



el col·lectiu

Col·lectiu d'Estudis sobre
Cooperació i Desenvolupament

**EVALUACIÓN EN COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**UNA PROPUESTA METODOLÓGICA
PARA UNA COOPERACIÓN
TRANSFORMADORA**

Jordi Gascón y Giorgio Mosangini
Col·lectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament

Barcelona. 2009

Índice

INTRODUCCION

1. ELEMENTOS METODOLÓGICOS

1.1 La Evaluación: Concepto y funciones

1.2 Criterios de evaluación

- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Viabilidad
- Impacto
- Cobertura
- ¿Y la innovación? Los criterios de evaluación en intervenciones experimentales o con componentes experimentales

1.3 Enfoque de evaluación

- Factores considerados para establecer el enfoque de evaluación
- Tipos de evaluación más adecuados atendiendo a la fase del ciclo del proyecto en que se realiza
- Tipos de evaluación más adecuados atendiendo el elemento a evaluar

2. GESTION DE LA EVALUACIÓN

2.1 El ciclo de la evaluación

- Fases del ciclo de evaluación
- Actores involucrados en el ciclo de evaluación

2.2 Términos de referencia

2.3 Informe final y resumen ejecutivo de la evaluación

3. ANEXO: El criterio de cobertura en el modelo de evaluación del EML

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Evaluación es un instrumento fundamental en las políticas de cooperación. Establecer una Metodología para el uso de este instrumento asegura que el trabajo de los/las evaluadores/as está coordinado y se adecua a las características y objetivos de la institución u organización que lo utiliza. Sin este marco de referencia, existe el riesgo de que las evaluaciones se hagan sin criterios comunes y objetivos claros, y resultado de ello, pierdan parte de su efectividad e interés.

Es por ello que el Col·lectiu d'Estudis sobre Cooperació i Desenvolupament se planteó como una necesidad marcar unos principios rectores a las evaluaciones que realiza o pueda realizar en el ámbito de la cooperación internacional.

Este marco de referencia que es la presente metodología tiene dos objetivos:

- a. convertirse en una herramienta útil en favor de una cooperación transformadora, entendiendo ésta como la cooperación centrada en el acompañamiento de propuestas endógenas, el fortalecimiento de la sociedad civil, la democratización participativa de las instituciones públicas y la defensa de los derechos humanos¹ para combatir las estructuras generadoras de desigualdades
- b. ser una herramienta de aprendizaje que favorezca la mejora de la calidad de la cooperación pública y no gubernamental

Buscando estos objetivos, la presente metodología presenta algunas especificidades en algunos elementos que es preciso considerar:

- **En relación al enfoque de evaluación**

No cualquier enfoque o tipo de evaluación es el más apropiado a las líneas de trabajo de cada entidad u organismo. Depende de los objetivos programáticos, sectores priorizados o instrumentos de cooperación de los que se dote esa entidad u organismo, entre otros posibles factores.

Pero además, hay que considerar un problema que surge por la acumulación de evaluaciones realizadas. La elección de enfoques de evaluación de carácter comparativo puede facilitar la gestión de toda esta información, como veremos más adelante.

- **En relación al modelo de evaluación**

El modelo de evaluación propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), basado en una serie de componentes agrupados como Criterios, es el más generalizado entre los organismos públicos y entidades privadas que se dedican a la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, es un modelo amplio de referencia

¹ Se entiende por derechos humanos un todo indivisible e interdependiente que comprende los derechos civiles y políticos (primera generación), los económicos, sociales y culturales (segunda generación) y los de tercera generación.

que es preciso adecuar a las características, prioridades y objetivos de cada entidad y evaluación.

Por otra parte, al modelo del CAD se le retrae que, si bien permite evaluar correctamente aquellos elementos que considera, hay otros que no valora suficientemente que pueden quedar sin ser evaluados.

Éste es el caso de la distribución de los beneficios entre la población destinataria. Exceptuando el elemento de género, señalado por el CAD como un factor de desarrollo y considerado como prioritario por la mayor parte de los actores de la cooperación, el modelo tiende a tratar la población destinataria como un todo homogéneo, sin valorar los diferentes factores de diferenciación que pueden afectar en la distribución de los beneficios de la intervención.

La presente Metodología considera este elemento añadiendo a los criterios tradicionales establecido por el CAD el criterio de cobertura, al que se define como aquél que evalúa si una intervención ha llegado a toda la población meta y, si no ha sido así, analiza qué sectores han quedado excluidos y por qué.

Otro elemento que se le retrae al modelo del CAD es que castiga la innovación y premia el conservadurismo. Al valorar las intervenciones a partir de criterios como viabilidad, eficacia o eficiencia, es fácil que el agente de desarrollo opte por modelos de cooperación tradicionales, que ofrecen resultados más o menos previsibles, y huya de propuestas más experimentales, que investiguen nuevas estrategias y herramientas dirigidas a fomentar una cooperación más eficaz y transformadora, pero que son más arriesgadas.

Si se quiere una cooperación transformadora, tenemos que buscar nuevos modelos y herramientas de cooperación que la hagan posible. Si queremos que la evaluación sea una herramienta de aprendizaje, también parece lógico que se valore la capacidad de innovación de la intervención, aunque ello suponga asumir riesgos.

- **La socialización de los resultados**

Por otra parte, si se pretende que la evaluación sea una herramienta de aprendizaje, toma especial importancia el proceso de socialización y difusión de las evaluaciones.

Así, la Metodología considerará que la evaluación no finaliza con la presentación del documento final de evaluación. El elemento de socialización se incorpora en el ciclo de la evaluación como una fase más.

La Metodología se estructura en dos secciones. La primera considera los elementos metodológicos de la evaluación. Tomando como marco de referencia el modelo del CAD, en esta sección se afina y ajustan los instrumentos de la evaluación a los objetivos propuestos. La segunda presenta una propuesta de instrumentos para la gestión de la evaluación.

1. ELEMENTOS METODOLOGICOS

1.1 LA EVALUACIÓN: CONCEPTO Y FUNCIONES

El concepto de evaluación

La cooperación internacional se ha dotado de una herramienta, la evaluación, destinada a realizar apreciaciones sistemáticas de una serie de elementos o componentes de las intervenciones para elevar conclusiones sobre su calidad y consecuencias. En lo referente a la calidad, la finalidad de la evaluación es valorar si el diseño y el proceso de ejecución de la intervención fueron los óptimos para alcanzar los resultados propuestos. En lo referente a las consecuencias, la finalidad de la evaluación es indagar qué cambios se han producido que puedan ser atribuidos total o parcialmente a la intervención, y valorarlos.

A la evaluación se le solicita objetividad en la medida de lo posible, si bien esto es difícil de conseguir. La cooperación es una actividad dirigida a intervenir en la realidad social para cambiarla; es, por tanto, una actividad política. Decidir si una intervención ha sido correcta o no dependerá en ocasiones de la cosmovisión y del posicionamiento ideológico de los agentes que participan en la evaluación.

Por eso preferimos el concepto “legitimidad” al de “objetividad”. La utilización de una serie de instrumentos validados y reconocidos internacionalmente para la evaluación, así como su realización por parte de especialistas que saben manejar estos instrumentos y conocen el sector de intervención, es lo que legitima esa apreciación sistemática que es la evaluación.

Esta consideración política de la evaluación es la que permite que actúe como un instrumento a favor de una cooperación transformadora.

La función de la evaluación

Además de permitir presentar resultados cualitativos a la ciudadanía y entes públicos (transparencia), la evaluación tiene como objetivo mejorar la calidad de la cooperación. La presente Metodología considera que la estrategia más oportuna para mejorar la cooperación internacional es la de priorizar la vocación de aprendizaje de la evaluación, así como su capacidad de optimizar nuevas fases en intervenciones de larga duración.

La función de la evaluación es un elemento esencial a la hora de determinar los tipos de evaluación más apropiados para cada institución u organismo.

La concepción de evaluación adoptada (que incide en sus cualidades más políticas en pos de una cooperación transformadora) y la función priorizada (el aprendizaje como estrategia para mejorar la calidad) son los elementos que caracterizan la finalidad que para El Col·lectiu tiene este instrumento, y son los elementos rectores de la presente Metodología.

1.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

La evaluación es un instrumento que busca responder unas preguntas establecidas sistemáticamente para valorar la calidad y consecuencias de una intervención y ofrecer, llegado el caso, una serie de recomendaciones. Esas preguntas guían todo el proceso de evaluación. Se reflejan en los términos de referencia y condicionan el tipo de evaluación que se llevará a cabo, así como la conformación del equipo encargado de realizarla.

Para organizar las preguntas y contestarlas se han definido criterios aplicables a cualquier tipo de evaluación. Los criterios de evaluación constituyen las diferentes dimensiones de la calidad comúnmente aceptadas en el ámbito de la cooperación internacional. Son conceptos que sistematizan los elementos esenciales a tener en cuenta para emitir un juicio sobre el valor de una intervención.

Los criterios son uno de los elementos que distinguen la evaluación de una mera opinión. A diferencia de ésta, la evaluación se sustenta en la recolección y análisis de datos de acuerdo a metodologías y herramientas validadas. Los criterios de evaluación sistematizan los elementos claves que hay que discernir para determinar si una intervención puede considerarse o no exitosa. Su carácter metódico hace que deban tenerse en cuenta en cualquier evaluación. Aportan credibilidad, legitimidad y ayudan a ordenar el juicio. Sobre la base de las conclusiones a las que nos remiten los criterios podremos fundamentar las recomendaciones de una evaluación.

Los criterios:

- Son complementarios. Al tratar distintas dimensiones de la calidad, tienen que contemplarse como un conjunto. Un criterio por sí solo no permite dilucidar si una intervención ha sido exitosa o no. Para fundamentar la opinión, habrá que ponderar los distintos criterios. Además interactúan entre sí: el análisis de un criterio puede condicionar la valoración de otro.
- No obstante, no siempre presentan límites nítidos. Pueden solaparse. Al evaluar una intervención a menudo nos encontraremos que el análisis de un fenómeno puede remitirnos a distintos criterios. Esta situación no ha de constituir ningún problema. Hay que tener presente que los criterios son una herramienta que nos ayuda a sistematizar las preguntas de la evaluación. El propósito esencial no es ordenar el análisis de acuerdo a los criterios, sino formular y contestar adecuadamente las preguntas oportunas para la evaluación de la intervención.
- No tienen jerarquías. No hay criterios más importantes que otros. Cada uno aporta elementos de análisis específicos, puntos de vista que no se pueden dejar de lado. Esto no quiere decir que, de acuerdo al tipo de intervención o a los intereses de los agentes participantes, la evaluación no pueda enfocar su interés en determinados criterios sobre otros.
- No son exhaustivos. Los criterios recogidos en la presente Metodología no tienen que considerarse como categorías absolutas que abarcan el conjunto de los aspectos necesarios para valorar la calidad de una intervención. Se trata de dimensiones esenciales, sistematizadas de acuerdo a la práctica y al análisis en el

ámbito de la cooperación. Sin embargo, se pueden incorporar otros criterios para evaluar una intervención, de acuerdo a sus características específicas o a los intereses de los actores involucrados en su ejecución. La evaluación en el ámbito de la acción humanitaria, por ejemplo, incorpora criterios adicionales específicos como la coherencia o la coordinación. Aunque no hay que perder de vista que añadir criterios sin una necesidad claramente identificada y ligada a las preguntas de la evaluación puede perjudicar el análisis, al añadir elementos insustanciales. Se incorporen o no criterios adicionales, cualquier evaluación deberá contemplar como mínimo el conjunto de los criterios definidos en esta Metodología.

- La evaluación de cada criterio en una determinada intervención puede llegar a resultados distintos; un proyecto puede tener una buena valoración en eficacia, porque se han alcanzado los fines propuestos, pero negativa en eficiencia, porque los recursos invertidos han sido excesivos. Por tanto, no hay que perder de vista la importancia del efecto de compensación entre criterios en la valoración final de la intervención; habrá que ponderar el equilibrio de conjunto.

Los criterios de evaluación recogidos por esta metodología son aquellos definidos por el CAD de la OCDE y adoptados como estándar internacional de evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo. A los cinco criterios básicos del CAD, hemos añadido un sexto, el de cobertura, al considerar que permite analizar aspectos de interés para la cooperación internacional que no quedan suficientemente tratados por los cinco primeros: el criterio de cobertura permite reforzar el enfoque transformador, priorizando el punto de vista de los colectivos que conforman a la población local.

a. Pertinencia

Definición

La pertinencia considera la oportunidad de la intervención en base a las necesidades, capacidades y prioridades de los actores locales, así como a las políticas de los donantes.

Preguntas clave

- ¿La intervención responde a las necesidades y prioridades locales? ¿Responde a las prioridades de los donantes?
- Si ha habido cambios en las prioridades y necesidades iniciales, ¿se ha adaptado la intervención a ellos? ¿Cómo?
- Las soluciones técnicas propuestas, ¿son adecuadas a los problemas identificados y a las capacidades de los ejecutantes?

Explicación del criterio

Una intervención no constituye algo aislado o independiente de su contexto. Los proyectos y programas actúan en entornos donde existe una gran diversidad de actores, necesidades, políticas y acciones. Todo ello influye en la población meta y en las problemáticas objeto de la intervención.

La pertinencia analiza el sentido y la utilidad de una intervención en función del contexto. Busca medir su calidad en términos de adecuación y de utilidad de sus acciones respecto a los principales actores involucrados (población meta, actores institucionales locales, donantes, etc.).

Desde este punto de vista, la tarea de evaluación suele comenzar por el criterio de pertinencia, pues se entiende como un criterio básico: si una intervención no tiene sentido y no es útil no se debería llevar a cabo.

