiente, aunque las necesidades pueden variar según el nivel de que se trate. En el caso de una Agencia de ayuda, las demandas de los responsables políticos máximos difícilmente coincidirán de forma completa con las de un *desk officer* o con las del encargado de la cooperación en el terreno. Por ende, lo que se solicite a las evaluaciones también variará en función de los objetivos de cada nivel.

A grandes rasgos, estos objetivos pueden ser tipificados en dos categorías: los oficiales y los operativos(23). Los primeros responden a las grandes metas de la organización y los segundos están relacionados con el funcionamiento cotidiano de la misma. Muchas veces, los objetivos operativos, por la propia dinámica del trabajo diario, entran en conflicto entre sí o con los objetivos

oficiales. Esto condiciona tanto el funcionamiento de la organización en su conjunto como el desempeño de cada uno de sus miembros.

La función de evaluación, así, debe responder a unos objetivos y a otros. No es extraño entonces que en algunas ocasiones puedan trabarse los engranajes que promueven esta actividad.

En este contexto, la célula de evaluación debería actuar como el "eslabón organizativo perdido", coordinando las necesidades de información de todos los niveles y promoviendo la realización de estudios que puedan proporcionar las respuestas requeridas. Al mismo tiempo, debería servir para mantener abiertos los canales de comunicación entre las distintas esferas de la administración, retroalimentándolas con los datos que en cada caso se soliciten, que deben ser proporcionados de manera sencilla y eficaz.

Es necesaria, entonces, la existencia de una definición política de la evaluación como actividad prioritaria dentro de la organización y el establecimiento de un modelo de circulación de la información participativo, en el que la célula de evaluación actuaría como eslabón central de una cadena integrada⁽²⁴⁾. Esta definición política debe ser previa a la selección de los proyectos, programas o planes a evaluar y a la elección de los métodos para hacerlo. La solución de los problemas organizativos y funcionales, por lo tanto, es anterior a la solución de los problemas metodológicos que se planteaban en la sección anterior. **El compromiso de todas las instancias políticas y administrativas en este modelo participativo puede actuar como un antídoto contra el temor a ser evaluado** que se describía al principio de esta sección.

Esto no debe ser traducido, sin embargo, en la necesidad de una reestructuración de las organizaciones de cooperación. De hecho, las experiencias de las principales agencias donantes demuestran que ésta no es la panacea para resolver sus problemas de funcionamiento. Se trata más bien de estimular los procesos de diálogo entre distintas instancias y de hacer permeables los tabiques interdepartamentales e interorganizativos en el interior del propio sistema.

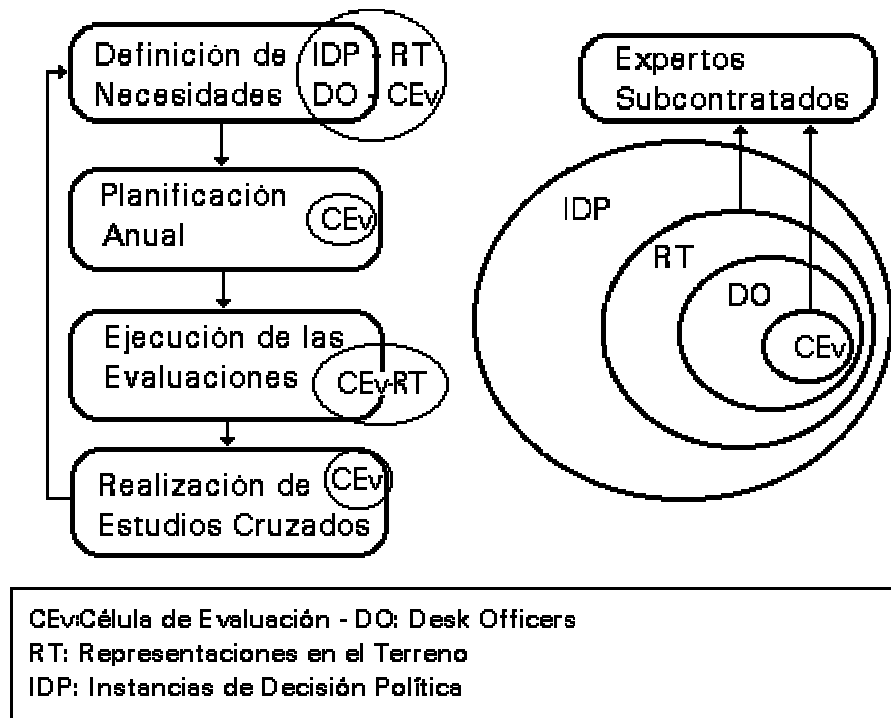
1.3.- DOCE PROPUESTAS PARA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN POSIBLE

A lo largo de esta primera parte del informe se han planteado algunos problemas que genera la evaluación de la cooperación y se han esbozado

respuestas que podrían contribuir a matizarlos y que se recogen en las doce propuestas siguientes.

1. En primer lugar, parecería conveniente que la administración de la cooperación en el ámbito nacional asumiera la **dirección política de la función de evaluación**, ya que esta circunstancia determina las posibilidades de realizar estudios técnicos adecuados y, sobre todo, de utilidad para la planificación y formulación de políticas de ayuda de calidad. Si se asume como objetivo político de la ayuda promover el desarrollo integrado de los países menos avanzados, la evaluación deberá considerar las múltiples dimensiones de este concepto.
2. Sería conveniente que la **organización de la cooperación** contara con una **oficina encargada específicamente de la función de evaluación**, estructuralmente dependiente del ministerio responsable pero con autonomía para fijar la selección de acciones a evaluar, los criterios de evaluación y la realización de las tareas, así como para gestionar su presupuesto.
3. Esta célula de evaluación debería actuar como núcleo de un **sistema participativo e integrado** (Gráfico 2), que incluyera instancias de decisión política, funcionarios especializados y encargados de la cooperación sobre el terreno.

Gráfico 2: Sistema Participativo de Evaluación de la Cooperación



4. Para garantizar su operatividad, independencia y rigor, la célula debería contar con algunos expertos contratados y con la posibilidad de subcontratar otros provenientes del medio privado, de la consultoría o del mundo universitario (ver punto 7). También debería contar con recursos propios suficientes para realizar eficazmente su labor.
5. (25) El sistema participativo de evaluación de la cooperación(26) parte de la identificación de necesidades en todos los niveles, desde el de definición de políticas hasta el de ejecución (*desk officers* y representaciones en el exterior), pasando por la propia célula de evaluación. La fase de identificación es previa a la programación —anual o bianual— de las evaluaciones a realizar, responsabilidad de la célula, que debería contar con el aval de las instancias políticas y el apoyo operativo de los funcionarios profesionales. Esta planificación tendría que estar de acuerdo con la propia estructura de la AOD del país beneficiario y con los recursos disponibles para la actividad de

evaluación. En este sentido, no hay que descartar la opción de no evaluar un determinado proyecto o programa, ya que a veces resulta suficiente una lectura del informe final.

6. **La ejecución de las evaluaciones**, siguiendo los criterios definidos previamente por la célula de evaluación y aceptados por todos los niveles, **corresponde a la propia célula y a las representaciones en el terreno**. La realización de estudios cruzados posteriores o de análisis sectoriales o por país corresponde también a la célula de evaluación, aunque la iniciativa puede partir de cualquier nivel durante la fase de identificación de necesidades.
7. **Sería positivo que la célula de evaluación y las representaciones sobre el terreno tuvieran la capacidad de subcontratar expertos para la conformación de los grupos de evaluación**, o incluso equipos completos para la realización de seguimientos o grandes tareas (informes sectoriales o nacionales), aunque esto no debería significar una "privatización" total del sistema o una disminución en la responsabilidad de la administración.
8. **En lo posible, los equipos de evaluación deberían estar compuestos por hasta cuatro expertos de distintas disciplinas**. Sería recomendable que al menos uno de ellos tuviera nociones acerca de los procedimientos de formulación de proyectos. Convendría también que en los grupos hubiera representantes tanto del país donante como del beneficiario.
9. En lo que se refiere a la **difusión de los informes**, la célula de evaluación debería:
 - i) garantizar la transparencia de la metodología y de los resultados;
 - ii) promover su conocimiento por parte de los interesados y analizar sus respuestas antes de la publicación;
 - iii) asegurar la existencia de canales de información que abarquen todos los niveles del sistema. Esto último implica la redacción de informes acerca de los resultados que respondan a las demandas de cada uno de los niveles.

