



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

**Metodología
de Evaluación
de la Cooperación
Española II**

Primera edición: enero, 2001

Foto portada: Juan Bartolomé

© Ministerio de Asuntos Exteriores
Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica

NIPO: 028-01-008-4
Depósito Legal: M-15191-2001

Impreso en Torreangulo arte gráfico, S.A.

Los contenidos de este estudio pueden ser libremente reproducidos y difundidos, siempre que se cite adecuadamente la fuente, con referencia a los autores, título y entidad editora de la obra.

Índice

PRESENTACIÓN	1
LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA	3
RESUMEN EJECUTIVO	9
PARTE I: EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN	37
1. LA CONSTRUCCIÓN DE CRITERIOS E INDICADORES	42
1.1. Criterios de evaluación.....	42
1.2. Indicadores	49
2. HERRAMIENTAS PARA LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	52
2.1. Las herramientas convencionales	52
2.2. Las técnicas participativas	56
2.3. Bibliografía básica sobre evaluación participativa	75
3. EL ANÁLISIS DE LOS DATOS	76
3.1. Análisis exploratorio básico	77
3.2. Análisis de contenido	79
4. EL ANÁLISIS ECONÓMICO-FINANCIERO	81
4.1. Origen y marco teórico.....	81
4.2. Tipología de métodos de evaluación económico-financiera y procedimiento de aplicación	86
4.3. Limitaciones y ámbito apropiado de aplicación	99
4.4. Una experiencia de utilización de herramientas financieras para la evaluación.....	101
4.5. Bibliografía.....	106
5. LA PREPARACIÓN DEL INFORME Y LA RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	107
PARTE II: EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN	113
6. LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA	116
6.1. Cuestiones prácticas.....	116

6.2. Componentes de la evaluación de la ayuda.....	117
6.2.1 Pertinencia.....	118
6.2.2 Eficacia.....	128
6.2.3 Eficiencia.....	131
6.2.4 Logística.....	132
6.2.5 Impacto.....	133
6.3. Bibliografía.....	149
7. ELEMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DEL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO	150
7.1. Aspectos institucionales y de gestión	152
7.2. Metodología de evaluación para proyectos del FAD	154
7.2.1. Estudio de los efectos para el desarrollo del país receptor del proyecto financiado con créditos del FAD.....	156
7.2.2. Estudio de los efectos comerciales de los proyectos financiados con créditos del FAD.....	161
7.3. Comentarios de síntesis.....	162
8. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS.....	164
8.1. Lineamientos generales para la evaluación de intervenciones de microcrédito.....	169
8.1.1. Valoración del proceso	169
8.1.2. Valoración de resultados y efectos	173
8.2. Indicadores y herramientas para la recopilación de datos.....	176
9. LA INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN DESARROLLO EN LA EVALUACIÓN.....	179
9.1. Algunos elementos conceptuales para la evaluación con enfoque de género	183
9.2. Criterios de evaluación.....	185
9.3. Herramientas para la recopilación de información e indicadores	194
9.4. Bibliografía.....	200
ANEXOS	203
I. Formato CAD para evaluaciones.....	205
II. Valoración del diseño de intervenciones de Cooperación para el Desarrollo	207

Presentación

En junio de 1998, la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores publicó la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*¹ con el propósito de dar inicio a un proceso sistemático de análisis de la calidad de la ayuda internacional para el desarrollo otorgada por España. Desde entonces, se han llevado a cabo varias evaluaciones siguiendo los criterios establecidos en esa metodología, cuyos resultados y enseñanzas han sido integrados en los procesos de planificación y decisión de los propios proyectos e instrumentos revisados por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), principal organismo ejecutor de esta política.

El propósito de esta publicación es aportar nuevas reflexiones sobre aspectos metodológicos de la evaluación de la ayuda partiendo de la experiencia acumulada y de la literatura más reciente en este campo. Algunas cuestiones concretas de la cooperación internacional son tratadas en las páginas que siguen con cierto detalle para que los futuros equipos de evaluación y de gestión de evaluaciones encuentren referencias concretas que puedan servir como orientación —y no como limitación— en sus trabajos. Este libro, por lo tanto, debe ser considerado como una serie de líneas guía para los distintos instrumentos de la cooperación en él analizados.

El público al que se dirigen estas páginas incluye, por lo tanto, a los evaluadores, al personal de la AECI y de todos los organismos de la administración estatal, autonómica y local, que gestionan la ayuda internacional al desarrollo de España, a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y las agencias privadas que se ocupan de estos temas, y a analistas y estudiantes en general. Todos ellos podrán encontrar elementos para la reflexión y para el debate. Resulta deseable que a partir de la difusión de materiales específicos sobre evaluación se estimule la producción de informes que aporten novedades, datos y experiencias de éxitos o fracasos para reproducir unos y evitar los otros.

La obra consta de una introducción general, de un informe ejecutivo y de dos grandes partes. La introducción incluye un balance crítico del estado actual del sistema de evaluación de la Cooperación Española. En la primera parte se revisan aspectos vinculados con el diseño de la evaluación, profundizando en los capítulos 3 y 4 de la *Metodología*. Cuestiones como el diseño de criterios e indicadores, la utilización de distintas herramientas para la recopilación y el análisis de los datos y la preparación del informe son abordadas en esta sección. Se hace, además, una referencia especial a las herramientas de análisis financiero y económico.

¹ MAE-SECIPI (1998): Metodología de evaluación de la Cooperación Española; Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica; Madrid.