Para discernir su sentido y utilidad, el criterio de pertinencia relaciona la intervención con:

1. *Las necesidades y prioridades de la población meta.* Se trata de valorar si la intervención responde a las prioridades de la comunidad local y a sus necesidades. Si la intervención no responde significativamente a las necesidades de la comunidad local no puede considerarse pertinente. Las necesidades tienen que ser analizadas de acuerdo a la percepción de la propia población meta. Asimismo, se trata de evaluar si las acciones se adecuan a las formas de vida y a las condiciones socioeconómicas y políticas de la comunidad local.
2. *Las necesidades y prioridades en el ámbito político local y/o estatal.* Se analiza la adecuación de la intervención con las políticas en el país de intervención. Se ha de valorar si las acciones toman en cuenta adecuadamente las políticas y estrategias existentes en el ámbito nacional, regional y local que afectan a la población meta o al sector de intervención.
3. *Las políticas de los donantes.* Se analiza la adecuación de la intervención respecto a la política de cooperación internacional de la entidad o entidades ejecutantes.

La pertinencia de las intervenciones no depende necesariamente de que sean siempre congruentes con las políticas públicas o de los donantes internacionales, sino de que estas políticas se hayan considerado al planificar la acción. Así, podemos imaginar un proyecto de promoción de la soberanía alimentaria, cuya lógica no sólo no es congruente, sino que puede ser contrapuesta a tratados internacionales de libre comercio firmados por el país donde se ejecuta la intervención. Igualmente, hay proyectos cuyo propósito es precisamente fortalecer movimientos sociales en su trabajo de incidencia y presión para el cambio de determinadas políticas.

En estos casos, la pertinencia no radica tanto en la congruencia de la intervención con las políticas de los agentes participantes, sino en valorar si el diseño de la intervención ha tenido en cuenta la divergencia y si ha establecido una estrategia adecuada para enfrentar esta situación.

4. *Los componentes técnicos establecidos.* Consiste en preguntarse si los componentes técnicos propuestos son adecuados para enfrentar los problemas identificados y si se adaptan a las capacidades de los agentes que participan en la ejecución de la intervención

Finalmente, es importante tener presente que aplicar el criterio no implica solamente analizar si la intervención ha sido pertinente o no, sino también valorar el por qué, para poder llegar a formular recomendaciones.

Otros elementos a considerar

○ *Fases del ciclo del proyecto*

Respecto a las fases del ciclo de una intervención, el criterio de pertinencia es esencial para valorar la calidad de la planificación, identificación y formulación de la misma, al analizar en qué medida se han tenido en cuenta adecuadamente el contexto y las necesidades y prioridades de los agentes participantes.

○ *Población meta*

Hemos comentado que la pertinencia analiza la adecuación de las intervenciones a las necesidades tal y como las percibe la población meta. Así, es el momento para analizar los mecanismos de participación de la comunidad local, en qué medida se han incorporado sus valoraciones a la hora de identificar y formular la intervención así como a lo largo de su ejecución. En este sentido, es importante también no perder nunca de vista los elementos de diferenciación existentes en la comunidad.

La presente Metodología no trata en profundidad estos aspectos en el apartado de pertinencia ya que considera un criterio específico para ello: el de cobertura.

○ *Dimensiones de la pertinencia*

En la evaluación de la calidad de una intervención, no hay que perder de vista que diferentes dimensiones y aspectos de la pertinencia pueden no coincidir o ser contradictorias. Por ejemplo, una intervención puede responder muy adecuadamente a las prioridades del donante pero no adecuarse a las políticas de ámbito local y a la realidad de la población. Evaluar el criterio de pertinencia implica estudiar estos fenómenos, analizando cómo se han incorporado y tratado en la formulación y ejecución de la intervención.

○ *Carácter dinámico de la pertinencia*

El contexto cambia continuamente. Por ello, la pertinencia de una intervención también cambia constantemente. Una de las tareas de la evaluación será considerar cómo ha cambiado la pertinencia de una intervención desde la identificación hasta las distintas etapas de ejecución.

○ *La pertinencia frente a propuestas asistencialistas*

Otro elemento que hay que considerar al utilizar el criterio es en qué medida la intervención se centra en las causas de los problemas identificados y no en sus efectos. Una intervención de desarrollo que actúa exclusivamente sobre las consecuencias de los problemas no se puede considerar pertinente desde el punto de vista de una cooperación transformadora.

b. Eficacia

Definición

La eficacia considera en qué medida la intervención ha alcanzado su objetivo como consecuencia de los resultados alcanzados.

Preguntas clave

- ¿Se han alcanzado los resultados previstos?
- ¿Se ha logrado el objetivo específico previsto?

Explicación del criterio

Por un lado, la evaluación de la eficacia trata de medir el logro del objetivo específico, para lo que se requiere previamente analizar el cumplimiento de los resultados esperados. Por otro, consiste en determinar las causas y el por qué.

Para valorar adecuadamente la eficacia, deberemos discriminar entre las causas internas y externas que han influido en resultados y objetivos. De esa manera, podremos justificar el grado de contribución de la intervención a la consecución del objetivo específico. Habrá que considerar los cambios en las causas a lo largo del tiempo.

Elementos que influyen en la valoración de la eficacia de una intervención son la fase del ciclo del proyecto en que se realiza la evaluación, la población meta y los mecanismos de ejecución.

Respecto al tiempo de ejecución, la evaluación de la eficacia tendrá diversos sentidos de acuerdo a la etapa en la que se realiza. Incluso antes de comenzar la ejecución de una intervención se puede valorar su eficacia, analizando la calidad de su lógica de intervención. Si la evaluación se sitúa en un momento temporal en el que aún no se ha alcanzado el objetivo específico, podremos estudiar la eficacia analizando los resultados alcanzados hasta el momento y esperados, valorando si nos permiten esperar conseguir el objetivo específico. Finalmente, en un horizonte temporal más de medio y largo plazo, se tratará de medir directamente la consecución del objetivo.

La población meta es otro elemento a considerar, y de la manera más disgregada posible, analizando el acceso a los beneficios proporcionados por el objetivo específico por sexo, condición socioeconómica, edad o grupo étnico de pertenencia. La implicación de la población meta en todas las fases del ciclo del proyecto es un factor que condiciona fuertemente la eficacia.

Finalmente, el análisis de los mecanismos de ejecución de la intervención suele proporcionar información acerca de las razones que explican por qué ha sido eficaz o no.

En definitiva, la evaluación de la eficacia consisten en:

1. medir el cumplimiento de resultados y del objetivo específico
2. analizar las causas que explican la consecución o no de los mismos

La evaluación de la eficiencia depende en gran medida de la calidad del diseño de la intervención. Una de las preguntas básicas que deberá plantearse es en qué medida la lógica de intervención era correcta.

La calidad de la formulación de la intervención afecta dos dimensiones centrales de la evaluación de la eficacia: la definición de los resultados y del objetivo específico así como su medición.

La definición clara y precisa de los resultados y del objetivo específico es una condición básica para aplicar el criterio. Si no queda claro lo que se pretendía alcanzar o si las actividades y resultados no se corresponden de manera coherente con el logro de objetivos, difícilmente se podrá evaluar la eficacia. Elementos que pueden afectar la calidad de la formulación pueden ser, entre otros, la aplicación inadecuada o no utilización de herramientas de planificación por objetivos (esencialmente el Enfoque del Marco Lógico) o el hecho de no haber incorporado satisfactoriamente a la población meta en la definición de necesidades y problemas. Si los resultados y el objetivo específico son muy ambiguos y no caracterizan claramente lo que se quería conseguir, el equipo evaluador puede verse forzado a reformularlos para poder llevar a cabo las tareas de evaluación.

La medición de resultados y objetivos requiere de instrumentos de medición de calidad: diagnósticos y líneas de base, e indicadores y fuentes de verificación.

Indicadores mal definidos, ambiguos y/o no verificables, así como fuentes de verificación inexistentes o inaccesibles, pueden complicar la tarea del equipo evaluador.

La existencia de diagnósticos y líneas de base que proporcionan una “fotografía” de la situación de la población meta antes de la ejecución de una intervención constituyen también unas herramientas muy útiles para medir la eficacia. Sin embargo, es muy frecuente que informaciones sistematizadas de este tipo no estén disponibles y que los equipos evaluadores tengan que construirlas a posteriori. Evidentemente, la calidad de la información sistematizada reconstruida suele ser menor que la de información reunida con anterioridad a la ejecución de la intervención.

Otros elementos a considerar

○ *Lógica de la intervención*

La eficacia en el alcance de los resultados no garantiza la eficacia en el logro del objetivo específico. Puede que se hayan obtenido los resultados pero que la lógica de intervención no era adecuada para cumplir el objetivo específico. Elementos del contexto también pueden influir en esa desconexión entre resultados y objetivo. La tendencia a la vaguedad a medida que subimos verticalmente en la matriz del marco lógico dificulta mucho alcanzar o medir la eficacia.

○ *Eficacia y Eficiencia*

La evaluación de la eficacia valora el cumplimiento de los resultados y del objetivo específico independientemente de los costes movilizados para alcanzarlos. Así, el criterio es “ciego” a la eficiencia, elemento que tiene que valorarse independientemente.

○ *Eficacia e Impacto*

Medir la eficacia también implica poder discernir entre los efectos causados directamente por la intervención de los efectos que se explican por causas externas. Al analizar estos fenómenos, entramos en ámbitos comunes con el criterio impacto. La atribución de vínculos causales a factores externos o internos es un tema complejo que tiene que manejar el criterio de eficacia, y este ámbito de análisis es el que aborda más específicamente el criterio de impacto.

c. Eficiencia

Definición

La eficiencia relaciona los recursos invertidos (económicos, humanos, técnicos, materiales y temporales) con los resultados obtenidos.

Preguntas clave

- ¿Se podrían haber alcanzado los resultados utilizando menos recursos? ¿En menos tiempo?
- ¿Los recursos utilizados podrían haber alcanzado mayores y/o mejores resultados?
- En el proceso de elección de la opción más eficiente, ¿se consideraron factores políticos además de los técnicos y presupuestarios? ¿Cuáles y por qué?

Explicación del criterio

El criterio de eficiencia mide el grado de optimización de los recursos. Relaciona, por tanto, medios y fines de la intervención, analizando cómo se transforman los recursos en resultados.

Hay dos maneras de enfocar la eficiencia: centrando la atención en los resultados o en los recursos. En el primer caso, se trata de evaluar si se podrían haber logrado los mismos resultados con menos recursos. En el segundo, es cuestión de evaluar si con los recursos disponibles se podría haber alcanzado resultados más ambiciosos.

De manera general, una intervención alcanza la eficiencia máxima si el valor de sus resultados es mayor a cualquier uso alternativo de los recursos movilizados para su realización.

Al hablar de recursos se entienden todos los insumos movilizados por la intervención: financieros, materiales, naturales, técnicos y humanos, así como el tiempo invertido en la ejecución. Se trata de un ejercicio de valoración de carácter esencialmente económico.

Al analizar la lógica de la intervención, el criterio de eficiencia nos llevará a centrar la atención en los resultados, las actividades y los recursos. Respecto a las actividades, un elemento básico consiste en comprobar si todas las actividades contribuyen a alcanzar resultados. La existencia de presupuestos detallados y desglosados por actividades facilitará la tarea de valoración de la eficiencia. Finalmente, el cronograma de ejecución también aportará elementos de valoración, al proporcionar información acerca de la eficiencia en términos de tiempo empleado.

Es importante destacar que la eficiencia no es un criterio absoluto sino de tipo comparativo. Se es o no se es eficiente con respecto a otra posible propuesta de asignación de recursos.

El ejercicio de comparación puede realizarse considerando otras intervenciones parecidas o sustentándose en una intervención teórica (formulada de acuerdo a los criterios de optimización de la eficiencia).

La comparación permite analizar algunos elementos básicos que afectan a la eficiencia, como la procedencia de los recursos (¿los materiales y equipos se han adquirido localmente o importado? ¿Los recursos humanos han sido personal local o expatriado? ¿Por qué?) o los aspectos técnicos de la intervención (¿existía una solución técnica más adecuada y que requería menos recursos?).

Debido a que el criterio de eficiencia se sustenta en la valoración esencialmente económica de recursos y resultados para poder confrontarlos, plantea la dificultad de valorar en unidad monetaria todos los componentes de una intervención. Del lado de los recursos, en principio no hay problemas sustanciales. Todos se pueden traducir en unidad monetaria (aunque puede haber problemas en valorar económicamente de forma adecuada el uso de recursos naturales, por ejemplo). Respecto a los resultados, en cambio, la cuestión de la valoración es extremadamente complicada. ¿Cómo cuantificar en términos económicos cambios sociales?

Respecto a las herramientas existentes para evaluar la eficiencia, existe una amplia batería de instrumentos procedentes de las ciencias económicas. Entre otros, cabe mencionar el análisis coste-beneficio, el análisis coste-efectividad, el análisis coste-utilidad o el análisis coste-impacto. Estas herramientas se distinguen por las formas de cuantificación empleadas. Si bien los recursos y costes siempre se miden por unidad monetaria, los resultados pueden expresarse por unidad monetaria, por unidad de resultados (por ejemplo el número de personas formadas), de acuerdo a una función de utilidad (calculando valores subjetivos y no monetarios), o en función del consumo de bienes o servicios respectivamente (González Gómez 2005).

Las herramientas de evaluación económicas más apropiadas para cada evaluación dependerán de las características de la intervención y de las preguntas que guían la evaluación establecidas en los términos de referencia. Si la eficiencia es un criterio central para una evaluación dada, no habrá que perder de vista que se requerirá la presencia en el equipo evaluador de un/a economista especializado/a para aplicarlas e interpretar adecuadamente los resultados.

Otros elementos a considerar

- *Eficacia y eficiencia*

Si bien no se puede establecer una jerarquía en los criterios, la eficiencia depende del criterio de eficacia. Discutir o valorar la eficiencia independientemente de la eficacia puede carecer de sentido. Lo primordial es ser eficaz, y luego hay que serlo de la manera más eficiente posible.

- *Futuras generaciones y sostenibilidad ambiental*

Al utilizar los análisis coste-beneficio no hay que perder de vista que su enfoque y el cálculo de tasas de descuento suelen producir resultados sesgados respecto a las generaciones futuras y a la sostenibilidad ambiental de las acciones. Generalmente, este tipo de análisis no incorporan adecuadamente los intereses de las futuras generaciones en los cálculos ni las externalidades y costes reales en términos ecológicos.