10. Con respecto a las metodologías, parece recomendable **utilizar las herramientas de análisis económico junto con instrumentos de indagación sociológica**, permitiendo niveles de flexibilidad para percibir los matices de una realidad compleja y confiando en la subjetividad de los evaluadores.
 11. Para los **estudios de campo** sería necesario ir más allá de los informes de las propias instancias ejecutoras de los proyectos y realizar visitas al terreno y entrevistas a los interesados (*stake-holders*).
 12. Las evaluaciones sectoriales o geográficas que incluyen varios proyectos y herramientas serían útiles para ahorrar recursos y para adquirir visiones de conjunto. En los casos de proyectos muy importantes por la población involucrada y los recursos afectados, lo recomendable sería evaluar en todos los casos.
-

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA ESPAÑOL DE EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN

2.1.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN

En los últimos años, el sistema español de cooperación ha sido suficientemente descrito, analizado y criticado(27). No es necesario, por lo tanto, volver a recorrer este camino, aunque sí resulta conveniente destacar algunas de sus características fundamentales para comprender cómo se evalúan los distintos instrumentos de la AOD.

En primer lugar, es preciso recordar el **carácter disperso del sistema y la multiplicidad de organismos donantes**. Dejando de lado la cooperación descentralizada, en 1996 una decena de ministerios tenía previsto ofrecer AOD, aunque solamente dos —Asuntos Exteriores (MAE) y Economía y Hacienda (MEH)— concentran más del 80% del total de los recursos disponibles. De estos dos organismos, el primero se especializa en cooperación bilateral no reembolsable, mientras que el segundo administra los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Este doble juego de dispersión-concentración provoca problemas de coordinación y coherencia que influyen sobre la evaluación de los distintos instrumentos de la AOD. A los efectos de este estudio, sin embargo, sólo resulta interesante concentrarse, por volumen de recursos y tipo de cooperación, en la evaluación que se realiza (o se deja de realizar) en el MAE y en el MEH(28).

Una segunda característica del sistema español que interesa destacar es la **presencia generalizada de representaciones en el terreno**, las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y los Centros Culturales, en los principales países beneficiarios de América Latina y África, aunque esta característica, en principio positiva, se ve empañada por la escasa dotación de personal con el que cuentan. También se han establecido una serie de Comisiones Mixtas, integradas por funcionarios españoles y de los países beneficiarios, con el objetivo de planificar, supervisar y evaluar las acciones de ayuda.

En tercer lugar, **las líneas directrices que regulan la cooperación española son dispersas** y están basadas en declaraciones parlamentarias y en decisiones del Consejo de Ministros(29). No existe, en tal sentido, un cuerpo normativo sobre cooperación unitario y estructurado piramidalmente cuyo vértice sea ocupado por una ley. Esto permite un grado importante de discrecionalidad para cada uno de los organismos donantes en el momento de gestionar los diferentes instrumentos de cooperación.

Finalmente, es necesario destacar **que el instrumento más utilizado por la cooperación española es el FAD**. Esto otorga al sistema una característica altamente comercial que se refleja en la marginación relativa de la ayuda técnica y, en términos institucionales, de la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), dependiente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del MAE.

2.2.- LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN EN ESPAÑA

Todas estas características configuran un sistema de ayuda al desarrollo en el que la evaluación *ex post* ocupa un lugar marginal. La mayoría de los analistas de la cooperación española consideran esta situación como muy grave:

"En el caso español no está arraigado el hábito de la evaluación y, cuando — como excepción— se evalúa, las conclusiones no se divulgan ni son internalizadas en las entidades gestoras. Esta carencia no es casual, sino que obedece a que en los gestores —públicos y privados— de la cooperación para el desarrollo no existen órganos que promuevan la evaluación, la doten de procedimientos adecuados y difundan sus resultados (...) ¿Dónde están sistematizados los resultados de la experiencia española en cooperación? Han existido intentos parciales en este sentido, pero no han sido suficientemente divulgados y, por consiguiente, no han cumplido su papel de propiciar el aprendizaje y la retroalimentación que todas esas experiencias debían haber generado" (GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN, 1995:38).

El sistema de evaluación ha sido criticado también desde la propia administración:

"El seguimiento y la evaluación de proyectos ha sido uno de los temas relegados por la Agencia hasta hace muy poco tiempo. Claramente nos falta

desarrollar una práctica de evaluación y seguimiento de proyectos que además nos sirva para sistematizar y transmitir nuestra experiencia como donantes (...) La evaluación de los proyectos debería hacerse desde todos los niveles y con una metodología uniforme, complementándose en los diferentes estratos: evaluación por parte de los técnicos, evaluación de los proyectos y autoevaluación de la OTC, y evaluación y seguimiento por parte de los organismos centrales"[\(30\)](#).

Finalmente, en su informe de 1994 acerca de la cooperación española, el CAD afirma que:

"Hasta fecha reciente, las evaluaciones de proyectos han sido raras. Para mejorar la efectividad de su ayuda, España ha desarrollado nuevas metodologías de formulación y evaluación similares a las de la Comisión Europea (...) El MCT tiene su propio sistema de evaluación para los créditos FAD que, sin embargo, se limita por el momento a la verificación de que los fondos sean utilizados correctamente y no analiza el impacto del préstamo sobre el desarrollo" (CAD, 1994b: 9. Traducción propia).

Estas observaciones permiten elaborar un diagnóstico más o menos preciso del estado de la evaluación de impacto de la cooperación española que, en síntesis y en el mejor de los casos, podría ser caracterizado como "embrionario". La dificultad para arraigar el EML como requisito para la presentación de proyectos es síntoma e indicador de la inexistencia de una función de evaluación comprensiva, eficaz y útil, y la existencia de un organismo específico con esta misión dentro de la SECIPI —la OPE— no ha garantizado su efectiva realización. En las próximas páginas se describirá de manera específica el estado de la cuestión en lo que concierne a los créditos FAD, el papel de la OPE y la función de las OTC.

2.2.1.- La evaluación del Fondo de Ayuda al Desarrollo

La ayuda reembolsable, compuesta por los créditos del FAD, es el elemento cuantitativamente más importante de la cooperación bilateral española. Su dimensión y sus características comerciales han provocado un debate importante acerca de la conveniencia de incluirla en la contabilización de la AOD, debate en el que incluso se ha llegado a proponer un cambio de nombre a fin de eliminar la palabra "desarrollo"[\(31\)](#).

De hecho, este Fondo pretende alcanzar dos objetivos paralelos aunque algunas veces difíciles de compatibilizar: por un lado, promover las exportaciones y la internacionalización de las empresas españolas; por el otro, fomentar el desarrollo de los PVD. La práctica en la concesión y ejecución de estos créditos ha demostrado que, en un caso de conflicto entre el interés "comercial" y el propósito "solidario", suele predominar el primero. El CAD afirma, al respecto, que "los criterios de pobreza y el apoyo a planes nacionales de desarrollo no han desempeñado, hasta ahora, un papel significativo en el proceso de toma de decisiones para los créditos FAD dentro del gobierno español" (CAD, 1994b: 15. Traducción propia).

Desde el punto de vista de la organización, si se observa que la gestión del FAD se realiza entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), con mínima participación de organismos con responsabilidad en el área de cooperación como la SECIPI, no es difícil llegar nuevamente a la misma conclusión⁽³²⁾.