La segunda parte aborda los problemas de la evaluación de materias específicas de la cooperación internacional para el desarrollo. En los capítulos con un contenido más específico se incluye una bibliografía final de consulta que puede ser útil para ampliar la información disponible.

La omisión de otros instrumentos o temas que pueden ser considerados tan relevantes o más que los elegidos no implica ignorar su importancia. Así, los programas de promoción del desarrollo sostenible, los instrumentos de cooperación educativa o científico - tecnológica, la asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, las intervenciones en el campo de la salud primaria, los programas de reducción o condonación de deuda, la ayuda a presupuestos... todos ellos podrían ser objeto de trabajos específicos, y no hay que descartar que formen parte de investigaciones y publicaciones futuras.

Finalmente, se presentan algunos anexos que pueden ser útiles para complementar las visiones presentadas. Entre ellos, el formato de resumen que solicita el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) para incluir en su base de datos² y una lista de comprobación para valorar la calidad del diseño de intervenciones de cooperación de acuerdo con el Enfoque del Marco Lógico (EML).

La realización de este libro fue coordinada por Florencio Gudiño y Juan Manuel Toledano, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Ellos han sido, además, los responsables de la primera parte. En el capítulo 4, de análisis económico - financiero ha colaborado también Antonio Rodríguez Carmona. El capítulo 6 fue redactado con base en la Guía para la Evaluación en Cooperación Internacional de Cruz Roja Española; el 7 fue preparado por Ignacio Soletó; el 8 por Cecilia Carballo y Juan Manuel Toledano y el 9 por Paula Cirujano, Irene López y Beatriz Sierra. También han colaborado Abel Piqueras y José Luis Cruz Maceín. Federico Barroeta, Paloma Belloso, Ignacio Peña y Felipe Carballo han participado en la lectura de versiones previas de algunos capítulos (sobre todo el 4, el 7 y el 8) aportando valiosos comentarios y sugerencias. A todos ellos expresamos nuestro agradecimiento. La responsabilidad de los comentarios expresados en este libro es exclusivamente de los coordinadores.

² La base de datos de evaluaciones es gestionada por el CAD conjuntamente con el *International Development Research Center* (IDRC) de Canadá. Puede ser consultada a través de Internet en <http://minweb.idrc.ca/daclog.htm>.

La evaluación en la Cooperación Española

La voluntad de impulsar un sistema integrado de evaluación para la Cooperación Española, dando respuesta a las observaciones del CAD de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre este tema³, se vio plasmada en 1998 con la publicación de unos lineamientos metodológicos generales y con la ejecución del primer plan de evaluaciones, que incluyó cuatro misiones. En 1999 se realizaron cuatro evaluaciones más, y en los próximos años se prevé continuar en esta línea. Los recursos asignados a la OPE con este fin fueron de 23 millones de pesetas en 1998 y de 37 millones de pesetas en 1999, sin contar aquellos destinados a la publicación de los resúmenes ejecutivos en la serie "Informes de Evaluación" (ver la tabla 1).

Estos avances responden también a un imperativo legal. La Ley de Cooperación Internacional de 7 de julio de 1998 establece en su artículo 19, punto 4, que la SECIPI "*...evaluará la política de Cooperación para el Desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y la eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados.*" El organismo especializado para realizar esta labor, dentro de la Secretaría de Estado, es la OPE.

El sistema de evaluación fue dado a conocer en una reunión interna de la AECI en junio de 1998 y fue presentado en público en dos seminarios de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo: uno de ellos en Santander, en julio de 1998, y el segundo en Valencia en octubre de ese mismo año⁴. Las publicaciones editadas, tanto la Metodología (de la que se editaron 2.000 ejemplares) como los informes de evaluación (con una tirada de 1.000 ejemplares cada uno), fueron ampliamente difundidas. Todo esto permite afirmar que, en la actualidad, el sistema de evaluación de la Cooperación Española se encuentra consolidado y maduro.

Las características principales del sistema de evaluación de la Cooperación Española son las siguientes:

- La evaluación se centra en proyectos, instrumentos y programas de diversa índole

³ Véase la "revisión entre pares" del CAD (1998): *Serie de Exámenes en Materia de Cooperación para el Desarrollo N° 27. España*; OCDE; París; 1998; p. 19).

⁴ Las ponencias del seminario de Santander fueron publicadas en el libro editado por José Antonio Alonso y Paul Mosley (1999): *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*; Civitas - AECI - UIMP - ICEI; Madrid.

Tabla 1: Evaluaciones realizadas desde la OPE

Denominación	Enfoque	Monto asignado
1998		
Evaluación de los Programas Paralelos de la Comisión Europea y España en el sector del cacao de Guinea Ecuatorial.	Evaluación (conjunta) de fin de fase de un proyecto ejecutado por la AECI y la Comisión Europea.	1.999.956 pesetas
Evaluación de la primera fase (enero 1997 – junio 1998) del Programa de Fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental para la Municipalidad de Flores (Guatemala).	Evaluación de fin de fase de un proyecto ejecutado por la AECI.	5.272.200 pesetas
Evaluación del Programa de Escuelas Taller en Iberoamérica.	Evaluación de un instrumento gestionado por la AECI.	8.167.908 pesetas
Evaluación del Fondo de Ayuda al Equipamiento.	Evaluación de un instrumento de la AECI.	7.241.880 pesetas
1999		
Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano.	Evaluación del programa de Cooperación Técnica Hispano-Peruano (1996-1998) acordada por el Comité Mixto Paritario Hispano-Peruano de Evaluación y Seguimiento.	
Evaluación del Programa de Cooperación Interuniversitaria en Iberoamérica.	Evaluación del programa de intercambio de estudiantes, profesores y gestores administrado por la AECI.	12.948.000 pesetas
Evaluación Intermedia del Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) en América Latina.	Evaluación (conjunta) intermedia de un proyecto regional ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo.	5.965.000 pesetas
Evaluación del Programa de Subvenciones y Ayudas a ONGD e Instituciones sin Ánimo de Lucro en Haití, República Dominicana y Filipinas.	Evaluación del programa de cofinanciación con ONGD gestionado por la AECI.	18.145.600 pesetas