- *Diferenciaciones sociales y conflictos distributivos*

Otra limitación de los análisis coste-beneficio es su dificultad en distinguir el resultado global de las implicaciones relativas a la distribución entre grupos sociales. Así, una intervención dada podría mostrar una gran eficiencia debido al incremento de un servicio pero no identificar los problemas generados en el acceso al mismo en términos de desigualdades entre sexos o clases sociales por ejemplo.

- *La valoración de la eficiencia puede ser una decisión política*

Las características del criterio, así como las herramientas que se suelen utilizar para su estudio, pueden dar la sensación que la evaluación de la eficiencia es exclusivamente técnica e imparcial. Pero no siempre es así. A modo de ejemplo, supongamos que la intervención requiere la adquisición de una determinada maquinaria. La empresa A, de capital foráneo, puede suministrarla a un precio inferior que la cooperativa B situada en una localidad vecina. La decisión de comprar la maquinaria en la cooperativa B, se podrá entender como una acción eficiente o no dependiendo de la concepción de desarrollo del evaluador: no, si el interés se centra exclusivamente en la ejecución de la intervención; sí, si se mira más allá y se considera el fortalecimiento de un tejido productivo local como un elemento esencial para permitir el desarrollo.

d. Viabilidad

Definición

La viabilidad considera el mantenimiento de los efectos positivos de una intervención una vez terminado el apoyo externo.

Preguntas clave

- ¿Qué estrategias de transferencia ha previsto la intervención?
- ¿Qué resultados y beneficios tienen potencial para mantenerse a largo plazo una vez concluida la intervención? ¿Cuáles no? ¿Por qué?

Explicación del criterio

El criterio de viabilidad responde al propósito de mantener acciones o beneficios generados por una intervención una vez terminado el apoyo externo. Analiza la sostenibilidad de los efectos positivos del proyecto.

La continuidad de los logros del objetivo de la intervención se relaciona con la capacidad de la población meta o de las instituciones locales de asumir de manera autónoma su sostén. Por un lado, la viabilidad tiene que considerar las capacidades técnicas e institucionales locales. Consiste en preguntarse si la intervención ha tenido en cuenta las capacidades locales existentes para asumir su ejecución y gestión una vez finalizada la ayuda externa, o si ha previsto mecanismos para la obtención de las capacidades que el proyecto exige. Por otro lado, la viabilidad ha de considerar el derecho de las comunidades locales a decidir sobre su modelo de desarrollo. Muchos fracasos en cuanto a viabilidad de las intervenciones se explican por una falta de protagonismo e incorporación de la población meta desde la fase de identificación hasta la puesta en marcha de mecanismos de transferencia.

La viabilidad también se relaciona con el diseño del proyecto. Más allá de las capacidades locales, el proyecto puede tener problemas de sostenibilidad una vez terminada la ayuda externa por sustentarse en estrategias de actuación que no han pasado los estudios de factibilidad pertinentes.

Valorar la viabilidad depende de la naturaleza de cada intervención. Así, por ejemplo, una intervención de tipo económico-productivo tendrá que garantizar la viabilidad a través de la generación de recursos o el compromiso de actores locales para el mantenimiento de las actividades iniciadas. En cambio, en una intervención cuyo objetivo sea el fortalecimiento de organizaciones sociales locales la viabilidad se medirá a través de la puesta en marcha de nuevas acciones y de las dinámicas de los actores involucrados, y no en base al mantenimiento de las actividades o resultados de la intervención.

Para enfrentar el reto de la viabilidad, las intervenciones requieren desde su diseño de una estrategia de salida y de unos mecanismos de transferencia, establecida en colaboración con la población meta y los actores locales involucrados.

Más allá de la lógica de intervención, el criterio de viabilidad se ve afectado en gran medida por el contexto. Para facilitar la evaluación, la cooperación internacional ha sistematizado en siete *factores de desarrollo* los elementos contextuales que pueden influir en la viabilidad de la intervención. Estos factores son:

- Políticas de apoyo

Factores que inciden en el análisis de la relación de la intervención con las políticas y estrategias de otros actores. La compatibilidad de la misma con las políticas nacionales, regionales y municipales es un elemento central para su viabilidad. Si los resultados de la intervención no son respaldados por prioridades locales, posiblemente tendrán problemas de viabilidad.

- Aspectos institucionales

Factores que analizan la capacidad de la población meta y de los actores locales para asumir la continuidad de los efectos positivos de una intervención. Para ser viable, un proyecto tiene que ser compatible con las prioridades y capacidades de las instituciones o actores encargados de darle continuidad. Así, la intervención tiene que integrarse en el contexto institucional local y adaptarse a la organización comunitaria existente, o bien prever estrategias de capacitación.

- Factores socioculturales

Factores relativos al análisis de la adecuación de la intervención al sistema social local y a sus impactos sobre el mismo. Los proyectos y programas tienen que diseñarse en función a las características culturales de las comunidades locales y de los grupos que la componen. De lo contrario, es difícil garantizar su apropiación de los efectos positivos.

- Factores financieros y económicos

Factores relevantes para el análisis de la viabilidad económica de la intervención. Tal y como hemos señalado anteriormente, dependiendo de la naturaleza de la intervención se requiere la generación de ingresos para el mantenimiento de sus efectos positivos.

Obtener recursos económicos necesarios para el mantenimiento de los productos de una intervención suele ser una de las dificultades más comunes para garantizar la viabilidad de las intervenciones.

- Factores tecnológicos

Factores que inciden en el análisis de la adecuación de la tecnología empleada al contexto local. ¿Las tecnologías aplicadas son apropiadas al entorno? ¿Cómo afectan a la producción y mano de obra local? ¿Qué impacto tienen en las condiciones de vida de la gente? ¿Generan dependencia? La tecnología empleada por una intervención tiene que ajustarse a los conocimientos y capacidades locales.

- Factores ecológicos

Factores que considera el uso de los recursos naturales y consecuencias en el medio natural de la intervención. La sobreexplotación de los recursos naturales puede permitir el desarrollo de la intervención y su mantenimiento terminada la ayuda externa a cortoplazo, pero a medio y largo plazo pondrá en riesgo la viabilidad de la acción, así como de otras actividades y la pérdida de calidad de vida de la población. Además, la consideración de la viabilidad medioambiental garantiza la equidad entre generaciones.

- Género

Este factor de desarrollo se refiere a las consecuencias de la intervención sobre las relaciones de género. La viabilidad depende de la consideración de las desigualdades entre sexos así como de las estrategias contempladas de redistribución de los beneficios de la intervención y de poder entre mujeres y hombres. Si se analiza la población meta como un grupo homogéneo, sin tener en cuenta las desigualdades de género, difícilmente se podrá valorar la viabilidad de la intervención.

e. Impacto

Definición

El impacto es el conjunto de los efectos (positivos o negativos, previstos o no, a escala local o regional) producidos por la intervención sobre la población y el contexto en general.

Preguntas clave

- ¿Qué efectos ha tenido la intervención sobre la población y el contexto? ¿Han sido positivos o negativos, previstos o no?
- ¿Los efectos se pueden atribuir a otras causas?
- ¿Qué habría ocurrido de no realizarse la intervención?

Explicación del criterio

El impacto de una intervención es el criterio más complejo de la evaluación, hasta el punto que expertos hayan sugerido que evaluar el impacto de una intervención no sólo es muy difícil sino virtualmente imposible debido a la dificultad de distinguir los efectos

de la intervención de otros factores, endógenos y exógenos, que participan en el desarrollo (Biekart 1999, Fowler & Biekart 1998).

Como se ha señalado, el criterio engloba la totalidad de los efectos de una intervención sobre la población y el contexto en general. Por efectos se entienden todos los cambios producidos por un proyecto o programa más allá de su objetivo específico previsto. La amplitud del criterio implica abordar todas las consecuencias posibles de la intervención:

- *Efectos previstos y no previstos.* El impacto no se limita a valorar los resultados y objetivos esperados por la intervención sino que tiene que considerar también los aspectos no contemplados en la formulación y planificación. Por ello va más allá de la intencionalidad de la intervención, analizando todas sus implicaciones posibles.
- *Efectos positivos y negativos.* Analizar las consecuencias de la intervención más allá de su intencionalidad implica abordar también posibles efectos no deseados o perversos que pueden haberse producido. Identificar los efectos positivos y negativos es una de las tareas básicas de la valoración del impacto de una intervención.
- *Efectos sobre la población.* El criterio no se limita a evaluar las consecuencias de la intervención sobre la población meta, sino que aborda cualquier efecto producido sobre la población en general. Al analizar los efectos sobre la población, es necesario disgregarla en base a su condición social, género, si se trata de población meta o no, etc.
- *Efectos sobre el contexto.* El impacto también implicará identificar cualquier consecuencia de la intervención sobre el contexto en un sentido general, abordando las instituciones, el contexto político, social, económico o cultural.
- *Efectos a corto, medio y largo plazo.* Aunque por lo general los efectos de una intervención se producirán y apreciarán mayoritariamente a medio o largo plazo, el impacto engloba las consecuencias de un proyecto en todas sus escalas temporales.
- *Efectos directos o indirectos.* El impacto no sólo se refiere a las relaciones de causalidad más aparentes y obvias, sino también a posibles efectos indirectos o secundarios que pueda haber generado una intervención.
- *Efectos a nivel local o regional.* Finalmente, el criterio implica abordar las consecuencias de una intervención en todas sus posibles escalas territoriales y en todos los espacios en los que pueda haber tenido algún tipo de influencia.

Tal y como hemos mencionado, el impacto es el criterio más complejo de valorar. La multiplicidad de fenómenos que contempla es una primera dificultad que plantea su valoración. ¿Cómo disponer del tiempo, de los conocimientos, de las metodologías o de los recursos necesarios para llevar a cabo un análisis exhaustivo del impacto de una intervención? En este sentido, el criterio ilustra la relación entre la evaluación y la investigación social. Aunque la primera adopte herramientas y enfoques de la segunda, su intencionalidad es distinta. Nunca hay que perder de vista que la evaluación tiene que estar supeditada al objetivo de aprendizaje y no derivar en un ejercicio en el que el conocimiento de la realidad sea un fin en sí mismo.

El punto de partida es la identificación de los cambios ocurridos en la realidad estudiada. Para valorar cualquier transformación hay que comparar los fenómenos estudiados con respecto a la situación previa a la intervención. Para ello, resulta útil disponer de una línea de base o diagnóstico, es decir de información sistematizada sobre la situación inicial. Tal y como hemos mencionado anteriormente, a menudo no se dispone de estos datos y el equipo evaluador tendrá que diseñar la línea de base a posteriori, con las dificultades que esto conlleva. También hay que tener en cuenta que cuando se dispone de líneas de base, suelen estar más enfocadas a medir los cambios previstos pero a menudo carecen de información que permita medir los efectos imprevistos o indeseados de la intervención.

Una vez identificados los cambios acaecidos, la evaluación de impacto ha de atribuir vínculos de causalidad con la intervención. Determinar si un efecto ha sido producido por la intervención es complicado, ya que los fenómenos sociales se ven afectados por procesos de retroalimentación y obedecen a un principio de multicausalidad; es decir, que son productos de una gran variedad de factores que se cruzan e influyen entre sí.

Valorar el impacto consiste, por tanto, en discernir entre las causas, considerando solamente las que han sido consecuencia de la intervención y dejando a un lado las que han sido producidas por otras causas, endógenas o producto de otros factores externos.

Evaluar el impacto también implica una valoración acerca de lo deseable o no deseable. En ocasiones, la valoración del impacto será un ejercicio político, ya que dependerá de las visiones de los actores (desde la población al equipo evaluador) acerca de los procesos sociales y de desarrollo impulsados.

La complejidad del criterio comporta que sea excesivamente ambicioso plantear una evaluación del impacto general de una intervención, que aborde de manera exhaustiva el conjunto de sus consecuencias. Suele ser más fructífero centrarse en una determinada categoría de efectos. Para ello, se valora la intervención de acuerdo a un enfoque específico de evaluación de impacto. Así, por ejemplo, se puede realizar una evaluación del impacto de género de una intervención, centrandolo en cómo ha influido en las condiciones de vida de las mujeres, en su autonomía, su organización, o en qué medida ha afectado la equidad y la distribución de poder entre hombres y mujeres en la comunidad. Otros ejemplos de enfoques específicos serían evaluar el impacto de una intervención sobre el medio ambiente o en términos de municipalismo. Las estrategias e intereses de los actores involucrados en la ejecución de la intervención marcarán entonces la definición del enfoque de evaluación del impacto que se quiere priorizar. Orientar el criterio de impacto de una evaluación también es muy importante para facilitar que cumpla con su objetivo de generación de aprendizajes.

Otros elementos a considerar

- *Evaluación ex post*

Aunque en principio el impacto se refiere a todos los efectos, a corto, medio y largo plazo, generalmente los fenómenos que estudia se perciben mayoritariamente en el medio y largo plazo. Por ello, es el criterio fundamental de las evaluaciones *ex post*. Hasta el punto de que a veces se habla de *evaluación de impacto* como sinónimo de *evaluación ex post*.

f. Cobertura

Definición

La cobertura evalúa si una intervención ha alcanzado a toda la población meta y, si no ha sido así, analiza qué sectores han quedado excluidos y por qué.

Preguntas clave

- ¿A qué porcentaje de la población meta han llegado los beneficios de la intervención?
- ¿Qué roles caracterizan a la población meta excluida de los beneficios de la intervención?
- ¿Presentaba la intervención mecanismos que favorecieron o dificultaron el acceso de determinados sectores de la población meta a sus beneficios?

Explicación del criterio

Factores como el estatus socio-económico, el tipo de actividad laboral, el género, la edad, la religión, el nivel de educación formal o las redes de relaciones, por señalar algunos de los numerosos roles que identifican a cualquier persona, pueden influir en la distribución de los beneficios entre la población meta de una intervención. Así sucede en los diseños de proyectos que consideran a la población como un grupo homogéneo, sin tener en cuenta los elementos de diferenciación que pueden favorecer una distribución de los beneficios no prevista o deseada.

El criterio de cobertura introduce la diversificación de la población en la evaluación.

En este sentido, analiza si en el diseño o durante la ejecución de la intervención han quedado excluidos sectores que, por los objetivos del proyecto, no lo deberían haber sido, o si se han incluido otros que no debían haber sido considerados como población meta.