El ICO actúa como caja pagadora y cobradora. Es el agente financiero y, por lo tanto, no tiene autonomía para la definición de políticas. Este Instituto suscribe los contratos comerciales con bancos del país beneficiario y dispone el pago de los créditos contra las certificaciones —emitidas por estos mismos bancos— que garantizan que el dinero es utilizado de acuerdo a lo convenido. Periódicamente, el ICO informa al Ministerio de Economía y Hacienda, específicamente a la Subdirección General de Fomento Financiero de la Exportación, acerca de la ejecución de las líneas de crédito. También presenta informes a la Comisión Interministerial encargada del tema —la CIFAD— a petición del propio Ministerio.

El Ministerio lleva a cabo los procedimientos de evaluación previa, intermedia y posterior de los créditos FAD, aunque el peso específico de la primera es superior al de las otras dos.

Los criterios utilizados para la **selección** de proyectos a financiar pueden ser agrupados de la siguiente manera:

- **Criterios relativos al cumplimiento de normativas internacionales.** Se relacionan con el seguimiento de las normas elaboradas por la OCDE

acerca de las características de los préstamos y la posibilidad de selección de países beneficiarios. La modificación al consenso de la OCDE conocida como "Paquete de Helsinki" ha tenido mucha influencia en la reorientación de los créditos FAD en 1995, desde América Latina (donde la mayoría de los países han cesado de ser elegibles) hacia Asia (sobre todo por China) y África (esencialmente porque se ha retomado el mercado de Angola)[\(33\)](#).

- **Criterios-país.** Se da prioridad a aquellos países que han suscrito un protocolo con España. Se considera también la manera en que el país en cuestión paga la deuda adquirida y en el techo para los créditos fijado por la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE). El exportador precisa contar con un acuerdo del país receptor para la realización del proyecto, ya que es éste quien garantiza los préstamos. En los casos en que sea necesario se solicita un informe de la Oficina Comercial de la Embajada de España en el país de que se trate.
- **Criterios operacionales.** Se evalúa positivamente la existencia de cofinanciación. Antes del "Paquete de Helsinki" se daba importancia también al componente tecnológico del proyecto pero actualmente, para favorecer la adaptación del sistema español al consenso OCDE, se valoran mejor los proyectos de infraestructuras sociales básicas (educación, salud). Se considera también la competencia de empresas de otros países.
- **Criterios referidos a la empresa solicitante.** Se tiene en cuenta el deseo de radicación en el país beneficiario, con el objetivo de fomentar la internacionalización, y a la existencia de un plan de actuación de carácter integral en la zona.
- **Criterios políticos.** Se relacionan, en general, con el apoyo a determinados sectores industriales en crisis.

Hasta este momento no existe un formulario estandarizado para la presentación de solicitudes por parte de las empresas, aunque próximamente se utilizará un formato común que se encuentra en fase de discusión y que pretende facilitar las tareas de selección y gestión.

Este formulario cuenta con secciones básicas de identificación de empresa y proyecto, solicitando además la presentación como anexo de una memoria del plan de actuación en la zona, un estudio de factibilidad, un análisis de beneficios para la actividad exportadora y el mercado de trabajo en España y —lo que es más interesante a los fines de esta investigación— un informe sobre "la bondad de la ayuda, en el que se reflejen los efectos que la ejecución de este proyecto generaría en el país receptor, indicando su impacto económico, social, medioambiental, etc."

En lo que concierne a la evaluación intermedia y posterior de los proyectos, cada empresa debe responder anualmente a un cuestionario muy breve en el que se indica el grado de ejecución, el dinero dispuesto, las variaciones que haya habido con respecto al proyecto original y el impacto del crédito sobre las actividades de la propia empresa. Este mismo cuestionario actúa también como informe final.

Los resultados que se obtienen se incorporan a una base de datos que se utiliza para el control de la gestión, que se maneja en el nivel de las subdirecciones o jefaturas de área y que, a menos que se solicite un informe desde instancias superiores, cuenta con poca difusión. El Parlamento es informado por el Ministerio semestralmente, pero sólo en lo que se refiere a los desembolsos realizados y reembolsos recibidos.

La información de la base de datos, en general, no es utilizada como insumo para los procesos posteriores de selección. Esta tarea se realiza apelando a la memoria viva de los funcionarios encargados del tema, ya que el número de empresas beneficiarias es restringido.

En síntesis, y como primera conclusión de este análisis, es evidente que el FAD es percibido como un instrumento financiero con objetivos que apuntan más al incremento de la potencialidad exportadora del sistema industrial español —y a su inserción en mercados extranjeros— que al desarrollo de los PVD. Desde este punto de vista parecería lógico que la evaluación se refiriera

a elementos contables y que mirara esencialmente hacia el interior de la economía española (en términos de empleo y competitividad) para discernir el impacto de la actividad.

Sin embargo, no parece conveniente olvidar la otra dimensión de este fondo de créditos, referida al componente de desarrollo de los países beneficiarios, ya que es lo que le otorga legitimidad en la comunidad internacional y ante los propios actores sociales españoles. En tal sentido, introducir más firmemente los criterios de desarrollo en los procesos de evaluación serviría para situar el debate sobre el FAD en un plano que supere la falsa antinomia "comercio exterior vs. cooperación".

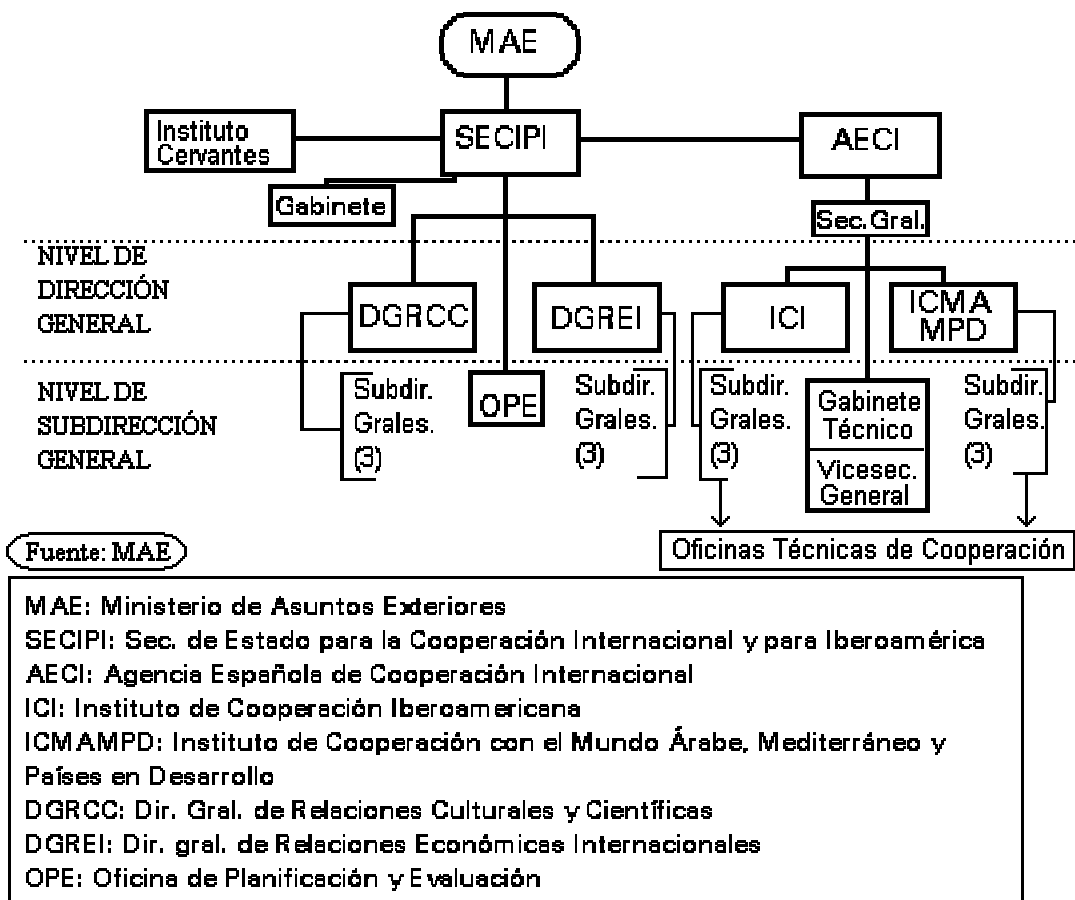
La ayuda financiera y la cooperación técnica no son instrumentos excluyentes. Parece evidente que su complementación contribuiría al aumento de la eficacia y eficiencia de ambas, aunque esto requiere el funcionamiento regular de los organismos encargados de garantizar la coordinación interinstitucional en el interior del país donante y la coherencia en la acción de las distintas ramas de la representación oficial en el exterior.