ejecutados, en parte o totalmente, por la AECI. Hasta el momento no se ha centrado ningún trabajo en proyectos gestionados por otros organismos de la administración central o descentralizadas. Sin embargo, en algunas evaluaciones han participado otros agentes vinculados con la cooperación internacional: es el caso de la evaluación del programa de cofinanciación con ONGD, en el que se involucraron algunas organizaciones no gubernamentales o de la valoración de la cooperación interuniversitaria, que no habría sido posible sin el apoyo de las casas de altos estudios españolas e iberoamericanas.

- Se estimula, asimismo, la realización de evaluaciones conjuntas con otros donantes, de acuerdo con las tendencias actuales y las recomendaciones del CAD. Por una parte, se trata de aprovechar la experiencia de trabajo conjunta en algunos proyectos o sectores. Este es, por ejemplo, el caso de la evaluación del sector cacao en Guinea Ecuatorial, donde España y la Comisión Europea desarrollan esfuerzos paralelos. Por otro parte, la Cooperación Española posee la responsabilidad de evaluar sus aportaciones a organismos multilaterales para la ejecución de actividades determinadas. España financia la mayor parte de las inversiones realizadas por la OIT en América Latina para la erradicación del trabajo infantil: la evaluación conjunta de este programa, por lo tanto, sirve para que sus gestores aprendan de la experiencia y para que el país donantes cuente con información de primera mano acerca del destino y los efectos de su aportación⁵. Se trata, en definitiva, de no agobiar a los receptores con múltiples evaluaciones en el mismo sector por culpa de la falta de coordinación entre agencias de financiación del desarrollo.
- Se pretende extender los lineamientos metodológicos generales a las evaluaciones encomendadas por unidades operativas de la AECI o de otros ministerios que realizan actividades de cooperación internacional, a través de la colaboración para la redacción de los términos de referencia, la publicación conjunta de informes ejecutivos o, simplemente, la difusión de la metodología adoptada. Esta voluntad deriva del imperativo legal y de la intención de poner a disposición los recursos técnicos disponibles en la OPE.
- Se recurre preferentemente a la evaluación externa, contratando por concurso público a consultores independientes, según un baremo establecido y publicado en los pliegos de licitación. Se trata de favorecer los principios de imparcialidad e independencia, así como el de credibilidad basada en la experiencia técnica de las per-

⁵ La experiencia internacional en evaluaciones conjuntas entre donantes es escasa, y todavía no está demasiado claro si sus ventajas son superiores a sus inconvenientes. En su reciente revisión de los principios de evaluación, el CAD señalaba lo siguiente: "Las evaluaciones conjuntas han demostrado ser satisfactorias porque permiten un aprendizaje de primera mano entre unos y otros, generan resultados importantes, facilitan la retroalimentación, mejora el seguimiento y ahorran recursos. Por otro lado, llevan a costes mayores porque exigen más tiempo y recursos para asegurar la coordinación y promover la comprensión mutua. Agendas ocultas, métodos diferentes, conclusiones demasiado generales y diplomáticas (por tener que combinar intereses diversos, incrementan la complejidad y las demoras; los diferentes objetivos políticos también conspiran contra la eficacia de las evaluaciones conjuntas". Véase CAD: *Review of the DAC principles for evaluation of development assistance*; OCDE; París; 1998; página 55.

sonas que forman parte de los equipos. Esto, en determinadas circunstancias, puede poner en juego la credibilidad para los propios implicados en las intervenciones evaluadas y, por lo tanto, la utilidad de la evaluación como herramienta de aprendizaje. El trabajo de retroalimentación debe ser, por lo tanto, profundizado, y a esto se dedica una parte importante de los esfuerzos de "post-evaluación" tanto de la OPE como de los propios evaluadores y evaluadoras.

- En la mayor parte de los casos, se procede a la evaluación de proyectos, programas o instrumentos que se encuentran todavía en funcionamiento, enfatizando las características formativas de las recomendaciones producidas. Sin embargo, esto deberá generar un cuerpo de conocimientos utilizable también en nuevos proyectos, para lo cual se prevé, en el futuro, la realización de estudios de síntesis, sectoriales o temáticos, para sistematizar las lecciones aprendidas.

Los avances producidos son importantes, aunque todavía falta profundizar en algunas cuestiones y abordar desafíos nuevos.