La evaluación del criterio de cobertura analiza, en concreto, tres factores. Por un lado, calcula el número o porcentaje de la población meta que ha accedido a los beneficios de la intervención y el número o porcentaje que ha quedado excluida de los beneficios de la intervención (Tasa de Cobertura). Por otro, estudia qué rasgos comunes (culturales, económicos, educativos, de género, etc.) caracterizan a la población excluida e incluida en esos beneficios (Sesgo de Cobertura). Finalmente, discierne qué mecanismos del diseño del proyecto o del contexto son los que ha llevado a este acceso diferenciado a los beneficios (Accesibilidad).

En la cooperación para el desarrollo es común encontrar que las intervenciones generan beneficios o servicios de diferente naturaleza (formación de líderes, capacitaciones técnicas, donación de equipos o suministros, etc.) dirigidos a población con perfiles diferentes y de número variable. El análisis requerirá establecer una clasificación previa de estos beneficios para su análisis diferenciado.

Por otra parte, el análisis no se debe centrar en todos aquellos elementos o roles diferenciadores de la población meta, así como en todos los tipos de beneficios que la intervención genera, sino en aquellos susceptibles de favorecer un acceso

diferenciado a estos beneficios, ya sea por la naturaleza del proyecto o por las características del contexto.

Como el criterio de cobertura no forma parte de los criterios más comúnmente utilizados, y sólo recientemente se está planteando su utilización en la cooperación al desarrollo, como anexo a la presente sección de la Metodología se presenta una exposición más amplia de sus características y aplicación (*"Anexo: El criterio de cobertura en el modelo de evaluación del enfoque de marco lógico"*).

Otros elementos a considerar

- *Población identificada "versus" Población meta*

El primer paso a analizar es si la población identificada como meta en el análisis de participantes de la intervención coincide con la población que los objetivos del proyecto identifican como la población meta.

- *Tasa de Cobertura*

Coefficiente que permite establecer la proporción de la población meta que ha accedido a los servicios o beneficios de la intervención. Responde a la pregunta del "cuántos".

- *Sesgo de Cobertura*

Factor que permite averiguar si hay subgrupos dentro de la población meta (por razones culturales, económicas, educativas, de género, etc.) y cuál ha sido el impacto diferenciado de la intervención en ellos. Responde a la pregunta del "quiénes".

- *Accesibilidad*

Factor que descubre los mecanismos que permiten a unas personas o grupos acceder a los beneficios de la intervención, y excluye a otras. Responde a la pregunta del "cómo".

- *Selección del nivel de análisis*

No todos los elementos diferenciadores o los beneficios que genera una intervención son susceptibles de ser analizados. El equipo evaluador tendrá que considerar cuáles son los susceptibles de generar un acceso diferenciado no previsto.

g. ¿Y la innovación? Los criterios de evaluación en intervenciones experimentales o con componentes experimentales

La presente Metodología considera que el objetivo principal de los planes de evaluación tiene que ser el aprendizaje para la mejora de la calidad de la cooperación. Pero por otro lado, el modelo de evaluación CAD, como la mayoría de los modelos de evaluación imperantes, tiene un sesgo muy conservador que penaliza las acciones más innovadoras (Toonen & Poelje 2006). Y la innovación es un elemento esencial para la mejora de la calidad de la cooperación, ya que "mejora" implica "cambio".

La innovación se mueve en el espacio de la incertidumbre, y ello comporta riesgo e impredecibilidad (Perrin 2001). Por ello, el sesgo conservador del modelo de evaluación hace que intervenciones experimentales o con componentes

experimentales tengan más posibilidades de ser evaluados negativamente al pasarlas por el tamiz de los criterios tradicionales.

Un repaso al comportamiento de los criterios con los que trabaja la presente metodología frente a la innovación nos puede permitir comprender esta afirmación:

Pertinencia. Por parte de los agentes que participan directa o indirectamente en la intervención, siempre será más fácil asumir soluciones predeterminadas e iterativas, que tienden al riesgo cero, que otras que promueven la innovación y que, por tanto, aparecen como más arriesgadas. Obtener el refrendo de todos estos agentes siempre será más complicado. Y aún si se obtiene un alto grado de consenso en el diseño de la intervención, es posible que los agentes no sean plenamente conscientes de lo que ello implica al no tener referentes históricos de acciones similares. Durante la ejecución de la intervención, su visión y aceptación de la intervención puede variar más fácilmente. Además ya hemos dicho que la innovación es, por su misma naturaleza, impredecible. Aún si los agentes son totalmente conscientes de las implicaciones de la intervención diseñada, las posibilidades de que éste se desvíe por derroteros no previstos durante su ejecución son mayores que en proyectos de carácter más tradicional, y eso puede provocar pérdida de consensos.

Eficacia. La incertidumbre característica de cualquier intervención de carácter experimental hace que sea más difícil asegurar la relación entre los resultados y el objetivo específico previsto que en el caso de intervenciones más tradicionales, que utilizan recetas avaladas por un histórico de aplicación.

Eficiencia. Una intervención de carácter tradicional tiene más referentes donde obtener información a la hora de hacer un cálculo óptimo de los recursos necesarios para su implementación que no otra de carácter experimental.

Viabilidad. El requerimiento de que la intervención se mantenga una vez terminada la ayuda externa favorece la aplicación de medidas refrendadas por la historia y la práctica. Si, como venimos diciendo, la innovación comporta riesgo, las posibilidades de que una intervención de carácter experimental “fracase” es mayor que en el caso de una intervención más tradicional.

Impacto. La impredecibilidad que caracteriza la innovación hace que sea muy difícil conjeturar a priori los impactos que una intervención de carácter experimental puede tener. La innovación, por tanto, hace que aumente las posibilidades de que la intervención no tenga los efectos previstos, o que incluso estos puedan ser no deseados.

Cobertura. En una intervención de carácter experimental será también más difícil predecir a priori si se están implementando mecanismos y condiciones no explícitamente contemplados que provoquen sesgos en la población meta; es decir, que aparten a un sector de la población meta prevista de los beneficios de la intervención.

En resumidas cuentas: el modelo de evaluación CAD basado en criterios favorece la réplica de soluciones predeterminadas a problemas semejantes, ya que premia la certidumbre. Y a la vez, castiga las acciones más innovadoras que, por definición, asumen un mayor nivel de riesgo e impredecibilidad.

La reflexión sobre la innovación en esta Metodología es importante ya que las intervenciones de carácter experimental pueden ofrecer importantes insumos para el

aprendizaje. Y por tanto, tienen vocación para ser evaluados; la evaluación es la que ha de permitir descubrir, describir y sistematizar las enseñanzas de la acción. Por esta razón, cuando se opte por la realización de evaluaciones de acciones puntuales, el carácter innovador de la intervención ha de ser un factor importante a considerar.

Equilibrar los riesgos que comporta la innovación con una disminución en las exigencias tradicionales del modelo de evaluación también ha de favorecer la cooperación transformadora. Si se quiere una cooperación transformadora, hay que buscar y promocionar nuevos modelos y herramientas de cooperación que lo faciliten.

La valoración de la innovación tiene que reflejarse en los términos de referencia. Por un lado, reduciendo la exigencia en los criterios a través de los que se examinará la intervención. Por otro, haciendo las preguntas oportunas al equipo evaluador para que obtenga la información necesaria que permita alcanzar los objetivos de aprendizaje deseados: ¿qué potencial de réplica tiene el proyecto? (SIDA 2004), ¿cómo sistematizan los agentes implicados las enseñanzas clave que ofrece?, ¿y cómo las aplican en acciones posteriores? (Perrin 2001), etc.

1.3 ENFOQUE DE EVALUACIÓN

Aún cuando los criterios establecen un marco referencial para todas las evaluaciones, éstas pueden ser de diferentes tipos dependiendo de la fase del ciclo del proyecto en que se realice la evaluación, de qué agentes la realicen o de cuál sea el elemento evaluado, entre otros sistemas de clasificación existentes. En función de los intereses y características de los actores involucrados y de la intervención, unos tipos de evaluación pueden aparecer como más apropiados que otros.

Denominamos *enfoque de evaluación* a la elección de los tipos de evaluación más apropiados en base a dos elementos: a) la finalidad buscada en la evaluación; y b) las características de la cooperación realizada por la entidad o institución.

a. La finalidad de la evaluación

La evaluación es un instrumento que tiene como objetivo mejorar la calidad de la cooperación. Esto se puede conseguir a través de tres funciones básicas:

- Aprendizaje (*lesson learned*): la evaluación como herramienta de formación de los agentes y perfeccionamiento de los instrumentos de la cooperación
- Rendición de cuentas (*accountability*): la evaluación como mecanismo dirigido a penalizar a los actores que no cumplen objetivos
- Optimización de fases siguientes de una intervención o de intervenciones de continuidad (*improvement*): la evaluación como herramienta para reorientar intervenciones que se están ejecutando o insumo para nuevas intervenciones que dan continuidad a la terminada

Dependiendo de la función priorizada, unos tipos de evaluación aparecen como más apropiados que otros. Actualmente se considera que la estrategia más oportuna para mejorar la cooperación a través de la evaluación es la de priorizar su vocación de aprendizaje, así como su capacidad de optimizar nuevas fases en intervenciones de larga duración.

b. Tipos de evaluación según la fase del ciclo del proyecto

La evaluación, más que una fase del ciclo del proyecto, como en muchos manuales aparece, hay que considerarla como una herramienta plausible de ser aplicada en cualquier momento (fase) de ese ciclo.

Dependiendo de la fase del ciclo del proyecto en el que se realiza la evaluación, ésta se clasifica como:

- Ex-ante o previa: Evaluación que se realiza al diseño de la intervención antes de iniciar su implementación
- Intermedia: Evaluación que se realiza durante la ejecución de la intervención con la finalidad de mejorar y/o redirigir siguientes fases de la intervención

- Final: Evaluación que se realiza tras terminar la ejecución de la intervención y que estudia la consecución de los resultados y el objetivo específico previstos
- Ex-post: Evaluación que se realiza un tiempo después de la finalización de la intervención con el objetivo de conocer su impacto más allá de lo indicado en la matriz de planificación

c. Tipos de evaluación atendiendo al elemento a evaluar

En base al elemento a evaluar, podemos diferenciar entre evaluaciones de intervenciones puntuales² y las que presentan una vocación comparativa.

En el primer caso, la evaluación se centra en un proyecto. En el segundo, se comparan determinado(s) aspecto(s) o elemento(s) de intervenciones diferentes.

a. Evaluaciones de vocación comparativa

El modelo comparativo favorece el aprendizaje y la mejora de las herramientas de la cooperación, pues puede ofrecer conclusiones de síntesis sobre aspectos determinados de la cooperación.

Uno de los problemas de las evaluaciones es su gestión una vez presentado el informe si de ellas se quiere obtener enseñanzas para la mejora de la cooperación. El gran número de evaluaciones sobre intervenciones puntuales que se realizan anualmente tanto por entidades públicas como privadas está creando un volumen de documentos y conocimientos difícil de gestionar si no se realizan trabajos de síntesis posteriores en base a la comparación de los informes. Pero esta práctica está muy poco extendida y comporta dificultades metodológicas: la comparación de evaluaciones solicitadas y/o realizadas por distintos agentes y equipos se hace difícil ya que pueden presentar posicionamientos ideológicos dispares; también la comparación de evaluaciones realizadas a partir de términos de referencia disímiles supone una dificultad añadida, ya que el interés y finalidad de cada evaluación era diferente.

Las evaluaciones comparativas permiten superar esta dificultad al generar directamente conclusiones de síntesis focalizadas en aquellos elementos identificados previamente como de interés, para lo que se ha establecido unos términos de referencia y una composición del equipo evaluador específicos.

Si bien el costo de este tipo de evaluaciones puede ser superior al que se realiza sobre intervenciones puntuales, y por tanto el número de evaluaciones que se realicen sea inferior, su utilidad es mucho mayor ya que sus conclusiones se hacen más accesibles e interesantes a todos los agentes de la cooperación al ofrecer conclusiones y recomendaciones más generalizables.

Las evaluaciones comparativas pueden ser de distintos tipos, dependiendo de los elementos a comparar:

Evaluación sectorial o temática

² Intervenciones puntuales son aquellas “que, independientemente de que puedan ser partes de una estrategia más amplia, cuentan con un objetivo específico propio y disponen de las actividades necesarias y suficientes para alcanzarlo” (MAE-SECIPI 1998: 106).

Compara intervenciones que se desarrollan en un ámbito de actuación común, como pueden ser las prioridades de la entidad que solicita la evaluación o los sectores establecidos por el CAD para clasificar la ayuda.

En base a la clasificación de la ayuda establecida por el CAD, ejemplos de evaluación de este tipo pueden ser la comparación de intervenciones dirigidas a la formación de profesorado de educación formal (código CAD 11330) o de dotación de equipamientos médico-sanitarios (código CAD 12191). Pero los sectores establecidos por el CAD pueden abarcar proyectos de naturaleza muy diferente. Por ello, y si el objetivo de la evaluación es obtener conclusiones generalizables, se requerirá que la evaluación escoja para la comparación intervenciones con las características comunes que se consideren oportunas.

A modo de ejemplo, en el caso de una evaluación sectorial sobre género será necesario afinar las características de las intervenciones diferenciando si se trata de intervenciones en el ámbito rural o urbano, o de acciones de tipo económico o de incidencia política, entre otros posibles factores a considerar.

Evaluación de instrumentos

Compara y analiza la aplicación de un instrumento utilizado en diferentes intervenciones.

Ejemplos de evaluación de instrumentos puede ser el que se realiza sobre la gestión de microcréditos en diferentes proyectos de desarrollo rural, o sobre la formación y capacitación de líderes de zonas urbano-marginales.

