



INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN

2013



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación
española



Edición: Junio 2014

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

NIPO: Í €ÇI ÈI | ÈI

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

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



ÍNDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	1
RESUMEN EJECUTIVO	2
I. SEGUIMIENTO DE LA ACTIVIDAD EVALUATIVA	4
1. Actividad evaluativa en el ámbito de la SECIPI	5
1.1. Actuaciones de la SGCID	5
1.2. Actuaciones de la AECID	18
2. Actividad evaluativa de otros actores institucionales de la CE	24
2.1. Actuaciones en el ámbito de la AGE	25
2.2. Actuaciones en el ámbito de la cooperación descentralizada	26
3. Distribución sectorial de las evaluaciones finalizadas en 2013	27
II. LECCIONES APRENDIDAS	29
1. Contenido y alcance del ejercicio	30
2. Principales lecciones aprendidas	32
3. Síntesis de las conclusiones de las evaluaciones analizadas	33
III. ANEXO (Fichas resumen de las evaluaciones realizadas)	41



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen de la actualización del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014.....	8
Tabla 2. Evaluaciones centralizadas finalizadas en 2013	10
Tabla 3. Documentos de evaluación incluidos en el plan de publicaciones 2013	14
Tabla 4. Participación en Congresos de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento.	15
Tabla 5. Resumen de actuaciones de la División de Evaluación de SGCID	17
Tabla 6. Evaluaciones operativas finalizadas en 2013	20
Tabla 7. Distribución geográfica de las evaluaciones de convenios de ONGD	21
Tabla 8. Distribución geográfica de las evaluaciones de proyectos de ONGD.....	22
Tabla 9. Evaluaciones en ejecución del FCAS	23
Tabla 10. Resumen de actuaciones de AECID	24
Tabla 11. Número de cuestionarios enviados y respuestas recibidas	25
Tabla 12. Actividad de evaluación reportada por la AGE.....	26
Tabla 13. Actividad de evaluación reportada por las CCAA	26
Tabla 14. Actividad de evaluación reportada por las EELL.....	27

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución geográfica de evaluaciones de convenios de ONGD de la AECID	21
Gráfico 2. Distribución geográfica de evaluaciones de proyectos de ONGD de la AECID.....	22
Gráfico 3. Distribución sectorial de las evaluaciones finalizadas en 2013.....	28



PRESENTACIÓN

El IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) establece el objetivo de lograr una orientación más selectiva y estratégica de las evaluaciones, de manera que se optimicen los recursos disponibles, aumente la retroalimentación efectiva del sistema y se contribuya a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Una de las medidas en esta dirección previstas en el IV Plan Director es la elaboración y publicación de un Informe Anual de Evaluación, cuyo contenido mínimo se desarrolla en la Política de Evaluación de la Cooperación Española aprobada en 2013:

- Un análisis del cumplimiento del Plan Bienal de Evaluaciones.
- Información sobre otras actividades ejecutadas en desarrollo de la función de evaluación y sobre el estado de la evaluación en la Cooperación Española.
- Una sistematización de las principales lecciones aprendidas.
- Una síntesis de las evaluaciones finalizadas durante el año correspondiente, con indicación de las fuentes de acceso a los informes de evaluación completos.

El Informe Anual de Evaluación 2013 es el primero en ver la luz. La información que contiene procede principalmente de cuatro fuentes: el seguimiento interno de las actividades de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la SGCID (en adelante, la División de Evaluación) de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), la consulta a las unidades de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el proceso de actualización del Plan Bienal 2013-2014 y las respuestas a un cuestionario que fue remitido a otros actores de la Cooperación Española. De este modo, se proporciona una información detallada sobre el desarrollo de la función de evaluación en el ámbito de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), mientras que para el resto de actores se incorporan únicamente los datos reportados de manera voluntaria. Este informe será completado a lo largo de 2014 con la elaboración de un estudio más detallado sobre el estado de la evaluación en la Cooperación Española.

Tras su presentación en las Cortes Generales, de la que hemos incorporado varias sugerencias para facilitar la comprensión de sus contenidos, me complace hacer público el Informe Anual de Evaluación 2013. Confiamos en que este documento, que constituye un paso más hacia una mayor transparencia y difusión de los resultados de la actividad evaluativa y forma parte del sistema de seguimiento global del IV Plan Director, resulte útil a la comunidad del desarrollo e invitamos al conjunto de actores de la Cooperación Española a sumarse a estos esfuerzos. Una mejor evaluación de nuestras actividades contribuirá sin duda a reforzar la eficacia de nuestra cooperación para el desarrollo en el futuro.

Gonzalo Robles Orozco

Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Madrid, junio de 2014

RESUMEN EJECUTIVO

El Informe Anual de Evaluación 2013 inaugura una de las medidas previstas en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 y en la Política de Evaluación de la Cooperación Española para contribuir a una mayor transparencia y seguimiento de la actividad evaluativa y a la sistematización del conocimiento generado por las evaluaciones.

El documento se articula en dos grandes bloques. El primero, dedicado al seguimiento de las actividades evaluativas, toma como referencia la estructura del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 -cuya actualización puede consultarse en la página web del MAEC- y en base a ella presenta la información en función de los diferentes actores institucionales del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. El segundo bloque, a su vez, resume las principales lecciones aprendidas a través de las evaluaciones finalizadas en 2013 en el ámbito de la SECIPI – las evaluaciones centralizadas gestionadas por la SGCID y algunas evaluaciones operativas especialmente significativas gestionadas por la AECID-, de las que se incluyen unas fichas sintéticas en los anexos.

En el marco de las previsiones del IV Plan Director, durante 2013 se ha dado un **impulso a la función de evaluación** con el objetivo de mejorar la retroalimentación del sistema de cooperación español. Para ello, se ha trabajado principalmente en orientar más estratégicamente las evaluaciones, con la aprobación de la Política de Evaluación de la Cooperación Española y el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014. Otras líneas de trabajo priorizadas han sido el refuerzo de las capacidades existentes en SGCID y AECID y de la articulación con otros actores de la Cooperación Española; la adopción de medidas para el incremento de la calidad de las evaluaciones; el fomento de la cultura de evaluación; una mayor difusión de las evaluaciones; la participación en redes internacionales de evaluación; y la gestión del conocimiento.

Las **lecciones aprendidas a partir de las evaluaciones finalizadas en 2013** se refieren en gran medida a la cooperación multilateral. No obstante, varias de ellas son extensibles a otras áreas de actuación de AECID y SGCID, tal y como vienen poniendo de manifiesto las evaluaciones finalizadas en 2014, que no han sido objeto de análisis en este Informe. Los principales aprendizajes son los siguientes:

- Es necesaria una **visión estratégica más clara** que guíe las decisiones y permita consolidar el perfil de España como donante.
- Los esfuerzos de **planificación y mejora en la gestión** deben incluir una definición concreta y realista de los resultados esperados y del modo en que se pretende lograrlos.
- La apuesta por la gestión para resultados de desarrollo debe ir acompañada de **sistemas de seguimiento y evaluación rigurosos pero sencillos**.
- Para poder avanzar en la **rendición de cuentas sobre resultados**, se precisa de un sólido sistema de gestión que proporcione información más allá de la exclusivamente financiera.



- Todas las medidas anteriores han de sustentarse en una **estructura institucional adecuada y bien definida, debidamente coordinada y que cuente con las capacidades requeridas**, tanto en sede como en terreno.

La revisión de los seis informes de evaluación y de los cuatro exámenes de MOPAN llevados a cabo durante 2013 también ha permitido llevar a cabo una síntesis de sus conclusiones:

- Los **aspectos más positivos** se refieren a la mejora en los procesos de gestión de los organismos internacionales apoyados por la Cooperación Española y los avances en la aplicación de los principios internacionales en materia de eficacia de la ayuda a través de la modalidad de ayuda programática.
- Los que **presentan avances pero precisan mejoras** se refieren a la necesidad de una visión más estratégica y de un marco de gestión mejor definido en la cooperación multilateral española; a las limitaciones en materia de coordinación con los fondos y organismos financiados; y a la articulación del sistema de información y del anclaje institucional y estructural en materia de ayuda programática.
- Finalmente, **las cuestiones que constituyen un reto** para el sistema tienen que ver con la debilidad de las cadenas lógicas de las intervenciones y con la sostenibilidad de las acciones de los organismos regionales financiados por la Cooperación Española.

La información más amplia acerca de la revisión de cada una de las evaluaciones y exámenes de MOPAN realizados se encuentra en el cuerpo de este informe, que incluye en su anexo una ficha resumen.

I. Seguimiento de la actividad evaluativa





1. ACTIVIDAD EVALUATIVA EN EL ÁMBITO DE LA SECIPI

1.1. Actuaciones de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

La unidad central de evaluación de la Cooperación Española es la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Concomimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, la División de Evaluación). Tiene encomendadas las competencias que le atribuye el artículo 10.2k de Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En el marco de las prioridades definidas en el IV Plan Director de la Cooperación Española, dichas competencias se desplegaron en 2013 a través de seis líneas estratégicas de actuación:

Línea 1	Orientación más estratégica de las evaluaciones
Línea 2	Gestión de las evaluaciones centralizadas previstas en el Plan Bienal 2013-2014
Línea 3	Medidas para el incremento de la calidad de las evaluaciones
Línea 4	Fortalecimiento de las capacidades de evaluación
Línea 5	Mayor utilización de las evaluaciones, gestión del conocimiento y fomento de la cultura de evaluación
Línea 6	Participación activa en redes internaciones de evaluación

LÍNEA 1 Orientación más estratégica de las evaluaciones

► Aprobación de la Política de Evaluación de la Cooperación Española

La Política de Evaluación sienta las bases de la función de evaluación en el sistema español de cooperación

Como ya se ha señalado, una de las primeras actuaciones impulsadas en cumplimiento de las previsiones del IV Plan Director fue la revisión y actualización de la Política de Evaluación de la Cooperación Española¹.

La Política de Evaluación es el documento que sienta las bases de la función de evaluación en nuestro sistema de cooperación. En este sentido, no sólo establece objetivos, sino que también formula orientaciones y pautas sobre cómo deben

¹ Los documentos relativos a la función de evaluación de SGCID citados en este Informe Anual están disponibles en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC):

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Cooperacion/Evaluacion.aspx>

llevarse a cabo las evaluaciones, desde el momento de su concepción y planificación hasta su difusión y publicación, incluyendo la retroalimentación del sistema.

Por todo ello, su elaboración se gestó a lo largo de 2012 e incluyó un proceso consultivo en el que participaron los principales actores de la Cooperación Española y profesionales internacionales de reputada trayectoria profesional en evaluación.

Como parte de ese proceso, se difundió un primer borrador de la Política de Evaluación a través de Internet y durante los días 10 y 11 de diciembre de 2012 se celebraron unas “Jornadas de Evaluación de la Cooperación Española” en las que se recogieron comentarios, valoraciones y sugerencias al borrador presentado.

Tras este proceso, en marzo de 2013 el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica aprobó formalmente la nueva Política de Evaluación de la Cooperación Española. El documento fue objeto de una comparecencia del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados el 8 de abril, se presentó al Consejo de Cooperación al Desarrollo, y se hizo público en un acto que tuvo lugar el 9 de julio de 2013 en la Casa de América. Además, se ha distribuido en papel y en formato electrónico y está disponible en la página web del MAEC.

El Plan Bienal es el instrumento de planificación estratégica de las evaluaciones promovidas por SGCID y AECID, e incorpora las evaluaciones reportadas por otros Departamentos de la AGE y por la cooperación descentralizada

► **Aprobación del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014**

El Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014, aprobado en el primer semestre de 2013, es uno de los primeros productos resultantes de la puesta en práctica de la Política de Evaluación. Responde a la necesidad, recogida por el IV Plan Director y puesta de manifiesto por el *Peer Review* de 2011 del CAD, de garantizar una orientación más selectiva y estratégica de las evaluaciones, de manera que se optimicen los recursos disponibles y aumente la retroalimentación del sistema a partir de las conclusiones y recomendaciones emitidas.

El Plan Bienal, elaborado en consulta con los actores institucionales de la Cooperación Española, recoge las evaluaciones ya iniciadas que finalizarán durante 2013 y 2014, así como la previsión de las evaluaciones que deberán ponerse en marcha durante su periodo de vigencia.

El documento incluye las evaluaciones promovidas desde SGCID y AECID, las previsiones de otros Departamentos y organismos de la Administración General del Estado, y las de los actores de la cooperación descentralizada que voluntariamente comunicaron la información correspondiente.

En lo que respecta a la actividad evaluadora en el ámbito de la SECIPI, cabe recordar que el Plan Bienal distingue varias categorías:



Evaluaciones centralizadas: Evaluaciones en cuya gestión o seguimiento tiene un peso relevante la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID. Se trata de evaluaciones que tienen un carácter especialmente estratégico o que involucran a una pluralidad de actores y resultan de interés para el conjunto de la Cooperación Española.

Evaluaciones operativas: Se trata en la mayoría de los casos de evaluaciones de proyectos y programas, cuya información es valiosa principalmente a nivel de cada país o como base para evaluaciones y estudios posteriores de carácter global o agregado. Aunque exista cierto acompañamiento desde sede, estas evaluaciones son gestionadas principalmente desde los Departamentos y Unidades en el Exterior de la AECID, con frecuencia en estrecha relación con los países socios.

Evaluaciones sujetas a regulación específica: Se incluyen en este apartado las evaluaciones cuya planificación y ejecución se rige por una normativa de carácter específico: las evaluaciones en el marco del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) y las evaluaciones de proyectos y convenios de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) sujetas a la Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril.

Otras actuaciones: Acciones vinculadas a la planificación y a la sistematización de evaluaciones.

Como instrumento vivo de planificación, el Plan Bienal está sujeto a actualización para adaptarse a las necesidades de información del sistema. Por ello, tras un proceso de consultas, el Plan se actualizó en marzo de 2014. La actualización completa puede consultarse a través de la página web del MAEC. Se ofrece a continuación un cuadro resumen conforme al siguiente esquema:

P	Evaluaciones inicialmente previstas en el Plan Bienal 2013-2014
EJ	Evaluaciones en ejecución
FIN	Evaluaciones finalizadas
CJ	Evaluaciones conjuntas
PT	Pendientes de evaluar
↑	Nuevas evaluaciones incluidas tras la actualización
EL ↓	Evaluaciones previstas que finalmente no se van a llevar a cabo durante la vigencia del Plan Bienal
M	Evaluaciones modificadas

Tabla 1. Resumen de la actualización del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014

1. EVALUACIONES PROMOVIDAS EN EL ÁMBITO DE LA SECIPI						332
1.1. EVALUACIONES CENTRALIZADAS						45
	Plan	Ej.	Fin	El.	Pt.	Total
Documentos estratégicos	4	2	1		2	5
Estructura y funcionamiento organizacional	1			1		0
Programa País y MAP	6	4	1	1		5
Programas temáticos o regionales	4	2			1	3
Ámbitos o sectores	7	7		2	3	10
Modalidades o instrumentos	8	5	1	2		6
Organismos multilaterales	10	5	5			10
Organismos regionales	5	4	2	1		6
	45	29	10	4	6	45
1.2. EVALUACIONES OPERATIVAS						36
	35					36
1.3. EVALUACIONES SUJETAS A REGULACIÓN ESPECÍFICA						251
1.3.1. FCAS	36	6			17	23
1.3.2. Subvenciones AECID a ONGD	200		149			228
	236		149			251
2. OTRAS ACTUACIONES						3
2.1. ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN						2
	3		1	1	1	2
2.2. ACTIVIDADES DE SISTEMATIZACIÓN						1
	2		1	1		1
3. EVALUACIONES PROMOVIDAS POR OTROS ACTORES						277
3.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO						2
	Plan	Ej.	Fin	El	Pt.	Total
IMSERSO	1				1	1
MINECO	1		1	1		1
	2		1	1	1	2
3.2. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA						275
Junta de Andalucía-AACID	140		98			144
Comunidad Foral de Navarra	16		8			21
Comunidad Autónoma de las Illes Balears	-		4			4
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	-		7			13
Xunta de Galicia	3		38			65
Comunidad de Madrid	-		19			19
Ayuntamiento de Córdoba	-		1			1
Ayuntamiento de Bilbao	-		8			8
	159		183			275
TOTAL DE EVALUACIONES INCLUIDAS EN EL PLAN						609
OTRAS ACTUACIONES EN MATERIA DE EVALUACIÓN						3



Línea 2 Gestión de las evaluaciones previstas en el Plan Bienal

En 2013, la División de Evaluación finalizó 4 evaluaciones centralizadas y participó en 4 exámenes de organismos multilaterales a través de la red MOPAN.

Durante 2013 se finalizaron 4 evaluaciones centralizadas y se llevaron a cabo 4 exámenes de organismos multilaterales en el marco de MOPAN. En todos los casos se trató de evaluaciones de objetos completos sin una especificación geográfica. Salvo la evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID, todas ellas versaron sobre el ámbito multilateral, pudiendo distinguirse, a su vez, tres subcategorías:

- Planteamiento estratégico de la cooperación multilateral para el desarrollo de España.
- Fondos financiados por la Cooperación Española en organismos regionales de América Latina.
- Análisis del desempeño de organismos multilaterales.

También se pusieron en marcha 29 evaluaciones centralizadas, de las que más de la mitad han sido evaluaciones conjuntas con los países socios o con otros donantes². Cabe destacar en este grupo las primeras evaluaciones intermedias y finales de marcos de asociación país (MAP), de un plan de actuación sectorial (PAS), de una alianza público-privada para el desarrollo y de un proyecto de cooperación triangular.

Durante 2013 se pusieron en marcha 28 evaluaciones centralizadas y 4 exámenes de organismos internacionales en MOPAN.

Además, se iniciaron cuatro nuevos exámenes de organismos internacionales en el marco de MOPAN. En tres de ellas la implicación de la División de Evaluación es en calidad de miembro de la red y del *Technical Working Group*, mientras que en la de ONU Mujeres, la implicación es mayor por parte del Área de Cooperación Multilateral de la SGCID y de la propia División de Evaluación, por ser España líder de la evaluación junto con Holanda.

Como complemento a las evaluaciones en el ámbito multilateral, desde la División de Evaluación se coordinó una revisión de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE), que España había suscrito con el PNUD, UNICEF, FNUAP y ONU Mujeres. Este trabajo, que tuvo lugar durante el primer semestre de 2013, incluyó el análisis de los documentos de formulación de los MAE, de los informes anuales de seguimiento, de las actas de reuniones, y otros documentos de carácter interno de la Cooperación Española vinculadas con la ejecución y el seguimiento de los MAE, así como una revisión de las evaluaciones promovidas por cada uno de los citados organismos relacionadas con las prioridades establecidas en los MAE respectivos.

² Para mayor detalle, véase la actualización del Plan Bienal.

Tabla 2. Evaluaciones centralizadas finalizadas en 2013

OBJETO DE EVALUACIÓN	ESTADO	ROL DE LA DIVISIÓN
Documentos estratégicos		
Estrategia de la Cooperación Española en el ámbito multilateral	Publicada en web MAEC y en papel	Ejecución
Modalidades e instrumentos		
Gestión de la ayuda programática en AECID	Publicada en web MAEC y en papel	Gestión
Organismos regionales		
Componente de medicamentos del Fondo España OPS	Publicada en web MAEC	Asesoramiento
Evaluación del Fondo España OEA	Publicada en web MAEC	Gestión conjunta
Exámenes de organismos multilaterales		
FIDA (MOPAN)	Publicada en web MOPAN y en papel	Colíder institucional y grupo técnico
OMS (MOPAN)	Publicada en web MOPAN y en papel	Grupo técnico
Banco Asiático de Desarrollo (MOPAN)	Publicada en web MOPAN y en papel	Grupo técnico
Programa Mundial de Alimentos (MOPAN)	Publicada en web MOPAN y en papel	Grupo técnico

La Cooperación Española participó en el equipo de evaluación del Peer Review del CAD a la cooperación italiana

En el ámbito de los ejercicios evaluativos promovidos por el CAD, cabe señalar que durante 2013 España formó parte, junto a Suecia y al Secretariado de la OCDE, del equipo evaluador que llevó a cabo la revisión de pares de la cooperación italiana. La delegación española estuvo integrada por una representante de la División de Evaluación y por un miembro de la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la AECID. Este ejercicio implicó un trabajo de revisión documental, así como una visita de una semana a Roma y otra semana a Albania durante las que se mantuvieron reuniones y entrevistas con personal de la Cooperación Italiana en Roma, representantes de la sociedad civil, de grupos de investigación y *Think Tanks*, personal de la Oficina de Cooperación y de la Embajada en Tirana, personal del gobierno de Albania, instituciones locales, parlamentarios, etc. El informe fue presentado por el equipo de evaluación a la Delegación Italiana en el CAD, así como al resto de las Delegaciones de los países miembros el día 26 de marzo de 2014.

Además, la División de Evaluación participó activamente en la coordinación de la revisión intermedia del CAD, a la que España se ofreció voluntariamente. Este ejercicio se desarrolló durante el mes de noviembre y en él participaron la SGCID, la AECID, el MINECO, la cooperación descentralizada y una representación de los miembros del Consejo de Cooperación al Desarrollo. En el ámbito específico de la



evaluación, el documento elaborado por el CAD³ como resultado de la revisión señala:

España se sometió de forma voluntaria al Mid Term Review del CAD, en el que se reconocieron avances en materia de evaluación

Es demasiado pronto para decir si España está usando adecuadamente la información proporcionada por sus evaluaciones a la hora de tomar las decisiones estratégicas, tal y como recomendó el Comité. Sin embargo, está claro que España ha potenciado el proceso de evaluación desde la revisión de pares [en 2011] mediante la actualización de su política de evaluación, la creación de un plan bienal de evaluación y el establecimiento de un sistema de respuesta de gestión.

Línea 3 Medidas para el incremento de la calidad de las evaluaciones

La calidad de las evaluaciones tiene que ver con varios elementos, entre los que cabe destacar el encargo, la gestión de los procesos evaluativos, el desempeño de los equipos evaluadores y los productos entregados. La Política de Evaluación de la Cooperación Española hace suyos los estándares de calidad para la evaluación del desarrollo consensuados en el seno del CAD y formula algunos principios y enfoques específicos, pero es preciso desarrollarlos a través de orientaciones más precisas que faciliten su puesta en práctica.

Se han adoptado medidas para el incremento de la calidad de las evaluaciones en relación a los MAP, a los términos de referencia de las evaluaciones operativas y específicas y a la incorporación de los enfoques transversales.

En 2013 se llevó a cabo una revisión de la Metodología para el establecimiento de los Marcos de Asociación País (MAP), que incluyó una ampliación de la Fase II con el fin de incorporar de manera más amplia las cuestiones relativas al seguimiento y la evaluación de los MAP.

También se revisó el índice comentado de términos de referencia de las evaluaciones promovidas en el ámbito de la SECIPI, con el objetivo de que todas ellas incluyan de manera transversal los enfoques de género, derechos humanos, diversidad cultural y sostenibilidad ambiental.

Además, en colaboración con la AECID, se elaboró un índice comentado de términos de referencia para facilitar de manera específica el diseño de las evaluaciones intermedias del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).

Por último, en 2013 se recibió y revisó el documento “Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo”, que se había encargado desde la División de Evaluación a un equipo liderado desde la Universidad Complutense. Esta orientación

³ Disponible en http://www.cooperacionespañola.es/sites/default/files/dcd_il_2013_90_mtr_spain_final.pdf

metodológica se publicará tanto en formato papel como en versión *on-line* a lo largo del primer semestre de 2014.

Línea 4 Fortalecimiento de las capacidades de evaluación

Durante 2013, la División de Evaluación de SGCID colaboró activamente en el diseño y la impartición de las actividades formativas organizadas por la AECID enumeradas en el apartado correspondiente a la Agencia.

Además, el personal de la División participó como ponente en actividades formativas organizadas por otros actores:

- Seminario “Últimas tendencias de evaluación en la acción humanitaria” organizado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
- “Curso de Cooperación Internacional para el Desarrollo”, organizado por la SGCID y la Escuela Diplomática.
- Curso selectivo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Seminario sobre evaluación de programas y políticas públicas para empleados públicos de Rumanía, organizado por el Centro de Estudios de Gestión de la Universidad Complutense.

La División de Evaluación colaboró en el diseño e impartición de actividades formativas organizadas por AECID y como ponente en actividades formativas de otros actores

Línea 5 Mayor utilización de las evaluaciones, gestión del conocimiento y fomento de la cultura de evaluación

Con el fin de fomentar una mayor utilización de los resultados de las evaluaciones, durante 2013 comenzó a diseñarse el sistema de respuesta de gestión y se elaboró una primera respuesta piloto para la evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID, que será publicada en 2014.

Por otra parte, para contribuir a una adecuada retroalimentación del sistema, se organizaron varias reuniones de devolución de los resultados de las evaluaciones o de presentación de los informes finales. Puesto que en todas las evaluaciones finalizadas en 2013 el objeto era complejo y el número de actores implicados muy elevado, en dichas reuniones participó principalmente el personal técnico o decisor responsable de los distintos ámbitos de gestión, ya fuera de la SGCID y de la AECID como de los organismos evaluados y de los países socios. Las reuniones fueron las siguientes:

Durante 2013 se ha iniciado el diseño del sistema de respuesta de gestión

Se han organizado sesiones de devolución tras las evaluaciones



- Presentación del informe final de la evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID, con participación del equipo directivo y técnico de AECID.
- Presentación del informe final de la evaluación conjunta del Fondo España-OEA. Hubo dos reuniones, una en la sede de la OEA en Washington y otra en Madrid, con participación del gestor del Fondo y de los responsables de AECID y SECIPI.
- Devolución preliminar de los resultados de la evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral, con participación de los responsables de la cooperación multilateral en SGCID, AECID y SEAEEX.
- Devolución preliminar de los resultados de la evaluación del marco de asociación entre España y El Salvador, que tuvo lugar en San Salvador y contó con la participación de los miembros del grupo estable de coordinación en terreno: el Viceministerio de Cooperación al Desarrollo, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de El Salvador; la Oficina Técnica de Cooperación y el Centro Cultural (CCESV) de la AECID; la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID); la Coordinadora de ONGD Españolas en El Salvador; y el Movimiento de ONGD para el Desarrollo Solidario de El Salvador (MODES).

Además de estas reuniones promovidas por la División, todos los informes de los exámenes llevados a cabo a través de MOPAN fueron presentados en las sedes de los organismos correspondientes y también se distribuyeron a los responsables de la cooperación multilateral en SGCID y AECID y a las OTC de los países en los que España ejerció el liderazgo.