- Por un lado, habrá que estimular la realización de evaluaciones de políticas y de instrumentos. El progreso de los instrumentos de planificación, también derivado de la Ley, exige que el sistema de evaluación sea capaz, en momentos determinados, de valorar la calidad de la programación realizada, su pertinencia con respecto a los esfuerzos de la comunidad internacional de donantes y con las capacidades de España, su eficacia para alcanzar los objetivos previstos y los indicadores de desarrollo propuestos por el CAD en su estrategia de asociación⁶, su eficiencia en relación con los recursos invertidos y su impacto en términos globales. Las técnicas y herramientas para la evaluación de política difieren en algunos aspectos de las presentadas en la *Metodología* y en este libro, por lo que es preciso continuar la investigación para saber cómo emprender este reto.
- Habrá también que incentivar la realización de evaluaciones en otras instituciones y organizaciones del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo, tanto públicas como privadas, de la administración central y de la descentralizada. Esto, seguramente, producirá una mayor demanda de coordinación para la OPE, pero al mismo tiempo incrementará de manera significativa la cantidad de recursos disponibles para conseguir un conocimiento más profundo y útil sobre las cualidades y defectos de las intervenciones financiadas por las distintas fuentes españolas.
- En el mediano y largo plazo, el sistema de evaluación deberá tender a la especialización. Las valoraciones intermedias de proyectos o instrumentos específicos serán gestionadas directamente por las unidades encargadas de su ejecución, mientras que la OPE deberá concentrarse en las evaluaciones de más alcance: estudios temáticos y de síntesis, evaluaciones de política, evaluaciones conjuntas con otros donantes o con los países receptores, análisis de instrumentos globales, etc.
- Actualmente, es probable que la cuestión pendiente de mayor relevancia sea la utilización de los resultados de evaluación, la retroalimentación de las lecciones aprendidas y la aplicación de las recomendaciones en los procesos de toma de decisio-

⁶ Estos indicadores pueden ser encontrados en <http://www.oecd.org/dac>.

nes y de ejecución en la Cooperación Española, comenzando por la propia AECI. La circulación de informes es necesaria pero no suficiente para alcanzar estos fines, por lo que hay que insistir en el empleo de otros canales.

Esta breve síntesis aporta un panorama general del estado actual de la evaluación en la Cooperación Española. Con este libro, la OPE intenta aportar mayor información sobre los métodos y las técnicas aplicables en este campo, con la finalidad última de mejorar la calidad de las evaluaciones que se realizan, mejorar su utilidad y, sobre todo, contribuir de una manera más eficaz al desarrollo de los países y los pueblos con los que España se asocia en este esfuerzo.

Resumen Ejecutivo

Capítulo 1. Aspectos metodológicos de la evaluación

1.1. La construcción de criterios e indicadores

La evaluación constituye una herramienta para dar respuesta a preguntas concretas sobre un programa, un proyecto, un conjunto de actuaciones o una política determinada. Las preguntas, que pueden provenir de la propia comunidad beneficiaria, de los gestores del proyecto o programa o de las autoridades políticas, se suelen plantear alrededor de los llamados *criterios de evaluación*. Un resumen de los cinco criterios principales empleados por la Cooperación Española (pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad) se encuentra en el recuadro 1.

Estos criterios suelen estar incluidos en los términos de referencia (TR) preparados por quien encarga la evaluación. En ocasiones, los criterios expresados en los TR son demasiado amplios o generales, o bien no representan las inquietudes de todos los implicados y las implicadas en la evaluación. En estos casos, el equipo de evaluación debe intentar, a través de reuniones durante el estudio de gabinete y en la primera parte del trabajo de campo, precisar las cuestiones a las que la evaluación debe responder.

Los criterios pueden ser relacionados con la lógica de la intervención del Enfoque del Marco Lógico (EML)⁷. Así, cada uno de ellos se vincula con alguno de los elementos de los proyectos y programa. Esto facilita la valoración de las acciones formuladas con esta metodología, y es la razón por la que muchas administraciones solicitan que los equipos de evaluación reproduzcan en sus informes las matrices de planificación realizadas, y en el caso de que estas no existan que sean creadas *ex novo*.

Así, la consideración de la pertinencia se fijará esencialmente en los objetivos del proyecto (en su relación con el contexto y las políticas relevantes), la eficacia analizará los niveles correspondientes al objetivo específico y los resultados; la eficiencia se concen-

⁷ En el EML se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna. Sin embargo, "...dado que no existe la absoluta certidumbre de que lo previsto se cumpla en la realidad, se considera el proceso como una secuencia de hipótesis de desarrollo que se pueden analizar y describir. Suponemos que: si los insumos están disponibles, entonces las actividades se realizarán; si las actividades se realizan, entonces se producirán los resultados; si se producen los resultados, entonces se logrará el objetivo específico; a largo plazo, esto contribuirá al cumplimiento del objetivo global. Si bien el grado de certeza de la primera hipótesis puede ser elevado, ya que los resultados están ampliamente bajo la dirección del equipo del proyecto, disminuye en los niveles del proyecto. Las incertidumbres del proceso se explican con los factores externos (o supuestos) en cada nivel. Estos factores externos escapan al control directo del proyecto, pero tienen que cumplirse para que el proceso de desarrollo tenga éxito" (NORAD: *El Enfoque del Marco Lógico*; IUDC-UCM / CEDEAL; segunda edición; Madrid; 1997; página 18).

trará en la relación de éstos con los recursos; el impacto intentará percibir el logro del objetivo general de desarrollo y de los efectos no previstos (y que por lo tanto no son incluidos en la matriz), mientras que la viabilidad hace referencia sobre todo a la duración del objetivo específico en el tiempo, aunque para ello habrá que considerar la lógica vertical en su conjunto.

Por otro lado, la evaluación puede referirse tanto a la formulación de las acciones, como a su ejecución, resultados o impacto, tal como indican las tipologías habituales en este campo⁸.