Por las mismas razones explicadas en la evaluación sectorial o temática, se requerirá que la evaluación se realice sobre intervenciones con las características comunes que se consideren oportunas. En el caso del ejemplo de evaluación de microcréditos citado, puede ser necesario considerar que las intervenciones coincidan en el objetivo final de los créditos, o en su volumen, o considerar si los préstamos se realizan a individuos o a grupos de interés, etc.

b. Evaluación de intervenciones puntuales

Considerando la función de aprendizaje como la más importante de la evaluación, la evaluación de intervenciones puntuales aparece como apropiada cuando se trata de:

- acciones que presentan propuestas de actuación innovadoras, ya que poseen un contenido experimental que tiene como finalidad mejorar o crear nuevas herramientas o estrategias de intervención
- intervenciones que tendrán nuevas fases o acciones de continuidad
- acciones centradas en algún interés estratégico (prioridades sectoriales y temáticas), pues pueden servir de insumo en el debate de este tipo de cooperación

Si no es en estos casos, la evaluación de intervenciones puntuales, más allá del aprendizaje que pueden obtener los agentes que han participado en la acción, aparece con vocación de rendición de cuentas.

2. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

2.1 EL CICLO DE EVALUACIÓN

El ciclo de evaluación sistematiza y define las diversas fases de actividades necesarias para llevar a cabo una evaluación. En este sentido, concreta la planificación del trabajo de evaluación.

La planificación del trabajo por fases permite definir las actividades que habrá que realizar, identificar los actores involucrados, así como determinar los productos esperados.

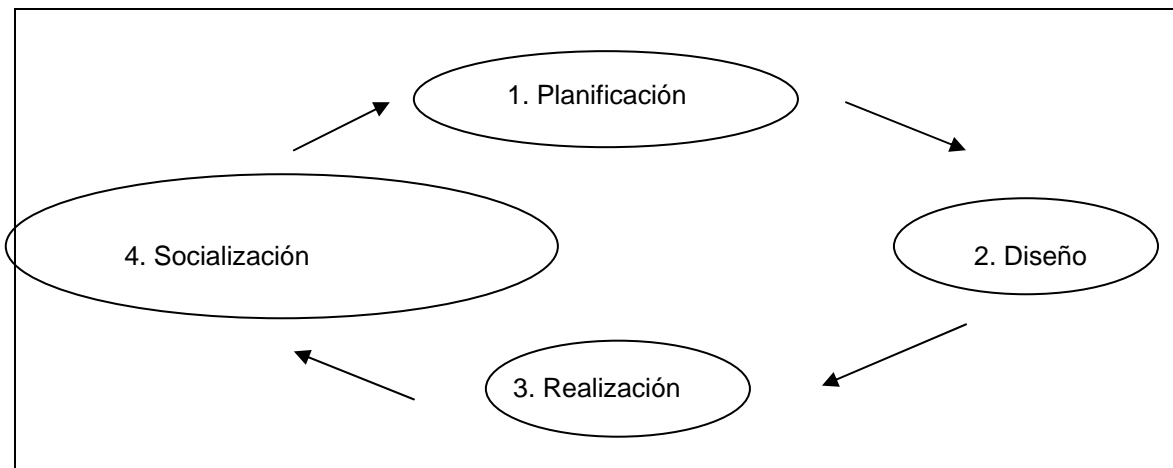
Las fases del ciclo de evaluación se pueden delimitar de múltiples maneras. Lo importante no es la estructura en sí, sino la utilidad de sistematizar las fases.

La descripción precisa de las fases que componen el ciclo de evaluación tendrá utilidad respecto a diversos aspectos del trabajo de evaluación. Así, la definición de las fases del ciclo de evaluación nos permitirá:

- Tomar en cuenta todas las actividades relevantes y necesarias para realizar una evaluación
- Considerar el conjunto de actores involucrados
- Disponer de un marco de planificación que se adapte a la estructura de funcionamiento de la entidad solicitante de la evaluación
- Sistematizar los procedimientos y facilitar las tareas de evaluación en todas sus facetas, desde la planificación, pasando por la ejecución, hasta la socialización de resultados
- Definir los productos del ciclo de evaluación y en qué fases se elaborarán y entregarán
- Prever cómo se presentarán los resultados de las evaluaciones y el uso que se les dará

a. Fases del ciclo de evaluación

Al definir las fases del ciclo de evaluación de las intervenciones de cooperación internacional, priorizamos la disponibilidad de un protocolo ágil y lo más sintético posible. Por ello, la presente Metodología contempla únicamente cuatro fases básicas:



Fase I: Planificación

El primer paso en la planificación es establecer los intereses y necesidades de los actores involucrados y definir el propósito de la acción evaluativa. El propósito se definirá de acuerdo al uso que se va a dar a las evaluaciones. Por ello, hay que tener claro en qué medida el propósito define y responde al principal objetivo de la Metodología: generar aprendizaje para la mejora de la calidad.

Para ello, se considerará:

- Los recursos asignados disponibles
- La selección de las evaluaciones a realizar y los enfoques de evaluaciones que se utilizarán, así como su costo
- El método de contratación de los equipos evaluadores y las tareas que se les encargarán
- Los mecanismos de difusión y aprendizaje

Fase II: Diseño de la evaluación

La siguiente tarea es la preparación y diseño de la evaluación.

1. Acuerdo con los agentes participantes en la intervención o intervenciones a evaluar

Formular las preguntas de evaluación es una de las actividades más importantes del ciclo de evaluación. Hemos visto anteriormente que las preguntas guían todo el proceso de evaluación.

Como pasos previos a la formulación de los términos de referencia, hay que informar e involucrar a todos los agentes participantes de la intervención o intervenciones que serán evaluadas. Contar con la participación de estos agentes es imprescindible para poder realizar la evaluación, pues ésta requiere información que ellos habrán de aportar además de ser un principio de transparencia y ética.

Se solicitará a los agentes participantes en la intervención o intervenciones a evaluar cuáles son sus intereses y objetivos en la evaluación para, en la medida de lo posible, incorporarlos en los términos de referencia.

2. Redacción de los términos de referencia (TR)

Los principales elementos que establecen los TR son los productos esperados de la evaluación, los recursos destinados (presupuesto y tiempo) y las características del equipo evaluador.

El corazón de los términos de referencia es el cuestionario de preguntas que el equipo evaluador tendrá que responder. La formulación de las preguntas tiene que ser lo más específica y detallada posible. Cuanto más definidas y delimitadas sean las preguntas mayores posibilidades de llegar a formular conclusiones y recomendaciones de calidad. Acotar y concretar al máximo las preguntas también incidirá en incrementar las posibilidades de responder al objetivo de aprendizaje.

En otro apartado de la Metodología se especifica las características técnicas de los términos de referencia.

3. Convocatoria, selección y contratación de los equipos evaluadores

El procedimiento habitual suele ser la contratación de equipos externos de evaluación que garanticen los requisitos de calidad e independencia deseados. Los principales elementos a tener en cuenta para la selección del equipo evaluador serán los siguientes:

- Conocimiento y experiencia sobre evaluación
- Conocimiento y experiencia vinculados al sector de intervención
- Conocimiento y experiencia del área/áreas geográficas de intervención

La fase concluye con la contratación del equipo evaluador externo seleccionado.

Fase III: Realización de la evaluación

Una vez seleccionado el equipo evaluador externo, serán necesarias actividades de negociación o aclaración para acabar de definir el sentido y propósito de las preguntas de evaluación o concretar algunos aspectos metodológicos. Esto puede llevar a cambios no sustanciales en los TR.

El equipo evaluador elaborará un *Plan de Trabajo*. Este documento deberá concretar el cronograma de ejecución de las actividades, detallar cómo se aplicarán las metodologías propuestas y definir el alcance de las preguntas de evaluación.

La ejecución de la evaluación es una tarea cuya responsabilidad recae esencialmente en el equipo evaluador. Las actividades que tendrá que llevar a cabo se pueden sistematizar en tres fases:

- *Trabajo previo*. Consistirá en la lectura y revisión de la documentación disponible sobre la intervención o intervenciones (*estudio de gabinete*), en entrevistas con personas vinculadas a ellas (donantes), la elaboración de indicadores e hipótesis, y la preparación del trabajo de campo.
- *Trabajo de campo en el terreno*. Toda evaluación incluirá un período de trabajo en el o los países de intervención, donde el equipo evaluador establecerá contactos con distintas personas vinculadas a la acción realizada (personal de la contraparte, población meta, etc.). Las principales actividades a realizar serán las relacionadas con la recopilación de información: entrevistas y talleres, observación participante y trabajo de gabinete con la documentación existente en terreno.
- *Análisis de la información y redacción*. Organizando, estructurando y analizando toda la información recogida, el equipo evaluador la contrastará con las hipótesis iniciales. El papel fundamental del equipo evaluador radicará en su capacidad de interpretar y explicar la información recogida, con el objetivo de formular conclusiones y recomendaciones. La ejecución de la evaluación y sus resultados se reflejarán en la redacción de un informe preliminar de evaluación.

Al terminar la fase de ejecución, el equipo evaluador presentará un informe preliminar a la o las entidades solicitantes de la evaluación. Éste y el resto de agentes implicados en la intervención deberán analizar el informe preliminar, valorando esencialmente si cumple con los requisitos estipulados en los TR y si responde a las

preguntas de manera satisfactoria. Los comentarios al informe deberán entregarse por escrito al equipo evaluador.

Una vez recibidos los comentarios de los distintos actores que hayan revisado el informe preliminar, el equipo evaluador redactará el informe final de evaluación así como un resumen ejecutivo del mismo, conservado su independencia respecto a los posibles comentarios o recomendaciones realizados.

Un formato básico de informe final, así como el resumen ejecutivo, se presenta en la sección *Informe final y resumen ejecutivo de la evaluación*.

Fase IV: Socialización de resultados

Priorizando el carácter de aprendizaje de la evaluación como mecanismo para mejorar la calidad de la cooperación, la socialización de los resultados aparece como un elemento clave en el ciclo de evaluación.

La socialización deberá responder a los objetivos de:

- Divulgar las lecciones aprendidas para generar aprendizaje entre los diversos actores de la cooperación
- Incorporar las conclusiones y recomendaciones en el trabajo de la cooperación

Para ello sería deseable establecer una estrategia que contemplara:

- La publicación del informe de evaluación y/o de su resumen ejecutivo (en soporte papel y/o en internet)
- La realización de seminarios, talleres o foros de debate para la socialización de resultados
- Política para incorporar las recomendaciones surgidas de las evaluaciones en las nuevas intervenciones

Aunque las posibilidades de socialización sean amplias y dependan en cierta medida del contexto de cada evaluación, es importante que la devolución garantice que la información generada por la evaluación llegue por lo menos a todos los actores involucrados, incluyendo la población meta.

b. Actores involucrados en el ciclo de evaluación

Los principales agentes que están o pueden estar vinculados en la evaluación de las intervenciones de cooperación internacional son los siguientes:

- Las entidad u organismo solicitante de la evaluación
- Las entidades financiadoras, públicos o privados
- Las ONGDs que haya participado en la acción
- La organización o institución contraparte local
- Otras instituciones públicas y organizaciones locales
- La población meta de la intervención, así como la susceptible de verse afectada por la misma
- El equipo evaluador

Considerar a estos agentes en el ciclo de evaluación conlleva abordar la cuestión de la participación de todos ellos. La participación debe entenderse tanto como un fin en sí mismo cuanto como un medio para llevar a cabo las evaluaciones (SIDA 2004: 57).

La participación constituye una herramienta relevante en la realización de evaluaciones en el sentido de que condiciona la calidad de las mismas. La calidad de una evaluación tiende a ser mayor si se garantiza un nivel de participación importante de todos los agentes involucrados. Y esto por varias razones:

- En la fase de planificación, la participación permite ajustar la evaluación a los intereses y necesidades de los distintos participantes
- En la fase de ejecución, permite acceder a mayor y mejor información, elemento que condicionará la posibilidad de fundamentar conclusiones y recomendaciones, así como su calidad
- En la fase de socialización, la participación nos ayudará a mejorar la aceptación de conclusiones y recomendaciones, facilitando el proceso de divulgación y aprendizaje

Tampoco hay que perder de vista que incrementar la participación en el ciclo de evaluación también tiene dificultades, ya que incrementa los costes y el tiempo de ejecución.

Rol y responsabilidades de cada agente involucrado en la evaluación:

- *Entidad solicitante.* Tiene un papel y una responsabilidad central en las fases de planificación e iniciativa y de diseño de la evaluación. En cambio, su participación en la fase de ejecución será menor, ciñéndose a un rol de apoyo al equipo evaluador en la elaboración de agendas, establecimiento de contactos, acceso a la información, etc. En la fase de socialización, tendrá la responsabilidad de impulsar las actividades de divulgación y velar por su cumplimiento, así como de incorporar los aprendizajes de las evaluaciones en la planificación de la cooperación municipal directa.
- *ONGDs y contrapartes.* Aunque no asuman la responsabilidad de la ejecución de estas fases, las ONGDs del Norte y las organizaciones e instituciones contrapartes tienen un papel importante a jugar en las fases de planificación e iniciativa, así como de diseño y ejecución, proporcionando información, realizando recomendaciones acerca de los propósitos de la evaluación y de los informes presentados, así como facilitando la definición de agendas de trabajo y la organización de entrevistas. Participarán activamente en la fase de socialización, ya que los objetivos del ciclo de evaluación están encaminados a mejorar la calidad de sus intervenciones.
- *Población local.* En todas las fases del ciclo de evaluación no hay que perder de vista que el objetivo último de todo trabajo en cooperación es la mejora de las condiciones de vida de la población local y la solución de los problemas e injusticias que le afectan. Por ello, habrá que buscar la mayor participación posible de la población local (mediante herramientas metodológicas adecuadas), así como garantizarles la devolución de la información que han proporcionado y de los resultados de los procesos de evaluación.
- *Equipo evaluador.* El equipo evaluador externo no participa en las primeras dos fases del ciclo. En cambio, constituye el principal responsable de la fase de ejecución y uno de los más importantes en el de socialización de resultados. La calidad y utilidad de los productos y resultados de estas fases del ciclo de evaluación dependen esencialmente del trabajo realizado por el equipo evaluador.