Al objeto de ampliar la difusión de los informes a un público más amplio y de contribuir a una mayor transparencia, todas las evaluaciones terminadas en 2013 fueron publicadas en la página web del MAEC y desde la División se está fomentando la traducción de los resúmenes ejecutivos a otros idiomas, con el fin de que la información esté disponible para otros miembros de la comunidad internacional del desarrollo. Además, se comenzó a elaborar resúmenes sintéticos en papel reciclado, en un formato de unas 20 páginas que condensa las ideas principales de las evaluaciones y resulta más accesible a los lectores no especializados que los informes completos. Estos resúmenes se han distribuido a los participantes en la gestión de las evaluaciones, así como a las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados y del Senado, al Consejo de Cooperación al Desarrollo, a la cooperación descentralizada y a varias bibliotecas y centros universitarios. De este modo, durante 2013 vieron la luz un total de 10

Todas las evaluaciones están publicadas en la página web del MAEC

publicaciones⁴, que supusieron una ejecución del 100% del programa editorial previsto.

Tabla 3. Documentos de evaluación incluidos en el plan de publicaciones 2013

Documentos	Formato	Idiomas
Política de Evaluación de la Cooperación Española	On-line/papel reciclado	Español-Inglés
Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014	on-line	Español
Informe de Evaluación de la Gestión de Ayuda Programática de la AECID	on-line/papel reciclado	Español y resumen ejecutivo en inglés y francés
Informe de la Evaluación Conjunta del Fondo Español OEA	on-line	Español
Informe de la Evaluación del Componente de Medicamentos de la OPS	on-line	Español
Informe de la Evaluación de la Cooperación Técnica de AECID con CEPAL	on-line	Español
Relatoría de las Jornadas sobre Evaluación y Cooperación para el Desarrollo de diciembre de 2012.	on-line	Español

Se ha creado una base de datos de evaluaciones para mejorar la gestión del conocimiento e incrementar la transparencia

Para avanzar en la gestión del conocimiento, durante 2013 la División de Evaluación creó una base de datos de evaluaciones y solicitó a diferentes actores de la Cooperación Española que le remitieran sus informes de evaluación en formato electrónico. Esa base de datos sirvió como punto de partida para el repositorio de acceso público que en 2014 ha sido incorporado al Portal de la Cooperación Española (www.cooperacionespañola.es). Actualmente la base cuenta con más de 400 registros, si bien parte de los datos todavía se están procesando como paso previo a su publicación.

Desde la División de Evaluación se ha promovido también el trabajo conjunto y el intercambio de información con el resto de actores de la Cooperación Española, para lo cual se han llevado a cabo las actuaciones siguientes:

- Participación de la División de Evaluación en el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda, integrado por representantes de AECID y SGCID.
- Identificación de una red de puntos de contacto en materia de evaluación en la cooperación descentralizada.

⁴ Según el sistema de gestión de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado (SICOPO), se considera “publicación” un documento en un formato y un idioma concreto. Un mismo documento en dos formatos y dos idiomas distintos se contabilizaría como cuatro publicaciones.



- Presidencia del Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Junto a todas las medidas anteriores, para contribuir al fomento de la cultura de evaluación el personal de la División ha participado en varios congresos, en los que ha presentado las ponencias que se indican a continuación:

Tabla 4. Participación en Congresos de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento.

Congreso	Organizador	Tema de la ponencia
II Congreso de Gobernanza y Asuntos Públicos	Instituto Complutense de Ciencia de la Administración	<i>Análisis comparado de las políticas de evaluación en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo</i>
IV Congreso GIGAPP-IUIOG 2013	Instituto Nacional de Administración Pública	<i>La evaluación en la cooperación descentralizada española</i>
VIII Conferencia Bienal de Evaluación	Sociedad Española de Evaluación	<i>La Política de Evaluación de la Cooperación Española</i>

Línea 6 Participación activa en redes internaciones de evaluación

A lo largo de 2013 cabe reseñar la participación de la División de Evaluación de SGCID en las siguientes redes internacionales:

► **Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (EVALNET)**

EVALNET es la red que reúne a los responsables de las unidades de evaluación de los donantes bilaterales de la OCDE, así como a representantes de las unidades de evaluación de las agencias de Naciones Unidas y de los bancos multilaterales de desarrollo.

La División de Evaluación asistió en representación de la Cooperación Española a la reunión anual de la red, que tuvo lugar los días 18 y 19 de junio en la sede de la OCDE en París. Se aprovechó para dar a conocer la nueva Política de Evaluación de la Cooperación Española y se participó activamente en los debates sobre la incorporación de los enfoques de género y derechos humanos en las evaluaciones y sobre el fortalecimiento de capacidades para la evaluación del desarrollo. Además, durante el encuentro se compartieron las previsiones de evaluación de los diferentes miembros para fomentar el trabajo conjunto.

► **Grupo de responsables de evaluación del desarrollo de los Estados miembros y de la Comisión Europea**

La División participó en la reunión anual, que tuvo lugar el 8 de octubre de 2013. En ella se abordaron, entre otros temas, la nueva Política de Evaluación de *Europeaid*, el

La División de Evaluación participa en las redes EVALNET, Grupo de Responsables de Evaluación del Desarrollo de los Estados Miembros y de la Comisión Europea, MOPAN, ALNAP y Evalpartners

Plan de Evaluaciones de *Europeaid* para el periodo 2014-2018 y el planteamiento de posibles evaluaciones conjuntas.

▶ **Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN)**

MOPAN es una red de 18 países donantes que tienen el interés común de analizar el desempeño de los organismos multilaterales. Esta red lleva a cabo una revisión anual de un conjunto de organismos multilaterales sobre la base de una metodología propia que se centra en el análisis de cuatro dimensiones de la eficacia organizacional: estratégica, operativa, relacional y de gestión del conocimiento a lo que se añadió, a partir de 2009, la revisión de los resultados alcanzados.

La División de Evaluación representa a la Cooperación Española en la red, forma parte del grupo de trabajo técnico y durante 2013 participó en las tres reuniones ordinarias. Sobre la base de una evaluación de MOPAN llevada a cabo ese año, se abordó la necesidad de definir más claramente los intereses de los miembros y los objetivos de la red, ampliar la cobertura de los organismos examinados cada año y revisar la metodología. Además de participar activamente en estos debates dando lugar a la nueva metodología, en 2013 España fue líder institucional junto a Canadá del examen del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA), y asumió el liderazgo de los estudios de caso en Etiopía y Guatemala.

▶ **Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)**

La División asistió en representación de la Cooperación Española a la XXVIII Conferencia Anual de ALNAP, que se celebró en Washington durante los días 5 y 6 de marzo. Además de participar en los debates sobre la contribución de la evaluación a la mejora de la eficacia de la acción humanitaria, el representante de la División dio a conocer la nueva Política de Evaluación de la Cooperación Española y moderó la mesa redonda "*Getting evidence used - evaluation into action*".

▶ **Evalpartners**

Evalpartners es una iniciativa creada a instancias de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE) y de UNICEF que busca mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de profesionales de la evaluación para participar de una manera estratégica y significativa en los procesos de evaluación, de manera que se contribuya a la mejora de los sistemas de evaluación y de las políticas nacionales, con especial énfasis en la equidad y la igualdad de género.

España ha apoyado esta iniciativa a través de sus contribuciones a UNICEF y ONU Mujeres y participa en el Grupo Asesor Internacional de *Evalpartners* a través de la



SGCID. En enero de 2013 la División de Evaluación participó en un encuentro de la red que tenía como objetivo contribuir a la elaboración de una estrategia para propiciar entornos que fortalezcan la cultura de evaluación, tanto a nivel de los países como en el plano internacional.

Tabla 5. Resumen de actuaciones de la División de Evaluación de SGCID

Actuaciones de la División de Evaluación de SGCID		
	Líneas Estratégicas	Actuaciones
Línea 1	Orientación más estratégica de las evaluaciones	<ul style="list-style-type: none">➤ Aprobación y presentación de la Política de Evaluación de la Cooperación Española.➤ Aprobación del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014.
Línea 2	Gestión de las evaluaciones centralizadas previstas en el Plan Bienal 2013-2014	<ul style="list-style-type: none">➤ Finalización de 4 evaluaciones centralizadas y 4 exámenes de organismos multilaterales en el marco de MOPAN.➤ Puesta en marcha de 28 evaluaciones.➤ Participación en el equipo de evaluación del <i>Peer Review</i> del CAD a la cooperación italiana.
Línea 3	Medidas para el incremento de la calidad de las evaluaciones	<ul style="list-style-type: none">➤ Ampliación de la fase II de la Metodología para el Establecimiento de los Marcos de Asociación País (MAP).➤ Elaboración de índices comentados de términos de referencia.➤ Recepción y revisión del documento “Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo”.
Línea 4	Fortalecimiento de las capacidades de evaluación	<ul style="list-style-type: none">➤ Participación en actividades formativas.
Línea 5	Mayor utilización de las evaluaciones, gestión del conocimiento y fomento de la cultura de evaluación	<ul style="list-style-type: none">➤ Inicio del diseño del sistema de respuesta de gestión.➤ Presentación de evaluaciones finalizadas.➤ Publicación de evaluaciones finalizadas.➤ Participación en seminarios y jornadas.
Línea 6	Participación activa en redes internacionales de evaluación	<ul style="list-style-type: none">➤ Participación en <i>EVALNET</i>, en el Grupo de Responsables de Evaluación del Desarrollo de los Estados Miembros y la Comisión Europea, en MOPAN, ALNAP y <i>Evalpartners</i>.

1.2. Actuaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Durante 2013 el desarrollo de la función de evaluación en la AECID se concentró en torno a cuatro líneas de trabajo:

Línea 1: Fortalecimiento de capacidades

Línea 2: Gestión de evaluaciones

Línea 3: Planificación de evaluaciones

Línea 4: Gestión del conocimiento

Línea 1 Fortalecimiento de capacidades

Al igual que ocurre en el caso de otros donantes, la Política de Evaluación de la Cooperación Española opta por un modelo que, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, se estructura en dos niveles:

- Un nivel estratégico, responsable de la articulación, coordinación y fortalecimiento del sistema de evaluación, de la participación en redes internacionales y de la gestión de las evaluaciones denominadas centralizadas.
- Un nivel operativo, responsable principalmente de la evaluación descentralizada de programas y proyectos.

La AECID ha ampliado los esfuerzos para institucionalizar la función de evaluación

Mientras que el primer nivel recae en la División de Evaluación y se vincula con la toma de decisiones estratégicas tanto en SGCID como en AECID, así como con la rendición de cuentas a los órganos de carácter político y consultivo y a la ciudadanía de España y de los países socios de la Cooperación Española, el segundo nivel corresponde a la AECID e implica la integración cotidiana de la evaluación en el ciclo de gestión, con el objetivo fundamental de retroalimentar la práctica y promover el aprendizaje y la mutua rendición de cuentas en el plano de las intervenciones concretas.

Tal y como habían puesto de manifiesto los Exámenes de Pares y la evaluación intermedia del III Plan Director, para poder llevar a la práctica este sistema era preciso fortalecer las capacidades de evaluación tanto en la SGCID como en la AECID y establecer un reparto claro de funciones entre los dos niveles del sistema. Por ello, de acuerdo a lo previsto en la Política de Evaluación, durante 2013 la AECID llevó a cabo un esfuerzo para institucionalizar la función de evaluación. Para ello, en estrecha coordinación con la División de Evaluación de SGCID, se comenzó a trabajar en las siguientes tareas:



- Apoyo en la elaboración del Plan Bienal de Evaluaciones.
- Asesoramiento, dinamización y apoyo a las unidades de la AECID en el diseño y la gestión de evaluaciones operativas y sujetas a regulación específica.
- Promoción de actividades formativas destinadas al personal de AECID.
- Diagnóstico de las capacidades de AECID en materia de evaluación.
- Estudio comparado y diseño de una red de puntos focales de evaluación.

Además, en coordinación con la SGCID, durante 2013 la AECID llevó a cabo varias actividades formativas orientadas al personal vinculado a la gestión de evaluaciones:

La AECID, en coordinación con la División de Evaluación de SGCID, llevó a cabo acciones formativas para reforzar las capacidades para la gestión de evaluaciones

- “Introducción a la gestión de evaluaciones”, curso presencial de 20 horas dirigido al personal técnico de AECID en sede, que tuvo lugar una edición en octubre de 2012 y otra en junio de 2013 y estuvo impartido por Juan Andrés Ligeró, Iván Touza y el personal de la División de Evaluación.
- “Evaluación de proyectos de desarrollo, criterios, técnicas y herramientas”, curso *on-line* de 60 horas dirigido principalmente al personal de AECID en el exterior, impartido por la Fundación CIDEAL.
- Taller sobre gestión de evaluaciones, dirigido al personal del Departamento de ONGD de AECID, impartido por la Unidad de Evaluación de AECID.

Línea 2 Gestión de evaluaciones

Durante 2013 la actividad evaluadora de la AECID se desarrolló principalmente en tres ámbitos: i) participación en las evaluaciones centralizadas gestionadas por la SGCID a través de los comités de seguimiento y grupos de referencia; ii) gestión de evaluaciones operativas, por lo general junto a otros actores de la cooperación internacional; iii) gestión de las denominadas evaluaciones de regulación específica, en coordinación con la SGCID y generalmente con la participación de otros actores: evaluaciones de proyectos y convenios financiados a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), evaluaciones en el marco del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), y evaluaciones en el marco del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)⁵.

⁵ Cabe recordar que, dada la reciente creación del FONPRODE y el proceso de revisión de su normativa que se abordó en 2013, el Plan Bienal 2013-2014 únicamente incluyó en este ámbito una evaluación del antiguo Fondo de Concesión de Microcréditos en Colombia.

En 2013 se finalizaron 6 evaluaciones operativas

► Evaluaciones operativas

Por lo general, las evaluaciones operativas se llevan a cabo en terreno, con una presencia activa de las unidades de cooperación exterior y con la participación habitual de otros actores en su gestión: instituciones de los países socios, otros donantes, organizaciones de la sociedad civil, etc.

El Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 preveía la realización de 35 evaluaciones operativas durante su periodo de vigencia. Además, durante 2013 dos de las evaluaciones vinculadas con organismos regionales (CEPAL y SICA) inicialmente previstas como centralizadas se gestionaron por los propios organismos con la participación de la AECID. A ellas hay que sumar la finalización de otras cuatro evaluaciones operativas.

Tabla 6. Evaluaciones operativas finalizadas en 2013

Objeto evaluado	Área geográfica
Fortalecimiento del Instituto Oftalmológico Nacional de Angola (IONA) y el desarrollo de la especialidad de Enfermería Oftalmológica en Angola.	Angola
Apoyo integrado al sistema regional de salud de Kunene para la mejora de la atención al embarazo, parto y puerperio. SE2616/08 y 1304/09.	Namibia
Mejora del acceso de la población namibia al consumo de pescado a través del fortalecimiento del NFCPT. SE 1959/09.	Namibia
Programa de Educación de Personas Adultas. PRODEPA.	Paraguay
Evaluación Intermedia del Fondo España-SICA, 2010-2013 (Fase III).	Centroamérica
Evaluación de los Programas de Cooperación Técnica de AECID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007-2009.	América Latina

En los anexos se incluye una ficha sintética con las conclusiones de estas evaluaciones. Tras la actualización del Plan Bienal, el número de evaluaciones operativas previsto para 2014 es de 30.

► Evaluaciones sujetas a regulación específica

Evaluaciones de proyectos y convenios de ONGD financiados por la AECID

A lo largo de 2013 se finalizaron 147 evaluaciones de proyectos y convenios de ONGD financiados por AECID

La previsión del Plan Bienal 2013-2014 era que durante su periodo de vigencia se evaluaran 200 intervenciones ejecutadas por ONGD en el marco de las convocatorias de proyectos y convenios de la AECID. A lo largo de 2013 finalizaron 147 de dichas evaluaciones, de las cuales 107 fueron evaluaciones intermedias de convenios y 40 evaluaciones finales de proyectos. Cabe recordar que estas evaluaciones estaban sujetas a lo establecido en la Orden AEC/13030/2005, de 27 de abril, por lo que la gestión de las mismas corresponde a las ONGD beneficiarias de las subvenciones, siendo la misión de AECID acompañar y supervisar el proceso a través del



Departamento de ONGD. Se incluyen a continuación unos gráficos y tablas que permiten apreciar la distribución geográfica y sectorial de estas evaluaciones.

Tabla 7. Distribución geográfica de las evaluaciones de convenios de ONGD

	AMÉRICA LATINA Y CARIBE		MUNDO ÁRABE Y ASIA			OTROS	
África Subsahariana	Centroamérica, México y el Caribe	Países Andinos y Cono Sur	Magreb	Oriente Medio	Asia	España	Sin determinar
Angola (3)	Cuba (1)	Bolivia (5)	Marruecos (4)	Líbano (1)	Filipinas (3)	Educ. para desarrollo (10)	Acción Humanitaria (6)
Cabo Verde (1)	El Salvador (1)	Colombia (4)	Mauritania (1)	TT Palestinos (2)	Vietnam (3)		
Etiopía (2)	Guatemala (1)	Ecuador (2)	Multipaís (1)	Multipaís (3)	Multipaís (2)		
Mozambique (4)	Haití (1)	Paraguay (2)					
Níger (1)	Nicaragua (1)	Perú (3)					
Namibia (1)	República Dominicana (1)	Multipaís (14)					
R.D. Congo (3)	Multipaís (14)						
Senegal (1)							
Sudán (1)							
Multipaís (4)							
21	20	30	6	6	8	10	6

Gráfico 1. Distribución geográfica de evaluaciones de convenios de ONGD de la AECID

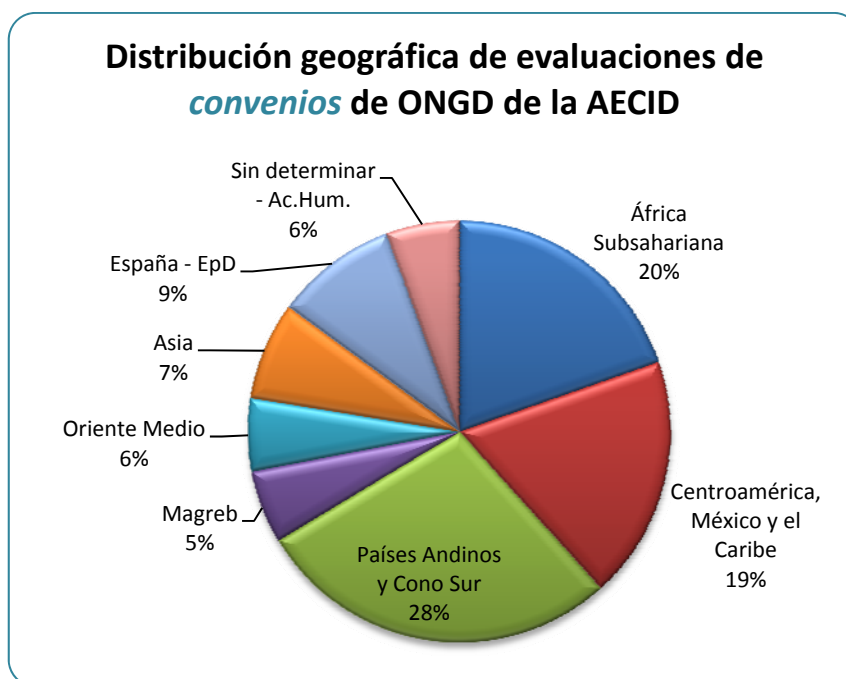
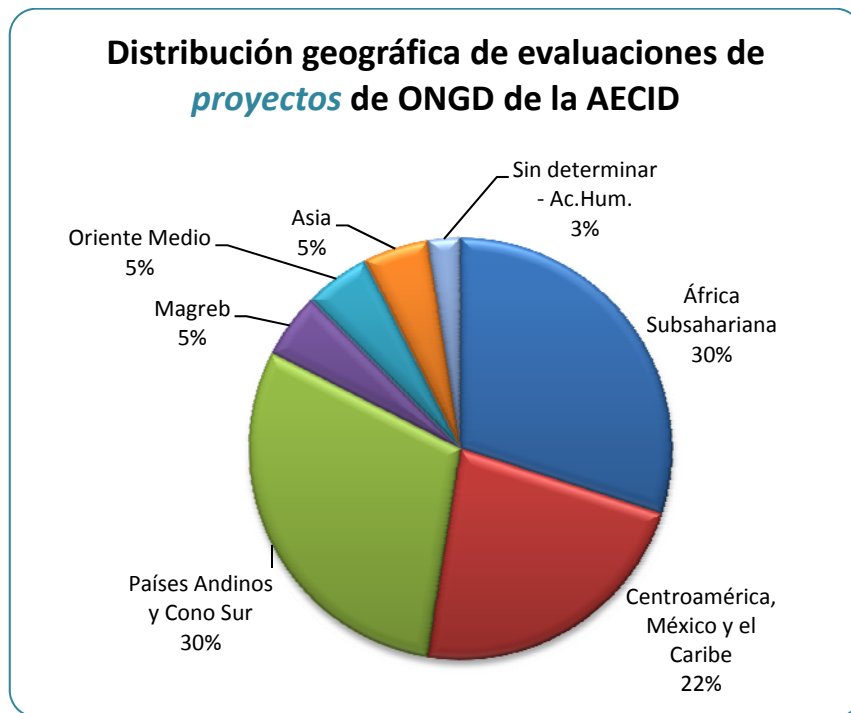


Tabla 8. Distribución geográfica de las evaluaciones de proyectos de ONGD

	América Latina y Caribe		Mundo Árabe y Asia			Otros
África Subsahariana	Centroamérica México y el Caribe	Países Andinos y Cono Sur	Magreb	Oriente Medio	Asia	Sin determinar
Etiopía (1)	El Salvador (2)	Bolivia (4)	Marruecos (2)	TT Palestinos (2)	Bangladesh (1)	Acción humanitaria (1)
Guinea Conakry (1)	Haití (3)	Colombia (3)			Camboya (1)	
Guinea Ecuatorial (1)	Honduras (1)	Ecuador (1)				
R.D. Congo (2)	Nicaragua (2)	Paraguay (2)				
Malí (1)	Rep. Dominicana (1)	Perú (2)				
Mozambique (1)						
Níger (3)						
Sudán (2)						
12	9	12	2	2	2	1

Gráfico 2. Distribución geográfica de evaluaciones de proyectos de ONGD de la AECID





► Evaluaciones del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)

Durante 2013 se encuentran en ejecución 6 de las evaluaciones intermedias del FCAS y la evaluación intermedia del FCASALC.

Durante 2013 se iniciaron seis de las evaluaciones intermedias previstas, que actualmente se encuentran en ejecución. Además, desde la Oficina del FCAS, en coordinación con la División de Evaluación de SGCID, se participa en el Comité de Seguimiento de la evaluación intermedia del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FCASALC), gestionada por el Banco Interamericano de Desarrollo, cuyos términos de referencia se aprobaron en 2013.

Tabla 9. Evaluaciones en ejecución del FCAS

Objeto evaluado	
Bolivia	Programa Salud con Agua y Saneamiento SAS (evaluación intermedia)
Brasil	Estudio de evaluación de impacto cisternas escolares pluviales como medio de acceso a agua y convivencia con la región semiárida de Brasil
	Impacto de tecnologías sociales- cisternas de "primera agua" - en la calidad de vida de las familias beneficiadas
Colombia	Alcantarillado Faltante Barrio Nelson Mandela (evaluación intermedia)
	Colector Pluvial Bastidas - Mar Caribe en Santa Marta. Etapa IV (evaluación intermedia)
El Salvador	Programa de infraestructura en agua potable y saneamiento básico en áreas peri-urbanas y rurales de El Salvador" (evaluación intermedia)

Línea 3 Planificación de evaluaciones

Durante 2013 e inició la elaboración el plan de evaluaciones previsto en art. 17 Orden

En 2013 se constituyó un grupo de trabajo conformado por representantes del Departamento de ONGD y la Unidad de Evaluación de la AECID, la División de Evaluación de SGCID y la Coordinadora de ONGD de España para la elaboración del plan de evaluaciones previsto en el artículo 17 de la Orden AEC/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo. Dicho plan se finalizó ya en 2014 y será incorporado próximamente como anexo a la actualización del Plan Bienal de Evaluaciones.

Línea 4 Gestión del conocimiento

Se ha elaborado una sistematización de evaluaciones de ONGD y análisis de 50 informes de evaluaciones finales

En 2013 el Departamento de ONDG de la AECID encargó al Grupo de Investigación sobre Análisis y Evaluación de Políticas de Cooperación al Desarrollo del Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco la elaboración de una base de datos para la sistematización de evaluaciones de intervenciones financiadas a ONGD y el análisis de 50 informes de evaluaciones finales. Los resultados de este trabajo fueron publicados ese mismo año y pueden consultarse en la página web del instituto⁶.

⁶http://publicaciones.hegoa.ehu.es/assets/pdfs/310/Evaluacion_50_AECID_.pdf?1397210972

Tabla 10. Resumen de actuaciones de AECID

Actuaciones de la AECID		
Líneas Estratégicas		Actuaciones
Línea 1	Fortalecimiento de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esfuerzo por institucionalizar la función de evaluación. ➤ Realización de varias actividades formativas orientadas al personal vinculado a la gestión de evaluaciones.
Línea 2	Gestión de las evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Finalización de 6 evaluaciones operativas. ➤ Finalización de 147 evaluaciones de convenios y proyectos de ONGD financiados por AECID. ➤ Iniciación de 6 evaluaciones del FCAS
Línea 3	Planificación de evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Constitución de un grupo de trabajo para la elaboración del Plan de evaluaciones previsto en el art. 17 de la Orden AEC/2909/2011, de 21 de diciembre.
Línea 4	Gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboración de una base de datos para la sistematización de evaluaciones de intervenciones financiadas a ONGD y análisis de 50 informes finales de evaluación.

2. ACTIVIDAD EVALUATIVA DE OTROS ACTORES INSITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Para conocer la actividad evaluativa de los actores institucionales de la Cooperación Española, desde la División de Evaluación de SGCID se solicitó información durante el proceso de actualización del Plan Bienal 2013-2014 y, posteriormente, a través de un cuestionario.

Dicho cuestionario, que también servirá como insumo para la elaboración del análisis del estado de la evaluación en la Cooperación Española, se remitió a todos los Ministerios⁷ que en 2013 gestionaron ayuda oficial al desarrollo (AOD), a las 17 Comunidades Autónomas, a 30 Ayuntamientos, a 3 fondos locales de cooperación, y a las 47 ONGD calificadas por la AECID. A través de la Conferencia de Rectores de las Universidades de España (CRUE) se canalizó el envío del cuestionario a 50 Universidad públicas. El cuestionario se remitió asimismo a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a la Coordinadora de ONGD de España, a la

73 organismos y entidades han reportado sobre su actividad evaluativa de 2013

⁷ Se excluyó de este ejercicio al MAEC porque ya se contaba con los datos correspondientes a SGCID y AECID.