- *La evaluación del diseño* debe proporcionar información sobre el problema que se pretende resolver con la acción, las necesidades de la comunidad o la institución beneficiaria y la calidad de la formulación de la intervención según el Enfoque del Marco Lógico, así como la racionalidad intrínseca del proyecto o programa en cuestión.
- *La evaluación de la ejecución* (en algunos casos denominada también "de procesos") hace referencia a dos aspectos centrales: por un lado, a la cobertura de la intervención, es decir hasta qué punto está alcanzando la población o el área la que pretendía llegar; por el otro, a la forma de administración del programa, tanto en lo que concierne a la gestión de los recursos (técnicos, humanos, naturales y financieros) cuanto a la distribución de los servicios. Uno de sus objetivos es realizar una comparación entre los costes en los que incurre y los beneficios que se producen. Esta valoración suele ocupar un lugar central en muchas evaluaciones intermedias o formativas, ya que en estos casos su utilidad para corregir o mejorar procedimientos de gestión del propio programa es inmediata. Sin embargo, en las evaluaciones finales o posteriores puede cumplir también un papel esencial; en muchos casos, los problemas de eficacia o eficiencia se explican por los procedimientos de gestión adoptados.
- *La evaluación de resultados u objetivos* examina la medida en que los resultados concretos (los cambios deseados) de la iniciativa que se valora han sido efectivamente alcanzados. Esto presupone la existencia de un grupo de objetivos claros, significativos y mensurables. Además, parte del supuesto de que los cambios observados corresponden en realidad a la ejecución de las actividades, ya que la relación lógica entre éstas y aquéllos es una de las hipótesis de la formulación según el Enfoque del Marco Lógico. En muchos casos, sin embargo, será función del equipo de evaluación poner en duda esta lógica vertical.
- *La evaluación del impacto* contempla los resultados del proyecto en el medio y el largo plazo, por un lado, y los efectos no previstos o buscados durante la formulación original. Este tipo de análisis exige la determinación de los efectos netos o, en otras palabras, la distinción entre aquellos atribuibles a la acción valorada de los que son consecuencia de otros factores contemporáneos.

La atribución de causalidad es en la evaluación de impacto más importante que en la evaluación de resultados, ya que en aquel caso se presupone una cadena lógica de cau-

⁸ Véase, por ejemplo, la tipología reflejada por Xavier Ballart: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*; MAP; Madrid; 1992; páginas 76 a 78.

Recuadro 1: Los criterios de evaluación para la Cooperación Española

Pertinencia. La pertinencia es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis será preciso considerar: i) los problemas y las necesidades de la población beneficiaria; ii) las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene; iii) la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales; iv) la política (objetivos y prioridades) de la Cooperación Española; y v) las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante y los ejecutores.

En la evaluación resulta fundamental constatar la existencia de cambios en el contexto entre el momento en que se comenzó a ejecutar la intervención y el momento en que se realiza la evaluación. El análisis de la pertinencia, por lo tanto, debe ser dinámico y no estático.

Eficacia: se debe señalar si se han alcanzado el objetivo específico de la intervención y los resultados previstos, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos. Esto exige la definición clara y precisa de estos elementos, así como de los beneficiarios directos e indirectos sobre los que se quiere influir y los tiempos previstos. Su medición será mucho más sencilla cuanto mejor formulada se encuentre la acción, y cuanto más consistente sea la lógica vertical entre resultados y objetivos. La correcta definición de indicadores y fuentes de verificación también constituye una ventaja importante para hacer más sencilla la labor de evaluación.

Existe la posibilidad de que los equipos de evaluación se encuentren con alguna

intervención cuyo objetivo específico –o incluso sus resultados– esté definido de manera vaga o ambigua. En este caso, se deberá señalar este problema y plantear, según los documentos presentados y los datos obtenidos de informadores clave, un objetivo específico –o resultados– operativo (preciso, verificable y realista) para poder determinar qué es lo que se ha alcanzado. En el caso de que el proyecto se demuestre eficaz con respecto a los resultados pero ineficaz para alcanzar el objetivo específico, el equipo evaluador deberá señalar las causas probables de esta situación, indicando si se trata de un problema de mala formulación o de aparición de factores externos imprevistos.

Eficiencia: es una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados. Si los resultados están predeterminados, una intervención será más eficiente cuanto menos recursos consuma; si los recursos están predeterminados, la eficiencia estará relacionada con el alcance de más o mejores resultados. La evaluación de la eficiencia compara, por lo tanto, recursos con resultados (inputs con outputs). Esto plantea varios problemas que el equipo evaluador debe resolver: i) la cuantificación de los recursos y los resultados muchas veces no puede ser realizada de manera automática o no se desprende necesariamente de los documentos de proyecto; la consideración del coste de la intervención exigirá, en algunas ocasiones, la medición de costes indirectos y/o de costes de oportunidad; ii) la determinación de la eficiencia necesita en general recurrir a la comparación, lo que conlleva el requisito de recoger información adicional. La comparación puede ser realizada con

Recuadro 1: Los criterios de evaluación para la Cooperación Española (Continuación)

intervenciones parecidas en otro lugar, sobre la base de la experiencia con otros proyectos o con criterios razonables debidamente especificados.