Los fondos de crédito pueden ser evaluados de manera sistemática según parámetros de desarrollo, como demuestra la experiencia británica con la *Aid and Trade Provision*. Se trata de considerar que los préstamos que se otorguen no afecten al tejido productivo local, a sectores de la población menos favorecidos o al medio ambiente, provocando al mismo tiempo un impacto positivo sobre el crecimiento de la renta de determinado sector y su distribución. El efecto multiplicador de estos fondos sobre la creación de riquezas será más importante cuanto más se consideren los factores de desarrollo en su evaluación previa, intermedia y, por supuesto, final.

2.2.2.- La Oficina de Planificación y Evaluación

En la caracterización del modelo español de AOD se señalaba que la cooperación técnica es uno de los aspectos relegados del sistema, sobre todo en lo que se refiere a los fondos que la SECIPI, y más particularmente, la AECL, disponen para este fin. Sin embargo, la estructura organizativa de la Secretaría de Estado se encuentra bastante desarrollada, aunque en ocasiones los objetivos operativos de algunas dependencias no coincidan con sus objetivos oficiales (ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Organigrama de la SECIPI



Este es el caso de la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, que desde su creación en 1988 y hasta mediados de 1996 ha llevado a cabo, específicamente, tres funciones:

1. En cuanto a la **planificación**, la OPE realiza año tras año ejercicios de recopilación de previsiones de gastos y de cumplimiento de estas previsiones, denominados Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI previsiones y PACI seguimiento, respectivamente). Además se encarga de las relaciones con el CAD en lo que concierne a las labores estadísticas.
1. La OPE **gestiona el programa de cofinanciación** de la SECIPI para proyectos de desarrollo ejecutados por organizaciones no gubernamentales, aunque esta labor pasará a ser responsabilidad de la AECI a partir de la próxima convocatoria.

1. Finalmente, también **lleva a cabo el seguimiento de los proyectos del programa de cofinanciación**, a través de mecanismos de evaluación intermedia (delegados en empresas de auditoría contable) y de evaluación posterior con visitas al terreno.

De estas tres funciones, la número dos, aquella que menos relación tiene con la planificación o la evaluación de impacto, es la que ha concentrado, históricamente, la mayor parte de los recursos humanos y financieros de la oficina.

La evaluación *ex post* que lleva a cabo la OPE da cuenta de una mínima parte de las acciones de la cooperación española, ya que se trata de una actividad segregada del programa de cofinanciación con ONGD, e incluso dentro de este programa no abarca más que un porcentaje muy bajo de los proyectos financiados.

La metodología utilizada para esta tarea es la de realización de giras por áreas geográficas determinadas para el control de las acciones cofinanciadas(34). En la mayoría de los casos se visitan proyectos en ejecución, o eventualmente recién finalizados, por lo que se trata más de una actividad de seguimiento que de una evaluación de impacto.

Los funcionarios desplazados al terreno —en general el Jefe de la OPE y algún colaborador— realizan diversas entrevistas para conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto: con el embajador de España, el coordinador de la OTC, el responsable de la ONGD española si estuviera presente y con miembros de las contrapartes. Posteriormente se visita el sitio en el que se lleva a cabo la tarea de desarrollo.

A partir de los datos recogidos se elabora un informe por proyecto, de una o dos páginas, que incluye una descripción general, un resumen de lo realizado y unas conclusiones. Con todos los informes se redacta una valoración global de la visita. El documento final de la evaluación se eleva al Secretario de Estado y es de circulación restringida.

La OPE cuenta con autonomía a la hora de seleccionar la zona a visitar y los proyectos a evaluar, pero esta actividad insume cantidades mínimas de tiempo y recursos en comparación con las otras funciones de la oficina y abarcan,

como ya se ha mencionado, sólo una parte ínfima de la cooperación que se canaliza a través de la SECIPI.

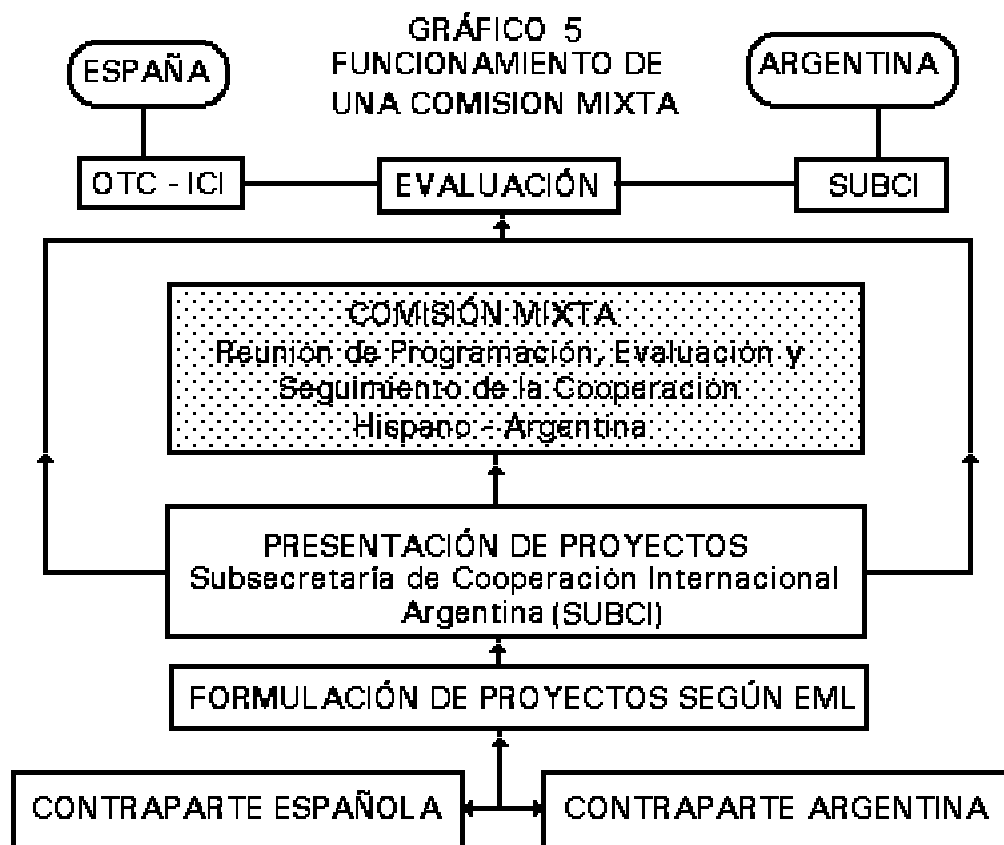
Sin embargo, algunas situaciones parecen haber comenzado a cambiar. En primer lugar, la cofinanciación vía ONGD será objeto de una reformulación que, aparentemente, implicará la reducción de entidades elegibles y el paso de la responsabilidad de la selección a la AECl, liberando así recursos humanos de la OPE para otras actividades. Además, se prevé que la planificación comenzará a ser realizada en ciclos de cuatro años, manteniéndose sólo el PACI seguimiento como mecanismo de control de los gastos. Si esta reformulación finalmente se confirmara, probablemente la OPE podría pasar a asumir tareas concretas de evaluación de impacto.

2.2.3.- Las Oficinas Técnicas de Cooperación

España cuenta, como ya se ha mencionado, con una red de representaciones en los países más significativos para su cooperación. Las OTC se encargan de divulgar las actividades de ayuda técnica, coordinar su ejecución e informar a Madrid acerca de las diferentes situaciones locales. También realizan actividades de seguimiento de los proyectos más significativos. Orgánicamente dependen de las distintas subdirecciones generales geográficas del ICI y del ICMAMPD de la AECl (ver Gráfico 4).