2.2 TÉRMINOS DE REFERENCIA

“Los Términos de Referencia (TR) son el fundamento documental sobre el que los consultores construirán su plan de trabajo para la evaluación. Su redacción debe ser clara y precisa, ya que de ello depende que los resultados de la valoración den respuesta a las necesidades de la Administración.” (AECI 1998: 233)

Por ello, de los TR dependerá en gran medida la calidad de la evaluación y de sus resultados. Constituyen el principal instrumento para encargar la evaluación y determinar los productos esperados. Si todos los aspectos de los TR no están claramente definidos, la relación contractual quedará imprecisa, generando problemas al equipo evaluador y en la relación con el mismo.

Los TR permiten definir:

- qué se evalúa (descripción de la intervención)
- el alcance de la evaluación (preguntas, criterios, tipos de evaluación, etc.)
- cómo se evalúa (metodología empleada)
- quién evalúa (descripción del equipo evaluador)
- cuándo se evalúa (calendario y plan de trabajo)
- cuáles serán los productos de la evaluación
- y para quién se evalúa (informes, mecanismos de socialización, etc.).

La existencia de un modelo de TR facilita la protocolarización del ciclo de evaluación. Sin embargo, el formato base de los TR tiene que ser flexible para adecuarla a las características de cada evaluación.

Un formato base de TR debería contemplar las siguientes secciones:

1. *Antecedentes y justificación*

Se proporcionará información básica acerca de la o las intervenciones a evaluar, contemplando elementos tales como: el título y la descripción resumida, la lógica de intervención, los organismos ejecutores y financiadores, la población meta, los indicadores y las principales hipótesis, el tiempo de ejecución o los cambios originados en la intervención y su situación actual.

También habrá que detallar la documentación disponible para la etapa de estudio de gabinete y dónde se puede obtener.

Asimismo, habrá que proporcionar información básica acerca de los antecedentes y de la justificación de la evaluación. ¿Por qué y para qué se realiza la evaluación? ¿Cuándo se planificó y se tomó la decisión de evaluar? ¿Cómo se inserta la evaluación en la política organizativa de la entidad que lo solicita?

2. *Objetivos y alcance de la evaluación*

Habrà que determinar el objetivo de aprendizaje de la evaluación (¿cómo deberá cumplir su papel de aprendizaje?) u otros objetivos de la misma

(valorar el carácter innovador o demostrativo de una intervención; evaluar un área temática; evaluar un instrumento; rendición de cuentas; etc.).

En esta sección se incluirá el listado de preguntas que marcarán el proceso de obtención de información, y que se plantearán sobre la base de los criterios establecidos en la Metodología, así como de otros elementos de contexto. Estas preguntas permitirán focalizar nuestra atención sobre aquellos aspectos de la intervención que nos permitirán responder al objetivo de la evaluación.

También se concretará el ámbito de las recomendaciones.

3. *Metodología*

El apartado de metodología detalla qué se pretende que haga el equipo evaluador en las distintas etapas de la fase de ejecución: trabajo previo; trabajo de campo; análisis de la información y redacción de informes.

La responsabilidad sobre los métodos de investigación utilizados recae en el equipo evaluador, que explicará qué herramientas ha utilizado y porqué en el informe de evaluación.

4. *Productos esperados*

Habrá que definir con precisión qué productos esperamos de la evaluación: los documentos a presentar (informe preliminar, informe definitivo, resumen ejecutivo) y su extensión. Se anexará a los TR el índice básico de los informes requeridos.

También se indicará a qué agentes participantes de la intervención se entregarán los productos esperados.

5. *Equipo evaluador*

En función del tipo y naturaleza de la evaluación, habrá que determinar el número y perfil de las personas que conformarán el equipo evaluador.

Se detallarán los conocimientos y experiencia mínimos requeridos de cada uno de los componentes del equipo evaluador:

- en evaluación y en relación a las herramientas de investigación
- en investigación participativa
- en el ámbito temático de la evaluación
- sobre el contexto regional
- sobre la naturaleza de la población meta (población campesina o urbana; mujeres; etc.)

Finalmente, habrá que especificar la documentación solicitada para valorar el perfil de los candidatos (currículo, evaluaciones realizadas anteriormente, etc.)

6. *Difusión y retroalimentación*

Se concretará cuál será la difusión de los productos esperados y los mecanismos previstos para divulgar conclusiones y recomendaciones (talleres, publicación de documentos en internet, etc.). Se especificará qué actividades

se realizarán y cuándo, así como la responsabilidad y participación del equipo evaluador en la ejecución de las mismas

7. Calendario y plan de trabajo

El apartado establecerá las fechas de ejecución de la evaluación, concretando el tiempo de duración de cada etapa de la fase de ejecución (trabajo previo; trabajo de campo; análisis de la información y redacción de informes).

Se especificará dónde se deberá realizar el trabajo de campo, qué países, municipios o comunidades habrá que visitar, y cuánto tiempo se destinará a ello. Se especificará también los plazos de presentación de los productos previstos.

El cronograma de ejecución será de carácter provisional y se concretará de manera detallada en el plan de trabajo presentado por el equipo evaluador contratado.

8. Presupuesto

Habrá que determinar el presupuesto disponible para la contratación de la evaluación, así como las formas de pago.

2.3 INFORME FINAL Y RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN

La socialización de los resultados de la evaluación constituye una fase esencial del ciclo de evaluación. El informe final de la evaluación y su resumen ejecutivo serán los principales instrumentos para sistematizar los resultados de la evaluación y socializarlos.

Criterios básicos a tener en cuenta para la elaboración de los informes de la evaluación:

- El informe preliminar se presentará de acuerdo al mismo formato que el informe final, especificando que se trata de un borrador.
- El resumen ejecutivo de la evaluación formará parte del informe final pero también tiene que redactarse como un documento autónomo. Presentado separadamente, será el producto de la evaluación que probablemente tenga más difusión.
- El propósito principal de los informes tiene que ser contestar a las preguntas de la evaluación, valorando la intervención de acuerdo a los criterios considerados y otros elementos de contexto.
- El resumen ejecutivo y la introducción del informe final se centrarán esencialmente en presentar las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación. El resto del informe final permitirá argumentar y justificar las conclusiones y el detalle del análisis, explicando cómo se ha llegado a ellas y en base a qué información.
- Siempre considerando el objetivo de aprendizaje, los documentos se redactarán en un lenguaje sencillo y directo que facilite su lectura y comprensión. Se recomienda utilizar en la medida de lo posible la terminología de la presente Metodología así como el vocabulario internacionalmente aceptado en el ámbito de la evaluación de intervenciones de cooperación al desarrollo.
- En caso de existir divergencias de opinión entre las personas integrantes del equipo evaluador, se recomienda reflejarlas y motivarlas en los informes.

Disponer de un índice común para las evaluaciones, por parte de una entidad, tiene diversas ventajas, como facilitar la lectura y la socialización de las evaluaciones o simplificar posibles ejercicios de sistematización de conclusiones y recomendaciones. Sin embargo, al igual que para los TR, el formato del informe final puede considerarse relativamente flexible. El equipo evaluador podrá adaptarlo a las necesidades de cada evaluación concreta, siempre y cuando lo justifique.

El formato de informe final de evaluación ha de contemplar los siguientes puntos:

1. *Resumen ejecutivo*

“El resumen ejecutivo tiene como finalidad presentar las conclusiones y las enseñanzas aprendidas de la evaluación de manera esquemática, para facilitar una mayor difusión.” (AECI 1998: 252).

Para ello, se centrará en la explicación lo más sencilla y esquemática posibles de las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones, recogiendo solamente los elementos imprescindibles acerca del proceso de evaluación y de los aspectos metodológicos del mismo. Constituye una parte del informe final así como un documento por sí mismo. De manera independiente del informe final, es un documento de gran importancia ya que probablemente sea el que tenga más difusión.

2. *Introducción*

En la introducción habrá que presentar los principales antecedentes de la evaluación, recogiendo los principales elementos de los TR, así como los objetivos, las preguntas y los criterios de la evaluación.

También tiene que explicar los objetivos y la estructura del informe, presentando al equipo de evaluación y el trabajo que ha realizado.

3. *Descripción de la intervención y de la información obtenida*

Por un lado, este punto presentará la información más relevante acerca de la intervención evaluada: localización; tiempos de ejecución; actores involucrados; lógica de intervención; información relevante acerca de los procesos de identificación, formulación y ejecución; etc. También se presentarán los elementos más significativos respecto al contexto de la intervención.

Por otro lado, se trata de describir la información y los datos empíricos recogidos así como el trabajo de evaluación realizado: se explicará cuáles han sido las metodologías utilizadas, el diseño de indicadores, las herramientas de recogida, recopilación y análisis de la información, y otros elementos que se considere oportuno señalar.

4. *Valoración de la intervención y de la información obtenida*

Sobre la base de los datos y de la información presentada en el punto anterior, se dará respuesta a las preguntas de la evaluación. Los hallazgos del trabajo de evaluación se presentarán de forma sistemática, ordenados en la medida de lo posible de acuerdo a los criterios utilizados para valorar la intervención.

El apartado deberá dejar claro cómo el análisis de la información obtenida ha permitido emitir valoraciones y juicios.

5. *Conclusiones y enseñanzas obtenidas*

Las conclusiones de la evaluación están estrechamente vinculadas al punto anterior. Se trata de presentar las principales valoraciones sobre la intervención, así como las causas que las explican. Las conclusiones tienen que estar justificadas a partir del análisis de la información recogida. También habrá que valorar las principales causas de los logros y fallos de la intervención.

Se sistematizarán los elementos más generalizables, como enseñanzas para intervenciones futuras.

6. *Recomendaciones*

El apartado de recomendaciones deberá sugerir las acciones que habría que tomar a raíz de la evaluación. Podrán referirse a distintos ámbitos, de acuerdo a las necesidades planteadas en los TR o a los hallazgos del equipo evaluador: mejora de procedimientos y métodos de trabajo, a los procesos de tomas de decisión o al uso de determinados instrumentos de la cooperación.

7. *Anexos*

Los anexos al informe final contemplarán toda la documentación que el equipo evaluador considere necesaria para mejorar la comprensión del informe o que haya sido solicitada en los TR.

Entre los diversos elementos que pueden integrar los anexos mencionamos los siguientes: los TR; el plan de trabajo del equipo evaluador; entrevistas realizadas y listados de personas entrevistadas; listado de documentación analizada; bibliografía utilizada; métodos de recogida de información y procedimientos de análisis; información complementaria sobre las herramientas metodológicas utilizadas; mapas y planos; acrónimos y listas de siglas; etc.

ANEXO

EL CRITERIO DE COBERTURA EN EL MODELO DE EVALUACIÓN DEL ENFOQUE DE MARCO LÓGICO

Una de las mayores dificultades con la que se enfrenta la cooperación para el desarrollo, especialmente en el caso de proyectos productivos, es la distribución de los beneficios entre la población meta. En el ámbito de los estudios rurales se sabe que aquellos individuos que poseen más recursos a título privado son los que más provecho obtienen de los comunales (Netting 1992). Así por ejemplo, en aquellas poblaciones donde el pasto es un bien de propiedad comunal, el campesino que posee un mayor rebaño obtiene mayor usufructo que el resto. Esta afirmación es ampliable a las intervenciones de desarrollo: en muchas ocasiones, los individuos o grupos con mayores recursos (o formación, o relaciones sociales, que también pueden considerarse como tales) obtienen mayor beneficio de la intervención.

En otros casos, no son razones de diferenciación socioeconómica las que marginan a un sector de los beneficios de la intervención. También lo puede ser porque la naturaleza de la organización establezca implícita o explícitamente sesgos en su afiliación (Roche 2004); este sería el caso de organizaciones indígenas a las que no puede pertenecer la población mestiza o blanca de la zona aunque padezcan problemas similares. O también por la localización de la población meta (encontrarse más o menos alejados de una vía de comunicación, por ejemplo) o por su adscripción política o religiosa, entre otras posibilidades.

Excluyendo la diferencia por género, que sí ha merecido especial atención por parte de la cooperación, el resto de factores de diferenciación no se contemplan por las herramientas tradicionales de la cooperación. La “gestión de la diferenciación”, por tanto, aparece como una dificultad mal resuelta por la cooperación al desarrollo (Davies 1996).

Una de las causas ciertas de esta dificultad la encontramos en las herramientas tradicionales de la cooperación, que no facilitan enfocar la atención sobre esta cuestión. Este es el caso del modelo de evaluación establecido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD 1996). Como señala Ligeró (2001: 169),

“el modelo actual (de evaluación) no nos dice si el proyecto ha llegado exactamente a las personas que se quiere que llegue. No nos habla de si están existiendo sesgos en la ejecución o si se está beneficiando a los más necesitados. Tampoco sabemos si el proyecto está dejando de lado a los que hablan determinada lengua, o a los que profesan una determinada religión. No sabemos si el proyecto está excluyendo a los que viven en la periferia o a los del centro urbano. No sabemos si el proyecto ha redundado en los analfabetos o en los alfabetos, ni si está siendo capitalizado más por los más ricos, ni a cuánta gente podría cubrir y a cuántos realmente cubre”

A ello ayuda la presión que sufren los agentes de desarrollo para asegurar la viabilidad en la intervención (Brown 1997). Y es que lograr este esencial criterio del modelo de evaluación puede llevar a priorizar, sobre el diseño de intervenciones dirigidas a la población más marginada o empobrecida de la comunidad, el diseño de proyectos viables al que suelen tener un acceso más cómodo la población con mayores y/o

mejores recursos, ya sea porque estos recursos son fácilmente “desarrollables” (tierras irrigables, capacidad crediticia, etc.), ya porque su mejor nivel económico les permite afrontar con mayor posibilidad de éxito las posibles adversidades que puede padecer la intervención una vez terminada la ayuda externa, ya porque se introducen contrapartidas económicas (cuotas y precios) en servicios implementados que excluye a quienes no pueden pagarlas. En ocasiones la consecuencia es el incremento de las diferencias económicas y de acceso a los órganos de decisión dentro de la comunidad (Pérez Berenguer & Gascón 1997).