Las herramientas más utilizadas para medir la eficiencia de una intervención son el análisis coste-beneficio (ACB), el análisis coste-efectividad (ACE) y el análisis coste-utilidad (ACU), que son comentados más adelante. La información necesaria podrá ser encontrada en los documentos del proyecto, y muy especialmente en el informe final. En algunos casos requerirá datos adicionales acerca de la economía nacional del país beneficiario o de otras acciones comparables.

Impacto: consiste en el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención a nivel local, regional o nacional. Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que: i) no se limita al estudio del alcance de los efectos previstos; ii) no se circunscribe al análisis de los efectos deseados; iii) no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población identificada como beneficiaria.

Se trata de identificar efectos netos. Es decir, de comprobar la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa.

Viabilidad: en términos generales, la viabilidad puede ser definida como el grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una

vez se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contraparte se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación.

Evidentemente, la viabilidad sólo puede ser verificada con posterioridad a la finalización de la intervención. Por esta razón, constituye uno de los temas centrales de la evaluación ex post de las acciones de cooperación para el desarrollo, aunque puede presentarse el caso de que, aun en esta etapa, la valoración deba ser estimativa.

El estudio de la viabilidad considera todos los elementos de la lógica de la intervención: se analiza la generación de los recursos necesarios para continuar ejecutando actividades que permitan la obtención de resultados, con el fin de asegurar el objetivo específico del proyecto, contribuyendo, en definitiva, a la consecución del objetivo global de desarrollo.

En general, la viabilidad será función de múltiples condiciones: se trata de siete factores de desarrollo: socio-culturales, de género, relacionados con las políticas de apoyo, institucionales, económico-financieros, tecnológicos y medioambientales.

Aunque se realicen análisis de viabilidad en las diferentes fases del ciclo del proyecto, su estudio no puede limitarse a la observación de los documentos producidos, sino que, en la evaluación ex post, se requerirá trabajo de campo.

Basado en los criterios definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y comentados en la *Metodología de evaluación de la Cooperación Española*; op. cit.; páginas 45 a 54.

sas y consecuencias que se hace menos clara a medida que los cambios observados se alejan del momento de ejecución de las actividades o cuando se observan efectos no previstos en el diseño.

Los criterios de evaluación pueden ser más o menos relevantes según el tipo de evaluación (según las fases) que se adopte. Así, la pertinencia será un criterio clave en las evaluaciones de diseño, aunque también tendrá relevancia en las de impacto, ya que en ellas habrá que valorar la adecuación de los objetivos planteados a un contexto de mayor alcance. La eficacia, por su parte, es prácticamente un sinónimo de la evaluación de resultados, aunque en la evaluación del diseño será preciso considerar si el alcance de los resultados ha permitido la consecución del objetivo específico o, en otras palabras, la lógica vertical del proyecto.

La eficiencia es clave en las evaluaciones de ejecución, aunque no puede dejar de analizarse en las de resultados. Es evidente que el criterio impacto es central en las evaluaciones de impacto, aunque en ellas es también clave el análisis de la viabilidad, entendida como la continuidad de los efectos positivos en el tiempo. La viabilidad, finalmente, también es uno de los componentes esenciales del diseño de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo.

El empleo de *indicadores* se ha extendido en prácticamente todas las fases del ciclo de los proyectos, desde la identificación hasta la evaluación. Durante la formulación, se emplean para: i) determinar la manera de apreciar el cumplimiento de los objetivos para determinados grupos o comunidades receptoras (cómo, dónde y para quién); ii) cuantificar el umbral o punto crítico que permite afirmar que se han alcanzado esos objetivos (cuánto); iii) determinar el momento en que se espera alcanzarlo (cuándo). Por lo tanto, en el caso de objetivos vagos o ambiguos, el indicador o los indicadores nos permitirán conocer con mayor precisión exactamente qué se pretende lograr. Si, por el contrario, el propósito de la intervención es muy preciso, los indicadores no tendrán que ser tan complejos⁹.

En la evaluación sucede algo parecido: los indicadores se transforman en las señales que nos permiten hacer operativos los criterios. En otros términos, nos indican dónde buscar las respuestas a las preguntas planteadas por quienes han encargado el trabajo. La relación entre el indicador y el criterio a verificar, sobre todo en el caso en que se utilicen indicadores indirectos (o *proxys*), debe ser muy clara. Asimismo, resulta de fundamental importancia que se contemple desde el primer momento la fuente de información a la que se acudirá para buscar las respuestas.

La construcción de indicadores en la evaluación debe ser realizada de acuerdo con tres documentos principales: los términos de referencia, de donde se extraen los criterios

⁹ Así, si el objetivo específico de un proyecto de generación de ingresos es expresado en la matriz de planificación como *"se habrán mejorado los ingresos de las familias de la región X"*, el indicador deberá hacerlo más preciso y plantear, por ejemplo, que *"la renta per cápita disponible de los jefes de hogar de las 100 familias de la región X habrá aumentado en un 20% a la finalización del proyecto con respecto a los niveles registrados al inicio del mismo"*. Por el contrario, si el objetivo es formulado como *"habrá aumentado en un 20% la renta per cápita disponible de los jefes de hogar de las familias de la región X"*, bastará con indicar, en la columna de indicadores, la expresión *"renta per cápita de una muestra seleccionada de 100 jefes de hogar, en el momento de finalización del proyecto."*

generales, el plan de trabajo, que permite precisarlos y conectarlos con herramientas para la recopilación de información, y los documentos de formulación de proyectos, que deben detallar con cierta precisión los indicadores utilizados durante la ejecución de la intervención. Es muy conveniente comenzar la visita al terreno con una idea clara acerca de qué se va a observar. Sin embargo, el trabajo no se puede limitar al análisis documental durante la fase de gabinete: en la mayor parte de los casos será necesario continuar formulando indicadores para contestar nuevas preguntas que irán apareciendo y para complementar las respuestas a otras, para las que las formulaciones iniciales no serán suficientes.

