

1. Introducción

La mejora de la eficacia y la calidad de la cooperación internacional para el desarrollo, al igual que la del resto de las políticas públicas, debería tomar en cuenta los aprendizajes generados por la propia experiencia.

La evaluación es uno de los instrumentos para reflexionar de manera crítica y sistemática sobre lo realizado sobre la base de argumentos sólidos o “evidencias”, por lo que puede contribuir a la generación de conocimiento y a la toma informada de decisiones, transformando así las prácticas para poder incidir de manera positiva en el desarrollo humano, finalidad última a la que aspira la Cooperación Española. Además, constituye al mismo tiempo una herramienta para proporcionar a los países socios y a la ciudadanía española información sobre los resultados de las actividades financiadas con recursos públicos y sobre el desempeño en su utilización.

Pese a estas potenciales virtudes, desde la creación de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) en 1988, la Cooperación Española viene enfrentándose al reto de conformar una función de evaluación acorde con sus dimensiones y equiparable a la de otros donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Aun cuando durante este último cuarto de siglo se han ido produciendo importantes hitos, la consolidación de un sistema de evaluación consistente, con una estructura estable y suficiente y una dinámica de trabajo asentada ha resultado una tarea difícil y se ha visto limitada por diferentes factores que han derivado en una suerte de “adansismo recurrente”. Esta refundación periódica no sólo puede conducir a una fatiga de Sísifo entre los diferentes actores implicados, sino que dificulta el aprovechamiento de las experiencias pasadas y condiciona el desarrollo presente de la función de evaluación, que corre el riesgo de extraviar su mirada entre la necesidad de abordar las cuestiones estructurales y la premura de dar respuesta a las demandas actuales.

Con ese telón de fondo, este trabajo se articula en dos grandes bloques. El primero ofrece un recorrido sintético por la historia de la evaluación en la Cooperación Española, con la intención de visibilizar tanto los principales avances como algunas de las carencias y condicionantes estructurales para comprender los procesos que han llevado al momento actual. El segundo apartado plantea algunas reflexiones vinculadas a la gestión de evaluaciones en el ámbito de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, repasa las principales actuaciones y los avances tras la aprobación de la Política de Evaluación de la Cooperación Española en el primer trimestre de 2013 (MAEC, 2013b), e identifica algunos desafíos pendientes que deberán acometerse para garantizar la calidad y una mayor utilización de las evaluaciones.

2. Sísifo obstinado

El análisis detallado de la evolución histórica de la función de evaluación en la Cooperación Española ameritaría por sí solo un estudio y ya ha sido abordado en parte por otros autores (Arbulú, 2008). Por ello, en este apartado nos limitaremos a reseñar algunos de los hitos principales de ese camino por la pendiente, que nos ayudarán a entender y contextualizar la situación actual.

2.1. La embrionaria creación de la OPE

La Oficina de Planificación y Evaluación, unidad dependiente directamente de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se crea al mismo tiempo que la entonces denominada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) mediante el Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los organismos autónomos adscritos a la misma.

A pesar de su denominación, hasta finales de la década de los 90 la OPE apenas llevó a cabo tareas vinculadas con la evaluación de la cooperación para el desarrollo y su actividad se concentró en la “elaboración y supervisión” de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, la gestión de las convocatorias de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) —que en 1996 fue asumida por la AECID— y la revisión y el seguimiento administrativo de las intervenciones (Arbulú, 2008).

2.2. Los primeros intentos de consolidar un sistema de evaluación

El Examen de Pares del CAD1 de 1994, que había sido muy crítico con la Cooperación Española, sirvió como punto de partida al nuevo Gobierno para impulsar a partir de 1997 una serie de medidas orientadas a mejorar la calidad, el rigor, la eficacia y la transparencia de la Cooperación Española (Montalbán, 1999). El plan de reformas se articuló en torno a la preparación de una ley de cooperación, que fue finalmente aprobada en 1998. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) recogía así en su exposición de motivos algunos de los grandes retos que, aún hoy, son condicionantes sistémicos de la Cooperación Española: la insuficiente orientación a resultados de la planificación, la inexistencia de un sistema de seguimiento integral y la débil consolidación de la cultura y la práctica de la evaluación.

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

- El fortalecimiento de los recursos humanos de la OPE, dedicando por primera vez de manera exclusiva algunos expertos a la labor de evaluación.
- El establecimiento de un presupuesto específico para financiar evaluaciones.

¹ Los Exámenes de Pares constituyen revisiones periódicas que los países del CAD efectúan entre sí, con el apoyo del Secretariado, con el objetivo de contar con una valoración externa que les ayude a mejorar su cooperación para el desarrollo. Una información más detallada puede consultarse en <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/>

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

Frente a lo que pareciera indicar su título, la Metodología no se limita a los aspectos puramente metodológicos, sino que parte de un diagnóstico elaborado y contiene una propuesta de articulación del sistema de evaluación, que se inspira en los trabajos del CAD *Principios para la Evaluación de la Ayuda al Desarrollo* (OCDE, 1991) y *Principios para una Ayuda Eficaz* (OCDE, 1995), tiene en cuenta las recomendaciones de los Exámenes de Pares del CAD a la Cooperación Española de 1994 y 1998 (OCDE, 1998) y recoge el resultado de estudios comparados y reflexiones previas (Gudiño, 1996 y 1999; Gudiño, Soletto y Toledano, 1999). Muchas de las necesidades y desafíos metodológicos e institucionales a los que nuestro sistema de cooperación sigue haciendo frente hoy en día en materia de evaluación aparecen ya formulados en esa Metodología², que se iniciaba con una cita de Baum y Tolbert de 1986 que, como veremos, resultaría premonitoria:

“Es mucho mejor comenzar con un sistema limitado que no empezar en absoluto, a condición de que la intención sea institucionalizar la actividad de evaluación sobre una base a largo plazo y de amplio alcance y de que se adopten medidas visibles para trabajar hacia el logro de esa meta” (MAEC, 1998:15)

A partir de 1998 la OPE comienza a publicar evaluaciones ejecutadas por consultores externos, si bien en estos primeros años contará con escaso personal e infraestructura para hacer frente a sus responsabilidades y su rango administrativo no facilitará una adecuada interlocución y negociación con los Directores Generales de la AECI (Gudiño, 1999), lo que limitará la puesta en práctica del planteamiento teórico recogido en la Metodología. Durante este periodo sigue además compaginando las competencias de evaluación con la necesidad de reforzar la planificación estratégica, esfuerzo que, en cumplimiento de la LCID, se plasma en la elaboración del I Plan Director de la Cooperación Española, 2001-2004 (MAE, 2000).

Uno de los focos de interés en esta etapa va a ser la evaluación de la cooperación canalizada a través de las ONGD, que experimentó un crecimiento considerable desde finales de la década de los 80, tanto en número de organizaciones como en volumen y porcentaje de recursos canalizados³. Las tesis doctorales de José María Larrú (2000) e Inka Stock (2002) se dedicarán a este tema, que se retoma nuevamente en sendos artículos (Larrú, 2002; Stock,

² “Tal como identifican los principales donantes, algunas de las restricciones y dificultades más notables a las que el sistema de evaluación deberá enfrentarse son:

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

³ Según los datos del Examen de Pares de 2002, entre 1997 y 2000 el 39% de las donaciones de AOD se canalizaron a través de las ONGD (OCDE, 2002a).