En los países con los que España ha suscrito acuerdos de cooperación se ha promovido la creación de grupos de funcionarios españoles y locales que han sido denominados "Comisiones Mixtas". Desde fines de 1994 hasta fines de 1995 se suscribieron 24 actas de Comisiones Mixtas, aunque éstas se reúnen sólo de manera esporádica, en general una vez cada dos años⁽³⁵⁾.

La manera de interacción de los responsables de la cooperación española en el exterior y sus contrapartes de las administraciones nacionales varía según los casos, aunque las funciones de las comisiones mixtas son, a priori, las mismas en todos los países. El ciclo de los proyectos se inscribe, a grandes rasgos, en un modelo de corresponsabilidad en la planificación, la selección, el seguimiento y la evaluación. El caso de la Comisión Mixta Hispano-Argentina, que no debe ser entendido como modelo sino como ejemplo, es esquematizado en el Gráfico 5.



FUENTE: OTC de España en Buenos Aires, Argentina (1 996)

La función de evaluación, sin embargo, se encuentra en este caso también relegada. Pese a que existen mecanismos rutinarios de control de ejecución de proyectos(36), no se dispone de partidas presupuestarias específicas para este fin ni de instrucciones concretas emanadas de la AECI para llevar adelante una tarea de análisis de impacto.

En el último semestre de 1995 se realizó en Perú una evaluación detallada de la cooperación española desde 1992, ejecutada por un consorcio de empresas consultoras (ATECMA-EPASA), cuya propuesta técnica fue seleccionada en un concurso por invitación al que se presentaron nueve entidades. Según informaciones proporcionadas por la OTC en Lima, la tarea insumió dos meses de trabajo de un grupo de cinco expertos, tres españoles y dos peruanos. Se realizó una evaluación por proyectos y sectorial, así como consideraciones generales acerca del programa en su conjunto y de los instrumentos de programación, administración y gestión. El informe final fue utilizado como base para la planificación del Programa de Cooperación 1996-1998.

Esta experiencia de evaluación comprensiva es, sin embargo, excepcional, ya que las OTC poseen poca capacidad para tomar iniciativas en este campo. Tal vez una de las razones de este problema resida en su escasa dotación de personal (en promedio, menos de 2 personas por país contabilizando todas las unidades de cooperación), cuyo número además se viene reduciendo sistemáticamente desde principios de esta década.

2.3.- UNA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN

En la introducción de este trabajo se planteaba como hipótesis que la carencia de un sistema de evaluación en España responde a la dinámica por la que se fue conformando el modelo de cooperación, que dio como resultado una suerte de *patchwork* caracterizado por la dispersión normativa y de organismos donantes. Esto sugiere que el establecimiento de un esquema para realizar análisis sistemáticos de impacto sólo puede surgir a partir de una decisión política de reestructuración institucional o funcional. Es en este punto donde residen las dificultades y al mismo tiempo las esperanzas de que, en un futuro no muy lejano, sea posible llegar a una fórmula que incluya a la evaluación de la cooperación como una tarea habitual y, por lo tanto, que permita la homologación de la cooperación española con la de otros países con más tradición en la materia y que se caracterizan por la alta calidad de su ayuda.

Después de lo expuesto en las páginas precedentes, parece difícil sostener una postura optimista. De hecho, existen algunos cuellos de botella de tipo institucional que parecen insuperables. Tal vez el problema más importante radique en la escasa coordinación, en todos los niveles, entre la asistencia técnica y financiera. Para intentar abordar esta cuestión, el primer paso de la administración española podría consistir en un intento de sistematizar la legislación sobre este tema y relanzar los mecanismos interministeriales de coordinación.

En una segunda instancia, si se toma la **decisión política** de aumentar la calidad de la ayuda financiera, sería posible introducir —de manera paulatina— ciertos requisitos de desarrollo en la selección de los destinatarios de los créditos del FAD, siguiendo así las recomendaciones del informe del CAD de 1994, integrando al mismo tiempo a la SECIPI o a la propia Agencia en un

órgano asesor o consejero que, aunque no participe directamente en la toma de decisiones, sea capaz de informar acerca de la existencia de programas o proyectos de cooperación técnica en la zona beneficiaria y de las posibilidades de crear sinergias.

Esto permitiría legitimar la cooperación financiera como una herramienta válida para la promoción del desarrollo ante la propia sociedad española, al tiempo que mejoraría la percepción que del sistema español de cooperación se tiene en los organismos multilaterales y en otras administraciones nacionales.

Con respecto a la cooperación técnica, es destacable el desarrollo de las estructuras organizativas y el subdesarrollo de la función de evaluación, tanto en la SECUPI como en las representaciones en el extranjero.

En el caso de la OPE, las posibilidades de que se convierta en el núcleo de un sistema de evaluación *ex post* de la cooperación no deben ser desdeñadas, ya que su posición dentro del organigrama le permite, por un lado, independencia con respecto a las instancias de ejecución (AECI, OTC) y, por el otro, acceso directo a la Secretaría de Estado. La primera medida a tomar con posterioridad a la decisión política debería ser la organización del sistema y la definición de las metodologías a emplear, con arreglo a los recursos presupuestarios y de personal de que disponga.

Las OTC cuentan con valiosos conocimientos acerca de las realidades locales que no conviene desperdiciar, por lo que su fortalecimiento para permitir una plena participación en el esquema de evaluación de la cooperación —en coordinación con las oficinas comerciales de las embajadas— sería recomendable. Su posición dentro del sistema de cooperación las convierte en brazos ejecutores de la ayuda y las coloca en una situación privilegiada para observar el impacto de la AOD. Por otro lado, si se dinamiza el funcionamiento de las Comisiones Mixtas se podría utilizar este punto de encuentro como un lugar en el que conceptos muy presentes en los discursos actuales sobre cooperación como "propiedad de los resultados" (*ownership*) o "asociaciones" (*partnership*) entre donantes y receptores cobrarían visos de realidad.

La cuestión de los recursos financieros es uno de los problemas a resolver en este punto. Las principales agencias donantes cuentan con presupuestos específicos para las células de evaluación que varían desde los setecientos mil

dólares anuales de Suecia hasta los más de tres millones de Alemania, lo que en términos de proporción de la AOD equivale a un 0,07% en el primer caso y a un 0,45% en el segundo (ver la Tabla 1). Estas notables variaciones se relacionan con los métodos de evaluación y con las distintas estructuras presupuestarias, por lo que requieren un análisis más detallado. De cualquier modo, en ningún caso los montos utilizados parecen desproporcionados si se considera la importancia de la tarea.

En síntesis, no se trata de reformar las instituciones que gestionan la cooperación española sino de echar a rodar una primera piedra en forma de decisión política e integrar a todos los niveles de la administración de la cooperación en un sistema participativo. Así, la evaluación *ex post* de la AOD española podrá dejar de ser inviable y transformarse en una fuente de información valiosa para retroalimentar las instancias de decisión e incrementar la efectividad de la ayuda.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

A lo largo de este informe se ha intentado abordar la función de evaluación de la cooperación internacional como un problema de gestión, con repercusiones tanto sobre la selección de metodologías como sobre la propia definición de la estructura organizativa del sistema de ayuda. Las propuestas con que finalizaba la primera parte pretendían señalar ciertos puntos clave de un modelo posible de evaluación de la cooperación, basado en la planificación participativa y en el establecimiento de canales estables y ágiles de circulación de la información.

En el segundo capítulo se describió brevemente el sistema español de cooperación y se detectaron algunas de sus características relevantes en lo que respecta al tema central de este trabajo. La primera conclusión es evidente: en España prácticamente no se realizan evaluaciones del impacto de la cooperación, y por consiguiente es casi imposible conocer con algún grado de certeza la efectividad de la ayuda para promover el desarrollo en países necesitados.