Qué evalúa el modelo de evaluación CAD

El modelo establecido por el CAD considera dos factores. Por un lado, la lógica interna de la intervención. Por otro, la relación de la intervención con el contexto en el que se desarrolla, ya que éste es una variable externa que puede influir en su ejecución. Así, criterios como el de eficiencia o el de eficacia hacen énfasis casi exclusivamente en la coherencia de la intervención. Otros, como el de pertinencia relacionan el proyecto con el contexto. A todo caso, el modelo de evaluación se centra en la lógica y en el desarrollo del proyecto, y sólo tangencialmente se fija en el grupo necesitado: no contempla componentes específicos que relacionen la intervención con la población.

Ligero (2001) descubre una de las razones de esta situación: el modelo parte de la premisa de que si la intervención se diseña y ejecuta para mejorar la calidad de vida de una determinada población, su correcta ejecución tiene que haber logrado el objetivo. Esta premisa, a la que aquí llamaremos **premisa metodológica** (Gascón 2006), lleva al modelo a una evaluación indirecta, lo que no está exento de riesgos.

Pero el modelo parte también de una segunda premisa, a la que denominaremos **premisa epistemológica** (Gascón 2006): de forma implícita, juzga a la población beneficiaria como homogénea. Sólo en un caso se pregunta si la diferenciación socioeconómica afecta a la distribución de los beneficios de la intervención: en relación a la cuestión de género, considerada como un factor de desarrollo. Pero éste no es el único factor de diferenciación. La situación en la jerarquía familiar por el factor generacional, el sistema de herencia (que puede favorecer a unos hijos/as en detrimento de otros), el ciclo evolutivo del grupo doméstico en el momento de la ejecución de la intervención ³, la cantidad y calidad de recursos en propiedad de la familia, el nivel de educación formal o las redes sociales a las que se pertenece, entre otras, son variables de diferenciación que marcan o pueden marcar un desigual acceso a los beneficios de la intervención. Si no se consideran las posibles diferencias intracomunitarias e intradomésticas que pueden atañer a la intervención, difícilmente será posible descubrir si los individuos han tenido las mismas oportunidades.

La cuestión de la identificación de la población beneficiaria en la evaluación de proyectos de desarrollo

El Criterio de Cobertura está siendo utilizado desde la década de los '90 en diferentes ámbitos de la intervención social como el de las drogodependencias. Más recientemente, la cobertura también ha sido incluida en las principales metodologías de evaluación de ayuda humanitaria y emergencia. Así lo incorporó el mismo CAD

³ La familia campesina no presenta siempre el mismo carácter, entendiéndolo como tal la composición (edad de los individuos) y el tamaño (número de individuos). La familia se halla en un continuo ciclo biológico que la lleva a pasar por fases de crecimiento y de mayor capacidad productiva, y otras de contracción y escisión, y de menor capacidad productiva (Chayanov 1974).

para este tipo de intervenciones (OCDE-CAD 1999), propuesta que posteriormente fue recogida por la red internacional *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action - ALNAP* (Beck 2007). Y así lo ha introducido la cooperación oficial británica (Hallam 1998), que también la considera en sus programas de rehabilitación-desarrollo (WELL 1998), la danesa (DANIDA 2006), la sueca (SIDA 2004) o la española (MAE-SECIPI 2001), entre otras. O agentes privados (Rey & Urgoiti 2005).

Que se empiece a considerar la heterogeneidad socioeconómica, cultural o de otra índole, más allá de la diferencia de género, como un factor que puede influir en la distribución de los beneficios de la intervención y, por tanto, como un elemento a tener en cuenta en la evaluación, es un importante avance. No obstante, el análisis de cobertura propuesto sigue siendo, muchas veces, insuficiente.

En primer lugar, porque su utilización se está generalizando en el sector de la ayuda humanitaria, pero no así en el de la cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, porque en la mayor parte de estas propuestas se sigue sin poner en duda (es decir, sin considerar como un elemento a evaluar) la identificación realizada de la población beneficiaria en el diseño de la intervención. Este sería el caso de la cooperación española, para la que el análisis de cobertura tiene como finalidad averiguar “hasta qué punto (la intervención) está alcanzando la población o el área a la que **pretendía llegar**” (MAE-SECIPI 2001, 46. El subrayado es nuestro). Y es que, en muchos casos, la cobertura aparece como un elemento a considerar dentro del criterio de Eficacia, criterio que analiza si las actividades realizadas han permitido alcanzar el objetivo propuesto pero sin poner en duda la identificación y diseño de la intervención.

A mediados de los '90, Sabalza (1994) ya detectó el problema de la identificación en el proceso de evaluación:

“El objeto central de la evaluación de un proyecto lo constituye la población beneficiaria, ya que prácticamente todas las acciones de cooperación se orientan a mejorar las condiciones de vida de alguna comunidad. Esto puede parecer algo muy obvio. Sin duda lo es, pero cuando se está inmerso en un proceso de evaluación no es difícil que nuestro centro de atención se desplace hacia el grado de consecución de los objetivos previstos inicialmente. Y en ocasiones, como resultado de una deficiente identificación de objetivos, puede ser que éstos no guarden una relación muy directa con las condiciones de vida de la comunidad beneficiaria (...) Lamentablemente, esta situación se da con más frecuencia de lo que cabría esperar y, por supuesto, de lo que sería deseable” (483-484)

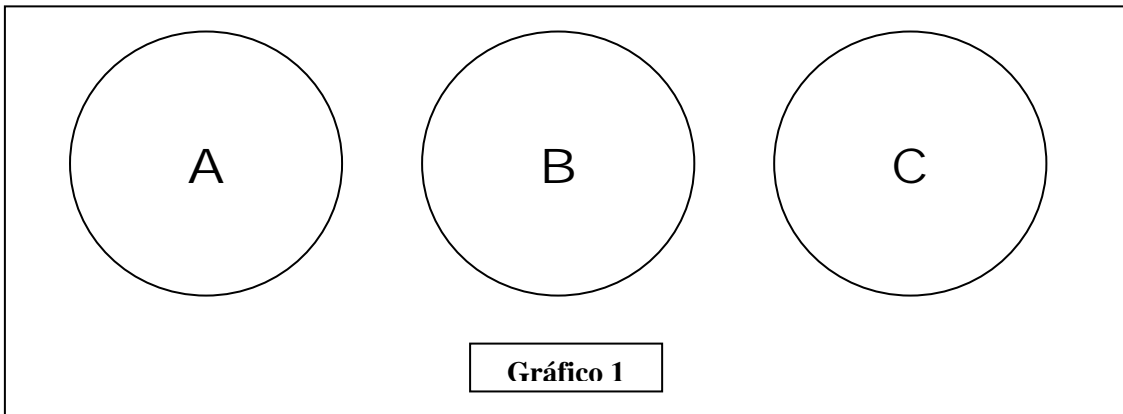
Sabalza ve como estos modelos de evaluación “proyectocéntricos” no ponen en duda el proceso de identificación realizado debido a lo que hemos denominado “premisa metodológica”: si la intervención se diseña y ejecuta para mejorar la calidad de vida de una determinada población, su correcta ejecución tiene que haber logrado el objetivo.

Para descubrir qué pérdida de información comporta considerar la cobertura a partir de la formulación de la intervención utilizaremos el diagrama de Cohen y Franco (1993), si bien ligeramente modificado para su mejor aplicación a las características de la cooperación al desarrollo⁴. Cohen y Franco, a la hora de plantear la evaluación de

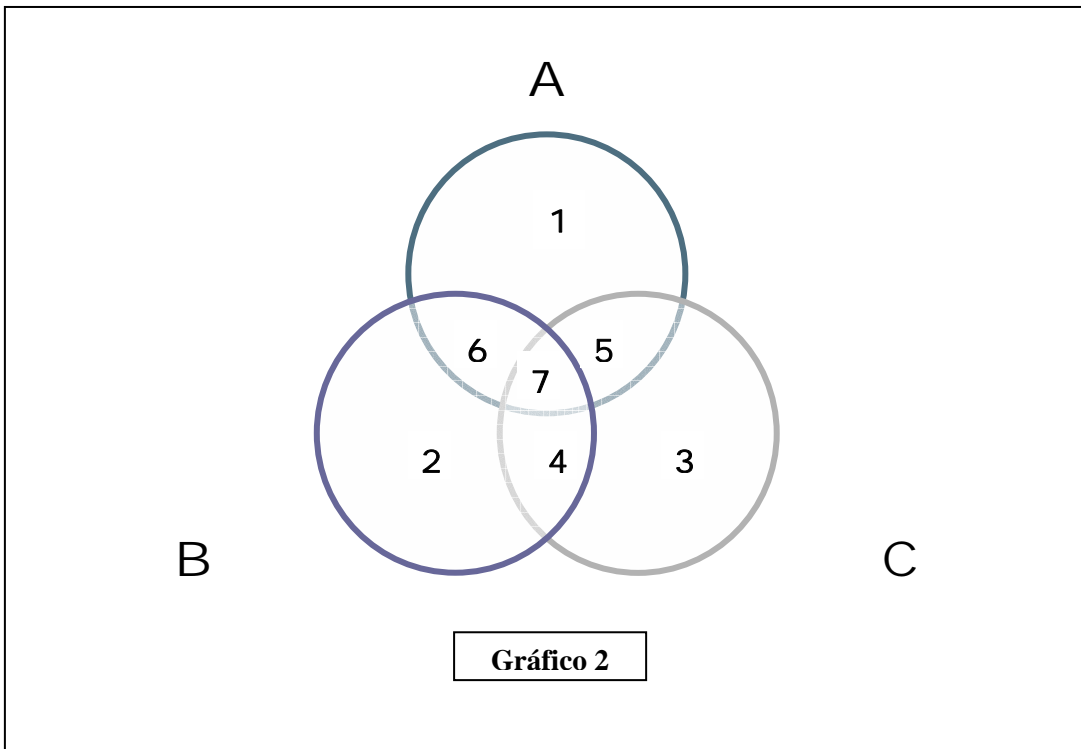
⁴ El trabajo de Cohen y Franco se centra en el ámbito de la asistencia y de los servicios sociales.

cobertura, parten de una primera clasificación de la población que representan en tres circunferencias o conjuntos:

- A. Población con una necesidad insatisfecha. Hace referencia a la **realidad**.
- B. Población objetivo del proyecto; es decir, identificada por el agente de desarrollo como la población con una necesidad insatisfecha. Hace referencia a la **formulación de la intervención**.
- C. Población que acaba recibiendo los beneficios del proyecto, tenga o no una necesidad insatisfecha y haya sido o no identificada como tal en la formulación del proyecto. Hace referencia a la **ejecución de la intervención**.



Cohen y Franco entrecruzan estos tres conjuntos en un diagrama de Venn que da como resultado siete subconjuntos, que representan las siete circunstancias en las que se puede encontrar la población en relación a una intervención.



Estas siete posibilidades son:

1. Hay una población con una necesidad insatisfecha, pero no ha sido identificada como tal ni se ha beneficiado de la intervención.

En la comunidad rural X convive población indígena y mestiza que se dedica fundamentalmente a la producción agropecuaria. Ambas poblaciones presentan rasgos culturales claramente diferenciados, pero sus condiciones socioeconómicas son muy similares: campesinado minifundista con graves problemas económicos y con un muy deficiente acceso a servicios básicos (educación, salud, etc.). Para incidir en este problema, en el Valle se ejecutó un proyecto de desarrollo agropecuario encuadrado en un programa de cooperación de ámbito regional dirigido exclusivamente a la población indígena y que, por tanto, excluyó a la población no indígena aunque padecía los mismos problemas sobre los que el proyecto había intervenido.

2. Hay una población identificada inicialmente como beneficiaria, pero que en realidad no padece la problemática que se pretende afrontar y finalmente no se beneficia de la intervención. Sería una situación característica de aquellas intervenciones que identifican a la población beneficiaria por comunidad y no por grupo social.

En el barrio X se crea un fondo de crédito de libre acceso a toda la población destinado a la construcción o mejora de sus viviendas, pero un determinado sector, que ya posee una vivienda en condiciones, se autoexcluye del proyecto y no solicita ningún crédito.

3. Hay una población que se ha beneficiado de la intervención, pero que no estaba necesitada ni había sido identificada como tal.

Tras identificar que la población más pobre del pueblo X no tenía acceso a un servicio básico de salud, se planteó y ejecutó un proyecto consistente en establecer un ambulatorio de asistencia médica primaria gratuito y de libre acceso. Finalmente los servicios de este ambulatorio también son utilizados por sectores que ya tenían esta necesidad cubierta ya que podían costearse la asistencia sanitaria privada.

4. Hay una población identificada como beneficiaria y que recibe los beneficios de la intervención, pero que no estaba necesitada.

Para mejorar las condiciones de extrema pobreza en el que vivía una parte sustancial de la población del valle X, se implementó una estructura de regadío que cubre buena parte de las tierras de vocación agrícola. Pero esta estructura beneficia a toda la población que posee tierras la zona ahora irrigada, tanto a los sectores campesinos más pobres como a los más pudientes. Incluso se puede considerar que esto últimos son los más beneficiados, ya que poseen mayor cantidad de tierras que no los primeros.

5. Hay una población con una necesidad insatisfecha no identificada inicialmente como tal, pero que finalmente recibe los beneficios de la intervención.

Durante la ejecución de un proyecto se detecta que un sector necesitado no había sido identificado como beneficiario por residir en casas aislada alejadas del centro urbano. El proyecto se reformula para incorporarlo.

6. Hay una población necesitada, que había sido considerada como tal en la formulación de la intervención, pero que finalmente no recibe sus beneficios.

En la comunidad campesina X, las familias económicamente más pobres se ven en la tesitura de practicar la emigración en los periodos del ciclo agrario de menor actividad para equilibrar su economía doméstica. Sin embargo, el proyecto no tuvo en cuenta esta circunstancia: en el convencimiento de que la participación activa de la población beneficiaria es necesaria, se diseñó considerando obligatoria su participación como mano de obra no cualificada en la construcción de determinadas infraestructuras que el proyecto requería. Como se previó realizar estas tareas en los momentos de menor actividad agropecuaria en la previsión de no sobrecargar de trabajo a la población, aquellas familias que emigraban y que no pudieron acudir al trabajo comunitario se vieron excluidos de los beneficios del proyecto.

7. Hay una población con una necesidad insatisfecha, que fue identificada como tal y que finalmente recibió los beneficios de la intervención. Esta es la situación deseable en todos las intervenciones.