Federación de Derechos Humanos, a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y a Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES), con el fin de que facilitaran su difusión a un conjunto más amplio de actores.

Se recibió contestación de 73 entidades, lo que supone un porcentaje de respuesta en relación a las entidades contactadas del 42%⁸, si bien no todas las entidades proporcionaron información a todas las preguntas. La Tabla 10 muestra la respuesta recibida desglosada en función de la tipología de las entidades.

Tabla 11. Número de cuestionarios enviados y respuestas recibidas

Entidades participantes	Nº cuestionarios enviados	Nº respuestas recibidas	% de respuesta
Administración General del Estado	15	8	53.0
Cooperación descentralizada (CCAA)	17	5	29.4
Cooperación descentralizada (EELL)	30	9	30
Universidades	50	26	52.0
ONGD	57	25	43.9
Totales	173	73	42.2

Se recoge a continuación de manera resumida la información proporcionada por las Administraciones Públicas. La labor evaluativa del resto de actores será analizada en el estudio sobre el estado de la evaluación en la Cooperación Española.

2.1. Actuaciones en el ámbito de la Administración General del Estado

A lo largo del 2013 sólo se ha finalizado la evaluación del programa de conversión de deuda de El Salvador frente a España por parte del Ministerio de Economía y Competitividad. Se trata de un programa que ha estado focalizado en el sector de la educación.

⁸ No se incluyen los cuestionarios enviados a las entidades difusoras.

Tabla 12. Actividad de evaluación reportada por la AGE

MINISTERIOS/ORGANISMO	Nº evaluaciones previstas en el Plan ⁹	Nº evaluaciones finalizadas (actualización del Plan) ¹⁰
Ministerio de Economía y Competitividad	1	1
<i>Africa Catalytic Growth Fund (ACGF)</i>	<i>No se va a realizar</i>	
<i>Programa de conversión de deuda de El Salvador frente a España</i>		<i>Finalizada</i>
IMSERSO	1	
<i>Proyectos de cooperación en materia de atención a personas mayores y personas dependientes</i>	<i>En ejecución</i>	
TOTAL		1

1.2.2. Actuaciones en el ámbito de la cooperación descentralizada

Sólo seis Comunidades Autónomas y dos Ayuntamientos han reportado a la SGCID las evaluaciones que finalizaron durante 2013, por lo que los datos que se ofrecen a continuación no son representativos del conjunto de la actividad evaluativa de la cooperación descentralizada.

► Comunidades Autónomas

Tabla 13. Actividad de evaluación reportada por las CCAA

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Nº evaluaciones previstas en el Plan	Nº evaluaciones finalizadas (actualización del Plan)
Andalucía (AACID)	140	81
Galicia	3	38
Comunidad de Madrid	Sin datos	19
Comunidad Foral de Navarra	16	8
Castilla-La Mancha	Sin datos	7
Illes Balears	Sin datos	4
TOTAL		157

⁹ Datos del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-14, publicados en el primer semestre de 2013.

¹⁰ Datos obtenidos del proceso de actualización del Plan Bienal 2013-14 realizado en el primer semestre de 2014, y del cuestionario remitido para la confección de este Informe Anual.



► Entidades Locales

Tabla 14. Actividad de evaluación reportada por las EELL

ENTIDADES LOCALES	Nº evaluaciones finalizadas
Ayuntamiento de Bilbao	8
Ayuntamiento de Córdoba	1
TOTAL	9

En el momento de la elaboración del Plan Bienal 2013-14, en el primer semestre de 2013, no se contaba con datos de la actividad evaluadora de las Entidades Locales. En el momento de actualización del Plan, se ha podido contar con la información de dos Ayuntamientos, que a lo largo del 2013 han finalizado un total de 9 evaluaciones.

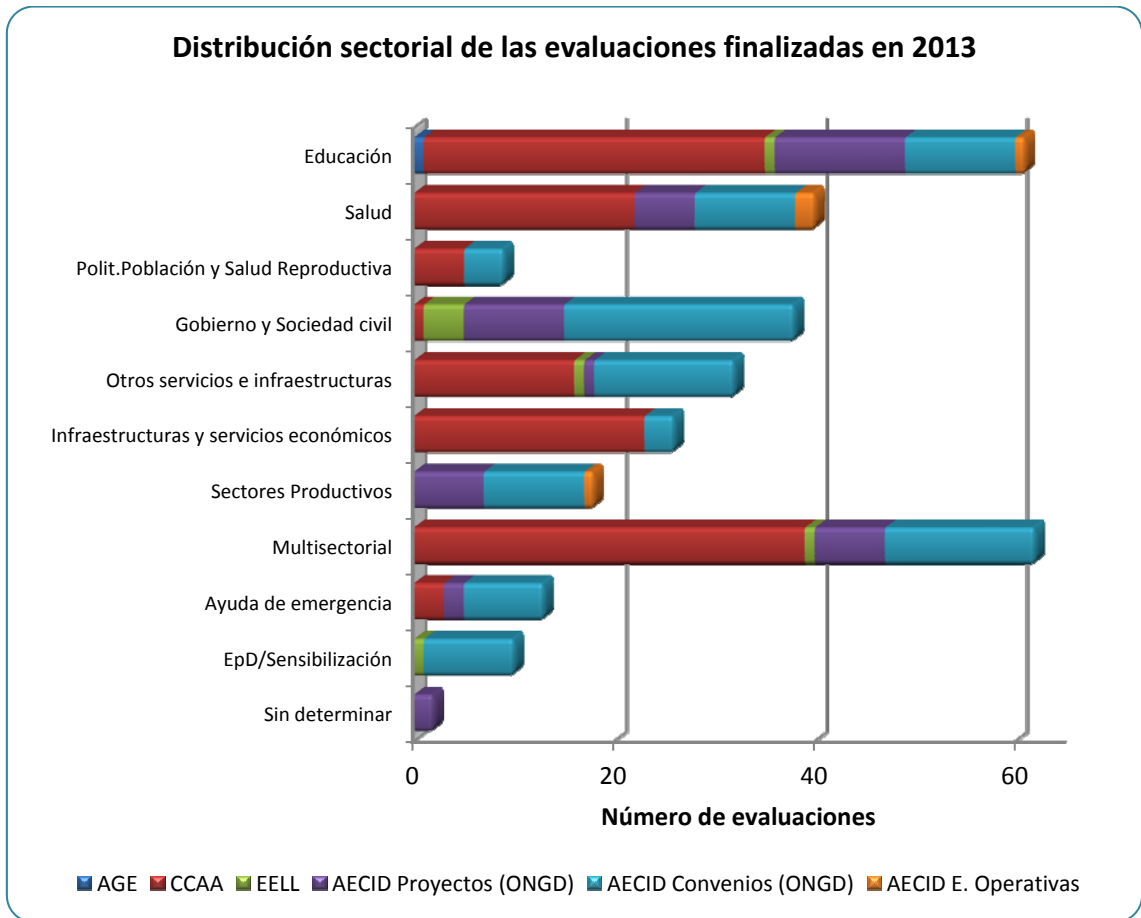
3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS EVALUACIONES FINALIZADAS EN 2013

Los sectores con mayor concentración de actividad evaluativa han sido educación y salud, con un relevante grupo de evaluaciones en las que hay implicado más de un sector

La actividad de evaluación a lo largo del 2013 ha abarcado un amplio número de sectores. En el gráfico inferior se puede apreciar que los sectores con mayor concentración son educación y salud, y hay un muy relevante grupo de evaluaciones que analizan intervenciones en las que hay implicado más de un sector. Dado que durante 2013 las evaluaciones gestionadas desde SGCID se han focalizado en objetos complejos sin un claro anclaje sectorial, éstas no se han incluido en el análisis.

Es interesante también ver la distribución por actores en cada uno de los sectores, quedando claramente de manifiesto que los sectores mayoritariamente evaluados por las ONGD que reciben subvenciones de las CCAA son educación, infraestructuras y servicios económicos, multisectorial, salud, y otros servicios e infraestructuras. Se pone de relieve en el gráfico también que el área de gobierno y sociedad civil es mayoritariamente abordada por las evaluaciones de intervenciones de ONGD financiadas por AECID. Otros datos de interés aluden al peso relativo de las evaluaciones de convenios en servicios e infraestructuras, la educación para el desarrollo, la ayuda de emergencia y los sectores productivos.

Gráfico 3. Distribución sectorial de las evaluaciones finalizadas en 2013



II. Lecciones aprendidas



1. CONTENIDO Y ALCANCE DEL EJERCICIO

Se han extraído lecciones aprendidas de 6 evaluaciones y 4 exámenes de MOPAN finalizados en 2013

El procesamiento de la información derivada de las evaluaciones es un paso imprescindible para que el sistema de la Cooperación Española pueda aprender. Este aprendizaje se inicia a la vez que la evaluación, ya que cada proceso evaluativo se lleva a cabo con participación de las unidades directamente vinculadas con la intervención objeto de análisis, de forma que durante la evaluación se produce ya un intercambio de información y conocimiento. Pero debe haber un momento en el que la reflexión alimente al conjunto del sistema, ofreciéndole el conocimiento recogido en los informes de evaluación, con el fin de que sirvan para aprender y tomar mejores decisiones, y contribuyan, asimismo, a la rendición de cuentas.

Además, el aprendizaje estratégico en el seno de las organizaciones complejas implica trascender los resultados de los ejercicios individuales de análisis y reflexión, incluyendo las evaluaciones, para transitar hacia una visión más global y agregada de los procesos. Esta apertura de la lente ha de permitir extraer un conjunto limitado de lecciones clave que se apliquen a los distintos niveles de la organización y que contribuyan a generar cambios de mayor alcance en las dinámicas y prácticas institucionales. En el contexto específico del Informe Anual de Evaluación 2013, este ejercicio implica rescatar, del abanico de evaluaciones desarrolladas durante el año, aquellos elementos sustantivos que puedan alimentar, junto a otros procesos paralelos, una toma de decisiones informada en el nivel estratégico de la institución.

Cabe señalar, no obstante, que todas estas evaluaciones abordan periodos del pasado reciente, por lo que es posible que algunas de sus conclusiones deban reinterpretarse a la luz de los contextos actuales.

En este apartado se ofrece una síntesis de las principales conclusiones de los informes de las evaluaciones centralizadas y de algunas evaluaciones operativas especialmente significativas finalizadas en 2013, así como algunas lecciones aprendidas de interés para el conjunto del sistema de la cooperación española. Para facilitar su lectura se ha incorporado un código de colores en las ideas principales:

Aspectos que todavía constituyen un reto para el sistema

Aspectos que han experimentado avances pero precisan mejora

Aspectos positivos sobre los que apoyar otros posibles esfuerzos

El contenido de este apartado se articula en torno a tres secciones, atendiendo a las características de los diferentes objetos evaluados.



Evaluaciones de organismos regionales y multilaterales:

Evaluaciones de organismos regionales de América Latina y el Caribe en los que la Cooperación Española viene apoyando fondos o programas específicos¹¹:

Las evaluaciones han versado principalmente sobre la cooperación multilateral. Además, se ha considerado la evaluación de la gestión de la ayuda programática por AECID.

- Evaluación conjunta del Fondo Español para la OEA (2006-2011)
- Evaluación de los Programas de Cooperación Técnica de AECID y la CEPAL (2007-2009)
- Evaluación del Componente Medicamentos del Fondo España-OPS (2009-2011)
- Evaluación de Medio Término del Modelo de Gestión del Fondo España-SICA (2010-2013)

Informes de evaluación del desempeño de la red MOPAN sobre cuatro organismos multilaterales:

- Examen del Banco Asiático de Desarrollo (BASD)
- Examen del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Examen del Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Examen de la Organización Mundial de la Salud (OMS)

Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo Española en el Ámbito Multilateral (2009-2011)

Esta evaluación se concentró en identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales que han configurado el trabajo en el ámbito multilateral durante el periodo 2009-2011 desde la perspectiva interna de la Cooperación Española y complementa, de forma significativa, las evaluaciones de fondos y programas anteriormente citadas. Es necesario advertir que, aunque el informe de evaluación se ha publicado en 2014, su aprobación se produjo en diciembre de 2013, de ahí su inclusión en este documento.

Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID (2005-2010)

Como indica su propio título, esta evaluación, iniciada en 2011, se centró en gran medida en los procesos y mecanismos para la gestión de la ayuda programática. Aunque la evaluación se terminó en el año anterior, teniendo en cuenta que en el año 2012 todavía no se realizaban informes anuales de evaluación, que el informe de evaluación se publicó en marzo de 2013 y que, aunque se evalúa la gestión de la AECID, la temática es relevante para el conjunto de la Cooperación Española, se ha decidido incluirla en este análisis.

¹¹ La evaluación de los Programas de Cooperación Técnica de AECID y la CEPAL (2007-2009) y la Evaluación de Medio Término del Modelo de Gestión del Fondo España-SICA (2010-2013) finalmente se gestionaron de forma operativa. Sin embargo, dado que su contenido complementa la información suministrada por las evaluaciones centralizadas, se ha considerado oportuno incluirlas en el análisis.

2. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

La cooperación multilateral en su conjunto y los distintos fondos en organismos internacionales han de estar guiados por una **visión estratégica clara** que permita establecer prioridades, definir objetivos, guiar las actuaciones y la distribución de los recursos, garantizar la coherencia y articulación con la cooperación bilateral, y consolidar el perfil de España como donante.

Los esfuerzos de planificación y mejora en la gestión deben incluir una **definición concreta y realista de los resultados esperados y del modo de lograrlos**, explicitando de manera clara los procesos que deben promover los cambios y las cadenas lógicas en las que se basan las intervenciones.

Además de mejorar la planificación, la apuesta por la gestión para resultados de desarrollo debe ir acompañada de **sistemas de seguimiento y evaluación rigurosos pero sencillos**, que permitan conocer la progresión y la contribución a los resultados.

La **rendición de cuentas sobre resultados** precisa de un sólido sistema de gestión que proporcione información detallada sobre el seguimiento de las intervenciones desde su inicio y hasta su finalización y no únicamente sobre la ejecución financiera.

Todas las medidas anteriores han de sustentarse en una **estructura institucional adecuada y bien definida, debidamente coordinada y que cuente con las capacidades requeridas**, tanto en sede como en terreno.

3. SÍNTESIS DE LAS CONCLUSIONES DE LAS EVALUACIONES ANALIZADAS

3.1. EVALUACIONES DE ORGANISMOS Y FONDOS MULTILATERALES Y REGIONALES

Las evaluaciones de los fondos financiados por la Cooperación Española en el seno de organismos regionales de América Latina y el Caribe han puesto de manifiesto cómo el compromiso y la alianza política asumidos inicialmente han evolucionado hacia una relación más concreta e institucionalizada entre España y los organismos, aunque con resultados desiguales.

A pesar de la existencia de diferencias entre organismos, la trayectoria de colaboración entre la Cooperación Española y los organismos de ámbito regional analizados tiene cierto bagaje histórico. Con este punto de partida, desde hace varios años se fueron generando un conjunto de fondos en un intento por consolidar, desde un enfoque más estratégico, la relación previa existente. Los resultados de esta apuesta han sido, no obstante, desiguales. Así, la evaluación del Fondo España-SICA destaca que la segunda fase del fondo (2010-13) ha sido positiva, dando respuesta a los retos que se planteaban y avanzando en el proceso de consolidación del modelo de asociación entre la región centroamericana y España. Por su parte, la evaluación del Fondo España-OEA pone de manifiesto el carácter inicial de “estructura vacía” del Fondo en su creación, que se ha ido definiendo progresivamente a partir de las iniciativas y proyectos financiados, si bien todavía no tiene un marco estratégico definido que guíe su actuación.

En esta misma línea, algunas de las evaluaciones destacan la coherencia interna existente entre los mandatos institucionales y las acciones de los programas. Este ha sido el caso tanto en la evaluación de los programas de cooperación técnica entre AECID y CEPAL como en la evaluación del Fondo España-SICA. No obstante, en el caso del componente medicamentos del Fondo OPS se observan ciertas limitaciones, cuya evaluación pone de relieve que la planificación de este componente obedece al enfoque programático regional, pero no responde a las necesidades de planificación de los niveles subregionales o país.

Ahora bien, la amplitud de las prioridades y de los propósitos de los Fondos y Programas de ámbito regional resulta una limitación tanto para la identificación de resultados e indicadores como para la selección de proyectos. En el caso particular del Fondo España-OEA, se han detectado efectos indeseados en la lógica competitiva de los proyectos que ha repercutido negativamente en la calidad de los mismos –proyectos de “último momento”-, y que podrían relacionarse precisamente con esta amplitud de líneas de acción.

Se han encontrado también algunas limitaciones vinculadas a la articulación entre diferentes tipos de intervenciones, en particular entre el de componente medicamentos del Fondo de la OPS y otras actuaciones en el área de medicamentos apoyadas desde la AECID.

En cuanto a la articulación de las intervenciones de la cooperación se han encontrado también limitaciones. En particular, vinculadas al componente medicamentos del Fondo de la OPS y la articulación con otras actuaciones en el área de medicamentos. El informe del Fondo España-SICA informa que éste sí ha contribuido a que las instituciones apoyadas promuevan espacios de armonización entre donantes, y se han dado avances en la coordinación con otros actores. Por el contrario, la evaluación del Fondo España-OEA resalta la ausencia de armonización entre donantes, siendo el intercambio de información fruto de la voluntad y carente de formalidad y estructura.

Las evaluaciones revisadas ponen de manifiesto una mejora en los procesos de gestión de los organismos multilaterales y de los fondos financiados.

Se observa progresión y mejora en la gestión realizada por varios de los organismos evaluados. El PMA ha implementado mejoras tanto en asignación económica como en gestión de recursos humanos. El FIDA ha avanzado en el proceso de descentralización de decisiones y en la gestión de recursos humanos. La OMS realiza un buen trabajo de establecimiento de normas, así como de gestión de convocatorias y normativas, mientras que en la OPS destaca la gestión de las actividades planificadas y del presupuesto. Los programas de cooperación técnica de la CEPAL presentan buena ejecución presupuestaria y mecanismos eficientes de monitoreo financiero. Se ha observado, sin embargo, en algunos casos, cierta limitación en la previsibilidad financiera, que puede obstaculizar la calidad de la gestión y de las intervenciones. Ésta ha mejorado en el PMA, pero sigue siendo baja en el Fondo España-OEA.

Respecto a los fondos y programas regionales financiados por la Cooperación Española, la revisión de los informes ha evidenciado que la coordinación de éstos tiene un amplio margen de mejora, sobre todo en los niveles técnicos vinculados a la gestión.

En las evaluaciones revisadas se ha observado que, en varios casos, sí existían instancias de coordinación en los niveles más elevados de los fondos financiados. Esta coordinación, no obstante, ha tendido a velar por la coherencia política global, pero tradicionalmente no ha asumido funciones y competencias significativas en cuanto a dirección estratégica de los procesos, de su implementación, seguimiento y evaluación, lo que ha limitado sus potencialidades. Por ejemplo, la evaluación del Fondo España-SICA, destaca el alto nivel de interlocución entre los actores de ambas partes y la existencia de una Comisión de Seguimiento como espacio institucionalizado de coordinación política y estratégica.

Sin embargo, los mayores problemas se dan a medida que descendemos hacia los niveles de coordinación más operativos. En este punto, la evaluación del Fondo España-SICA pone de manifiesto que la instancia encargada de la coordinación entre los actores implicados en las acciones del Fondo no ha ejercido este papel ni ha contado con las capacidades técnico-



administrativas necesarias, con lo que estas funciones han recaído en otras instancias y se han visto afectados los procesos de coordinación. A su vez, la evaluación del componente medicamentos de la OPS identifica como mejorable la coordinación OPS-AECID en el nivel subregional y país. Por último, la evaluación de los programas de Cooperación Técnica con la CEPAL destaca de forma positiva la presencia de un enlace de coordinación en AECID en CEPAL, lo que ha facilitado la gestión del programa. Sin embargo, señala que las instancias de cooperación inter-programa y con otros actores son débiles o inexistentes. En el caso de la evaluación del Fondo España-OEA se destaca que la relevancia del gestor está muy relacionada con el ajuste de su perfil al contexto y con el apoyo que recibe, por lo que se recomienda que su posición, su estatus y su ubicación formen parte de las negociaciones que se lleven a cabo antes de la creación de nuevos fondos o en el caso de renovación de las personas que ocupan esta posición.

La debilidad de las cadenas lógicas de las intervenciones constituye una limitación fundamental que se ve agravada, en algunos casos, por las dificultades para la incorporación de la gestión para resultados de desarrollo. Esta circunstancia afecta a todo el proceso de gestión posterior, ya que influye en los procesos de seguimiento, la información en materia de resultados, la evaluación y la rendición de cuentas.

El diseño y especificación de la cadena lógica de intervención es desigual y en términos generales es mejorable en todas las evaluaciones revisadas. Por una parte, encontramos algunos casos en los que el establecimiento de objetivos parece adecuado y flexible (CEPAL) y esto es bien valorado, pero el planteamiento lógico que debería guiar la acción es débil (PMA, OMS), no compartido por todos los actores (Fondo España-SICA) o inexistente (Fondo España-OEA). Conviene también prestar atención a los procesos de cambio o evolución de las organizaciones, como ha ocurrido en el PMA, cuya transición de la ayuda alimentaria hacia un abordaje más amplio de asistencia alimentaria no ha quedado capturada en la descripción de la misión del organismo, ni ha sido adecuadamente trasladada a los interesados. Otro caso de evolución, en este caso positivo, es el de la CEPAL, cuyo informe pone de manifiesto la mejora de los marcos lógicos, que fueron débiles en las primeras fases pero han experimentado avances en cada nueva fase del programa.

Estas dificultades encontradas en el establecimiento de lógicas de contribución a los resultados se hace mucho más evidente en el momento de concretarlas en sistemas de seguimiento que informen de los posibles avances hacia resultados de desarrollo, aun cuando se detecta una apuesta en varios de los organismos evaluados (PMA, FIDA, OMS, BASD, SICA) por la gestión orientada a resultados, que descansa fundamentalmente en el nivel político y estratégico.

Sin embargo, al descender al nivel técnico se encuentran dificultades tanto en los organismos multilaterales de desarrollo como en los fondos apoyados por España en los organismos regionales, vinculadas fundamentalmente a dos tipos de factores. Por una parte, a la limitada evaluabilidad de las acciones. En este sentido, y tal y como se ha indicado anteriormente, dado que en la fase de planificación no se definieron adecuadamente los marcos lógicos ni las cadenas

de resultados ni se cuenta con indicadores robustos, la evaluabilidad de las acciones se ve limitada.

En algunos casos se ha mejorado la calidad de la planificación, pero las cadenas de resultados no están bien definidas, y no se cuenta con indicadores robustos de los resultados esperados que permitan la medición, con hitos y metas para evidenciar el progreso hacia los mismos. Por otra parte, existen limitaciones para la obtención de datos en el terreno, por escasez de personal, falta de capacidad técnica de los propios organismos o de sus socios, o porque la planificación operativa no está suficientemente definida en el nivel de país. La presupuestación orientada a resultados también supone un desafío compartido por los organismos multilaterales de desarrollo.

La función de evaluación ha experimentado progresos en algunos de los organismos evaluados, si bien actualmente la situación no es homogénea. En algunos casos (FIDA, PMA) se reconoce y valora muy positivamente la función de evaluación, la labor realizada por la oficina encargada y la independencia mostrada. En otros casos, como por ejemplo la OMS si bien se aprecian los importantes progresos, se detectan todavía limitaciones en cuanto a cobertura y calidad de las evaluaciones llevadas a cabo por el organismo. Un ejemplo de cómo la Cooperación Española ha contribuido a reforzar el papel de las unidades responsables de la planificación y la evaluación aparece en el caso del Fondo España-OEA.

Las evaluaciones analizadas de fondos y programas regionales han puesto de manifiesto que es preciso seguir avanzando hacia una mayor sostenibilidad de las intervenciones apoyadas desde los organismos.

La información sobre sostenibilidad encontrada en los informes de SICA y CEPAL apunta a que ésta es limitada y vinculada sobre todo a dos factores. En el caso de los programas entre AECID y la CEPAL la sostenibilidad se ha visto facilitada, por una parte, por el respaldo político de las autoridades nacionales y el apalancamiento de recursos para asegurar la continuidad de las acciones. Y por otra, por la realización de asistencias técnicas que se han constituido en elemento principal para profundizar impacto y aumentar la sostenibilidad de las acciones. De forma coherente con este hallazgo, la evaluación del Fondo España-SICA habla del valor que ha entrañado la generación de capacidades para la sostenibilidad del proceso y el mantenimiento de las dinámicas generadas. El informe sobre el Fondo España-OEA pone de manifiesto mayores limitaciones en este sentido, ya que a pesar de la valía de sus acciones, éstas tienen una muy baja sostenibilidad.



3.2. EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO MULTILATERAL (2009-2011)

Aunque la Cooperación española ha ido adquiriendo un creciente compromiso con la modalidad multilateral, este no se ha materializado hasta el momento en una estrategia que determine con claridad el perfil que España quiere asumir como donante, los objetivos que se persiguen y las condiciones necesarias para alcanzarlos.

La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. Debe tener sus objetivos propios, vinculados claramente con su valor agregado y con la participación de España en la gobernanza del sistema multilateral.

A pesar de su relevancia, la evaluación ha puesto de manifiesto que no hay una apuesta estratégica clara que defina el perfil de España como donante y sustente la toma de decisiones ni en relación a la arquitectura institucional y distribución competencial, ni a los criterios que deben guiar el proceso de priorización y concentración, ni en relación a la distribución entre diferentes modalidades de financiación (regular o no regular), ni en el impulso del acceso de personal español a los OMUDE.

A pesar de la mejora de la planificación estratégica, se observan limitaciones en el marco de gestión de la cooperación multilateral para el desarrollo en cuanto a su estructura (anclaje institucional, distribución de funciones y recursos humanos), procesos y mecanismos para llevar a cabo la implementación, coordinación, seguimiento y evaluación.

Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral no han estado debidamente sustentados en una estructura orgánica y funcional suficiente, estable y robusta, adaptada a los requerimientos de la complejidad de la modalidad multilateral.

Los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) han materializado un gran esfuerzo de diseño y conceptualización, con el objetivo de lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, y contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España. Sin embargo, no han servido ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, ni para el seguimiento de sus marcos de resultados. Tampoco otros documentos previstos para la planificación (Plan Anual de Cooperación internacional, programación presupuestaria plurianual)

han cumplido, suficientemente, una función de planificación ni se han podido utilizar para el seguimiento de la acción multilateral.

La complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno ha sido una de las principales preocupaciones de la Cooperación Española durante el periodo analizado, pero no parece haberse alcanzado todavía esta complementariedad, y no se ha podido evidenciar el valor de los Marcos de Asociación País (MAP) para ayudar a moldearla.

El perfil de España como donante internacional se ha visto reforzado gracias al compromiso de la Cooperación Española para apoyar iniciativas que contribuyan a la mejora del sistema multilateral de desarrollo. Sin embargo, los resultados de estas iniciativas han sido limitados y desiguales, no se han capitalizado suficientemente ni han alimentado las acciones en materia de rendición de cuentas, que carecen de una estrategia donde enmarcarse.

Se ha podido constatar que la valoración de los propios organismos multilaterales de desarrollo sobre la participación de España en sus órganos decisorios de gestión y gobierno es en líneas generales bastante positiva. Se valora el rol activo de la Cooperación Española en muchos espacios, destacándose, concretamente, su papel en la puesta en marcha del F-ODM y la implicación de España en la creación de ONU Mujeres.

Ahora bien, las iniciativas apoyadas por la Cooperación Española en el ámbito multilateral para la consecución de la reforma del Sistema de desarrollo de Naciones Unidas, como la iniciativa *DaO Delivering as One*, el F-ODM y la creación de ONU Mujeres, tienen todavía un amplio margen de mejora. La escasa integración de las lecciones aprendidas; la persistencia de problemas de verticalidad y unilateralidad en la programación conjunta; la escasa previsibilidad; y la complejidad asociada a la reestructuración han sido, respectivamente, algunas de las principales debilidades detectadas.

Por último, la rendición de cuentas se ha visto afectada, por un lado, por la reducida difusión entre los actores de la Cooperación Española de las características, ventajas y retos de la cooperación multilateral en este periodo y, por otro, por el hecho de que todavía este concepto se limita a la idea de control financiero, más que a la información sobre el logro de resultados. Por ello, los avances en esta materia han sido limitados durante el periodo evaluado.



3.3. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA DE LA AECID (2005-2010)

La ayuda programática ha ido ganando peso como enfoque de cooperación, en línea con lo que se indica en los Planes Directores y de acuerdo con los compromisos internacionales asumidos (Declaración de París, Accra y Busan), si bien es posible mejorar su anclaje institucional, y la estructura organizativa para llevarla a la práctica.

El uso de este enfoque por parte de la AECID ha registrado importantes avances, y aunque la ayuda programática está poco representada en el marco de la programación de la institución, las operaciones de Ayuda Programática son coherentes con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II Plan Director y III Plan Director. Se aprecia una mejoría notable en la calidad de diseño de las operaciones, pero aún existen debilidades en aspectos relacionados con la sistematización de procesos y protocolos y con la previsibilidad de los fondos e incorporación de enfoques transversales.

Existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje de esta modalidad de trabajo en la actuación de la AECID, pero se detectan claras incertidumbres en relación a su sostenibilidad.

En consonancia con los compromisos internacionales como la Declaración de París, el Plan de Acción de Accra y la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo, incorporados a los distintos planes directores de la Cooperación Española, parece necesario seguir reforzando esta modalidad de cooperación ya que ha permitido evidenciar resultados vinculados con la aplicación de los principios internacionales en materia de eficacia de la ayuda.

La AECID es el único actor de la cooperación española que ha apostado de manera clara por esta modalidad de cooperación, aunque está relativamente lejos de las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director, y existen aún debilidades en relación a la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad civil y el Parlamento español.

La ayuda programática está contribuyendo por su naturaleza (Enfoque Basado en Programas) a la mejora del desempeño de la AOD española en relación con gran parte de los principios de la Declaración de París referidos al alineamiento con los países socios. Los efectos de la Ayuda Programática AECID en los países socios analizados en los estudios de caso son muy variados pero, en general, puede inferirse que las operaciones de ayuda programática han contribuido positivamente a la promoción del liderazgo de los países socios, a la focalización en base a un

diálogo de políticas sectoriales, y a la disminución de los costes de transacción para los países socios.

De acuerdo a los resultados de la evaluación, y a pesar de los avances logrados en calidad técnica y gestión de las operaciones de ayuda programática, todavía la sistematización de la información vinculada con estos procesos no está suficientemente articulada.

La calidad técnica y de gestión de las operaciones de ayuda programática ha mejorado claramente durante el periodo considerado por la evaluación, pero los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de ayuda programática no están suficientemente sistematizados. La información se encuentra dispersa y no se detecta un criterio único de ordenación.

III. Anexo



EVALUACIÓN CONJUNTA DEL FONDO ESPAÑOL PARA LA OEA (FEPO)

País/área geográfica: Estados Americanos (ámbito supranacional)

Presupuesto del Fondo: 50.540.000 \$ /39.484.700 € (fecha tipo de cambio 22 de noviembre de 2012)

Coste de la evaluación: 51.380 \$ /40.140,9 € (fecha tipo de cambio 22 de noviembre de 2012)

Periodo evaluado: 2006-2011

Objetivos de la evaluación:

Identificar los principales resultados a los que ha contribuido el Fondo Español para la OEA.

Analizar críticamente el funcionamiento del Fondo.

Valorar globalmente el propio Fondo como instrumento de cooperación entre España y la OEA, atendiendo a su diseño, a los recursos empleados, a su gestión, a los resultados conseguidos, a las lecciones aprendidas y a su contribución a la implementación de la agenda internacional de eficacia y calidad de la ayuda.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

El Fondo Español para la OEA (FEPO) obtiene resultados valiosos, pero de muy escasa sostenibilidad.

Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines.

El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española.

Conclusiones de la evaluación:

1. El Fondo se crea como una estructura vacía, de límites imprecisos, que se ha ido dotando progresivamente de contenido, en línea con los mandatos de las instituciones, de manera más concentrada de lo aparente. El diseño original del Fondo se corresponde con el de un vehículo de financiación para las actuaciones de la SG/OEA en un ámbito temático muy amplio, en una especie de ‘estructura vacía’ que da cabida a una multiplicidad de intervenciones que se ajustan a los mandatos de la OEA y a los documentos estratégicos de la Cooperación Española y de las estructuras de la SG/OEA. Así, el Fondo se ha ido definiendo progresivamente a partir de las iniciativas y proyectos que financiaba. Han sido éstos los que, en realidad, han ido construyendo su realidad.

Por tanto, el FEPO no nace como instrumento de cooperación. Carece en su nacimiento –y aún hoy de un marco estratégico general que estructure y guíe su accionar, que establezca qué resultados se quieren obtener y cuál es el modo en el que se pretende alcanzarlos.

Las cifras globales del Fondo –algo más de 50 millones de dólares y 100 proyectos- hablan de una dispersión que no se ajusta totalmente a la realidad. En términos presupuestarios, ha existido una fuerte concentración según diferentes variables y una clara priorización hacia proyectos enmarcados en cinco sectores: Prevención de crisis y Construcción de paz, Derechos Humanos, Seguridad Pública, Desarrollo Legal y Judicial y Sistemas y Procesos Electorales.

2. El FEPO ha mostrado una baja previsibilidad financiera como instrumento y en relación con las iniciativas financiadas. En este último caso, al menos, su previsibilidad hubiera podido ser mayor, lo que también hubiera mejorado la eficiencia general.

La baja previsibilidad financiera se muestra en las importantes fluctuaciones anuales y en la inexistencia de un marco financiero plurianual, que han dificultado la asunción de compromisos de financiación de medio plazo con los proyectos. Ello ha coexistido con una clara continuidad de las intervenciones, con apuestas concretas en líneas temáticas plurianuales, que han agrupado la mayor parte de la financiación. Estas líneas temáticas no constituyen programas propiamente dichos, pero sí cuentan con un cierto grado de institucionalización dentro de la Organización y serían susceptibles de ser transformadas en programas.

En términos de eficiencia del Fondo, ello ha supuesto un considerable incremento de la carga de trabajo tanto para las Unidades Ejecutoras como para el departamento gestor.

3. El Fondo Español para la OEA se ha convertido en una palanca de cambio institucional hacia una mayor gestión por resultados, que es todavía incipiente y no se encuentra consolidada. Cuando nace el Fondo España, no cuenta con exigencias específica en términos de su funcionamiento y sistema de gestión. Sin embargo, se producen una serie de circunstancias que hacen que, en la práctica, se convirtiese en un factor clave para comenzar una evolución hacia la gestión por resultados en la institución. No es tanto que el Fondo fuese la causa, sino que fue un instrumento muy oportuno para empezar a trabajar en esa dirección y que sin duda ha contribuido al incipiente cambio que puede percibirse.

4. La Organización presenta importantes debilidades en términos de formulación y monitoreo de los proyectos, lo que disminuye la probabilidad de que se alcancen los resultados deseados. Los proyectos financiados por el FEPO, considerados en conjunto, muestran prácticamente todos los problemas que pueden producirse en términos de diseño y formulación. Además, la aplicación del sistema de seguimiento en el nivel de los proyectos muestra problemas conceptuales, de diseño y de aplicación. Entre los primeros, se identifica con la cumplimentación de los formatos existentes, a los que los equipos de proyectos no les ven utilidad para la gestión de las intervenciones. Entre el resto, existen

importantes debilidades a la hora de formular indicadores, pero también discontinuidades en su utilización en el propio seguimiento o para reportar sobre él.

5. En la SG/OEA no existen incentivos institucionales claros que promuevan realmente un enfoque de gestión basada en resultados. Ni que favorezcan una adecuada formulación y seguimiento de los proyectos. Hay proyectos con fuertes debilidades de diseño que han sido aprobados. Hay proyectos con muy malos informes de seguimiento, o sin informes narrativos finales que vuelven a ser aprobados en sucesivas convocatorias. La evolución es positiva pero sigue presente en el discurso la naturaleza política de la Organización, como excusa, al menos en algunas ocasiones, para no seguir las reglas definidas.

6. El modelo de gestión del Fondo ha seguido dos lógicas diferentes, lo que dificultó los avances en la instalación de un enfoque de gestión basada en resultados. Estas dos lógicas se referían al modo de selección de proyectos, y tenían consecuencias en su seguimiento y rendición de cuentas. La diferencia de requisitos emitía un mensaje a la Organización que era contrario al esfuerzo de profesionalización, de racionalización y normalización de los procesos que empezaban a producirse. La disminución progresiva de la cuantía de la financiación aprobada exclusivamente con criterios políticos ha tenido como consecuencia que en el momento actual todos los proyectos han de responder a normas comunes, conocidas por todos.

7. Otras características del Fondo tampoco han contribuido a la calidad de las actuaciones y a la eficiencia del proceso: definición de prioridades anuales demasiado generales y lógica competitiva que lleva a la presentación de proyectos ‘de último minuto’. Cada año, todas las unidades que han recurrido al FEPO en anualidades anteriores presentan varios perfiles desde la creencia de que ello incrementa su probabilidad de obtener la aprobación de al menos uno de ellos. Y lo hacen en un marco de prioridades tan amplio que, desde su punto de vista, todos sus proyectos son elegibles. Cuando los proyectos no son aprobados, y no lo son porque “no entraban en las prioridades de la Cooperación Española”, se genera desconcierto y confusión entre estas unidades proponentes. Por otra parte, con unas prioridades más generales, el Departamento de Planificación y Evaluación (DPE) recibe un mayor número de proyectos, lo que significa menores posibilidades de acompañamiento y mayor riesgo de que se produzca un cuello de botella. Por otra parte, la naturaleza competitiva de la aprobación de los proyectos ha tenido algunos efectos no deseados: se hace competir a proyectos que en realidad vienen siendo financiados desde hace años y constituyen líneas estables de financiación, con financiación pre-acordada y se estimula la presentación de proyectos preparados en el último momento, con formulaciones que, en caso de aprobación, se demuestra que tienen poco que ver con la realidad.

8. Existe un potencial de mejora que se revela en que los resultados de las evaluaciones están siendo aceptados y utilizados para diferentes fines.

De manera un tanto sorprendente dada la cultura institucional aún imperante, las evaluaciones han sido muy bien recibidas y se ha entendido su valor, tanto en lo que tiene que ver con algunas de las mejoras propuestas como, de manera más minoritaria, en relación con su capacidad para transmitir credibilidad a partir del propio hecho de haber sido evaluado. El esfuerzo por la realización sistemática de evaluaciones distingue al FEPO de otros Fondos, y puede considerarse un resultado muy positivo que se está extendiendo, además, a los planes de otras cooperaciones.

9. El fondo ha sido flexible y ha tenido capacidad para adaptarse a la naturaleza política de la organización y a su evolución institucional. Ha sido flexible y adaptativo a las debilidades internas en términos de formulación, gestión y seguimiento de los proyectos, así como a la evolución de la institución durante sus años de vigencia. Se percibe que esa flexibilidad ha ido disminuyendo a medida que el Fondo se ha ido formalizando y dotando de más normas y las ha hecho cumplir en mayor medida, lo que ha sido un proceso progresivo. En realidad, estas normas vienen siendo las mismas ya desde hace algunos años, y siguen siendo muy flexibles, pero su aplicación se va haciendo progresivamente más

sistemática.

Además, el Fondo España ha financiado algunas nuevas iniciativas que no lo estaban siendo por ninguno de los donantes, bien porque se encontrase en fases muy preliminares, bien porque sus resultados no fuesen inmediatos. Una vez que esas iniciativas funcionan durante un tiempo, es más sencillo que otros donantes se unan a ellas y que finalmente se consoliden.

10. El FEPO cuenta con una complementariedad satisfactoria, pero con una nula armonización entre donantes. La complementariedad hacia dentro de la institución se garantiza por la existencia de la Comisión de Evaluación de Proyecto en la que se ven, debaten y valoran todas las iniciativas y se decide cuáles se ajustan en mayor medida a las prioridades políticas de la institución. Por otra parte, existe una baja probabilidad de solapamiento entre las intervenciones de la cooperación bilateral española y la realizada vía OEA, puesto que los proyectos que incluyen ejecución directa en los países casi siempre se enmarcan en iniciativas de ámbito supranacional en sectores tradicionalmente no cubiertos por el apoyo bilateral. Además, en el proceso de aprobación de las iniciativas la Dirección responsable del Fondo en la AECID consulta este aspecto a las direcciones sectoriales. Sin embargo, la armonización entre donantes es inexistente. El intercambio de información que se produce entre ellos descansa meramente en la voluntad de las partes y en la existencia de unas relaciones cordiales, sin ningún grado de formalidad ni de estructura.

11. El FEPO obtiene resultados valiosos, de muy escasa sostenibilidad, que en algunos casos sería mejorable si se tuviese en cuenta desde el comienzo de las intervenciones. La baja sostenibilidad de los resultados se produce en los ámbitos técnico, económico e institucional. Algunos de estos aspectos son estructurales y de muy difícil intervención. Otros, en cambio, podrían ser mejorados si en la fase de concepción inicial y en la de formulación del proyecto se contemplase la necesidad de que los proyectos generen cambios reales, si se sistematizan las experiencias y los aprendizajes o, incluso, si se decide no comenzar una línea de actuación cuya sostenibilidad se sabe de antemano que será muy débil o inexistente. Por otro lado, la mayor parte de los proyectos son sostenibles desde una perspectiva político-estratégica, ya que de manera casi absoluta, se encuentran alineados con las prioridades de la organización y este interés se mantiene a lo largo del tiempo.

12. El FEPO ha supuesto un incremento de la visibilidad de España en la OEA, pero la visibilidad del Fondo es muy escasa en los Estados miembros y en la Cooperación Española. El FEPO ha supuesto una mayor visibilidad para España en la SG/OEA, en tanto tercer país que aportaba un mayor volumen de financiación en valor absoluto. Esta calidad de primer donante entre los países observadores le ha otorgado una centralidad en la institución, que difícilmente hubiese logrado de otro modo. También ha supuesto una 'mejor visibilidad', ya que era considerado un fondo flexible, próximo y 'bueno', que contaba con unas exigencias destinadas a la mejora de la calidad de los proyectos que se financiaban con él, al tiempo que financiaba iniciativas no elegidas por otros, porque tiene confianza en la organización.

Donde el Fondo no cuenta con tanta visibilidad es en la sede de la Cooperación Española y en los países miembros de la OEA, tanto en lo que se refiere a las representaciones de la SG/OEA como en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID.

EVALUACIÓN OPERATIVA DE LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE AECID Y LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

País/área geográfica: América Latina y el Caribe

Coste de la intervención: 2.243.151 US\$/1.689.830 € (fecha tipo de cambio 12 de junio de 2013)

Coste de la evaluación: No disponible por haber sido licitada por la CEPAL

Periodo evaluado: 2007-2009

Objetivos de la evaluación:

Determinar la relevancia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del Programa de Cooperación AECID-CEPAL 2007-2009, en relación al objetivo general, objetivos específicos y resultados esperados definidos para los Programas anuales, así como la eficiencia con que se implementaron sus actividades y productos.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

El equipo evaluador considera que el Programa ha logrado los resultados esperados y que ellos son relevantes y pertinentes para avanzar en el desarrollo con igualdad en los países de América Latina y el Caribe.

Por otra parte, el Programa da cuenta de la importancia del trabajo a escala regional: **permite generar conocimiento comparado y propositivo y a la vez impulsar políticas públicas tendentes a disminuir la desigualdad que caracteriza la región.** Pero, a la vez, requiere desarrollar mecanismos y canales que proporcionen viabilidad a la apropiación a nivel nacional y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos, que es, finalmente, una de las estrategias más relevantes de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas.

El Programa se tradujo en un apoyo relevante para que la CEPAL pudiera aportar a los países, con orientaciones que han sido claves para afrontar particularmente la crisis económica de 2009 con un menor costo social en relación a coyunturas similares ocurridas en el pasado, así como para avanzar en la visibilidad de diversas problemáticas que afectan a grandes mayorías en el ejercicio de sus derechos.

Conclusiones de la evaluación:

En primer lugar, el equipo evaluador considera que el Programa ha logrado los resultados esperados y que ellos son relevantes y pertinentes para avanzar en el desarrollo con igualdad en los países de América Latina y el Caribe. Esta adecuada ejecución se relaciona con el posicionamiento y legitimidad de la CEPAL y sus directrices entre los países de la región y la calidad de los productos y servicios que ha implementado en el marco del Programa. La implementación se ha acompañado de un diseño flexible que ha posibilitado que las actividades y productos del Programa expresen el valor agregado de la CEPAL.

A juicio del equipo evaluador, las principales debilidades se centran en la **falta de articulación y coordinación entre los componentes**, desempeñándose cada uno de ellos casi como un proyecto independiente. Se considera que de haber ocurrido mayor cooperación, articulación y sinergias entre componentes, se habrían amplificado sus resultados a nivel regional y de países. En particular, habría permitido potenciar los apoyos y asistencia técnica directa a los países. Asimismo, también habría dinamizado el proceso de transversalización de género que corresponde a directrices estratégicas de la institución y del conjunto del Sistema de las Naciones Unidas.

En este sentido, si bien la evaluación valora la flexibilidad en la planificación de las actividades y productos del Programa, revela limitaciones en el diseño original en dos sentidos: por un lado, el diseño original de las actividades fue relativamente genérico y comprobó estar algo alejado de las necesidades de los países, lo cual hizo necesario la reformulación de objetivos específicos de dos componentes a lo largo del periodo de implementación. Por otro, no es posible apreciar con claridad la teoría de cambio del Programa, más allá del apoyo al quehacer de la CEPAL. De este modo, los indicadores no fueron bien seleccionados y dificultan medir el aporte del Programa en función de sus propósitos; así también, la implementación permitió constatar la relevancia que le otorgan los países a la asistencia técnica directa para lograr la apropiación y aplicación de los conocimientos generados en el marco del Programa y para la cual no existen recursos habituales.

El Programa, entonces, se tradujo en un apoyo relevante para que la CEPAL pudiera aportar a los países, con orientaciones que han sido claves para afrontar particularmente la crisis económica de 2009 con un menor costo social en relación a coyunturas similares ocurridas en el pasado, así como para avanzar en la visibilidad de diversas problemáticas que afectan a grandes mayorías en el ejercicio de sus derechos. Queda un espacio de mejoras referido a los modos de organización y gestión institucionales que articulen el quehacer de las divisiones y las modalidades de seguimiento de las iniciativas. Es decir, recoger lo que el Programa pueda aportar a la propia institución.

Por otra parte, el Programa da cuenta de la importancia del trabajo a escala regional: **permite generar conocimiento comparado y propositivo y a la vez impulsar políticas públicas tendentes a disminuir la desigualdad que caracteriza la región.** Pero, a la vez, requiere desarrollar mecanismos y canales que viabilicen la apropiación a nivel nacional y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos, que es, finalmente, una de las estrategias más relevantes de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas. Las plataformas virtuales y la disponibilidad de estudios e información son condiciones necesarias pero no suficientes para asegurar dicha apropiación. Así, es importante observar y valorar la asistencia técnica y la gestión de alianzas con múltiples actores para complementar recursos, enriquecer propuestas y potenciar procesos de incidencia. Por ello, es relevante consolidar y formalizar las redes que el Programa ha ido generando pues ello también asegurará la sostenibilidad. Al mismo tiempo, el carácter regional del Programa facilita el debate e intercambio de experiencias lo que promueve las fortalezas de la cooperación entre países.

EVALUACIÓN DEL COMPONENTE MEDICAMENTOS DEL FONDO ESPAÑA-OPS

País/área geográfica: Subregiones de Centroamérica, Sudamérica y los países de Guatemala y El Salvador

Coste de la intervención: 2.326.000 US\$ /1.790.000 € (fecha tipo de cambio 12 de mayo de 2013)

Coste de la evaluación: 65.000 US\$/50.021,5 € (fecha de tipo de cambio 12 de mayo de 2013)

Periodo evaluado: 2008-2011

Objetivos de la evaluación:

Analizar los resultados de las actividades previstas en las intervenciones de OPS financiadas por el Fondo Español en el área de medicamentos a nivel Regional, en las subregiones (Centroamérica y Sudamérica) y los países (Guatemala y El Salvador) durante el período 2008-2010/2011.

Evaluar la ejecución de presupuestos de cada una de las propuestas en medicamentos financiadas por los POA incluidas en las diferentes líneas del plan estratégico de OPS.

Analizar la coherencia en la articulación de la colaboración entre el Fondo Español y OPS así como con otras intervenciones en marcha de la cooperación española.

Analizar el funcionamiento de la colaboración en el área de medicamentos de las Oficinas de País de la OPS y las Oficinas Técnicas de AECID.

Identificar iniciativas realizadas con otros socios en el área de medicamentos, incluidas aquellas financiadas por fondos de la Unión Europea en las zonas evaluadas. Analizar las colaboraciones existentes con las actividades financiadas por fondos españoles

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

En términos generales la ejecución es muy buena, destacando Uso Racional de Medicamentos (URM). Es mejorable la armonía en la selección de actividades por resultados y objetivos específicos del Plan Estratégico. Así como la implementación de los productos a nivel subregional y país, avances muy significativos en El Salvador. La valoración de productos por los usuarios es alta, aunque es mejorable el conocimiento de los productos, difusión e información por los usuarios.



Conclusiones de la evaluación:

La evaluación global es muy positiva. Se han planificado un gran número de actividades, la mayoría ejecutadas o en proceso de serlo, que abarcan todas las áreas de actividades en medicamentos de la OPS.

Planificación: Se ha priorizado Políticas Farmacéuticas, el número de actividades realizadas aumentó, destacando la priorización regional con menor participación subregional y país. La coordinación con otras intervenciones de la cooperación española en el área es mejorable.

Gestión: Es destacable la buena gestión de las actividades planificadas y del presupuesto, aunque existió alguna dificultad en el seguimiento de los POA. Sin embargo es destacable la gran utilidad de la existencia del PE y uso para esta evaluación. Es mejorable la coordinación OPS-AECID en el nivel subregional y país. Se han identificado otros donantes (destacando Brasil) y socios complementarios con los que podría mejorar la comunicación. El alineamiento con las prioridades de la cooperación española y con la de los países es muy bueno. La apropiación por los países y en el nivel subregional (COMISCA) explorado es alta. La armonización con otros donantes y socios es muy mejorable. Existe una buena identificación de España (y la UE) por los usuarios como actores de la cooperación en medicamentos, pero con muy escasa identificación del Fondo España-OPS.

Ejecución: En términos generales la ejecución es muy buena, destacando Uso Racional de Medicamentos (URM). Es mejorable la armonía en la selección de actividades por resultados y OE del PE. Así como la implementación de los productos a nivel subregional y país, avances muy significativos en El Salvador. La valoración de productos por los usuarios es alta, aunque es mejorable el conocimiento de los productos, difusión e información por los usuarios.

Específicas por criterio: Los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad recomendados por el CAD y adoptados por el sistema internacional de ayuda, son parámetros que permiten enjuiciar los éxitos o fracasos de la intervención, teniendo en cuenta la Declaración de París. Por tanto, considerando en conjunto estos criterios, la evaluación de las actividades del Fondo España-OPS en su componente medicamentos en el periodo evaluado es muy positiva.

EVALUACIÓN OPERATIVA INTERMEDIA DEL MODELO DE GESTIÓN DEL FONDO ESPAÑA-SICA

País/área geográfica: Global

Coste de la intervención: 14.000.000€

Coste de la evaluación: No disponible por ser evaluación licitada por el SICA

Periodo evaluado: 2010-2013

Objetivos de la evaluación:

Conocer la coherencia interna y externa del modelo de gestión y diseño del Fondo España-SICA, tanto con los criterios de la Cooperación Española como de los objetivos del Sistema de la Integración Centroamericana.

Describir cómo el modelo de gestión del Fondo España-SICA responde a los criterios y principios base de la eficacia de la ayuda. Determinar las posibilidades y limitantes que bajo estos criterios tiene el modelo de gestión del instrumento.

Conocer la eficacia y eficiencia del modelo de gestión en su segunda Fase; con el fin de determinar mejoras en cuanto la coordinación, el seguimiento y la ejecución del mismo.

Identificar los niveles de coordinación y comunicación existentes entre el Fondo España-SICA, las Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID en los países SICA, y específicamente con la Secretaría General del SICA y las demás entidades ejecutoras de proyectos apoyados por el Fondo España-SICA. Se deberán identificar, además, propuestas de fortalecimiento de los niveles de comunicación y coordinación.

Documentar buenas prácticas y extraer lecciones aprendidas para el propio SICA y la AECID en relación al Fondo como instrumento de gestión replicable, y en relación con la implementación de una tercera Fase del Fondo España-SICA.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

[Los resultados] a nivel político estratégico son satisfactorios, puesto que se alcanzaron los objetivos establecidos, especialmente el impulso de la agenda estratégica del SICA por la vía del fortalecimiento institucional, pero también se profundizó en el diálogo, en la accesibilidad al SICA y en la colaboración político-institucional, mejorando con ello los niveles de incidencia de la cooperación española en la región. Sin embargo, a nivel técnico no es posible medir objetiva ni técnicamente los avances en la cadena de resultados debido a la debilidad en el diseño de los indicadores de efecto y seguimiento, concretamente en el de la ejecución de los distintos programas apoyados.