Sin embargo, el análisis organizativo permite llegar a una segunda conclusión: el subdesarrollo de la evaluación no puede ser considerado como un problema estructural e insoluble del sistema, sino más bien como un desafío de adaptación funcional y reorientación de recursos. **Este desafío debe ser abordado como un problema político.** Si la evaluación es un instrumento, la cuestión es saber colocarlo dentro de la partitura para que sus sonidos no desafinen con respecto a la totalidad. Un informe del *General Accounting Office* (GAO) de Estados Unidos acerca de las estructuras de gestión de varios países donantes llega a la conclusión de que resulta difícil abordar problemas políticos a través de una reforma de las estructuras (GAO, 1995:35).

La dificultad para llevar a cabo un programa de este tipo radica en la falta de recursos, tanto humanos como materiales. Sin embargo, y aunque sea imposible la cuantificación, los retornos en prestigio —e incluso financieros— que provocaría un aumento de la calidad y la efectividad de la ayuda española seguramente serían superiores a los gastos.

La selección de las metodologías de evaluación es un paso posterior a la reorganización funcional, que a su vez es una consecuencia de la decisión política. En tal sentido, son muchas las experiencias de agencias bilaterales que es preciso analizar a fin de determinar cuál será el modelo más adecuado para el sistema español. En todo caso, las herramientas más flexibles y eclécticas parecen ser más capaces de enfrentarse a una realidad tan compleja como la del desarrollo y el subdesarrollo.

Sería ingenuo suponer, de todos modos, que una decisión política puede garantizar el funcionamiento de un sistema de evaluación. En el campo de la cooperación, como en casi todo lo que se refiere a cuestiones de administración y gestión, la práctica cotidiana apoyada por conocimientos sólidos y sistematizados facilita los procesos de aprendizaje. Aunque la evaluación pueda ser considerada como una herramienta, este símil produce confusiones:

"La gente no utiliza a la evaluación como a un martillo. Todo el proceso a través del cual la investigación penetra la esfera de la toma de decisiones en una organización —los procesos de comprensión, aceptación, reorientación,

adaptación y aplicación de los resultados al mundo de la práctica— es más fluido y difuso de lo que implica la imagen precedente"[\(37\)](#).

Son esos procesos "fluidos y difusos" los que, en definitiva, permitirán que la función de evaluación se integre de manera adecuada en la gestión de la cooperación internacional en su conjunto.

Un punto adicional que debe ser tomado en cuenta desde la perspectiva organizativa es la influencia del ambiente externo sobre los procesos de toma de decisiones. Esta afirmación, válida para cualquier análisis de este tipo, es aún más cierta en el caso de la AOD. Alrededor de esta actividad existen múltiples grupos, con bases sociales o políticas, que sostienen sus propios puntos de vista acerca de la conveniencia de ofrecer ayuda a los PVD y la mejor forma para hacerlo. Son muchos, además, los criterios que confluyen a sostener cada una de las posiciones: morales y éticos, económicos, sociales o políticos. Esta diversidad provoca que la administración de la cooperación deba ser realizada en un contexto poco estable, con presiones desde la opinión pública, el parlamento, los partidos políticos y los grupos organizados de la sociedad civil, y que los objetivos oficiales de la organización deban ser compartidos por los sectores más influyentes y convenientemente divulgados.

Esto está relacionado también con el FAD, un instrumento que debería servir para complementar objetivos comerciales y de desarrollo, pero que en cambio deslegitima la utilidad de la cooperación financiera en su conjunto a los ojos de personas y sectores relevantes de la opinión pública española, incluso dentro del propio Ministerio de Economía y Hacienda. De alguna manera, la inclusión de elementos de desarrollo en su evaluación podría ser útil para matizar estas percepciones negativas.

El ambiente que rodea a la cooperación no es, entonces, el más idóneo para realizar evaluaciones científicamente intachables. Sin embargo, lo que se debe extraer de la función de evaluación, como se afirmaba en la introducción, son elementos que permitan mejorar la efectividad de la gestión de la ayuda, y no una legitimación de la actividad en su conjunto. Aunque el establecimiento de un sistema de control de calidad de la AOD en España pueda ser utilizado como un instrumento de proyección pública, es preciso tener en cuenta que sus

resultados deben contribuir esencialmente a satisfacer las demandas de los distintos niveles de la administración.

La estructura organizativa de la cooperación española permitiría el establecimiento de un sistema participativo de evaluación como el que se proponía al final del primer capítulo de este informe sin requerir modificaciones traumáticas, realzando la capacidad de acción de las instancias de coordinación y reformulando las funciones de oficinas ya existentes. Las medidas concretas de asignación presupuestaria y de personal deben ser analizadas considerando los problemas que se han apuntado, pero también las consecuencias positivas que la evaluación de impacto puede aportar al sistema español y, sobre todo, los beneficios que un aumento en la efectividad de la ayuda supondría para los países en desarrollo.

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS UTILIZADAS

ACB: Análisis coste-beneficio

ACE: Análisis coste-efectividad

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

APD: *Aide Publique au Développement*. Equivale a AOD.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CARI: Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses

CEv: Célula de evaluación

CESCE: Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación

CIFAD: Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo

EML: Enfoque del Marco Lógico

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo.

GAO: *United States General Accounting Office*

Oficina General de Cuentas de Estados Unidos

GTZ: *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*

Agencia Alemana para la Cooperación Técnica.

ICI: Instituto de Cooperación Iberoamericana

ICMAMPD: Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo

ICO: Instituto de Crédito Oficial

LFA: *Logical Framework Approach*. Equivale a EML.

MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores

MCT: Ministerio de Comercio y Turismo (hasta 1996)

MEH: Ministerio de Economía y Hacienda (desde 1996)

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODA: *Overseas Development Administration*.

Administración para el Desarrollo de Ultramar del Reino Unido.

ONGD: Organizaciones no gubernamentales de desarrollo

OPE: Oficina de Planificación y Evaluación

OTC: Oficina Técnica de Cooperación

PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PVD: Países en vías de desarrollo

SECIPI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

SUBCI: Subsecretaría de Cooperación Internacional. Argentina.

USAID: *United States Agency for International Development*

Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

A) SOBRE EFECTIVIDAD Y EVALUACIÓN EN GENERAL

BEDAUX, E.; DOUXCHAMPS, F. et al. (1992): **Guía Metodológica de Apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo: de la Identificación a la Evaluación**; IEPALA; Madrid.

BERLAGE, L. y STOKKE, Olaf. (1992): **Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods**; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) series nº 14; Ed. Frank Cass; Londres.

CARLSSON, Jerker; KÖHLIN, Gunnar y EKBOM, Anders (1994): **The Political Economy of Evaluation: International Aid Agencies and the Effectiveness of Aid**; St. Martin's Press; (McMillan International Political Economy Series); Nueva York.

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1993): **Evaluación de Proyectos Sociales**; Siglo XXI; Madrid (primera edición de 1992, México).

CAD (1985a): **Twenty five years of Development Cooperation. A Review: Efforts and Policies of the Members of the DAC**; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.

CAD (1985b): **Méthodes et Procédures d'Évaluation de l'Aide**; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.

CAD (1994a): **Monitoring and Evaluation in Latin America and the Caribbean**; Actas del Seminario Regional celebrado en Quito en noviembre de 1993; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE; París.

CAD (1995): **Principios del CAD para una Ayuda Eficaz**; Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE y Mundi Prensa; Madrid (primera edición en inglés de 1993).

CRACKNELL, Basil (1996): "Evaluating development aid: strengths and weaknesses" en **Evaluation**; volumen 2; número 1; páginas 23-33.

HEWITT, Adrian (1994): **Does Aid Work?**; Oxford University Press; Oxford.

HILLEBRAND, W.; MESSNER, D. y MEYER-STAMER, J. (1995): "Efectos perdurables y masivos. El ideal de la cooperación para el desarrollo"; en **D+C** Nº2 (marzo/abril); DSE; Berlín; página 8 a 11.

IUDC-UCM/CEDEAL (1993): **El Enfoque del Marco Lógico**; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de

Madrid y Fundación Centro Español de Estudios de América Latina; Madrid (versión española de la edición en inglés publicada por el Grupo de Trabajo de NORAD sobre Metodología, 1990, Oslo).