Esto quiere decir que el equipo de evaluación debe ser capaz de construir indicadores determinados aunque estos no estén presentes en los documentos de formulación, incluso en el caso de la valoración de la eficacia. Este proceso de construcción debe ser lo más participativo posible: aunque en algunos casos los indicadores se basen en los conocimientos técnicos de los expertos, en otros aparecerán en conversaciones, entrevistas o documentos con los implicados en el programa.

El recuadro 2 incluye una lista de comprobación sobre criterios e indicadores para gestores y evaluadores.

Recuadro 2: Lista de comprobación sobre criterios e indicadores

	Para gestores	Para el equipo de evaluación
Criterios	<p>¿Se han considerado las necesidades de información de todos los implicados?</p> <p>¿Se han definido suficientemente los conceptos de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad?</p> <p>¿Se han jerarquizado estos criterios según el énfasis que se pretende dar a la evaluación?</p> <p>¿Se ha analizado si es preciso incorporar otros criterios?</p> <p>¿Se han explicado claramente todos los criterios relevantes en los términos de referencia para la evaluación?</p>	<p>¿Están los criterios presentados en los términos de referencia suficientemente definidos?</p> <p>¿Son los criterios definidos suficientemente claros?</p> <p>¿Es necesario definir o aclarar criterios con personas de la administración?</p> <p>¿Es preciso definir o aclarar criterios con miembros de las comunidades beneficiarias?</p> <p>¿Es posible introducir aclaraciones a los criterios en el plan de trabajo?</p>
Indicadores	<p>¿Se ha proporcionado al equipo de evaluación los indicadores utilizados en el proyecto?</p>	<p>¿Se ha definido al menos un indicador objetivamente verificable para cada criterio en el plan de trabajo?</p> <p>¿Es necesario negociar los indicadores con los gestores, el equipo del proyecto o las comunidades beneficiarias?</p> <p>¿Es necesario utilizar a técnicos o expertos para definir indicadores?</p> <p>¿Cumplen los indicadores los requisitos establecidos en el Enfoque del Marco Lógico?</p>

1.2. Herramientas para la recopilación de información

En una clasificación arbitraria, las herramientas para recopilar información pueden ser de dos tipos: por un lado, las herramientas convencionales, similares a las que son empleadas en cualquier investigación social; por el otro, las herramientas participativas, que poseen una base epistemológica diferente y que han evolucionado a partir de experiencias de técnicos en desarrollo (local e internacional). Su sistematización en distintas familias, como el "diagnóstico rural rápido" (DRR) o el "diagnóstico rural participativo" (DRP)¹⁰ es un fenómeno relativamente reciente y se encuentra en constante mutación.

En general, las *herramientas convencionales* de investigación social pueden ser divididas en dos grupos: uno incluye las que tienen un marcado carácter cuantitativo (que permiten conseguir datos que se expresan mediante números); el otro, aquellas consideradas habitualmente como cualitativas (para obtener información que se expresa con palabras y frases). Sin embargo, una división de este tipo menosprecia la capacidad de algunas herramientas para conseguir información de uno u otro tipo. Así, si bien las encuestas permiten obtener datos cuantitativos con mayor facilidad que las entrevistas, en ocasiones el empleo de preguntas abiertas proporciona una gran cantidad de información cualitativa. Recíprocamente, las entrevistas o la observación pueden proveer, además de datos cualitativos, alguna información cuantitativa. Por lo tanto, en esta sección simplemente se describirán algunas de las herramientas convencionales más habituales en la evaluación: la encuesta, la observación estructurada, la entrevista y el grupo de discusión. Aunque existen otras, como los métodos biográficos o la observación participante, su utilización es menos frecuente en la experiencia de evaluación de la cooperación internacional.

- La encuesta es uno de los instrumentos más populares en la investigación social, aunque en la evaluación su uso es más restringido ya que se requieren tiempos y recursos de los que generalmente no se dispone. Cuando se emplea suele ser aplicada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio. Su lógica descansa sobre dos pilares: la estadística matemática para inferir conclusiones y la comunicación entre dos interlocutores, el entrevistador y el entrevistado. El cuestionario debe, por lo tanto, ser preparado cuidadosamente. En síntesis, la gran ventaja de la encuesta es la posibilidad de conseguir mucha información comparable para universos amplios con economías de escala.
- La observación estructurada directa de un entorno permite el registro de acontecimientos e impresiones del analista de acuerdo con patrones explícitos de comportamientos y acciones sociales previamente especificados. Tanto la observación en sí como el registro de los hechos observados deben adaptarse a unas reglas de procedimientos que permiten la inferencia. Las diversas técnicas diseñadas para este fin suelen medir, por lo general, la forma, duración, frecuencia, relaciones, antecedentes y consecuencias de comportamientos individuales y estructuras sociales. La observación puede ser aplicada en cualquier evaluación, pero resulta especialmente útil cuando hay diferencias entre los puntos de vista de los miembros de la comunidad

¹⁰ Traducciones del inglés equivalentes a *Participatory Rural Appraisal* (PRA) y *Rapid Rural Appraisal* (RRA).

y el de los técnicos de los proyectos ajenos a ella o cuando se analizan fenómenos ocultos o invisibles.