Los modelos de evaluación “proyectocéntricos”, aun aquellos que no caen en lo que hemos denominado premisa epistemológica al considerar la heterogeneidad de la población, dejan cojo el análisis de cobertura al no valorar el proceso de identificación del grupo beneficiario. Así, por ejemplo, el modelo de evaluación de la Cooperación Española (MAE-SECIPI 2001) no ofrece herramientas para detectar los casos 1 y 4 del diagrama de Cohen y Franco. En el ejemplo del caso 2, el evaluador se encontraría con el problema de no entender como una población identificada como beneficiaria en la formulación de la intervención se autoexcluye de sus beneficios.

Obviamente, el evaluador no es un simple encuestador que recopila las respuestas de un sondeo previamente establecido. Que el modelo de evaluación no considere suficientemente la heterogeneidad de la población y, debido a ello, la posible existencia de sesgos de cobertura y diferencias en la accesibilidad de la intervención, no significa que el evaluador no lo contemple, o que incluso la institución que encarga la evaluación no lo solicite en sus términos de referencia. Pero ello dependerá de su sensibilidad hacia este tema o de una flagrante mala distribución de los beneficios de la intervención imposible de omitir; como afirma Ligeró (2001: 169), “a la evaluación con criterios standard le cuesta ver cuando no le han dicho que mire”.

Estimación del Criterio de Cobertura

Para combatir las deficiencias del modelo de evaluación establecido por el CAD, diferentes autores vienen proponiendo desde hace un tiempo la incorporación del criterio de Cobertura a los cinco tradicionalmente establecidos (pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto).

La Cobertura se define como aquel criterio que busca evaluar si una intervención ha alcanzado a toda la población necesitada, y si no ha sido así, analizar qué sectores han quedado excluidos y por qué (Alvira 1991). De esta manera, el criterio introduce dos factores en el modelo de evaluación del CAD que enfrentan los problemas detectados: sitúa a la población meta como factor central de la evaluación, lo que rompe con la premisa metodológica, y estudia el acceso diferenciado a los beneficios del proyecto por parte de la población, lo que rompe con la premisa epistemológica.

Para evaluar la Cobertura se utilizan tres factores de estimación: la Tasa de Cobertura, el Sesgo de Cobertura y la Accesibilidad.

Tasa de Cobertura

Tasa de Cobertura es el coeficiente que permite establecer la proporción de la población meta que ha accedido a los servicios o beneficios de la intervención. Responde, por tanto, a la pregunta del “cuántos”.

Cálculo de la Tasa de Cobertura (TC)

$$TC = \text{Número de beneficiarios} / \text{Número de población meta}$$

Cuanto la TC se acerca más a 1, mejor ha sido la cobertura, porque indica que el número de beneficiarios de la intervención más coincide con la población meta identificada

Elementos a tener en cuenta en el análisis de la Tasa de Cobertura:

- **Estimación de la población necesitada.** Se requerirá realizar una valoración de la población meta, atendiendo especialmente a las posibles diferencias con la identificada en el diseño de la intervención.
- **Tipos de beneficios o servicios que genera la intervención.** En el caso de la cooperación para el desarrollo es común encontrar que las intervenciones generan beneficios o servicios de diferente naturaleza (formación de líderes, capacitaciones técnicas, donación de equipos o suministros, etc.) dirigidos a población con perfiles diferentes y de número variable. El análisis de la Tasa de Cobertura requerirá establecer una clasificación de estos beneficios para su análisis diferenciado.
- **Proporción en la distribución de los beneficios o acceso a servicios.** Que un número determinado de la población tenga acceso a un beneficio o servicio no quiere decir que se haya distribuido equitativamente.

El establecimiento de una infraestructura de regadío en la comunidad X ha beneficiado a toda la población meta pero no de la misma manera, ya que no toda esta población tenía la misma cantidad de tierras en la zona ahora irrigada.

Calcular la proporción en la distribución de los beneficios de todos los tipos de beneficios identificados puede ser costoso y poco práctico. Generalmente suele ser más efectivo el análisis de uno o dos tipos de beneficios que, a la consideración del equipo evaluador, son especialmente determinantes para llegar a conclusiones fidedignas.

Sesgo de Cobertura

Sesgo de Cobertura es el factor que permite averiguar si hay subgrupos dentro de la población meta (por razones culturales, económicas, educativas, de género, etc.) y cuál ha sido el impacto diferenciado de la intervención en ellos. Responde, por tanto, a la pregunta del “quiénes”.

Para facilitar la detección de sesgos, Ligeró (2001) propone una categorización de factores en los que se puede basar el establecimiento de sesgos y que el equipo evaluador tendría que revisar:

- Aspectos sociales y culturales: Diferencias étnicas y culturales, adscripción política/ideológica, adscripción religiosa, género,...
- Aspectos socio-económicos: Capital económico (cantidad de recursos que posee o controla), capital cultural-educativo (nivel de formación, oficio, etc.), capital social (participación en redes, relaciones clientelares, etc.)
- Aspectos descriptivos: Localización de la población (ejemplo: distancia a vías de comunicación, etc.), circunstancias familiares (ejemplo: viudedad), edad,...

La evaluación no tiene que hacer un mapa completo de todos los roles asumidos por cada individuo, sino de aquellos que les caracterizan como beneficiarios o excluidos de la intervención.

Accesibilidad

Accesibilidad es el factor que descubre los mecanismos que permiten a unas personas o grupos acceder a los beneficios de la intervención, y excluye a otras. Responde, por tanto, a la pregunta del “cómo”.

Mientras que el Sesgo de Cobertura se fija en las características de la población meta, la Accesibilidad lo hace en las características del diseño de la intervención: este diseño, ¿excluía o priorizaba, implícita o explícitamente, a un sector de la población meta? ¿Cómo?

Factores que pueden facilitar o dificultar el acceso a los beneficios de la intervención:

- Factores económicos
 - Posibilidad de invertir tiempo en la ejecución del proyecto

La intervención X requería la inversión de trabajo de la población meta, por encima del que pudieron ofrecer parte de esta población que tiene que emigrar todos los años unos meses para equilibrar sus economías domésticas y que se vieron, por ello, excluidos del proyecto

- Capacidad de asumir riesgos

La organización X establece una línea de microcréditos a la producción destinada a pequeños campesinos. Finalmente, sólo aquellos campesinos con cierta capacidad de generar excedentes han accedido a ellos. La población campesina más pobre se ha autoexcluido, ya que su incapacidad de capitalización les impide poder asumir el riesgo a que la inversión falle y tengan que hacer frente al crédito con sus recursos iniciales.

- Necesidad de poseer o tener acceso a determinados recursos para participar en la intervención

La comunidad X es de vocación eminentemente agraria. Para mejorar la capacidad productiva de los grupos domésticos se implementó un proyecto basado en la creación de una infraestructura de riego. Pero parte de la población no poseía tierras en zonas factibles de cambiar de secano a riego, y ha quedado excluida del proyecto.

- Factores socio-políticos

- Control de la intervención por un determinado sector o grupo

En el proyecto del ejemplo anterior, también fue necesario la creación de un equipo de facilitadores para gestionar la infraestructura de riego. Esta gestión del agua, que ofrece a quienes la controlan mucho poder político sobre la comunidad, es compleja, por lo que este equipo se tuvo que formar con personas con una educación formal mínima. El resultado es que el equipo lo acabaron formando hombres jóvenes procedentes de las familias campesinas más acomodadas, que son los que habían tenido una escolarización relativamente adecuada.

- Control de las estructuras de tomas de decisiones en manos de un sector o grupo

En la aldea X, la predominante familia F controla históricamente los órganos de poder local. Para facilitar la viabilidad de la intervención, ésta se diseñó considerando determinadas propuestas de esta familia, que llevó a que se priorizaran pobladores con los que tienen establecidos lazos clientelistas.

- Factores físicos

- Comunicación: Dificultad o facilidad de acceso a la zona beneficiaria
- Implementación de tecnologías no apropiadas a todos los medios físicos de la zona beneficiaria

El macro-proyecto P promovió la implementación de moderna tecnología agraria en la región R. Pero esta tecnología, que requiere el uso de tractores y maquinaria pesada, es apropiada sólo a una agricultura horizontal. Las comunidades situadas en la zona más montañosa y abrupta de la región quedaron, así, excluidas del proyecto

- Factores Culturales

- Propuestas que chocan con creencias o tabúes de parte de la comunidad

Conclusión-Resumen

Los modelos de evaluación de la cooperación al desarrollo que siguen el establecido por el CAD parten de dos premisas. Por un lado, el modelo considera que si la intervención se diseña con la finalidad de solucionar un problema que padece un grupo humano, con evaluar su ejecución tendremos bastante para saber si se ha alcanzado el objetivo propuesto. Esta premisa, que hemos denominado metodológica, lleva al modelo a centrarse en la intervención y tratar sólo tangencialmente la relación de éste con la población beneficiaria. El principal problema de esta premisa es que conduce al modelo a no poner en duda el proceso de identificación de la intervención.

Por otro, merced a lo que hemos denominado premisa epistemológica, el modelo no considera la diferenciación dentro del grupo beneficiario exceptuando el factor de género, diferenciación que puede establecer sesgos en la distribución de los beneficios.

En los últimos años, algunas agencias de cooperación han iniciado un proceso encaminado a valorar la heterogeneidad de la población e introducir el análisis de cobertura en sus evaluaciones. Esto debería ser suficiente para romper la premisa epistemológica, pero no es así. La razón es que el modelo de evaluación mantiene su tendencia "proyectocéntrica": al no romper también con la premisa metodológica, el análisis de cobertura no se puede hacer al proceso de identificación. Resultado de ello, el modelo no ofrece herramientas para valorar si ha habido sesgo de cobertura o limitaciones en la accesibilidad de la intervención en la identificación de la población necesitada. El modelo detecta si ha habido población identificada en la intervención como grupo meta que finalmente no han recibido beneficios o los beneficios previstos, pero no si la población identificada por el proyecto como grupo meta es realmente la necesitada.

La evaluación de la cobertura, colocando a ésta al mismo nivel jerárquico que los cinco criterios clásicos del CAD, ofrece a este modelo de evaluación la herramienta necesaria para enfrentar este problema. Y por ende, la consideración del criterio de cobertura obliga a los agentes de desarrollo a buscar propuestas que compaginen tanto la exigencia de la viabilidad necesaria en la cooperación al desarrollo como la acertada identificación de la población meta y el diseño de intervenciones que aseguren el acceso de ésta a los beneficios de la acción.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

ACDI *Guía de evaluación de la ACDI*. Canadá. 2004

Alvira, F. *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. 1991.

Beck, T. *Evaluación de la acción humanitaria: Utilizando los criterios del CAD-OCDE: Guía de ALNAP para agencias humanitarias*. Madrid: ALNAP & IECAH. 2007

Biekart, K. *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Utrecht/Amsterdam: International Books/Transnational Institute. 1999

Brown, D. "Sustainability is not about money!. the case of the Belize Chamber of Commerce and Industry" *Development in Practice*, 7(2): 91-95. 1997

Chayanov, A.V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión. 1974 (orig. 1925)

Cohen, E. & Franco, R. *Evaluación de proyectos sociales*. Madrid: Siglo XXI. 1993.

DANIDA *Evaluation Guidelines*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2006

Davies, R. *The Management of Diversity in NGO Development Programmes*, paper for the Development Studies Association Conference, Dublin, September 1995 (en: <http://www.mande.co.uk/docs/diversity>)

Fowler, A. & K. Biekart (1998) "¿Sirven realmente de algo las organizaciones de cooperación no gubernamentales?", en David Sogge (ed.) *Compasión y cálculo: Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona: Icaria. Pp. 139-152.

Gascón, J. "La evaluación de la cobertura en la cooperación al desarrollo oficial en el Estado español", en el portal web *Debates sobre Desarrollo*. 2006 (en: http://www.portal-dbts.org/31_evaluacion_cast.html)

González Gómez, L. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo: Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas*. Donostia-San Sebastián: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. 2005

Hallam, A. *Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies*. London: Overseas Development Institut. 1998.

Ligero, J.A.: "Un nuevo criterio de evaluación: la cobertura", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº8, 2001, pp. 167-181.

MAE-SECIPI: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. 1998.

MAE-SECIPI: *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores. 2001.

Murguialday, C & N. Vázquez *Un pas més: Avaluació de l'impacte de gènere*. Barcelona: Cooperacció. 2005

Netting, R.: "Unequal commoners and uncommon equity: property and community among smallholders farmers", *The Common Property Digest*, 25, 1992, 6-11.

OCDE-CAD: *Manual de ayuda al desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz*. Madrid: Mundi Prensa. 1995 (orig. 1992).

OCDE-CAD: *Guidance for Managing Joint Evaluations*. 2006

Pérez Berenguer, E. & J. Gascón: "El impacto del turismo y de los proyectos de desarrollo de ONGs en la estructura social y económica de dos comunidades andinas", *Agricultura y Sociedad*, 84, 1997, 225-252.

Perrin, B. "How to - and How Not to - Evaluate Innovation", *Evaluation* 8 (1): 13-28. 2002

Rey, F. & Urgoiti, A. *Manual de gestió del cicle del projecte en l'acció humanitària: 3. L'avaluació en l'acció humanitària*. Barcelona: Fundació La Caixa. 2005

Roche, C.: *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*. Barcelona: Intermón Oxfam. 2004.

Sabalza, M.: "Referencias para la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo realizados por ONG", *Boletín de Estudios Económicos*, 49 (153), 1994, 481-496.

SIDA *Looking Back, Moving Forward: Sida Evaluation Manual*. Stockholm. 2004

Toonen, J. & R. Poelje "Monitoring and Evaluation at the crossroads: Meeting the challenge of Sector-Wide Approaches and Budget support", in S. Cummings (ed.) *Why did the Chicken cross the Road? and other stories on development evaluation*. Amsterdam: KIT. Pp 29-34. 2006

WELL (Water and Environmental Healthat London and Loughborough): *Guidance manual on water supply and sanitation programmes*. London: Department for International Development. 1998.



el col·lectiu

Col·lectiu d'Estudis sobre
Cooperació i Desenvolupament