KUMMETZ, Jorge Pablo (1995): "De la eficacia a la relevancia"; en **D+C** N°2 (marzo/abril); DSE; Berlín; página 3.

QUINN PATTON, Michael (1980): **Qualitative Evaluation and Research Methods**; Sage Publications; Newbury Park.

RIDDELL, Roger (1987): **Foreign Aid Reconsidered**; ODI-Ed. James Currey; Londres.

STOKKE, Olaf (Editor) (1991): **Evaluating Development Assistance: Policies and Performance**; European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) series n° 12; Frank Cass; Londres.

B) SOBRE CASOS NACIONALES Y ESTUDIOS COMPARADOS

ASHOFF, Guido (1996): "La cooperación alemana para el desarrollo. Un difícil acto de equilibrio"; en **D+C** N° 3 (mayo/junio); DSE; Berlín; páginas 23 a 29

GAO (1995): **Selected Donors' Approaches for Managing AID Programs**; United States General Accounting Office; Report to Congressional Committees; Washington.

GOCHT, Werner; HEWITT, Adrian y HOEBINK, Paul (1994): **The Comparative Effectiveness and the Coordination Efforts of EU Donors**; NAR; La Haya.

HEALEY, John (1995): **Comparative EU Donor Management**; trabajo presentado en el Workshop of European Development Institutes on CEU and EU Member States Aid; ECDPM-ODI; Masstricht; 50 páginas.

HOEBINK, Paul (1995): **The Comparative Effectiveness and Evaluation Efforts of EU Donors**; National Advisory Council for Development Cooperation (NAR); La Haya; 18 páginas.

MOSLEY, Paul y HUDSON, John (1995): **Aid Effectiveness. A Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance**; Overseas Development Administration; Mimeo; Londres.

NAR (1989): **Administrative and Managerial Capacity in Sub-Saharan Africa**; National Advisory Council for Development Cooperation; La Haya.

NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE Y MATRIX CONSULTANTS (1995): **Evaluation of Finnish Personnel as Volunteers in Development Cooperation**.

Report of Evaluation Studies; Department for International Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs; La Haya.

ROYAL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, NORWAY (1993): **Evaluation of Development Assistance: Handbook for Evaluators and Managers**; Royal Ministry of Foreign Affairs; Oslo.

S/A (1995): "Exitosos, por lo menos satisfactorios. Los proyectos de cooperación de la GTZ"; en **D+C** N° 3 (mayo/junio); DSE; Berlín; página 21 a 25.

USAID (1997): **A.I.D. Evaluation Handbook**; AID Program Design and Evaluation Methodology Report N° 7; United States Agency for International Development; Washington.

WHITE, Howard y WOESTMAN, Lois (1993): **The Quality of Aid: Measuring Trends in Donor Performance**; Institute of Social Studies; Working Paper Series n° 153; La Haya.

C) SOBRE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

AECI (1993): **II Reunión General de Coordinadores de la Cooperación en Iberoamérica. Ponencias Técnicas**; Agencia Española de Cooperación Internacional-Secretaría General; Madrid.

AECI (1996): **Memoria de Actividades 1995**; Agencia Española de Cooperación Internacional; Madrid.

ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio (1996): **Los Acuerdos Económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb**; IUDC-UCM; Serie Informes n° 3; Madrid.

ALONSO, José Antonio (¿1995?): "La Ayuda Oficial al Desarrollo Española"; en VV.AA: **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración**; CIDEAL; Madrid.

CAD (1994b): **Spain**; Development Co-operation Review Series N° 3; OCDE; París.

GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE ACCIONES DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN (1995): "La gestión en la cooperación española para el desarrollo"; en **Tiempo de Paz**; números 37-38, verano, páginas 34-46.

FCD (1996): **La Cooperación al Desarrollo. Informe 1995**; Fundación de Cooperación para el Desarrollo en Infraestructuras, medio Ambiente, Equipamientos y Servicios; Madrid.

FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio (1995): **Consideraciones sobre el momento actual de la cooperación española para el desarrollo**. IUDC-UCM/CEDEAL; Mimeo; Madrid.

GÓMEZ GIL, Carlos (1994): **España y la ayuda oficial al desarrollo. Los créditos FAD**; Centro de Investigación para la Paz (CIP); Madrid.

ICI (1996): **Memoria 1995**; Agencia Española de Cooperación Internacional-Instituto de Cooperación Iberoamericana; Madrid.

ICO (1993): **El Fondo de Ayuda Oficial al Desarrollo (FAD). Guía Práctica**. Cuadernos del Instituto de Crédito Oficial; Madrid.

ICO (1996): **Memoria de Actividades 1995**; Instituto de Crédito Oficial; Madrid.

LAISECA, Valentín y LÓPEZ MORENO, Luis (1994): **Los instrumentos financieros de la Cooperación Oficial Española**; IUDC-UCM/CEDEAL; Serie Informes N° 1; Madrid.

MAE-SECIPI (1996): **Plan Anual de Cooperación Internacional. Previsiones para 1996**; Ministerio de Asuntos Exteriores-Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica-Oficina de Planificación y Evaluación; Madrid.

NOTAS

- 1) Una buena síntesis de estos debates puede ser encontrada en HEWITT, J. (1994). [Volver](#)
- 2) Ver RIDDELL, R.C. (1987: 185 y ss.) o HOEBNIK, P. (1995). [Volver](#)
- 3) GOCHT, W. et al (1994: 9) señalan que "aunque subsistan muchas preguntas referidas a la efectividad global y el impacto de la ayuda internacional, la evaluación no debería ser utilizada de forma primordial para legitimar el "negocio de la ayuda" o para asegurar el apoyo público hacia la cooperación al desarrollo. El debate público en los países donantes acerca de la calidad de la ayuda es de gran importancia para reformular sus políticas, pero el papel principal que debe jugar la evaluación es mejorar la política, los programas y los proyectos de ayuda en el futuro, perfeccionando los mecanismos de retroalimentación y las capacidades de aprendizaje" (traducción propia). Para el concepto de evaluación como aprendizaje ver también CRACKNELL, B. (1996). [Volver](#)
- 4) Específicamente, para la cooperación financiera se entrevistó a Concepción Frutos Hernán, Gestor de Contratación FAD y CARI del Instituto de Crédito Oficial y a Rosa Casanova Muñoz de la Espada, Jefe de Servicio Créditos FAD, África y Asia, de la Subdirección General de Fomento Financiero de la Exportación del Ministerio de Economía y Comercio. Para la cooperación técnica se entrevistó a Eduardo de Quesada, Jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Se realizaron también contactos con Miguel Ángel Encinas, Adjunto al Coordinador General de la OTC de Colombia, Diego de Cárdenas, Coordinador General de la OTC en Venezuela, y Manuel García Solaz, Coordinador General de la OTC de Perú, así como con otros coordinadores que han preferido salvaguardar su identidad. A todos ellos nuestro agradecimiento. [Volver](#)
- 5) El más utilizado es el "Enfoque del Marco Lógico" (EML) o Logical Framework Approach (LFA) en sus múltiples variaciones, un instrumento metodológico de planificación que vincula objetivos, indicadores, actividades y productos, y que puede ser empleado por los evaluadores para analizar la coherencia interna del proyecto y, en la evaluación intermedia, como base para la verificación del cumplimiento de los objetivos parciales. Ver IUDC-UCM/CEDEAL (1993). [Volver](#)
- 6) Puede existir un conflicto entre estas dos dimensiones -relevancia y eficacia-, ya que, en general, los proyectos con objetivos más sencillos y menos importantes con respecto al desarrollo son aquellos que con más frecuencia resultan exitosos. Ver KUMMETZ, J.P. (1995) y HILLEBRAND, W. et al. (1995). [Volver](#)
- 7) Para una discusión exhaustiva de estos conceptos ya clásicos, ver COHEN, E. y FRANCO, R. (1992: 85 y ss.). [Volver](#)
- 8) Banco Mundial (1994, 3). [Volver](#)
- 9) Aunque en todos los casos será necesario considerar el impacto en términos de desarrollo, el análisis de la eficacia dependerá de los objetivos específicos de cada instrumento. [Volver](#)
- 10) "A la luz de la experiencia, es muy posible que los errores señalados en evaluaciones