La eficacia no es, por tanto, evaluable de manera satisfactoria, mientras que la eficiencia es media-baja, debido a los modestos niveles de ejecución financiera de los programas y su relación con los productos e insumos generados.

Conclusiones de la evaluación:

El Fondo España-SICA se ha convertido en el instrumento de cooperación más apreciado de todos cuantos operan en el ámbito regional, con un nivel de reconocimiento y una apreciación por su utilidad prácticamente unánime.

La segunda fase del Fondo registra importantes avances con respecto a la fase anterior, especialmente en lo relacionado con el diseño y la planificación de los programas, pero muestra insuficiencias en los niveles de ejecución y en los resultados. El grado de alineamiento ha sido alto, mientras que el grado de apropiación ha sido desigual y el de armonización insuficiente, siendo necesario mayores y más efectivos esfuerzos de cara a una tercera fase. El diálogo político, por su parte, se mantuvo siempre abierto, practicándose un alto nivel de interlocución entre los actores. Son actores de la dimensión política y estratégica del Fondo España SICA: la AECID y su representante, el Coordinador de la OTC de El Salvador, los rectores de la SG-SICA y el Asesor Principal del Fondo España SICA, que comparten en un espacio institucionalizado de coordinación como es el de la Comisión de Seguimiento.

Por su parte, los actores que ejecutan programas apoyados por el Fondo y el Equipo Gestor del Fondo España-SICA y que pertenecen a la segunda dimensión son las direcciones de la SG-SICA y las distintas instituciones del SICA ejecutantes de los programas, a cuya cabeza se sitúa también el Asesor Principal. La diferencia con la dimensión anterior es que en esta dimensión no se cuenta con un espacio de coordinación de todos los actores participantes, propiciándose así dinámicas que terminan por erosionar los niveles de alineamiento y apropiación que se obtienen con la puesta en marcha de la estrategia. Es más, termina desvirtuándose de alguna manera la naturaleza del Fondo y su filosofía practicada, ya que la coordinación debiera recaer sobre la SG-SICA, pero ésta no ha ejercido tradicionalmente este papel ni cuenta con las capacidades técnico-administrativas necesarias para ello.

Se podría decir que la responsabilidad de coordinación ha recaído sobre el Asesor Principal y sobre el Equipo Gestor del Fondo España SICA. Así como la labor de difusión que ha sido ejercida con profusión y con cierta eficacia por la figura del Asesor Principal del Fondo, no siendo suficiente para enfrentar procesos de cambio o renovación institucional.

Con la aplicación del esquema anterior se tiene una falta de relato compartido entre ambas dimensiones acerca del significado del Fondo España-SICA, debido a que ni la definición de la naturaleza del mismo ni los intereses específicos de los actores se encuentran lo suficientemente explícitos, razón por la cual se encuentran interpretaciones disímiles entre los informantes.

El Fondo España-SICA contribuye notablemente al fortalecimiento institucional y a la consolidación de la integración centroamericana. El instrumento parte de dos principios fundamentales: el convencimiento de que la integración regional es un instrumento de desarrollo para Centroamérica; y la idoneidad de los principios de la eficacia de la ayuda como marco de actuación. Es importante resaltar que la estrategia del modelo de gestión del Fondo España-SICA 2010-2013 ha mejorado sustancialmente en lo que respecta al diseño de los programas que componen el mismo, observándose un salto cualitativo en la definición de objetivos y resultados, así como en la planificación de sus actividades.

Este modelo cuenta con un alto grado de coherencia y pertinencia, ya que responde de forma muy adecuada a los objetivos estratégicos del SICA y se inserta en su marco institucional. Aporta respuestas a la problemática –muy consensuada por la comunidad experta y académica– de la integración centroamericana y fortalece las funciones de ejecución con el apoyo del equipo gestor.

Un elemento diferencial del Fondo España-SICA con respecto a otros instrumentos de la cooperación internacional, es su flexibilidad y capacidad de adaptación, que lo ha convertido en un instrumento mucho más idóneo y versátil para dar respuesta a las demandas de coyuntura del SICA, y cuya agenda

suele estar expuesta a la falta de definición de las prioridades. El Fondo presenta *a través de este modelo niveles altos de alineación con el SICA*, tanto en el plano estratégico como en el plano de intervención y ejecución de los programas. Por su propia naturaleza, basada en la incorporación a la estructura de la SG-SICA y por lo tanto asumiendo sus procedimientos de gestión administrativa, pero también porque sus objetivos son coincidentes con la agenda del SICA y con las agendas de las instituciones ejecutoras.

A nivel político y estratégico en el marco de la Comisión de Seguimiento, como ya hemos adelantado, la apropiación por parte de la SG-SICA ha sido muy adecuada tanto en el diálogo político como en el seguimiento institucional del proceso.

A nivel técnico y de ejecución de programas, la apropiación de los países miembros, de la SG-SICA y de las distintas instituciones del SICA apoyadas ha sido desigual, por lo que su análisis requiere matizaciones. Por un lado se tiene que una falta de apropiación de las instituciones centroamericanas que está directamente relacionada con dos aspectos: la inexistencia de una cultura, hábitos, metodologías y procedimientos administrativos en la gestión de la cooperación, generalmente reservada a unidades de ejecución específica dependientes del donante; y la débil capacidad técnica e institucional de sus órganos.

En el caso de la SG-SICA la débil apropiación en lo que se refiere a la ejecución de sus programas se puede observar en los bajos niveles de ejecución técnica y financiera, así como en la falta de iniciativa en la coordinación. La responsabilidad recae aquí en las direcciones y órganos involucrados, lastrados por una anomia institucional ampliamente documentada. La falta de definición de las prioridades y las crisis institucionales sufridas en el seno de algunos órganos y secretarías en este período completan este cuadro de debilidad. Mención aparte merecen un buen número de instituciones ejecutoras que sí han mostrado niveles adecuados de apropiación.

En el ámbito de los países miembros, ésta débil apropiación se debe a la tensión permanente que existe entre los gobiernos de los países socios y las instituciones del SICA, en particular con la SG-SICA. La creciente politización de la agenda centroamericana y la falta de definición de los países con respecto al modelo de integración y los objetivos de la misma son dos factores obstaculizadores para conseguir una mayor presencia de los países en las actividades del SICA.

Entre otros factores importantes que existen por la falta de apropiación, se menciona la disputa por los fondos de la cooperación internacional, cuya tendencia ha sido la de concentración en un marco regional que ofrece mejores expectativas de incidencia, así como la insuficiencia en los procesos de rendición de cuentas y la falta de espacios de confluencia entre los distintos actores participantes. Los niveles de armonización son insuficientes, ya que, a pesar de las oportunidades e intentos llevados a cabo, no se ha logrado conseguir ningún espacio de armonización de donantes sistémico, ni en los niveles político-estratégicos ni en los niveles de ejecución técnica de los programas.

En cuanto a los resultados de la intervención, podemos concluir que a nivel político estratégico son satisfactorios, puesto que se alcanzaron los objetivos establecidos, especialmente el impulso de la agenda estratégica del SICA por la vía del fortalecimiento institucional, pero también se profundizó en el diálogo, en la accesibilidad al SICA y en la colaboración político-institucional, mejorando con ello los niveles de incidencia de la cooperación española en la región. Sin embargo, a nivel técnico no es posible medir objetiva ni técnicamente los avances en la cadena de resultados debido a la debilidad en el diseño de los indicadores de efecto y seguimiento, concretamente en el de la ejecución de los distintos programas apoyados.

La eficacia no es, por tanto, evaluable de manera satisfactoria, mientras que la eficiencia es media-baja, debido a los modestos niveles de ejecución financiera de los programas y su relación con los productos e insumos generados. A pesar de todo, de la observación y del alto nivel de consenso existente en la percepción de los actores, podemos hablar de resultados positivos en clave de proceso. El



fortalecimiento institucional del SICA es perceptible en aspectos como el incremento de capacidades o el ascenso en los niveles de ejecución financiera, para los cuales no se cuenta con indicadores definidos que nos puedan informar expresamente.

Evidente es la alta incidencia de la estrategia del Fondo con la generación de capacidades. Además de constituirse en uno de los objetivos primordiales de la intervención, presente de forma transversal en todos los programas, su actividad en el apoyo a la dotación de recursos humanos para las estructuras de las instituciones ejecutoras es uno de sus rasgos más notables. Este apoyo es ahora mismo fundamental para la sostenibilidad del proceso y para el mantenimiento de las dinámicas más relevantes de la agenda del SICA.

El desempeño de la institucionalidad y de los mecanismos de ejecución y seguimiento del Fondo España-SICA está siendo satisfactorio en términos técnicos, administrativos y financieros. La estructura del Fondo España-SICA 2010-2013 tuvo que ejercer el liderazgo ante la falta de capacidad y de tradición de la SG-SICA. Fue capaz de poner en marcha un programa innovador y complejo, distribuyendo las responsabilidades entre los socios y ordenando, en la medida de lo posible, los distintos procesos que se han abierto. Aún cuando el desempeño del Equipo Gestor ha sido eficaz y eficiente, ejerce en solitario la labor de definición, coordinación y seguimiento de los programas apoyados, no está clara su viabilidad en una estrategia que debe tender a la transferencia de responsabilidades y atribuciones de coordinación, seguimiento y ejecución a la SG-SICA.

Finalmente, aunque el modelo de gestión del Fondo España SICA 2010-2013 se ajusta en gran medida a los lineamientos del nuevo Plan Director de la AECID 2013-2016, que confirma su apuesta por la Eficacia de la Ayuda y por el ámbito regional, la referencia del Fondo no es tanto este nuevo Plan Director como la agenda estratégica del SICA. Cabe pensar que un cambio en este principio desvirtúa el actual modelo del Fondo España-SICA, convirtiéndose así en el principal riesgo.

En síntesis, la respuesta del Fondo España-SICA es adecuada a los principios de Eficacia de la Ayuda. Se le reconoce como el mejor instrumento de cooperación regional con el SICA y ofrece los mejores resultados percibidos sobre el proceso en su conjunto, contando con margen suficiente de mejora en aquellos aspectos menos desarrollados.

EXAMEN DE MOPAN AL BANCO ASIÁTICO DE DESARROLLO (BASD)

País/área geográfica: Ámbito global del Banco, con estudios de caso en Indonesia, Pakistán y Vietnam.

Coste de la intervención: No aplica, al ser una evaluación del desempeño de la organización

Coste de la evaluación: 200.000 €

Periodo evaluado: 2012

Objetivo de la evaluación:

Brindar una instantánea de las cuatro dimensiones de la eficacia de la organización (gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento), y de los aportes a los resultados en materia de desarrollo.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

En el nivel corporativo, **los aportes del Banco a los resultados sobre el terreno son más obvios en la infraestructura.**

El informe Revisión sobre la efectividad del desarrollo (REfD) aportó **datos sólidos sobre el logro de resultados en determinadas áreas operativas (infraestructura, educación, finanzas) y mostró una mejoría de un año a otro.** Con todo, a la fecha, los informes del BASD y otros documentos brindan **pocas pruebas de haber alcanzado resultados de mayor nivel.**

El Banco está mejorando también en la calidad de los datos y los enfoques de desarrollo para capturar mejor la forma en la que los proyectos contribuyen a los resultados del sector.

Al explorar los **aportes a los resultados del desarrollo en el nivel del país, la muestra de MOPAN de tres países demostró ser demasiado limitada.**



Conclusiones de la evaluación:

Conclusiones sobre la eficacia de la organización del BASD:

Al igual que en la evaluación MOPAN de 2010, se percibe la gestión estratégica como una fortaleza. La puesta en práctica del Banco de la gestión para resultados del desarrollo es ampliamente reconocida y su empeño en este campo se ve respaldado por un fuerte liderazgo del personal directivo superior.

El BASD continuó reforzando su aplicación de la Estrategia 2020, con la articulación de las áreas centrales de especialización y los principales factores determinantes del cambio alineados con su mandato. Los donantes de MOPAN en las sedes centrales reconocieron el progreso sostenido del Banco en la aplicación de su programa de resultados y el fuerte liderazgo que brinda el personal directivo superior. Las percepciones positivas de los marcos de resultados del BASD (tanto en el nivel corporativo como del país) fueron confirmadas mediante la revisión de documentos. La revisión más reciente del marco de resultados corporativos (incluida la suma de indicadores orientados a resultados en el nivel 2) demuestra un esfuerzo intelectual honesto de incluir los resultados en el marco y, a su vez, mejorar la generación de informes corporativos. El formato de la estrategia de asociación con el país ha mejorado a través de los años, y los encuestados le adjudicaron calificaciones altas a los marcos del Banco del nivel del país y del sector. Además, las estrategias de asociación con el país están alineadas con las estrategias de desarrollo nacional y las partes interesadas encuestadas en el país elogiaron al Banco por su capacidad de responder a las prioridades centrales de desarrollo de los países miembro en desarrollo.

El enfoque del BASD al fomento de la cooperación e integración regionales apareció con fuerza en la evaluación: era el tema intersectorial que más alta calificación recibió de los encuestados y en el cual se percibió que el BASD realiza aportes significativos hacia la consecución de los resultados en el terreno.

El BASD sigue siendo valorado por ser un banco regional y desempeñar un papel fundamental en la cooperación e integración regionales. Esto resultó obvio en las percepciones de los encuestados de las mayores fortalezas del BASD, sus opiniones acerca del fomento del Banco de esta temática a través de su estrategia y operaciones, y sus aportes a los resultados sobre la cooperación y la integración en la región.

Las políticas y estrategias del Banco brindan también un sentido fuerte para alcanzar resultados en este campo. Curiosamente, no obstante, la generación de informes sobre el aporte del Banco a la cooperación e integración regionales es limitada. Esta situación debe cambiar cuando el Banco comience a informar sobre el marco de resultados revisado, que tiene nuevos indicadores de la cooperación e integración regionales. Pueden señalarse más pruebas del aporte a las dimensiones regionales en la evaluación del Departamento de Evaluación Independiente (DEI) esperada en 2014.

El avance realizado por el BASD sobre otros temas intersectoriales fue considerado en general adecuado, y se señalaron pocas áreas para debatir con los miembros de MOPAN y otras partes interesadas (como su abordaje de los derechos humanos).

Los encuestados y la revisión de documentos señalaron que el BASD ha mejorado la integración de la perspectiva de igualdad de género en sus operaciones. Los clientes fueron más positivos que otros grupos encuestados acerca del trabajo del Banco en materia de medio ambiente y buena gobernanza, que calificaron de alta. En cuanto al cambio climático, que es clave en la Estrategia 2020, se advirtieron brechas en los marcos para monitorear resultados, según los documentos revisados. El Banco informa que comenzó a trabajar en este tema de forma concertada con otros Bancos Mundiales de Desarrollo (BMD) en el año 2012.

El tema de los derechos humanos, que MOPAN incluyó como cuestión intersectorial para todos los

organismos evaluados en 2013, surgió como punto importante de debate entre los donantes de MOPAN, otras partes interesadas, y el Banco. Si bien los derechos humanos no constituyen una prioridad identificada del Banco, la revisión de ciertos documentos de política (sobre género, educación y agua) indica que el Banco reconoce implícita o explícitamente los principios de derechos humanos, ha adoptado políticas adecuadas de operación para garantizar el cumplimiento de las salvaguardias y ha institucionalizado un mecanismo para la rendición de cuentas, para los afectados por sus proyectos.

En sus operaciones, el BASD ha seguido fomentando la descentralización a las Misiones Residentes y ha logrado avances en este campo. Los encuestados desearían ver procedimientos administrativos todavía más descentralizados e integrados.

El BASD ha delegado una cantidad cada vez mayor de responsabilidad al nivel del país desde el año 2000, como la capacidad de aprobar los cambios leves a los proyectos, los proyectos de emergencia y los proyectos de asistencia técnica inferiores a los 225.000 dólares estadounidenses. Sobre la base de la información provista para esta evaluación, parece haber habido más avances en los últimos años en el programa de descentralización del Banco. La evaluación del DEI planificada para 2014 debe brindar una evaluación más en profundidad de las mejoras y de cualquier deficiencia. Será importante hacer el seguimiento dado que los encuestados del nivel del país resaltaron los procedimientos centralizados del Banco como una de sus debilidades.

En general, el BASD cuenta con sólidas políticas operativas, en especial respecto de la rendición de cuentas financiera. Aún enfrenta desafíos en la presupuestación basada en resultados y en materia de recursos humanos. Ha instrumentado políticas y sistemas de recursos humanos, pero las percepciones de los donantes apuntan a la necesidad de monitorear y optimizar las comunicaciones sobre la forma de aplicación de esas políticas y prácticas.

Se considera al BASD una organización poseedora de fuertes mecanismos de rendición de cuentas financieras (auditoría, anticorrupción y gestión del riesgo). Esto fue confirmado por las opiniones de los encuestados donantes, quienes percibieron que sus procesos de auditoría interna son firmes. Las calificaciones de las políticas y los sistemas de recursos humanos del BASD fueron adecuadas o superiores, sobre la base de la revisión de documentos. La organización cuenta con un sistema de evaluación del desempeño orientado a los resultados para evaluar el desempeño del personal (con excepción de los vicepresidentes, que son designados por el Directorio y para quienes rigen otras normas) e informar los ascensos y otras decisiones clave en materia de recursos humanos. Sin embargo, los donantes de MOPAN no saben cómo se realizan los ascensos o expresan su inquietud acerca del alcance de la transparencia de los ascensos o de los méritos en los cuales se basan. Ello sugiere que la aplicación del sistema puede ser incoherente o no muy conocida por los donantes de MOPAN.

Conclusiones sobre las pruebas de los resultados de desarrollo del BASD y la pertinencia para las partes interesadas:

En el nivel corporativo, **los aportes del Banco a los resultados sobre el terreno son más obvios en la infraestructura.** El informe Revisión sobre la efectividad del desarrollo (REfD) aportó **datos sólidos sobre el logro de resultados en determinadas áreas operativas (infraestructura, educación, finanzas) y mostró una mejoría de un año a otro.** Con todo, a la fecha, los informes del BASD y otros documentos brindan **pocas pruebas de haber alcanzado resultados de mayor nivel.** Ello debería modificarse cuando el Banco comience a presentar informes sobre su marco de resultados revisado, que incluye más indicadores orientados a los resultados.

Los donantes encuestados en la sede central y la revisión de documentos observaron los aportes del BASD al desarrollo de infraestructura. Su aporte a la cooperación intrarregional también recibió una calificación positiva de los encuestados pero no se encontraron las pruebas declaradas en la revisión de los informes del Banco ni en las evaluaciones.



El BASD ofrece amplias pruebas del logro de los resultados en el nivel 2 en la REfD. Sin embargo, es importante señalar que el tipo de resultados que respalda el Banco (p. ej., en infraestructura) muchas veces demora varios años. **El Banco está mejorando también en la calidad de los datos y los enfoques de desarrollo para capturar mejor la forma en la que los proyectos contribuyen a los resultados del sector.**

Los cambios recientes en el Marco de resultados le darán al Banco más indicadores orientados a los resultados para rastrear y deberían mejorar la generación futura de informes corporativos de resultados. No obstante, la generación de informes actual (2012) aún carece de pruebas de los aportes del Banco a los resultados y existen pocos estudios de evaluación sobre las áreas clave del sector (muchas veces con alcance subregional) que confirmen que los logros llevan a los resultados en los últimos años (desde 2008).

Al explorar los **aportes a los resultados del desarrollo en el nivel del país, la muestra de MOPAN de tres países demostró ser demasiado limitada** para emitir un dictamen del alcance del avance realizado y la naturaleza de las pruebas, en especial dado que uno de los países – Pakistán – ha atravesado una reestructuración de cartera en los últimos años.

La generación de informes sobre los resultados del BASD en los países se distribuye a través de distintos tipos de informes, pero los informes clave son el informe de validación de la revisión final de la estrategia de asociación con el país, la evaluación de desempeño de la asistencia al país, y la evaluación del desempeño de la asistencia al sector. Se realiza esta última en la etapa final de la evaluación de una estrategia de asociación con el país.

Los encuestados de los tres países muestreados les dieron calificaciones de adecuado a alto a los aportes del BASD a los resultados principales especificados en la revisión de la estrategia de asociación con el país. Sin embargo, una revisión de la generación de informes del nivel del país ofreció una imagen mixta; las pruebas de los aportes a los resultados fueron más fuertes en Vietnam que en Pakistán, por ejemplo. Es importante señalar que la revisión se concentró en la estrategia de asociación con el país finalizada y así tomó en cuenta los documentos de estrategia y los marcos de resultados que no incluyen las mejoras más recientes en la estrategia de asociación con el país.

En los tres países revisados, existe una falta de datos de referencia fiables, lo cual le dificulta al Banco definir metas realistas y alcanzables, y también calibrar el alcance de su aporte a los resultados de nivel del país. El Banco reconoce esta circunstancia como un aspecto que necesita mejora y se ha comprometido a reforzar las capacidades de monitoreo y generación de informes nacional/de los países miembro en desarrollo como parte del programa de la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD). Asimismo, se ha comprometido a mejorar el control de calidad de los marcos de resultados de los informes de finalización de proyectos y de la estrategia de asociación con el país. La mejora en estos campos puede ayudar a mejorar la credibilidad y fiabilidad de los datos informados en los niveles del país/proyecto.

Las partes interesadas encuestadas consideraron la capacidad del BASD de responder a las prioridades clave de desarrollo una de las fortalezas de la organización. Lo consideraron adecuado en los demás ámbitos de pertinencia evaluados: brindar soluciones innovadoras a los desafíos de desarrollo y adaptar su trabajo a las condiciones cambiantes en los niveles del país.

EXAMEN DE MOPAN AL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA)

País/área geográfica: Ámbito global del organismo, con estudios de caso en Etiopía, Guatemala, Indonesia, Mozambique, Pakistán y Vietnam.

Coste de la intervención: No aplica, al ser una evaluación del desempeño del organismo

Coste de la evaluación: 200.000 €

Periodo evaluado: 2012

Objetivo de la evaluación:

Brindar una instantánea de las cuatro dimensiones de la eficacia de la organización (gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento), y de los aportes a los resultados en materia de desarrollo.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Un repaso de los informes de desempeño del FIDA indica que **la organización está dando resultados en sus áreas de prioridad temática y presentando los informes correspondientes, pero su presentación de informes sobre los resultados del desarrollo de mayor nivel no incluye suficientes datos sobre sus aportes a los resultados ni al efecto.**

El FIDA ha mejorado de forma significativa su acento en los resultados en los niveles de los proyectos y del país desde la introducción de los *country strategic opportunity programmes* (COSOP) basados en resultados a fines de 2006.

Las partes interesadas encuestadas de los seis países muestreados consideran que el FIDA responde bien a las prioridades clave de desarrollo de los países y, en menor medida, adapta sus estrategias para satisfacer las cambiantes necesidades y prioridades de estos países. El FIDA recibió calificaciones dispares por su presentación de soluciones innovadoras para los desafíos que plantea el desarrollo.



Conclusiones de la evaluación:

Conclusiones sobre la eficacia de la organización del FIDA.

El FIDA se mantiene enteramente comprometido con el programa de resultados y la gestión estratégica es una de sus fortalezas. Su mandato es claro y queda correctamente expuesto en su Marco estratégico 2011-2015.

El FIDA continúa gozando de reconocimiento por su mandato claro y único, y por su compromiso para inculcar una cultura orientada a los resultados en toda la organización. De hecho, cuando se les preguntó cuáles consideraban las mayores fortalezas del FIDA, el 40% de los encuestados mencionó su mandato especializado, que se concentra casi en exclusivo en mitigar la pobreza para los pobres rurales. Los encuestados comentaron que ninguna otra institución financiera internacional tiene el mandato de centrarse en lo pobres de las zonas rurales ni en el desarrollo agrícola y rural para los pequeños agricultores en particular, lo que le da al FIDA un nicho claro en el entorno de desarrollo.

El FIDA confirmó su compromiso con el programa de resultados durante las negociaciones para su novena reposición de recursos (2013 - 2015). Como parte de las negociaciones, el FIDA se comprometió a sacar 80 millones de personas de la pobreza para el año 2015, una promesa de envergadura que exigirá nuevas herramientas y prácticas para monitorear el progreso. A tal efecto, el FIDA ha revisado su Marco de medición de resultados para integrar nuevos indicadores que hagan el seguimiento de su progreso en campos tales como el aporte a la reducción de la pobreza, la seguridad de los alimentos y la nutrición en el hogar, y el cambio climático. El FIDA planea también realizar 30 estudios de impacto durante la reposición de recursos 2013-2015.

Se advirtió que el FIDA viene integrando cada vez más las prioridades intersectoriales como género, medio ambiente y seguridad de los alimentos y nutrición en sus operaciones.

Las estrategias de país del FIDA incluyen sistemáticamente los objetivos y los enunciados de resultados relacionados con las prioridades intersectoriales pertinentes (género, medio ambiente, y seguridad de los alimentos y nutrición). Ello sugiere que se respetan las Directrices RB-COSOP (2010) del FIDA y que efectivamente se integran las prioridades intersectoriales. En los últimos tiempos, el FIDA ha intensificado sus esfuerzos de integrar las consideraciones ambientales y sobre la igualdad de géneros en sus estrategias y operaciones; por ejemplo, en el año 2012 lanzó un programa innovador Programa de adaptación para la agricultura en pequeña escala (ASAP) que brinda financiación para fomentar e integrar la adaptación al cambio climático en todas las nuevas inversiones del FIDA. Además, aprobó una nueva política sobre la igualdad de género en 2012, que ofrece una división clara de la responsabilidad para la integración de la perspectiva de género en los sistemas y las operaciones del FIDA, y existen pruebas de que sigue esta política. Aún no es posible evaluar hasta qué punto estas políticas produjeron resultados positivos en materia de desarrollo.

A pesar de que la autoridad principal responsable de la toma de decisiones permanece centralizada, el FIDA ha aumentado su presencia en el país considerablemente en los últimos años y también ha hecho cambios en sus políticas respecto de la delegación de la toma de decisiones. Algunos encuestados sienten que todavía es posible mejorar garantizando una adecuada presencia en el país.

En los últimos tiempos, el FIDA adoptó una política y estrategia sobre la presencia en el país, en la que formalmente aprobó la creación de hasta 40 oficinas de país, de las cuales ya se crearon 38. El FIDA se ha esforzado por descentralizar parte de la autoridad responsable de la toma de decisiones al nivel del país, pero sigue siendo limitada (como suele serlo en la mayoría de los IFI) y se necesita más trabajo para dar cuerpo a la delegación más sustancial de roles y responsabilidades en la organización. La evaluación de nivel corporativo de 2013 de la eficiencia institucional del FIDA advirtió que la delegación sustantiva

limitada de autoridad puede entrar en conflicto con las cambiantes necesidades comerciales vinculadas a la descentralización de la institución.