- publicadas hoy no ocurrirán, al menos con la misma frecuencia, en proyectos o programas similares iniciados hoy". Traducción propia de RIDDELL, J. (1987:186).[Volver](#)
- 11) Datos del Banco Mundial citados por RIDDELL, J. (1987: 187) y de la GTZ en S/A (1995). Este problema es denominado como "brecha temporal" o "time lag". [Volver](#)
- 12) La bibliografía acerca de estos métodos es extensa. Ver, por ejemplo, COHEN, E. y FRANCO, R. (1992) o QUINN PATTON, M. (1980).[Volver](#)
- 13) Paul Samuelson afirmaba, por ejemplo, que los países pobres no se desarrollan porque "su producción es tan escasa que no pueden reservar nada para la formación de capital, a través de lo cuál sería posible elevar el nivel de vida". Traducción propia de una declaración al New York Times del 1 de marzo de 1981, citada por CARLSSON, J.; KÖHLIN, G. y EKBOM, A. (1994: 1).[Volver](#)
- 14) "Habitualmente se cree que asignando al trabajo a alguien no directamente involucrado en el proyecto o programa bajo escrutinio se producirá una evaluación independiente y objetiva. Lo que sucederá, sin embargo, como resultado del trabajo externo del evaluador independiente es que, simplemente, conseguiremos otro análisis subjetivo. La objetividad existe sólo en el sentido de que los evaluadores describen sinceramente cómo han llevado a cabo su investigación". CARLSSON, J.; KÖHLIN, G. y EKBOM, A. (1994: 11. Traducción propia). [Volver](#)
- 15) ODA (1985): Guidelines for the Preparation of Evaluation Studies; citado en RIDDELL, J. (1987:196). Traducción propia.[Volver](#)
- 16) El manual de evaluación de la USAID señala que "los métodos requeridos deben ser consistentes con las preguntas que se plantea la evaluación y deben ser factibles considerando la financiación disponible" (USAID, 1987. Traducción propia).[Volver](#)
- 17) El "evaluator bias" es para RIDDELL (1987) uno de los problemas de la evaluación de más difícil solución. Esto se relaciona con la postura "objetivista" que puede ser detectada en su definición de "sistema de evaluación".[Volver](#)
- 18) El CAD (1985a:6) señala que "la composición del equipo de evaluación tiene una gran influencia sobre la selección de los hechos que se examinan y, particularmente, sobre si se estudiarán cuestiones sociales o no" (traducción propia).[Volver](#)
- 19) En esta línea, el CAD organiza "Seminarios Regionales" sobre evaluación en distintas zonas en desarrollo. Ver, por ejemplo, CAD (1994a).[Volver](#)
- 20) En el Reino Unido, por ejemplo, el Citizen's Charter aboga por un aumento de la eficiencia de la cooperación a través de un incremento de la contratación externa, la privatización y la promoción de la competencia. Ver GAO, 1995:51.[Volver](#)
- 21) Hasta mediados de 1995 las evaluaciones eran realizadas por cada departamento en sus competencias particulares, mientras que ahora se trata de una actividad centralizada. Ver FCI, 1996:232.[Volver](#)
- 22) En la mayoría de los casos la evaluación existía como una función previa a la existencia de una estructura ad-hoc.[Volver](#)
- 23) Esta clasificación se basa en la obra de PERROW, C. (1967): "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations"; en American Sociological Review; abril. Citado por

CARLSSON, KÖHLIN y EKBOM (1994: 36). [Volver](#)

24) "El proyecto es una arena donde interactúan diferentes interesados (stake-holders). La función de evaluación debe tomar nota de esto y permitir la opinión de los interesados en lo que se refiere al desempeño de los proyectos. La función de evaluación debe democratizarse. El hecho de que las herramientas económicas que utilizemos sean apropiadas o no está subordinado a que las evaluaciones reflejan la organización como un sistema político".

CARLSSON, J.; KÖHLIN, G. y EKBOM, A. (1994: 204. Traducción y subrayado propios). [Volver](#)

25) El sistema que se describe en los puntos siguientes es similar al de la USAID. Ver USAID (1987). [Volver](#)

26) Que no debe ser confundido con la llamada "evaluación participativa", en la que el análisis del proyecto es realizado conjuntamente por evaluadores externos y participantes en el mismo. [Volver](#)

27) Ver, entre otros, FCD (1996: 127 y ss); el número monográfico de la revista Tiempo de Paz (Nº 37-38, Verano de 1995); FERNANDEZ POYATO, A. y SOLETO MARTIN, I. (1995), ALONSO, J.A. (¿1995?) o el volumen Nº 227 de la revista Documentación Administrativa, del Instituto Nacional de Administración Pública. [Volver](#)

28) La evaluación de la efectividad de la cooperación que se canaliza a través de organismos multilaterales es realizada, en general, en función de los retornos que produce para el país, pero escapa a los límites de esta investigación. [Volver](#)

29) Los hitos más importantes en lo que concierne a la estructuración normativa del sistema español de cooperación son el Acuerdo del Consejo de Ministros del 18 de diciembre de 1987 sobre las Líneas Directrices de la Política de Cooperación al Desarrollo, la Respuesta a la Moción del Senado sobre la Cooperación Internacional de España para el Desarrollo, el Informe del Congreso sobre los Objetivos y Líneas Generales de la Política Española de Cooperación y Ayuda al Desarrollo de noviembre de 1992 y el informe de la Ponencia de Estudio presentada al Senado de noviembre de 1994. [Volver](#)

30) Ponencia de Juan Martínez de Velasco en la II Reunión General de Coordinadores de la Cooperación en Iberoamérica. AECI (1993: 262). [Volver](#)

31) Para más información sobre los FAD, ver ICO (1993) o LAISECA, V. y LÓPEZ MORENO, L. (1994). Para el debate que han generado estos créditos, ver por ejemplo GÓMEZ GIL, C. (1994) o FCD (1996: 307 y 308). [Volver](#)

32) Las decisiones finales son tomadas en el Consejo de Ministros, aunque raramente se rechazan las propuestas que les llegan desde la Comisión Interministerial del FAD, presidida por el Secretario de Estado de Comercio. [Volver](#)

33) Ver la memoria del ICO (1996). [Volver](#)

34) En los últimos dos años se llevó a cabo una visita a Centroamérica (enero y febrero de 1995) y otra a Marruecos, Túnez y Jerusalén (febrero de 1996). Anteriormente se realizaban dos o tres giras al año, pero esta dinámica fue cambiando a medida que el programa de cofinanciación aumentaba el volumen de fondos otorgados y, en consecuencia, las necesidades de gestión en las oficinas de Madrid. [Volver](#)

35) "Las comisiones mixtas engloban los distintos programas sectoriales en cuatro grandes áreas temáticas: modernización institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas, formación de recursos humanos, modernización de los sectores productivos y mejora de las infraestructuras y cooperación cultural" (AECI, 1996:9).[Volver](#)

36) En el caso de Colombia, por ejemplo, los informes mensuales se reflejan en un documento denominado "Reglamento de Gestión Técnico-Presupuestario", firmado por la contraparte colombiana y el Coordinador General de la OTC. En Venezuela, el control de los informes finales es una tarea rutinaria, y de manera eventual se realizan evaluaciones de resultados de ciertos proyectos con motivo de la reunión de la Comisión Mixta.[Volver](#)

37) WEISS, C.H. (1981) "Measuring the Use of Evaluation"; en J.A.CIARIO (Ed.): Utilizing Evaluation: Concepts and Measuring Techniques; Sage Research Progress Series in Evaluation; Vol. 6; pp. 17-33. Citado por CARLSSON, J.; KÖHLIN, G. y EKBOM, A. (1994:181)[Volver](#)