Las perspectivas de los donantes de los seis países foco sugieren que la presencia del FIDA en el país sigue siendo un factor importante para el desempeño de la organización. Frente a la pregunta de si la presencia en el país del FIDA es suficiente para mejorar el desempeño en el nivel del país, la mayoría de los donantes del país lo calificó de inadecuado o peor, mientras que la mayoría de sus socios directos calificaron a la organización de adecuada o superior. En este contexto, debe observarse que el Manual revisado para la delegación de la autoridad relativo a la delegación en el nivel de la sede central debe enmendarse y aprobarse para diciembre de 2013.

El FIDA cuenta con políticas y prácticas para la rendición de cuentas financiera, pero sus procedimientos de compras corporativas podrían ser más eficientes.

La revisión de documentos descubrió que el FIDA tiene un desempeño elevado en relación con sus procesos de auditorías internas y externas y su rendición de cuentas financiera en general. Se observa también que el FIDA es fuerte en su Política anticorrupción (2005) y sus procesos y procedimientos para tomar medidas inmediatas cuando se perciben las irregularidades. Queda margen de mejora en los procesos de compras corporativas del FIDA, que aún se perciben como engorrosos y lentos a pesar de las mejoras recientes.

El FIDA ha mejorado de forma significativa sus políticas y prácticas de gestión de los RR.HH. en los últimos años y sigue comprometido con la ejecución de reformas ambiciosas en esta materia.

El FIDA ha iniciado la reforma de sus prácticas de recursos humanos (RR.HH.) y actualmente se encuentra trabajando para mejorar varios elementos de su sistema de gestión de RR.HH., incluido el sistema de premios para el personal, el proceso de contratación, los procesos de ascensos y despidos, el sistema de rotación de personal y el respaldo para el personal ubicado en el país. Ha puesto en práctica numerosos proyectos para garantizar los niveles adecuados de remuneraciones e implantado un sistema de incentivos para el personal basados en el desempeño (p. ej., un modelo de remuneración basada en el desempeño).

La revisión de documentos advirtió que el FIDA posee un sistema de evaluación de la actuación profesional (PES) que se utiliza en todos los niveles de la organización. No obstante, algunas fuentes sugieren que este sistema aún no se aprovecha en su plenitud, que los gerentes le temen demasiado al riesgo en sus evaluaciones del desempeño y que, como consecuencia, los empleados rara vez se destacan por un desempeño sobresaliente o bajo.

El FIDA ha comenzado a introducir la presupuestación basada en los resultados en el nivel institucional pero es una labor que aún está llevándose a cabo.

En 2010, el informe de la octava reposición de recursos instó al Fondo a profundizar la aplicación de la presupuestación basada en los resultados (RBB). El presupuesto 2013 del FIDA se presenta de forma orientada a los resultados y, según su actualización del plan de reforma, los directivos, en consulta con el Directorio, se han comprometido a revisar y optimizar sus prácticas de presupuestación basada en los resultados en los próximos años. Se asigna el presupuesto a cuatro áreas comerciales (grupos) para alcanzar un conjunto de resultados operativos e institucionales muy agregados y resultados de la gestión corporativa. Si bien todos estos resultados están alineados con el mandato y las prioridades estratégicas del FIDA, los resultados del grupo se agregan a un alto nivel y existe una base limitada para la toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestarias sobre la base de los resultados esperados. El FIDA aún no presenta un sistema de registro del tiempo y contabilización de costos, que es esencial para captar de forma fiable todos los costos de todas las principales actividades comerciales que realiza el personal.



Se le reconoce al FIDA la independencia de su Oficina de evaluación y el seguimiento realizado de la información obtenida en las evaluaciones y su utilización. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) es estructuralmente independiente de la gestión del FIDA y su Director reporta directamente al Directorio. Tanto los encuestados como la revisión de documentos lo reconocieron como una clara fortaleza. Existe gran cantidad de pruebas de que las unidades responsables hacen el seguimiento de las recomendaciones de la evaluación informadas al Directorio. Se realiza el seguimiento de la instrumentación de las recomendaciones aceptadas a través del Informe del presidente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones de evaluación y las medidas adoptadas por la dirección (PRISMA), que se presenta al Directorio con una frecuencia anual. Además, varias evaluaciones del nivel corporativo de los últimos años han provocado grandes cambios en las políticas y prácticas del FIDA.

Las partes interesadas del FIDA encuestadas en 2010 y en 2013 proporcionaron calificaciones muy adecuadas sobre el desempeño del Fondo, con una leve tendencia de mejoría a través del tiempo. Las calificaciones de la encuesta en 2013 fueron un poco más positivas que en 2010 y sugieren que el FIDA ha avanzado en estos tres ámbitos: favorecer la cultura orientada a los resultados, las prácticas de gestión financiera y respaldar las propuestas de financiación concebidas por los socios directos. Estos campos recibieron la calificación de adecuados en 2010 y fuertes en 2013. Sin embargo, se requiere cierta precaución al hacer comparaciones entre 2010 y 2013 puesto que hubo cambios en los encuestados, los países y la formulación de las preguntas.

Al igual que en el año 2010, los encuestados en 2013 percibieron el mandato del FIDA y su acento corporativo en los resultados como unas de sus fortalezas. En ambos años, también percibieron la independencia de la oficina de evaluación como una de las fortalezas del FIDA. A pesar de la mayor presencia en el país desde 2010, las respuestas a la encuesta de los donantes en el país en 2013 indican que el nivel de presencia del personal en el nivel del país podría incrementarse.

Conclusiones sobre las pruebas de los resultados de desarrollo del FIDA y la pertinencia para las partes interesadas.

Las prácticas actuales de generación de informes institucionales del FIDA no permiten realizar una evaluación clara de sus aportes a los logros y efectos reales en materia de desarrollo. Sin embargo, los cambios en la novena reposición de recursos del FIDA son proclives a mejorar estas prácticas.

Los donantes de MOPAN en las sedes centrales tenían opiniones positivas acerca de los aportes del FIDA a los resultados y adjudicaron calificaciones de adecuado o fuerte en todos los aspectos evaluados.

Un repaso de los informes de desempeño del FIDA indica que **la organización está dando resultados en sus áreas de prioridad temática y presentando los informes correspondientes, pero su presentación de informes sobre los resultados del desarrollo de mayor nivel no incluye suficientes datos sobre sus aportes a los resultados ni al efecto.** Además, el FIDA no ha articulado una teoría del cambio que justifique los vínculos lógicos o causales que existen entre los resultados esperados en los distintos niveles (es decir, logros y resultados). A falta de una teoría del cambio y de datos acerca de los resultados y el efecto, es difícil apreciar su avance en pos de la consecución de los objetivos planteados en el Marco estratégico 2011-2015 del FIDA.

Habiendo dicho esto, para la 9ª reposición de recursos del FIDA, el Fondo se ha comprometido con la meta ambiciosa de sacar de la pobreza a 80 millones de personas. A los fines de monitorear su avance en este contexto, ha actualizado sustancialmente el Marco de medición de resultados de modo que plantea incluir un conjunto de indicadores en el nivel del efecto, que midan sus aportes a la reducción de la pobreza y la seguridad de los alimentos, entre otros. Por otra parte, el FIDA se ha comprometido a realizar 30 evaluaciones de impacto durante la reposición de recursos 2013-2015.

Dado que aún no se han instrumentado totalmente las prácticas de presentación de informes planificadas por el FIDA, resulta difícil apreciar los aportes de la organización a las metas y prioridades del nivel del país. La revisión de documentos y las respuestas a la encuesta sugieren que los resultados documentados de las operaciones del FIDA en los seis países revisados son dispares.

Las partes interesadas encuestadas sostienen opiniones variadas sobre el avance del FIDA en pos de sus objetivos estratégicos en el nivel del país. Entre los seis países muestreados, las partes interesadas encuestadas le otorgaron al FIDA la calificación más positiva en Vietnam, donde se calificó de fuerte en todos los campos de resultados y la más baja en Indonesia, donde se calificó de inadecuado en tres áreas de resultados² y adecuado en las otras tres.

El FIDA ha mejorado de forma significativa su acento en los resultados en los niveles de los proyectos y del país desde la introducción de los COSOP basados en resultados a fines de 2006. Sus declaraciones de resultados están evidente y explícitamente alineadas con las metas y prioridades nacionales, que fueron vistas como una fortaleza tanto por los encuestados como por la revisión de documentos. El FIDA ha estipulado revisiones anuales, revisiones de mitad de periodo y revisiones al término para las estrategias del país (además de otras prácticas de generación de informes). No obstante, aún no se realizan sistemáticamente las revisiones anuales para todos los COSOP; las de mitad de periodo suelen hacerse tardíamente y presentan una calidad heterogénea; y las revisiones al término de los COSOP aún no están incluidas sistemáticamente en todos los países. Estos factores, sumados a la falta generalizada de datos sistemáticos y creíbles acerca de los logros y resultados del proyecto, dificultan –sino imposibilitan– la obtención de una imagen completa de la naturaleza, magnitud e importancia relativa de las operaciones del FIDA en el nivel del país y el punto hasta el cual respaldan el programa de los ODM.

Las partes interesadas encuestadas de los seis países muestreados consideran que el FIDA responde bien a las prioridades clave de desarrollo de los países y, en menor medida, adapta sus estrategias para satisfacer las cambiantes necesidades y prioridades de estos países. El FIDA recibió calificaciones dispares por su presentación de soluciones innovadoras para los desafíos que plantea el desarrollo.

Los encuestados en Mozambique y Vietnam le otorgaron al FIDA calificaciones de fuerte en los tres indicadores relativos a la pertinencia. Pero recibió las calificaciones generales de país más bajas en Indonesia y Guatemala. El patrón de respuestas fue el mismo en todos los países: es decir, las calificaciones más altas en cada país fueron por la respuesta del FIDA a las prioridades del país, mientras que las más dispares fueron por el nivel de innovación aplicado a los desafíos que plantea el desarrollo.



EXAMEN DE MOPAN AL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

País/área geográfica: Ámbito global del organismo, con estudios de caso en Etiopia, Guatemala, Indonesia, Mozambique, Pakistán y Vietnam.

Coste de la intervención: No aplica, al ser una evaluación del desempeño del organismo

Coste de la evaluación: 200.000 €

Periodo evaluado: 2012

Objetivo de la evaluación:

Brindar una instantánea de las cuatro dimensiones de la eficacia de la organización (gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento), y de los aportes a los resultados en materia de desarrollo.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Los informes del desempeño corporativo del PMA aún no brindan una constancia holística del logro de resultados de la organización, porque la base empírica suele ser demasiado limitada para demostrar de forma convincente los aportes al cambio del nivel de resultados.

Tanto los encuestados como la revisión de documentos consideraron fortalezas clave la capacidad de la organización de brindar resultados inmediatos de corto plazo durante las emergencias humanitarias (es decir, distribuir alimentos a los necesitados y salvar vidas). Sin embargo, las **limitaciones en la disponibilidad de datos** actualmente restringen el grado de confianza que puede darse a las conclusiones sobre el logro de resultados y cambios estratégicos del nivel de los objetivos en toda la programación del PMA.

En el nivel del país, existen pruebas de que el PMA está alcanzando sus resultados esperados y haciendo aportes en el nivel de los resultados. A pesar de ello, ciertos factores afectan la medición de resultados del PMA en el nivel del país.

Conclusiones de la evaluación:

Conclusiones sobre Conclusiones sobre la eficacia de la organización.

Las partes interesadas encuestadas aportaron distintas ópticas sobre qué constituye el mandato central del PMA, sobre la transición reciente de la organización hacia la asistencia alimentaria, y sobre el tipo de programación en el que debería concentrarse en el futuro.

Alrededor de un cuarto de los encuestados citó el mandato de la organización y su transición estratégica a la asistencia alimentaria como ámbitos preocupantes. Si bien el mandato dual del PMA humanitario y de desarrollo se remonta a su creación en el año 1961, se considera primordialmente una organización humanitaria. Los donantes, en especial, se muestran preocupados respecto a que la transición reciente del PMA a la asistencia alimentaria pueda expandir más a la organización hacia la programación para el desarrollo y ello traiga aparejado una duplicación de roles y responsabilidades con otros organismos de las Naciones Unidas. Si bien algunos donantes en las sedes centrales sugirieron que el PMA debería concentrar casi todos sus esfuerzos en su mandato humanitario brindando asistencia durante las emergencias, algunos gobiernos receptores y organizaciones del sector sugirieron que debería reforzar su trabajo de desarrollo e intensificar sus actividades de fomento de los medios de vida y de la resistencia. Las evaluaciones destacan la necesidad de que el PMA clarifique y comunique mejor su mandato en respuesta a las inquietudes de las partes interesadas.

El PMA se ha forjado una sólida reputación por sus rápidas respuestas en caso de emergencias, y las pruebas documentadas confirman la fortaleza de sus prácticas y sistemas para lanzar y sostener las intervenciones humanitarias.

Las partes interesadas expresaron su confianza en la capacidad del PMA de brindar asistencia durante las emergencias; sus compromisos resaltaron las capacidades logísticas de la organización, la cobertura expansiva y la profunda presencia en el terreno como fortalezas de la organización. La evaluación de MOPAN descubrió que el PMA se encuentra bien posicionado para brindar asistencia en casos de emergencia y posee una fuerte ventaja comparativa en entornos humanitarios producto de numerosas fortalezas señaladas: la fuerte inversión y el enfoque del PMA en la preparación y respuesta en casos de emergencia en toda la organización, la fiabilidad de las evaluaciones de las necesidades y su empleo para informar la programación, las contundentes medidas de seguridad destinadas a proteger al personal, las prácticas eficaces de compra, las firmes estrategias de gestión del riesgo, la respuesta oportuna en caso de acontecimientos y desastres, los procedimientos armonizados con los socios de programación y el aporte activo a los planes y llamamientos humanitarios interinstitucionales.

En general, se consideró adecuado el desempeño del PMA en la instauración de los siete temas intersectoriales evaluados por MOPAN. Entre los rubros que exigen atención se encuentra la integración de la perspectiva de género en el trabajo del PMA y la necesidad de contar con directivas formales que exijan la aplicación sistemática de las normas basadas en los derechos humanos en su programación para el desarrollo.

Si bien el PMA formula una política y un plan de acción para mejorar la integración de la perspectiva de la igualdad de género tras una evaluación realizada en el año 2008, en la práctica los recursos humanos y financieros dedicados que hubo fueron insuficientes para garantizar su aplicación. Como consecuencia, existen brechas en la capacidad del personal de llevar a la práctica los proyectos de integración, y sólo unos pocos proyectos son calificados como sensibles a las cuestiones de género según el marcador de género del Comité Interinstitucional Permanente.

En su labor humanitaria, que constituye el grueso de su cartera, el PMA ha desarrollado una política, un enfoque de instrumentación, directrices y capacitación, y ha definido roles y responsabilidades sobre la



protección para garantizar la aplicación de principios y normas humanitarios. En cuanto al desarrollo, no obstante, podría fortalecerse el compromiso del PMA de integrar las normas basadas en los derechos humanos. La organización indica que su política de protección presenta normas coherentes con las de la Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas de los enfoques basados en los derechos humanos para el desarrollo, la cooperación y la programación (2003), y que su enfoque de protección y directrices son así aplicables en los entornos de desarrollo. Mientras que algunas oficinas han comenzado a tomar medidas para integrar las normas de protección en su programación para el desarrollo y han capacitado a su personal en consecuencia, el equipo de evaluación observa que no hay directivas formales que exijan a las oficinas del país integrar el enfoque de protección en su trabajo de desarrollo.

La presupuestación basada en los resultados, que continúa siendo un desafío para todas las organizaciones multilaterales, fue identificada como un aspecto que exige mejora.

La presupuestación por resultados tiene por objeto vincular los resultados esperados o logrados con las asignaciones y los desembolsos para mejorar la transparencia, la eficacia (rentabilidad de la inversión) y la rendición de cuentas con respecto a diversos programas.

El PMA actualmente presenta asignaciones y gastos por objetivo estratégico, pero aún no por logros y resultados. La organización está comprometida con la presupuestación según la ejecución informada y con la alineación total de su proceso de presupuestación y planificación según la ejecución en los próximos años. En el año 2014, el PMA exigirá que cada división o unidad articule una declaración de resultados y calcule el costo de todas las actividades colaboradoras para el plan de gestión 2014.

El PMA está comprometido con la gestión basada en los resultados y ha logrado un avance considerable en la mejora de la calidad de sus marcos e indicadores de resultados. Con todo, la organización aún no puede recopilar datos suficientes para presentar informes exhaustivos sobre estos marcos, debido a las carencias de capacidad del personal y los socios, y a los desafíos extra que se encuentran en el terreno. La creación del marco de resultados estratégicos del PMA y de los indicadores afines ha sido un proceso de aprendizaje continuo que ha obligado a las oficinas del país a realizar ajustes y adaptaciones para estar a la altura de los cambios y las nuevas exigencias. Si bien los cambios en los indicadores a través del tiempo han sido positivos, esto también ha dificultado la comparación de los datos a lo largo de los años. Además, la organización no ha podido presentar informes sobre las metas para los indicadores de logros presentados en el marco de resultados estratégicos corporativos porque las pruebas de la presentación de informes de los proyectos han sido limitadas. La organización está trabajando para abordar estas cuestiones mediante su estrategia 2012-2014 sobre monitoreo, evaluación y presentación de informes. El logro de los resultados de esta estrategia en toda la organización puede demorar cierto tiempo, en especial si se hacen más cambios en el marco de resultados y los indicadores como parte del próximo ciclo estratégico (2014-2017).

Al mismo tiempo que el PMA avanza hacia un nuevo ciclo estratégico, la transición al nuevo plan estratégico (2014-2017) probablemente traiga aparejados cambios sustanciales en los sistemas y las prácticas del PMA.

El período de transición, que necesariamente acompañará el cambio de un ciclo al siguiente, representa una oportunidad para que la organización revise y ajuste los procedimientos que van más allá de la evaluación actual de MOPAN. Por ejemplo, la evaluación organizacional rápida recientemente efectuada, el proceso continuo de gestión del cambio, y las lecciones aprendidas de la instrumentación del plan estratégico 2008-2013 han hecho al PMA consciente de las debilidades que debe afrontar.

Conclusiones sobre las pruebas de los resultados humanitarios y del desarrollo.

Los informes del desempeño corporativo del PMA aún no brindan una constancia holística del logro de

resultados de la organización, porque la base empírica suele ser demasiado limitada para demostrar de forma convincente los aportes al cambio del nivel de resultados.

Tanto los encuestados como la revisión de documentos consideraron fortalezas clave la capacidad de la organización de brindar resultados inmediatos de corto plazo durante las emergencias humanitarias (es decir, distribuir alimentos a los necesitados y salvar vidas). Sin embargo, las **limitaciones en la disponibilidad de datos** actualmente restringen el grado de confianza que puede darse a las conclusiones sobre el logro de resultados y cambios estratégicos del nivel de los objetivos en toda la programación del PMA; los desafíos en la medición y presentación de informes sobre resultados de nivel superior son comunes en las organizaciones del sistema humanitario. El informe 2012 del Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP, por su sigla en inglés) sobre el estado del sistema humanitario indicó que existen muy pocos ejemplos de evaluaciones de resultados e impactos de la asistencia humanitaria, y que las organizaciones humanitarias principalmente informan las pruebas de los resultados. Sin embargo, la prueba del PMA de resultados superiores debe mejorar en los próximos años, a medida que la organización continúe fomentando la capacidad de monitorear e informar los resultados en el terreno.

En el nivel del país, existen pruebas de que el PMA está alcanzando sus resultados esperados y haciendo aportes en el nivel de los resultados. A pesar de ello, ciertos factores afectan la medición de resultados del PMA en el nivel del país.

La revisión de documentos encontró pruebas claras del logro de los resultados esperados y algunas pruebas del aporte al logro de resultados en el nivel del país. En los cinco países muestreados, las partes interesadas encuestadas calificaron de adecuado el desempeño general del PMA en el logro de los resultados deseados.

El PMA suele operar en entornos que plantean desafíos y son muchas veces volátiles (p. ej., regiones en conflicto o devastadas por la guerra, que experimentan impactos climáticos recurrentes) donde la entrega de alimentos o artículos no alimentarios no es sencilla y donde las necesidades pueden fluctuar de forma significativa y rápida. Por ejemplo, no es extraño que la cantidad de beneficiarios dentro de una zona tratada aumente en mitad de una operación, lo que puede reducir aparentemente las pruebas de los avances anteriores. Muchos otros factores contribuyen a la complejidad del trabajo del PMA tanto en la entrega de productos y servicios como en la medición de los resultados: la proliferación de la violencia, que limita el acceso a los emplazamientos, los brotes de enfermedades, como el cólera, la incapacidad de los beneficiarios de viajar a los lugares de distribución (p. ej., la incapacidad de concurrir a la escuela), la corta duración de las operaciones del PMA, la falta de datos de referencia en caso de emergencias, la capacidad limitada de organizar a los socios para monitorear los resultados, etc. Un desafío clave para capturar los resultados así como los logros es que los alimentos, que es el principal producto básico que entrega el PMA, constituyen uno de los muchos factores que afectan la seguridad de los alimentos y el estado nutricional.

Las oficinas del país suelen disponer de recursos limitados y luchan para equilibrar el imperativo humanitario de salvar la mayor cantidad posible de vidas con la necesidad de dedicar recursos al monitoreo y la evaluación, para demostrar la eficacia de su programación. Sin embargo, para demostrar el logro de los resultados y captar financiamiento continuo, es necesario contar con una función sólida de monitoreo y evaluación en el nivel del país. A pesar de que la muestra de países revisados era muy pequeña, existen pruebas de que se están realizando proyectos en el nivel del país para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación.



EXAMEN DE MOPAN A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

País/área geográfica: Ámbito global del organismo, con estudios de caso en Etiopía, Guatemala, Indonesia, Mozambique, Pakistán y Vietnam.

Coste de la intervención: No aplica, al ser una evaluación del desempeño del organismo

Coste de la evaluación: 200.000 €

Periodo evaluado: 2012

Objetivo de la evaluación:

Brindar una instantánea de las cuatro dimensiones de la eficacia de la organización (gestión estratégica, operativa, de las relaciones y del conocimiento), y de los aportes a los resultados en materia de desarrollo.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Las limitaciones de los marcos y sistemas de la OMS para informar los resultados esperados en toda la organización convierten en un desafío entender su historial de desempeño e identificar su aporte a cada uno de sus objetivos estratégicos.

Si bien las partes interesadas ven el trabajo de la OMS pertinente para las prioridades del país, la OMS declaró un avance limitado en el logro de los resultados esperados específicos de la oficina y del país en los seis países muestreados para la evaluación.

Aunque la OMS hace un buen trabajo en el nivel del país, el punto en el cual es posible evaluar sus aportes a las prioridades y metas del nivel del país se ve limitado por el diseño de sus sistemas y herramientas de gestión basada en los resultados y por la **calidad deficiente de sus datos sobre el desempeño y relativos a los resultados.**

Conclusiones de la evaluación:

Conclusiones sobre la eficacia de la organización.

La evaluación de MOPAN presenta una instantánea de la eficacia de la organización de la OMS según las prácticas y los sistemas vigentes al momento de la evaluación.

El compromiso de la OMS con el desarrollo de la organización y su plan de reforma afín tienden a mejorar su eficacia y eficiencia, a pesar de que es demasiado pronto para evaluar los efectos del proceso.

Esta evaluación de MOPAN tuvo lugar durante las primeras etapas de la instrumentación de un programa de reforma ambicioso de la OMS. Como parte de esta reforma, la organización apunta a desarrollar un conjunto de prioridades acordadas para la salud mundial que le guiarán a lograr una mayor coherencia en la salud mundial y solucionar la falta relativa de claridad acerca de los roles y las funciones en los niveles nacional, regional y mundial. La evaluación descubrió que en este proceso ya hubo cambios positivos en los sistemas y las prácticas; algunos están en curso y otros deben comenzar aún. Está monitoreándose el programa de reforma y el Consejo recibe actualizaciones sobre su avance.

El mandato y las ventajas comparativas de la OMS brindan una buena base para su énfasis en los resultados.

La OMS está comprometida con revisar su mandato para garantizar la pertinencia constante. Juntos, el 11° Programa general de trabajo y el Plan estratégico de mitad de período 2008-2013 articulan las metas y prioridades de la organización y brindan un indicio claro de la forma en la que la OMS instrumentará el mandato durante este período. La OMS también ha mejorado considerablemente la definición y el abordaje de sus prioridades para concebir el 12° Programa general de trabajo.

Queda margen para continuar fortaleciendo las prácticas y herramientas de gestión basada en los resultados de la OMS, utilizadas para gestionar y declarar los resultados de toda la organización.

La evaluación de MOPAN descubrió que los enunciados de los resultados del Plan estratégico de mitad de período 2008-2013 etiquetaban de forma incoherente las actividades, los logros y/o los resultados. Por otra parte, el marco basado en los resultados carece de niveles de resultados entre las actividades y los logros de la organización, por un lado, y los efectos intermedios que apunta a lograr, por el otro (cadena de resultados). Esta discrepancia se filtra hasta los indicadores del desempeño más relacionados. La falta de una cadena clara de resultados creíbles de un nivel al siguiente limita la capacidad de la organización de monitorear e informar el desempeño.

La OMS se ha comprometido a fortalecer la gestión basada en los resultados en toda la organización y se encuentra trabajando para mejorar la planificación, el monitoreo y la presentación de informes en todos los niveles. El Presupuesto del programa 2014-2015 incluye un marco mejorado de resultados.

Se calificó a la OMS de inadecuada respecto de la presupuestación basada en los resultados, pero está instaurando un nuevo sistema de presupuestación basada en los resultados sobre la base de una cadena de resultados revisada, con una metodología para determinar el costo de los logros y un enfoque para evaluar el aporte. Si se pone en práctica en 2013-2014 según lo planificado, estas reformas representan pasos importantes para convertirse en una organización más orientada al desempeño y responsable.

Se felicita a la OMS por su asistencia técnica, la pericia del personal, el trabajo normativo y de establecimiento de normas, así como por sus funciones de convocatoria y normativas.



Sus operaciones de asistencia técnica y al nivel del país, la pericia del personal, y el papel normativo y de establecimiento de normas, fueron considerados fortalezas clave de la organización en la evaluación de MOPAN 2013. Ello se vio reflejado en comentarios a preguntas abiertas, en las cuales los encuestados resaltaron el respaldo de la OMS en el desarrollo de estrategias y planes de salud nacional.

Tanto en los resultados de las encuestas como en la revisión de documentos la OMS es elogiada por sus funciones de convocatoria y normativas, así como por su gestión del conocimiento en el sector de la salud.

Su función de convocatoria en la negociación de las normas y tratados de salud se identifica como faceta clave de su trabajo normativo y de establecimiento de normas. La OMS realiza varias funciones esenciales en el sector de la salud, como traducir la ciencia y las pruebas mundiales en productos a los fines de la creación de políticas en los países, coordinar la vigilancia y respuesta a las amenazas internacionales para la salud, y recopilar y difundir la mejor información disponible sobre las prácticas de salud apropiadas.

La OMS cuenta con políticas y procesos sensatos para la rendición de cuentas financieras pero aún no posee prácticas sólidas para la gestión del riesgo.

La OMS cuenta con sistemas sólidos para las auditorías internas y financieras (incluidas las de la organización), políticas sólidas anticorrupción, sistemas para las medidas inmediatas contra las irregularidades, y procesos eficaces de gestión de contratos y compras. Está trabajando en un marco común para toda la organización y en la armonización de las prácticas de gestión del riesgo.

La OMS ha fortalecido su función de evaluación pero aún debe mejorar la cobertura y la calidad de las evaluaciones.

La OMS ha invertido una cantidad considerable de recursos en este ámbito y se encuentra fortaleciendo su función de evaluación. Si bien está avanzando en cuanto a los sistemas y las prácticas, la evaluación de MOPAN descubrió que queda margen de mejora en la cobertura y calidad de las evaluaciones. Cuando se la instrumente por completo, la Política de evaluación 2012 y los procedimientos afines de control de calidad podrían ayudar a hacer frente a algunas de las debilidades observadas por la evaluación.

En aquellos contextos en los que cuenta con una programación humanitaria significativa, la OMS cumple sus responsabilidades de Director del sector y se la reconoce por respetar los principios humanitarios.

Ha mejorado su capacidad institucional respecto de la aplicación de su mandato humanitario. El Marco de respuesta ante emergencias de la OMS y la Guía del Grupo de Acción Sanitaria Mundial del Comité Interinstitucional Permanente articulan su mandato humanitario. Los encuestados sintieron que la OMS respeta de forma adecuada los principios humanitarios y mantiene un diálogo continuo sobre las políticas con los socios, acerca de la importancia de respetar los principios humanitarios al brindar asistencia en casos de emergencia. Percibieron también que la organización tiene un desempeño adecuado en la gestión del Grupo de Acción Sanitaria Mundial.

Conclusiones sobre las pruebas de los resultados de desarrollo de la OMS y la pertinencia para las partes interesadas.

Las limitaciones de los marcos y sistemas de la OMS para informar los resultados esperados en toda la organización convierten en un desafío entender su historial de desempeño e identificar su aporte a cada uno de sus objetivos estratégicos.

La evaluación observó el trabajo realizado por la OMS, bajo sus 11 objetivos estratégicos, para cumplir su mandato: “lograr que todos los pueblos alcancen el máximo nivel de salud posible”.

Las partes interesadas encuestadas consideran que la OMS está progresando en sus objetivos estratégicos de toda la organización y la revisión de documentos encontró pruebas de los avances en pos de los resultados esperados de toda la organización en algunos objetivos estratégicos. Sin embargo, los datos presentados eran en su mayoría autogenerados y no incluían aquéllos recopilados en forma sistemática ni verificados mediante una función sólida de evaluación.

A falta de una cadena de resultados clara o de una teoría del cambio, la generación de informes de toda la organización de la OMS brinda vínculos limitados entre las actividades, los logros y los resultados, y no permite realizar una evaluación de sus aportes en el nivel de los logros.

Las partes interesadas del nivel del país confirman la pertinencia del trabajo de la OMS e indican que hace aportes a su oficina y a los resultados esperados específicos del país, así como a los esfuerzos del país socio de alcanzar los ODM. No obstante, a pesar de las inversiones normativas y técnicas considerables y del respaldo dado a los países, la OMS no presenta pruebas sólidas ni una imagen clara de la naturaleza, magnitud o importancia relativa de sus aportes a los cambios en el nivel del país.

Si bien las partes interesadas ven el trabajo de la OMS pertinente para las prioridades del país, la OMS declaró un avance limitado en el logro de los resultados esperados específicos de la oficina y del país en los seis países muestreados para la evaluación.

Aunque la OMS hace un buen trabajo en el nivel del país, el punto al cual es posible evaluar sus aportes a las prioridades y metas del nivel del país se ve limitado por el diseño de sus sistemas y herramientas de gestión basada en los resultados y por la calidad deficiente de sus datos sobre el desempeño y relativos a los resultados. La revisión de documentos encontró una información limitada sobre el desempeño que permitiera entender el historial de desempeño de la OMS en los seis países muestreados para la evaluación.

Es difícil comprender de qué forma las intervenciones de la OMS en cada país contribuyen a alcanzar las metas y prioridades nacionales, puesto que existe una cadena de resultados nítidamente articulada. De hecho, existe un gran descontento entre las metas y prioridades nacionales incluidas en el NHPSP, las prioridades estratégicas y las intervenciones en la estrategia de cooperación del país, los OWER del plan estratégico de medio plazo y los planes de trabajo del país de la OMS.

La OMS presenta datos coherentes sobre los indicadores del desempeño en todos los presupuestos del programa, pero la fiabilidad de los datos se ve afectada por la falta de fuentes independientes y externas, como las evaluaciones.

El sistema de medición del desempeño de la OMS depende casi en forma exclusiva de los datos informados por la propia organización desde las oficinas del país. La evaluación de MOPAN descubrió unas pocas evaluaciones independientes que podrían validar los resultados informados alcanzados; las evaluaciones realizadas fueron en campos muy específicos y técnicos, no pertinentes para esta evaluación. La presentación de informes sobre el progreso de la OMS en materia de resultados esperados en toda la organización se beneficiaría de la información sobre el desempeño provista por evaluaciones independientes de sectores, objetivos estratégicos, temas específicos y/o regiones.

EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA EN EL ÁMBITO MULTILATERAL

País/área geográfica: Global

Coste de la intervención: No aplica porque es la evaluación de una estrategia.

Coste de la evaluación: Evaluación ejecutada internamente con el apoyo puntual de consultores externos

Periodo evaluado: 2009-2011

Objetivo de la evaluación:

El objetivo general de esta evaluación se concretó en identificar y valorar los procesos estratégicos fundamentales que configuraban el trabajo en el ámbito multilateral a partir del análisis e identificación de los patrones de comportamiento que se han seguido desde su puesta en marcha, con la doble finalidad de: por un lado, contar con un elemento de referencia sobre la idoneidad de la Estrategia Multilateral y por otro, establecer una valoración global en términos de realizaciones y logros que condujera a su reformulación y actualización.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Los MAE, que han materializado un gran esfuerzo de diseño y conceptualización, han servido para lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, así como para contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España como donante dentro de los diferentes organismos. Sin embargo, en su proceso de implementación, seguimiento y evaluación, **los MAE no han servido ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación**, debido a que no se han cumplido los plazos para los desembolsos y, en ocasiones, no se ha desembolsado lo comprometido, **ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados.**

En el compromiso de España con la cooperación multilateral, a pesar de que ha sido una de las principales preocupaciones durante el periodo analizado, **no parece haberse alcanzado todavía la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno.** Concretamente, a la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España.

Respecto al impulso del acceso de personal español a los OMUDE, **se constata la ausencia de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global y la evolución periódica de los recursos humanos españoles en el sistema de cooperación internacional.**

Conclusiones de la evaluación:

La Cooperación Española ha asumido desde 2005 una decisión estratégica a favor de la cooperación multilateral, con la aspiración de que fuera coherente con los objetivos y principios que rigen la cooperación para el desarrollo de España en un sentido amplio y de que se convirtiera en parte esencial de la misma. Sin embargo, y a pesar de los documentos programáticos y avances operativos de los últimos años, las acciones que se han ido adoptando no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos que deben ser soporte imprescindible para avanzar con pasos firmes en esta materia.

La práctica totalidad de los actores entrevistados durante el proceso de evaluación han coincidido en que la cooperación multilateral es una parte relevante de la cooperación para el desarrollo española que debe mantenerse y reforzarse. La selección de esta modalidad responde a diferentes razones, unas de carácter más político, como el logro de visibilidad y presencia en foros internacionales relevantes, y otras relacionadas con la posibilidad de tener una mayor eficacia o de trabajar en ámbitos en los que España se encuentra en una posición más débil. Por ello, esta modalidad no debe limitarse al acompañamiento de la política de cooperación bilateral ni debe utilizarse únicamente como una vía para el aumento de la AOD, sino que debe tener sus objetivos propios, vinculados claramente con su valor agregado y con la participación de España en la gobernanza del sistema multilateral. A pesar de esto, la modalidad de cooperación multilateral, no ha sido explicada suficientemente a los actores de la Cooperación Española, lo que ha derivado en una evidente ausencia de conocimiento, comprensión y adhesión a la misma como parte esencial de la Cooperación Española.

Uno de los grandes debates que, tanto en España como en los restantes países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los propios OMUDE continúa presente y activo, es la discusión sobre la financiación regular (*core funding*) frente a la financiación no regular (*non-core funding*). El énfasis tradicional de la Cooperación Española en la financiación no regular ha llevado al CAD a emitir distintas recomendaciones en este sentido, sobre la necesidad de incrementar su porcentaje de financiación regular, ya que, en opinión de este organismo, la financiación no regular contribuye tanto a la fragmentación como a la incoherencia del sistema multilateral de desarrollo en su conjunto. Es importante señalar que en la Cooperación Española se ha observado, en los últimos años, una cierta tendencia a suavizar el peso de esta modalidad de financiación.

En la misma línea, una preocupación constante de los actores de la Cooperación Española respecto a la modalidad multilateral española gira en torno a cómo se podría optimizar la relación de los fondos regulares y no regulares. La decisión sobre el peso que deben tener las diferentes vías de canalización de recursos (regular y no regular) no ha sido objeto de una reflexión suficiente que haya permitido contribuir a la clarificación del perfil que España quiere asumir como donante multilateral. Esta decisión tiene consecuencias a la hora de articular la estructura y procesos que deben sustentar los esfuerzos multilaterales.

Respecto a la estructura, aunque se han producido avances en lo relativo a la arquitectura institucional y distribución competencial de los asuntos relativos a la cooperación multilateral para el desarrollo, estos no han sido suficientes para sustentar el trabajo en este ámbito, ni han estado enmarcados en apuestas estratégicas claras. Los recursos humanos del sistema (en volumen, niveles de rotación, etc.), tanto en sede como en el exterior, no han estado a la altura del incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) multilateral española ni de los retos planteados por el sistema multilateral.

A lo largo de estos años la acción multilateral promovida por la Cooperación Española se ha alineado con la prioridad de impulsar la reforma del sistema de desarrollo de NNUU. Esto se concretó con el lanzamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en 2006, el impulso a la iniciativa *Delivering as One* (DaO) en 2008 y el respaldo a la creación de la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) en 2010. Tanto los

esfuerzos de la Cooperación Española para respaldar estas iniciativas, como los resultados globales de las mismas, tienen todavía un amplio margen de mejora.

A partir del año 2009 la Cooperación Española promovió la puesta en marcha de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) plurianuales con ciertos OMUDE. **Estos MAE, que han materializado un gran esfuerzo de diseño y conceptualización, han servido para lograr una mayor armonización con la planificación del organismo, así como para contribuir en el desarrollo de un perfil multilateral más consolidado de España como donante dentro de los diferentes organismos. Sin embargo, en su proceso de implementación, seguimiento y evaluación, los MAE no han servido ni para garantizar la previsibilidad incluida en la planificación, debido a que no se han cumplido los plazos para los desembolsos y, en ocasiones, no se ha desembolsado lo comprometido, ni tampoco para el seguimiento de sus marcos de resultados.**

La Cooperación Española no ha aprovechado suficientemente los esfuerzos que ha realizado para el fortalecimiento de la función evaluadora del sistema de desarrollo de NNUU en aras de su propia mejora y aprendizaje ni ha llevado a cabo todavía un ejercicio de reflexión sobre la forma más adecuada de realizar el seguimiento y evaluación del ámbito multilateral, lo que le permitiría dotarse de una apuesta estratégica propia de acuerdo a las orientaciones de los distintos planes directores.

El compromiso de España con la cooperación multilateral para el desarrollo se ha materializado, además de en un mayor esfuerzo en sus contribuciones económicas (atenuado en la actualidad en el contexto de la crisis económica), en una evolución positiva en su perfil internacional como donante. Sin embargo, ha faltado una reflexión sistemática y basada en evidencias con el fin de potenciar las complementariedades y aprovechar las sinergias en la línea de reforzar y consolidar el perfil de la Cooperación Española como actor clave en el ámbito de la cooperación multilateral para el desarrollo. En esta misma línea, la articulación de los procesos de consulta entre los diferentes actores con el fin de generar una posición clara y consensuada en los debates internacionales se ha revelado durante el periodo evaluado como una tarea pendiente. **A pesar de que ha sido una de las principales preocupaciones de la Cooperación Española durante el periodo analizado, no parece haberse alcanzado todavía la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral en el terreno. Concretamente, a la fecha de cierre de esta evaluación todavía no se cuenta con información y evidencias suficientes que permitan valorar hasta qué punto los MAP han ayudado a moldear la complementariedad y sinergias entre la cooperación bilateral y la cooperación multilateral de España.**

Aunque en el ámbito de la cooperación internacional ha venido consolidándose desde hace tiempo un concepto de rendición de cuentas que abarca, tanto el control financiero como la información sobre los avances en el logro de resultados, todavía esta ampliación del concepto no se ha incorporado suficientemente a la cooperación multilateral para el desarrollo española. Las iniciativas desarrolladas en materia de rendición de cuentas, aunque han supuesto avances positivos, han resultado ser más actividades puntuales que elementos configuradores de una estrategia global de comunicación y rendición de cuentas en materia de cooperación para el desarrollo multilateral, con la que la Cooperación Española todavía no cuenta.

Respecto al impulso del acceso de personal español a los OMUDE y su promoción dentro de los mismos, el elemento que subyace en todo el análisis realizado es la ausencia de una propuesta estratégica suficientemente coherente, coordinada y consensuada que permita sustentar las diferentes actuaciones en esta materia. **Se constata la ausencia de un sistema de información completo en la Cooperación Española que permita conocer la situación global y la evolución periódica de los recursos humanos españoles en el sistema de cooperación internacional.**

Los esfuerzos en materia de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación al desarrollo multilateral han experimentado algunos avances en los últimos años. Sin embargo, estos han sido irregulares y sobre la base más de esfuerzos puntuales que de una apuesta estratégica y estructurada. Asimismo, no han estado debidamente sustentados en una estructura orgánica y funcional estable y robusta, ni en un sistema de información y gestión del conocimiento suficientemente estructurado, del que todavía se carece.

A pesar de que se han desarrollado prácticas para mejorar la coordinación, no se identifica, sobre todo en los niveles más operativos, la existencia de una estructura clara de coordinación, que contemple la multiplicidad y multidireccionalidad de las relaciones entre actores y que garantice una buena transmisión, gestión y uso de la información para sustentar el trabajo que se desarrolla en el ámbito multilateral. Ahora bien, los esfuerzos individuales y mecanismos informales desarrollados en el seno de los departamentos implicados han suplido, en ocasiones, las carencias derivadas de la ausencia de esta estructura.

Desde sede no se ha articulado una definición clara de atribuciones de las OTC que: especifique sus funciones y tareas en el ámbito multilateral y en relación con los OMUDE en el terreno; provea de información sobre la cooperación multilateral española en su ámbito geográfico, así como sobre los mensajes que deben transmitir; y establezca un mecanismo para transmitir información y mensajes a sede, así como para recibir retroalimentación de los procesos de comunicación iniciados.

A pesar de que, en los últimos años, se han realizado esfuerzos de concentración de la cooperación para el desarrollo multilateral que han derivado en una reducción del número de organismos y fondos a los que contribuye la Cooperación Española, no siempre se ha dado una programación estratégica y planificada de las contribuciones. Esto se ha debido, entre otros aspectos, a la falta de claridad de los objetivos estratégicos, a la variedad de ciclos temporales de programación de los organismos, a las limitadas capacidades de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española y, en menor medida, a la paulatina disminución de los fondos asignados que, en ocasiones, no ha permitido cumplir con los compromisos adquiridos. A esto se añade que no se han operativizado los criterios que deberían sustentar la toma de decisiones, ni se han transmitido adecuadamente las evidencias y argumentos empleados.

La evolución de la AOD desde la aprobación de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo ha permitido constatar una adecuación de las contribuciones, en términos globales, a las prioridades sectoriales recogidas en los diferentes documentos de programación global. Sin embargo, la propuesta de organismos multilaterales prioritarios incluida en la Estrategia Multilateral resulta excesivamente amplia y, por otro lado, se han financiado otros organismos e iniciativas no contempladas inicialmente. Respecto al destino geográfico, aunque las orientaciones generales se han cumplido, destaca el peso significativo que ha tenido la cooperación multilateral en África Subsahariana y las distintas regiones de Asia, frente a un mayor peso de la modalidad multilateral en algunos países de América Latina y El Caribe.



EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA DE LA AECID

País/área geográfica: Global
Coste de la intervención: 287.128.000€ (presupuesto gestionado con enfoque programático)
Coste de la evaluación: 102.934€
Periodo evaluado: 2005-2010

Objetivos de la evaluación:

El aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID.

Identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática; ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Dentro de la AECID, **la cantidad presupuestaria dedicada al enfoque basado en programas (EBP)** (según el criterio del indicador número 9 de la Declaración de París diseñado para medir el uso del EBP) **ha aumentado en valores absolutos durante el periodo de estudio**. No obstante, no ha alcanzado las metas planificadas. AECID es prácticamente el actor de la Cooperación Española que más ha apostado por la Ayuda Programática en el periodo considerado. La senda de crecimiento se ha estancado en 2009, debido principalmente a restricciones presupuestarias y también a las capacidades técnicas de sus recursos humanos.

La calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación (2005-2010). La Unidad de Ayuda Programática (UAP) ha ocupado durante ese proceso un papel muy positivo, a pesar de sus escasos recursos y de la indefinición existente con respecto a sus competencias. No obstante, **muchas operaciones no contaban con la documentación considerada imprescindible**. No se detecta que exista un estándar definido que determine el nivel de calidad exigible en las operaciones de AP.

El proceso de reforma de la AECID ha incorporado algunos elementos que contribuyen a impulsar el EBP (creación de la DGCSYM y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan **deficiencias en la articulación** de estas instancias.

Algunos **enfoques transversales** prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como el enfoque de género y medioambiente **no están contemplados suficientemente** en la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación ni presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas.

De los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso, destacan: **la promoción del liderazgo de los países socios, la focalización el diálogo de políticas sectoriales cambiando la dinámica propia de diálogo entre socios y la disminución de los costes de transacción para los socios**.

Conclusiones de la evaluación:

Estas conclusiones se han agrupado en torno a las preguntas que han servido como guía para ordenar toda la indagación efectuada.

PE 1 ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?

- La calidad de la programación AECID en relación al grado de integración del Enfoque Programático es aún insuficiente. El marco de programación global (SECI/DGPOLDE – AECID) no está suficientemente integrado en clave de ayuda programática con baterías de indicadores suficientemente alineadas.
- La Ayuda Programática está infrarrepresentada en el marco de programación AECID (por su novedad, por confusiones conceptuales, por una insuficiente apuesta por parte del equipo directivo, etc.), tanto en monto, como en alcance estratégico. No hay una “hoja de ruta para la inserción del Enfoque Programático” estructurada e inserta de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del Contrato de Gestión de AECID (CG AECID). El CG AECID en su concepción actual no necesariamente puede actuar como “palanca” para introducir el EBP en la AECID.
- Sin embargo el esfuerzo en adaptación a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID, que supone una nueva “manera de hacer”, pasan por la Ayuda Programática. De manera que estamos ante la paradoja de que el Enfoque Programático que podría ser de facto uno de los “motores” para dinamizar la aplicación de la agenda de la eficacia de la Ayuda, está ausente en tanto enfoque prácticamente del CG AECID quedando reducido su presencia a medidas dispersas y por tanto su alcance a un conjunto muy limitado de operaciones por un monto modesto y a una unidad (UAP) sobre la que descansa “todo lo relacionado con la AP”.
- Los MAP son escenarios estratégicos que a nivel país facilitan avanzar hacia una mayor coherencia y complementariedad de la cooperación AECID. Los Marco de Asociación País (MAP) tienen una base conceptual por completo sinérgica y alineada con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Los MAP constituyen pues un elemento clave para impulsar el EBP en la actuación de la AECID. Pero los MAP siendo condición necesaria no lo es suficiente para la integración del EBP y para optimizar el esfuerzo de complementariedad en clave programática.
- Ha habido avances en materia de complementariedad (i.e. Planes de actuación sectorial-PAS- y Grupos Ampliados País). Pero aun no se han institucionalizado suficientemente los protocolos y procesos que aseguren dicha articulación y las sinergias necesarias entre distintas unidades e instrumentos de la AECID. Y esta institucionalización resulta clave para incorporar de forma efectiva la Ayuda Programática en el ciclo de programación AECID. El desarrollo de protocolos de articulación ha sido desigual. Destaca el desarrollado para incorporar el EBP en el FCAS constatándose el potencial para utilizar este fondo en clave programática. FONPRODE y las operaciones de Canje de Deuda representan una oportunidad para la incorporación decidida del EBP en la AECID, aunque hasta la fecha no se han desarrollado protocolos específicos para asegurar la complementariedad (bien es cierto que el reglamento FONPRODE no fue aprobado hasta febrero 2011). El diseño de protocolos y mecanismos de complementariedad con el Dpto. ONGD es aun embrionario.
- En el “imaginario colectivo” AECID (y por tanto en su marco de planificación principal que es el Contrato de Gestión) el EBP o Ayuda Programática se asocia principalmente con los principios de Alineamiento y Asociación para el Desarrollo, si bien la Declaración de París se remite al EBP en el indicador 9, situado en el apartado de Armonización. Los mayores esfuerzos de programación AECID en clave de ayuda programática en el CG AECID se relacionan por tanto con el alineamiento (objetivo

estratégico 2.2. CG AECID 2009-2010) y el principio del III PD de asociación (con los países socios) para el desarrollo (objetivo estratégico 3.2 CG AECID 2009-2010).

- EL EBP o Ayuda Programática no se menciona explícitamente en los objetivos y actuaciones del CG AECID referentes al principio de Armonización. El EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la armonización; al ser genéricos los indicadores, los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización que no garantizan avances en la incorporación del EBP /Ayuda Programática.

- La AECID está presente a través de la UAP en los espacios de armonización y orientación estratégica sobre AP (Grupo Técnico AP Bruselas, CAD/OCDE) y tiene un posicionamiento en relación al Apoyo Presupuestario robusta y coherente con el III Plan Director de la Cooperación Española. Aunque esta posición no está aun institucionalizada se puede constituir de facto en una base sólida para la necesaria elaboración de una estrategia integral AECID para la incorporación del EBP.

PE 2 PERTINENCIA (nivel micro): Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010

- El portafolio de operaciones AP de la AECID en el periodo 2005-2010 es coherente con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II PD y III PD. Se constata que resulta factible adoptar el EBP para la cooperación AECID en los países de renta media (en ALC, tanto con la Comisión Europea –en particular con los países focales de la ayuda UE a partir de 2014 que también son prioritarios para la Cooperación Española— y otros EEMM, como son el BID e instituciones de NNUU (PNUD, OPS, UNFPA, etc.).

- Algunos enfoques transversales prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como el enfoque de género y medioambiente no están contemplados suficientemente en la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación ni presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas lo que reduce el nivel de coherencia de la Ayuda AP.

- El proceso de Programación Operativa lanzado por AECID en 2010 representa una oportunidad de alto valor para lograr profundizar en la adopción del EBP con parámetros de calidad y eficacia razonables. Se constata la positiva evolución experimentada de los DEP a los MAP, encontrándose una distribución reciente de presupuesto por instrumentos previamente a la Programación Operativa (en gran parte del periodo de estudio no ha sido así).

- El grado de articulación entre la Programación Operativa de las Direcciones Geográficas, DCGSO y OTC es aún incipiente aunque existe un potencial de simplificación de decisiones y aumento de la previsibilidad de los compromisos financieros en el caso de que las decisiones adoptadas en la programación operativa OTC fueran vinculantes. La adopción de un enfoque “reduccionista” de incorporación del EBP ha llevado a que el grado de articulación y complementariedad entre instrumentos en torno a las operaciones AP sea aún insuficiente siendo especialmente sensible lo referido a las ONGD.

- Las operaciones AP AECID del periodo considerado presentan un perfil de cumplimiento del principio de Alineamiento positivo en tanto que en todos los casos estaban focalizadas a apoyar políticas públicas prioritarias de los países socios. Sin embargo predominan en las operaciones AP AECID las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contiene un vector de previsibilidad en la disponibilidad y compromiso de fondos suficiente aún. La calidad de las operaciones AP AECID en términos de Armonización ha mejorado progresivamente, contemplando en los MdE de forma cada vez más clara la distribución de roles y tareas entre los socios donantes.

- Se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país (hablar de “idoneidad” es excesivo habida cuenta de que prácticamente en ningún caso se ha realizado

ex-ante un análisis de alternativas).

- En términos generales podemos decir que en lo referente al apoyo a operaciones de Ayuda Programática particulares se ha configurado una “senda de aprendizaje” lógica. Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a Ayuda Programática, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite una proactividad y liderazgo mayores en el uso de la AP (falta por tanto como venimos diciendo a lo largo de este estudio, un plan para la incorporación del EBP que incluya una “estrategia institucional técnica en materia de AP” que permita optimizar la toma de decisiones sobre los instrumentos más apropiados en cada caso y marcar posiciones técnicas y políticas).
- La calidad en el diseño de las operaciones AP ha mejorado progresivamente a lo largo del periodo de estudio 2005-2010. Sin embargo un número significativo de las operaciones AP impulsadas entre 2005-2010 no contaban con identificaciones sólidas (insuficiente o inexistente análisis de riesgos, insuficiente o inexistente análisis de las capacidades AECID para entrar en las operaciones AP) habiéndose constatado sobre el terreno una insuficiente apropiación de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación. La fase de identificación descansa en muchos casos en los MdE (que en muchos de los casos son robustos en tanto participan donantes con larga experiencia con fondos canasta, apoyo presupuestario, etc.). No se observa una sistematización suficiente de protocolos y procesos referidos a la fase de identificación de operaciones AP.
- Se observa un grado de coordinación OTC-Embajadas productivo y cercano lo que ha permitido definir posiciones políticas y técnicas en la fase de identificación de las operaciones AP analizadas.

PE 3 EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?

- La calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación (2005-2010). La UAP ha ocupado durante ese proceso un papel muy positivo, a pesar de sus escasos recursos y de la indefinición existente con respecto a sus competencias. No obstante, muchas operaciones no contaban con la documentación considerada imprescindible. No se detecta que exista un estándar definido que determine el nivel de calidad exigible en las operaciones de AP.
- La “Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación” ha contribuido a mejorar la gestión de las operaciones AP, aunque sus efectos no son perceptibles durante todo el periodo analizado por esta evaluación, ya que fue publicada en 2008. En La Guía apenas se incluyen orientaciones sobre las fases de seguimiento/ desembolso y evaluación, ya que está concebida para la “puesta en marcha” de operaciones. En cualquier caso, muchas operaciones no cuentan con la documentación sugerida en la Guía, especialmente con documentos de formulación.
- Algunos contenidos de los documentos que aparecen en la Guía resultan redundantes y su utilidad para la gestión es discutible. Las capacidades de los recursos disponibles en las OTC parecen poco adecuadas para cumplimentar los documentos solicitados.
- La previsibilidad de los desembolsos asociados a las operaciones AP no se cumple en buena parte de los casos analizados. Aunque se ha avanzado en el establecimiento de procedimientos administrativos (Real Decreto 794/2010, de 16 de junio) que, en principio, parecen más adaptados a los requisitos de las operaciones AP, el cumplimiento con los compromisos de desembolso no queda garantizado.
- La mayoría de los desembolsos se realiza dentro del año previsto, aunque soportado por dossiers de pago no suficientemente robustos. La calidad de los procesos de justificación de operaciones AP es muy variable, pero en general es deficiente.

- No se ha identificado ningún procedimiento sistematizado de valoración de la calidad de los documentos de justificación de operaciones AP.

PE 4 EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?

- Los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP no están suficientemente sistematizados y la información se encuentra dispersa y sin que se detecte un criterio único de ordenación. No se dispone de un protocolo que indique los momentos en los que la coordinación debe realizarse y las funciones que competen a cada una de las unidades involucradas en el ciclo de gestión de la Ayuda Programática.

- El proceso de reforma de la AECID ha incorporado algunos elementos que contribuyen a impulsar el EBP (creación de la DGCSYM y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan deficiencias entre la articulación de estas instancias. No se encuentran reguladas las funciones que deben cumplir las diferentes unidades en la gestión de la AP. El peso de las orientaciones geográficas sigue siendo el más importante durante todo el periodo analizado, mientras que existen incertidumbres sobre las funciones que debe asumir la DGCSYM. Estas incertidumbres se detectan claramente en el caso del papel que la UAP debe cumplir en la gestión de operaciones AP. Se han efectuado algunas experiencias interesantes de coordinación entre unidades de AECID que contribuyen a promover la incorporación del Enfoque Programático (Grupo Técnico de Eficacia y Calidad, equipos país ampliados).

- Las capacidades instaladas en la DGCSYM resultan, en general, insuficientes para garantizar un asesoramiento adecuado a todas las operaciones de AP puestas en marcha. Esta constatación es especialmente significativa en el caso de la UAP. A pesar de esa evidencia, hay que reconocer que la UAP ha participado de manera muy positiva en buena parte de las operaciones AP puestas en marcha durante el periodo analizado.

- No se ha establecido con claridad en qué momentos de la gestión de la AP debe garantizarse una participación de las diferentes unidades de la DGCSYM y, tampoco, está claro el carácter de esa participación (asesoría a petición de las Direcciones Geográficas, OTC, supervisión obligatoria, etc.).

- Las capacidades instaladas en las Direcciones Geográficas y en las OTC resultan, en términos generales, insuficientes para una implantación efectiva del Enfoque Programático y para la gestión eficaz de las operaciones de AP.

- Las funciones y competencias de la UAP no están claramente definidas y su ubicación en la estructura de la AECID genera incertidumbres a la hora de liderar la gestión de las operaciones AP y resulta inadecuada para promover la incorporación del Enfoque Programático en la institución.

PE 5 EFICACIA: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?

- Los marcos de compromiso de la AECID con los países socios han aumentado de manera general durante el periodo de estudio. Tanto la introducción progresiva de los MAP como los ejercicios de Programación Operativa que comenzaron en 2009 han supuesto una mejora al respecto, aumentando al menos indicativamente la previsibilidad en los compromisos (presupuestarios y sectoriales, de manera más alineada con las prioridades nacionales).

- Por el momento la contribución de la Ayuda Programática a la hora de aumentar la previsibilidad macro de la propia AECID es aún reducida.

- Se ha registrado un incremento razonable de la AOD canalizada a través de la Ayuda Programática,

aunque relativamente lejos todavía de las metas fijadas en el III PD. AECID es prácticamente el actor de la Cooperación Española que más ha apostado por la Ayuda Programática en el periodo considerado. La senda de crecimiento se ha estancado en 2009, debido principalmente a restricciones presupuestarias y también a las capacidades técnicas de sus recursos humanos.

- Los indicadores incorporados en el III Plan Director y el Contrato de Gestión AECID no constituyen así mismo incentivos orientados a la calidad de las operaciones, sino más bien al volumen financiero. Se evidencia la utilización de los instrumentos, pero no así una senda de cambio hacia el Enfoque Basado en Programas. (ver conclusiones PE1 acerca del sobredimensionamiento de las metas).
- Existen más operaciones de las actualmente contabilizadas, que están siendo apoyadas desde AECID que cumplen los principales criterios del Enfoque Programático. De manera análoga, hay operaciones que aunque no cumplan con los cuatro criterios del CAD para ser consideradas operaciones EBP, pueden ser conceptualizadas como ayuda programática en un proceso dinámico en su cumplimiento, siempre y cuando sean utilizadas con un horizonte de extensión progresiva del Enfoque basado en Programas.
- La práctica totalidad de los avances reportados en el informe de desempeño del CG AECID referidos al Alineamiento y Armonización confirman la estrecha correlación de facto entre el EBP y la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la AECID
- Sin embargo, el alcance de los indicadores comprometidos en el CG AECID no parece claramente asumido por las unidades geográficas, reflejándose interpretaciones dispares respecto a indicadores comunes.
- El cumplimiento de las metas relacionadas con la Ayuda Programática en el CG AECID son insuficientes para avanzar al ritmo necesario en la incorporación del EBP y correlativamente hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de Accra.

PE 6 IMPACTO: ¿Cuál es la contribución de la Ayuda Programática AECID para la Cooperación Española y los países socios?

- De manera global, los indicadores de alineamiento y (en menor medida) los de armonización referidos a la totalidad de la CE durante el periodo 2005-2010 han seguido una evolución creciente (Evaluación CAD 2007 y 2010; y seguimiento de la implementación de la DP). Esto ha permitido a la CE y a la AECID, ser considerada como una cooperación más moderna en línea con la Agenda de Eficacia de la Ayuda impulsada internacionalmente.
- Dentro de la AECID, la cantidad presupuestaria dedicada al EBP (según el criterio del indicador número 9 de la Declaración de París diseñado para medir el uso del EBP) ha aumentado en valores absolutos durante el periodo de estudio. No obstante, no ha alcanzado las metas planificadas. La cantidad de AOD calificada como EBP en el periodo de estudio ha crecido dentro de la AECID, pero no lo ha hecho proporcionalmente dentro del conjunto de la CE.
- Como enfoque, el EBP puede ser una oportunidad para catalizar y ordenar procesos en curso relacionados con la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda conforme a la DP. De esta manera, lo más importante no sería aumentar el número de operaciones de AP sino implantar un Enfoque Programático en la lógica de planificación estratégica de la AECID.
- De los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso, destacan: la promoción del liderazgo de los países socios, la focalización el diálogo de políticas sectoriales cambiando la dinámica propia de diálogo entre socios y la disminución de los costes de transacción para los socios.

PE 7 SOSTENIBILIDAD: ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?

- Existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje del Enfoque Programático en la actuación de la AECID (Contrato de Gestión, PAS, MAP, programación operativa, DGCSYM, UAP, UPC, etc.), pero se detectan claras incertidumbres en relación a su perdurabilidad. Esas incertidumbres son de carácter externo a la propia AECID (insuficiente consenso y desconocimiento entre los actores de la Cooperación Española con respecto al Enfoque, relativa desconexión entre los niveles de decisión político y técnico), pero también de carácter interno (falta de liderazgo en el seno de la institución para la incorporación del Enfoque, procedimientos poco claros para la gestión de la AP, escasas capacidades instaladas, etc.).
- Se constata un incremento de los recursos materiales destinados a operaciones AP durante el periodo analizado, aunque ese incremento no se encuentra vinculado a una partida presupuestaria específica.
- Desde el punto de vista institucional los logros más significativos han sido la creación de la DGCSYM (de la UAP de manera más específica) y de la UPC. También puede asumirse que la calidad de los recursos humanos ha mejorado gracias a las asesorías técnicas (realizadas fundamentalmente desde la UAP) y a algunas acciones de formación. No ha existido un liderazgo claro durante el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID.
- Aunque se han registrado importantes avances en ese sentido, los recursos humanos en la AECID no tienen, en términos generales, capacidades suficientes para la gestión adecuada de las operaciones de AP. Existe, también, una elevada rotación del personal y apenas se conserva memoria institucional de algunas operaciones AP. De manera específica, los recursos de la propia UAP resultan muy escasos para abordar de manera satisfactoria las funciones que tiene asignadas.
- La AECID presenta ventajas comparativas para asumir un liderazgo decidido en países de renta media con larga tradición de cooperación para el desarrollo (América Latina), pudiendo ser socio activo de futuras operaciones de Cooperación Delegada de países que están saliendo de la región, siendo la Comisión Europea un socio natural.
- La Cooperación Delegada aparece como una oportunidad valiosa para garantizar la canalización de fondos a PMA vía AP en los que AECID tiene muy débil capacidad instalada.

PE 8 MUTUA RESPONSABILIDAD: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?

- La importancia de promover la transparencia y rendición de cuentas en el marco de las operaciones de AP, ha aumentado desde 2005, y es especialmente evidente en la temática de los foros internacionales sobre eficacia de la Ayuda (Accra 2008; Busan 2011).
- La comunidad internacional identifica como uno de los problemas de las operaciones EBP el efecto negativo que éstas han supuesto en gran número de casos sobre el menoscabo de las relaciones naturales entre poderes del Estado y éstos con la ciudadanía.

Para reducirlos se están implementando medidas como puede ser la introducción de un cuarto criterio para la evaluación de las condiciones para una operación EBP, entre otras.

- Las operaciones analizadas muestran en gran medida la insuficiente participación de la Sociedad Civil local en dinámicas de responsabilidad social, diálogo de políticas y acceso a información. Esta tendencia puede afectar al grado de apropiación democrática.

- La información suministrada a la ciudadanía española entorno al EBP, presenta deficiencias. La información proporcionada en los principales documentos (PACI, Plan Director, Contrato de Gestión, etc.) no es homogénea.
- La difusión de las operaciones de AP entre la población española es todavía muy incipiente. También incipiente es la información y sensibilización de la Sociedad Civil sobre la pertinencia de la ayuda programática y sus ventajas.



EVALUACIÓN OPERATIVA DEL PROYECTO “APOYO INTEGRADO AL SISTEMA REGIONAL DE SALUD DE KUNENE PARA LA MEJORA DE LA ATENCIÓN AL EMBARAZO, PARTO Y PUERPERIO”

País/área geográfica: Namibia

Coste de la intervención: 1.787.531€

Coste de la evaluación: 5.000€

Periodo evaluado: 2009-2013

Objetivo de la evaluación:

Determinar en qué medida el proyecto había contribuido a satisfacer las necesidades identificadas en el diseño y la implementación, su contribución a las prioridades nacionales y valorar el grado de implementación, eficacia y calidad de los resultados obtenidos y contrastarlos con lo planificado.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

(Español)

El proyecto consiguió sus objetivos principales, en particular las cuatro metas: donación de vehículos, construcción de infraestructuras, formación en emergencias obstétricas y cuidado a los recién nacidos, y provisión de equipamiento.

A pesar de la mejora percibida en los servicios de salud materna, tanto a través de los informes de proyecto indicados, como en las entrevistas a beneficiarios y proveedores de servicios, este informe de evaluación no puede proporcionar esa evidencia de manera fiable.

Conclusiones de la evaluación:

The project met its primary objectives, in particular the 4 deliverables: vehicle donations, infrastructure construction, training in EMONC, equipment provision. Program activities not carried out were the provision of equipments to various district health facilities in the Kunene region. The overall implementation was met with unexpected delays which in part, affected the procurement of essential equipment and most of the delays were as a result of tender procedures, technical operations and administrative issues on the part of the contractor but also regarding consensus on the feasibility and the geographic location of the maternity ward.

The following were the project outputs.

1. An estimated N\$8,592,193.97 modern maternity ward was constructed and finalized by July 2013.
2. Equipments for the maternity ward with a cost value of N\$8,032.75 were purchased (refer to attached list of equipment).
3. Eight registered nurses and four medical doctors were trained in Comprehensive Emergency Obstetric and Neonatal Care while, 23 enrolled nurses were trained in Basic Emergency Obstetric and Neonatal Care. This exercise cost an estimate N\$549,438.48.

The following equipments were also purchased with an actual costs of N\$2,405,757.41

- a. Three ambulances were purchased and donated to the Kunene Health Directorate in April 2012.
- b. A Toyota Quantum was purchased and handed over to the School of Nursing and Public Health in February 2011
- c. A project vehicle, a TOYOTA Twin cab 3,0 Diesel and a laptop was purchased and used by the project Coordinator.

The programme proposal document had included the renovation of the operating theatre of Opuwo hospital and the renovation to Otjiwarongo Regional Health Centres. However during the deliberation of the Steering Committee these activities could not be undertaken due to the available limited funds. **Nonetheless evidence for improved maternal health services should still be noted. Despite this perceived improved maternal health services as indicated in project reports and through interviews with service providers and clients, this evaluation report cannot confidently provide such evidence.**



EVALUACIÓN OPERATIVA DEL PROYECTO “INCREMENTAR EL NIVEL DE ACCES DE LA POBLACIÓN DE NAMIBIA AL CONSUMO DE PESCADO A TRAVÉS DEL APOYO AL TRUST DE PROMOCIÓN DEL CONSUMO DE PESCADO DE NAMIBIA (NFCPT)”

País/área geográfica: Namibia

Coste de la intervención: 938.730 €

Coste de la evaluación: 17.700 €

Periodo evaluado: 2009-2012

Objetivo de la evaluación:

Determinar la relevancia y coherencia, la eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad de los resultados, apropiación, alineamiento y visibilidad.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

(Español)

Con respecto al impacto del proyecto, el NFCPT es sobradamente conocido en las regiones del Norte y, de acuerdo a la cantidad de pescado distribuida (de 1.415 toneladas en 2006 a 3.615 en 2012, un incremento de 250%), el consumo de pescado procedente del mar entre la población de Namibia se ha incrementado claramente.

Sin embargo, **el impacto en la vida de la población rural en áreas remotas es menor** como resultados de los costes del transporte a las nuevas tiendas.

En cualquier caso, el impacto general es difícil de valorar porque: i) no hay una línea de base para los indicadores ni información actualizada sobre el consumo de pescado y ii) el incremento de demanda puede ser también consecuencia de factores temporales como la reducción de precio (sobre la mitad del precio de mercado), la disminución de la cantidad de pescado de agua dulce como consecuencia de las inundaciones y otras razones indeterminadas.

Conclusiones de la evaluación:

The strategy clearly addresses the identified problems in a logical way: by providing the NFCPT with training, technical assistance, infrastructure and equipment, the Trust's technical and human resource capacities would be improved (Specific Objective) and that would eventually have an impact on the Overall Objective: "to feed the most needed communities with high quality fish protein".

The satisfactory relevance, coherence, alignment and ownership of the intervention have been favoured by the direct involvement of the NFCPT, as direct beneficiary of the grant, the NPC and the MFMR in the Project identification and formulation.

The project has been efficiently implemented, following a continuous monitoring system ensured by quarterly meetings of the Steering Committee, whose members were highly involved in the day-today project activities.

Even though some activities were modified, in most cases as a consequence of the time lag between the elaboration of the initial assessment and the beginning of the activities and also due to the underestimation of the initial budget, the logical framework remained intact. Only 4 out of the 21 activities have not been implemented or have been partially carried out.

Effectiveness has been very satisfactory: the Specific Objective and the three expected Results have been successfully achieved according to the defined indicators, which are specific, measurable, achievable, realistic and time-bound. Technical and human resource capacities have been clearly improved (SO), the main staff now has appropriate knowledge, three shops and the packing area are working, the website is operational and promotion plans are regularly produced.

The main factors relating to the achievement of the SO and results are: i) the flexibility of the implementation mechanisms; ii) the commitment of all members of the SC and iii) the support from the MFMR, Municipalities, the NPC, the Industry and the AECID technical staff in Windhoek.

With regard to Project impact, the NFCPT is well known in the Northern regions and, according to the amount of fish distributed (from 1,425 tons in 2006 to 3,615 in 2012, i.e. an increase of 250%), marine fish consumption among the Namibian population has been clearly increased.

Horse mackerel (99% of the distributed fish) is also more affordable: current prices are 25% lower than in 2009.

However, the impact on the rural population living in the remote areas is lower as result of the transport costs to the new shops.

In any case, the overall impact is difficult to assess because: i) there is no baseline for indicators nor updated information about fish consumption and ii) the increased demand may also be a consequence of temporary factors like the reduced price (about half of market price), the shortage of freshwater fish as a result of the drought or others undetermined reasons.

Regarding the sustainability of the results, all Project outputs are now part of the NFCPT structure and are being utilized. The personnel are highly committed and the institution has sufficient technical and human capacity to operate and maintain the facilities and equipment. Consequently the continuation of the benefits after the project's finalization is ensured as long as the Trust pursues its mission of "making fish accessible and affordable in all thirteen regions in Namibia" and maintains its vision: "to be a distributor of low cost fish in Namibia".



However, the sustainability of the Trust depends on the free allocation of quotas, the support of the MFMR for the sale of fish at reduced price and the backing of fishing companies.

Buying at market prices is not a feasible option for the Trust as high demand is mainly due to the reduced price. As a consequence of the increasing demand it is not unlikely that private companies put pressure on the Government in order to participate in the distribution of subsidized fish or to reduce the difference with the open market prices. Taking into account this possibility, the NFCPT should take important decisions to ensure its long-term sustainability.

EVALUACIÓN OPERATIVA DEL PROYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO OFTALMOLÓGICO NACIONAL DE ANGOLA (IONA) Y EL DESARROLLO DE LA ESPECIALIDAD DE ENFERMERÍA OFTALMOLÓGICA EN ANGOLA

País/área geográfica: Angola

Coste de la intervención: 700.000 €

Coste de la evaluación: 13.552 €

Periodo evaluado: 2009-2012

Objetivos de la evaluación:

Determinar el logro de los resultados esperados y su contribución a la consecución de los objetivos de la subvención de estado de cooperación internacional bilateral otorgada por la AECID al IONA.

- a) Determinar la idoneidad del diseño de la intervención para el logro de resultados y objetivos.
- b) Determinar el grado de avance de los indicadores de resultados esperados y el aporte de estos logros al alcance del objetivo específico; y de éste al objetivo general.
- c) Extraer aprendizajes de buenas prácticas de implementación para mantenerlas y replicarlas y de las malas prácticas para modificarlas de cara al futuro.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

La insuficiente implicación de los actores en la ejecución del proyecto y la falta de liderazgo aparecen como factores significativos de la **baja ejecución de actividades y el discreto grado de consecución de resultados**.

El insuficiente uso de los recursos del proyecto para lograr los objetivos y la baja ejecución presupuestaria (un 50%) han limitado la eficiencia de la intervención.

Los resultados logrados durante el proyecto tienen viabilidad y es esperable que las instituciones los continúen asumiendo.

En cualquier caso, el impacto de la intervención ha sido bastante limitado en la mejora de la salud ocular de Angola.



Conclusiones de la evaluación:

La aprobación del proyecto pareció responder más a criterios políticos y de presencia histórica en el IONA que puramente técnicos o estratégicos.

El objetivo de ayudar a convertir al IONA en un centro de excelencia y referencia nacional de la oftalmología es pertinente a las necesidades de salud ocular de Angola y a los compromisos de la AECID.

El insuficiente análisis previo del contexto y de los factores externos, junto con la escasa participación del IONA y del MINSA en la identificación, hizo que el diseño de la intervención tuviera deficiencias significativas que han influido negativamente en sus resultados.

La falta de un documento de formulación adecuado (marco lógico, indicadores, cronograma, presupuesto desglosado,...) ha sido un factor negativo relevante en la ejecución, seguimiento y justificación del proyecto.

La insuficiente implicación de los actores en la ejecución del proyecto y la falta de liderazgo aparecen como factores significativos de la baja ejecución de actividades y el **discreto grado de consecución de resultados**.

El insuficiente uso de los recursos del proyecto para lograr los objetivos y la baja ejecución presupuestaria (un 50%) han limitado la eficiencia de la intervención. Concurren a esta limitación, la falta en el diseño de un presupuesto desglosado y justificado por actividad y la falta de agilidad en la implementación de algunas medidas correctoras durante la ejecución del proyecto.

Los resultados logrados durante el proyecto tienen viabilidad y es esperable que las instituciones los continúen asumiendo.

Los resultados que no se completaron durante la ejecución difícilmente podrán ser implementados en el futuro cercano sin ayuda externa, y sobre todo, sin profundos cambios en las relaciones entre MINSA e IONA y en la gestión interna del IONA.

En cualquier caso, el impacto de la intervención ha sido bastante limitado en la mejora de la salud ocular de Angola.

EVALUACIÓN OPERATIVA DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN BÁSICA BILINGÜE Y MEDIA “PRODEPA KO'E PYAHU”

País/área geográfica: Paraguay

Coste de la intervención: 12.000.000€

Coste de la evaluación: 27.777,78€

Periodo evaluado: 2001-2012

Objetivo de la evaluación:

Evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del Programa PRODEPA, así como su incidencia en el mejoramiento de la cobertura y calidad de la educación de personas jóvenes y adultas.

Síntesis de las conclusiones relativas a los resultados obtenidos:

Las 850 mil personas matriculadas en los distintos programas formales promovidos en el PRODEPA representan un sustantivo avance en materia de expansión de la educación de las personas jóvenes y adultas (EPJA), llegando a los 17 departamentos del país. Si bien los Programas de alfabetización no formal permitieron atender a comunidades vulnerables y retiradas, aún falta por llegar con ofertas educativas formales a las áreas rurales más alejadas.

PRODEPA ha asumido un enfoque inclusivo desde una perspectiva de ejercicio de la educación como derecho humano básico, privilegiando a personas con necesidades especiales. Ha sido ejemplar su enfoque para enfrentar con acciones educativas tratando de superar la no discriminación de mujeres, de indígenas y de personas jóvenes y adultas con algún grado de discapacidad. Asumir la diversidad desde una perspectiva intercultural significó la implementación de un modelo pedagógico que consideró criterios de calidad y pertinencia.

El país puede ahora presentarse ante los demás países de la región como uno de los que más avances ha realizado con referencia a lo que esta modalidad educativa era y significaba antes del Programa.



Conclusiones de la evaluación:

Sobre el diseño del programa

El diseño de PRODEPA fue adecuado a las características educativas de la población paraguaya mayor de 15 años. En sus dos fases se identificaron y ejecutaron líneas de acción en los distintos niveles educativos asociadas a la diversidad de participantes y sus contextos específicos.

Sobre su implementación

La acción conjunta del PRODEPA puede inscribirse como uno de los mayores y mejores esfuerzos colectivos e institucionales en pro de una mayor equidad educativa en el Paraguay. Posibilitó no sólo el surgimiento de una nueva EPJA sino que asumió el derecho a educarse de los analfabetos, de las mujeres campesinas, de los indígenas, de quienes no tenían acceso a una educación secundaria, ampliándolo y concretándolo para muchos de ellos. El carácter innovador de la mayoría de programas no fue impedimento para que se buscara en su implementación conjugar equidad con calidad educativa.

Sobre la participación de los actores

El eje participativo impulsado desde la fase de formulación del Programa PRODEPA hasta su puesta en marcha ha posibilitado la apropiación del proceso por parte de distintos actores nacionales, y ha constituido un factor clave para la viabilidad del Programa. La construcción de una nueva EPJA en el Paraguay implicó también la presencia fundamental de actores locales.

Sobre la cobertura del programa

Las 850 mil personas matriculadas en los distintos programas formales promovidos en el PRODEPA representan un sustantivo avance en materia de expansión de la EPJA, llegándose a los 17 departamentos del país. Si bien los Programas de alfabetización no formal permitieron atender a comunidades vulnerables y retiradas, aún falta por llegar con ofertas educativas formales a las áreas rurales más alejadas.

Sobre los logros de los componentes implementados en el marco del programa PRODEPA

El carácter innovador e inédito del PRODEPA se expresa en una mejor calidad educativa de la EPJA, poniéndose especial énfasis en: currículos propios, materiales didácticos apropiados, una plataforma educativa para cursos a distancia. La educación básica y media, la formación profesional y la educación para personas privadas de libertad, fueron particularmente significativas.

Sobre la atención a la diversidad desde el enfoque de “educar en y para la diversidad”

PRODEPA ha asumido un enfoque inclusivo desde una perspectiva de ejercicio de la educación como derecho humano básico, privilegiando a personas con necesidades especiales. Ha sido ejemplar su enfoque para enfrentar con acciones educativas tratando de

superar la no discriminación de mujeres, de indígenas y de personas jóvenes y adultas con algún grado de discapacidad. Asumir la diversidad desde una perspectiva intercultural significó la implementación de un modelo pedagógico que consideró criterios de calidad y pertinencia.

Sobre los aportes del PRODEPA a la institucionalización de la EPJA en Paraguay

Luego de poco más de una década de acción sostenida el PRODEPA ha contribuido en gran medida a una nueva y fortalecida institucionalidad de la Educación con Personas Jóvenes y Adultas del Paraguay. **El país puede ahora presentarse ante los demás países de la región como uno de los que más avances ha realizado con referencia a lo que esta modalidad educativa era y significaba antes del Programa.** Además de los logros específicos ya señalados importa remarcar la construcción del Centro Ko' e Pyahu y de 17 Centros de Recursos extendidos en el país, la creación de Centros de Referencia en Formación Profesional, la articulación con gobiernos departamentales y municipales y convenios paritarios con otros sectores públicos y privados. El aumento del presupuesto de la EPJA duplicado en este período es signo de esta nueva institucionalidad.