- En la entrevista en profundidad el evaluador conversa libre y espontáneamente con el entrevistado, y sólo interviene realizando precisiones para ordenar el diálogo. Se utiliza preferentemente para obtener una perspectiva general de un tema poco conocido. Este tipo de entrevista produce más información cuando existe un clima de confianza o el entrevistado está suficientemente motivado. Si se desea, la entrevista puede seguir un esquema semi - estructurado, en el que las preguntas pueden estar incluso formuladas previamente. Sin embargo, el entrevistador tiene la libertad de modificar esta formulación, hacer preguntas adicionales o alterar el orden. La entrevista semi - estructurada, dadas las características de la evaluación de proyectos y programas de cooperación al desarrollo, es utilizada muy frecuentemente.
- El grupo de discusión es una técnica muy frecuente en la investigación social. En la evaluación suele ser aplicada de una manera menos formalizada que, por ejemplo, en los estudios de mercado. Esta herramienta representa una forma peculiar de recopilar información puesto que supone establecer una conversación de grupo. El discurso que se obtiene es, en síntesis, producido en un contexto social más parecido al que se da en la vida real que la interacción cara a cara de una entrevista. Por lo tanto, el evaluador no debe sólo escuchar lo que le dicen, sino además observar las interacciones que se producen en el seno del grupo. Las ventajas de los grupos de discusión son que exigen menos tiempo y dinero que las entrevistas individuales, sin perder flexibilidad y aportando las ventajas de la interacción. Los inconvenientes son que se crea una situación artificial para la observación, planteando además problemas de generalización y sesgos.

Tal vez la característica más visible de la evaluación participativa sea la utilización de herramientas gráficas, sencillas y novedosas para recopilar información. Sin embargo, es preciso señalar que puede ser considerada también como una vuelta de tuerca epistemológica a la evaluación tradicional¹¹.

Las primeras experiencias de evaluación participativa datan de los años setenta. Sin embargo, no es hasta la década de los ochenta cuando comienza su sistematización y difusión en el ámbito del desarrollo, a través de la realización de talleres, la presentación de estudios de caso y la publicación de todo tipo de materiales. Desde entonces, se ha producido un crecimiento vertiginoso en la evaluación participativa de proyectos y programas de desarrollo, lo cual se explica fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, la inclusión de la participación en la evaluación es una prolongación más del modelo centrado en la gente, que planea la adaptación del diseño, la ejecución y la evaluación de las acciones de desarrollo a las necesidades de las comunidades tal como son sentidas por las personas que viven en ellas.

En segundo lugar, la necesidad de garantizar la viabilidad de las acciones de desarrollo ha conducido a los gobiernos donantes y a las agencias de financiación a fomentar el

¹¹ Los comentarios sobre métodos participativos han sido tomados del artículo de Ignacio Gallego: "El enfoque del Montitoreo y la Evaluación Participativa (MEP). Batería de herramientas metodológicas"; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4; primavera - verano 1999; páginas 103 a 135.

aprendizaje y la construcción de capacidades locales como objetivos prioritarios de todo ejercicio de evaluación. Esta nueva tendencia apunta al diseño y la puesta en marcha de sistemas de evaluación que responden a las necesidades de información de todos los implicados, tanto externos como locales, mediante su incorporación en todas las fases del proceso.

Existen dos características esenciales que diferencian a la evaluación participativa de cualquier otro tipo de enfoque. Por un lado, su carácter empírico y eminentemente práctico, pues desde sus primeras manifestaciones se nutre de la experimentación en el terreno. Por otro lado, cabe destacar su especificidad en función del contexto donde se desarrolle; es decir, no existe una receta metodológica o de procedimiento que pueda ser aplicada con éxito en cualquier circunstancia. Este último aspecto resalta la importancia de la selección de métodos culturalmente adaptados a sus contextos locales de aplicación.

En la práctica, es muy frecuente encontrarse con evaluaciones que combinan aspectos procedentes de varios enfoques, lo cual permite satisfacer necesidades de información de muy distinto signo y enriquecer los resultados de nuestro ejercicio de evaluación. Las fronteras son cada vez más difusas. El *quid* de la cuestión radica en encontrar un equilibrio entre las exigencias de rigor, fundamentalmente de tipo técnico (obtención de información fiable para la toma de decisiones) y financiero (control de fondos), y las demandas de participación de la población local.

Las técnicas típicas para recopilar y analizar información pertenecen a la familia del Diagnóstico Rural Participativo¹², cuyo objetivo último es el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder a favor de la población local, tradicionalmente excluida de los espacios de toma de decisiones. Para alcanzar este objetivo, se deben producir una serie de cambios importantes en los métodos utilizados, de forma que se enfatice su carácter abierto, comparativo, de grupo, visual, horizontal, y que fomente la confianza y la autoestima.

1.3. El análisis de los datos

El análisis de la información recopilada con las herramientas descritas en el capítulo anterior, convencionales o participativas, debe ser emprendido por el equipo de evaluación todavía durante la misión en el terreno, y completado en la fase final, contemporáneamente a la redacción del informe. Se trata de uno de los elementos esenciales de la evaluación, ya que permitirá contar con una base clara y precisa para emitir juicios de valor.

En primer lugar, es preciso recordar un aspecto clave de la evaluación. Asumiendo que cualquier intervención de desarrollo plantea un cambio en una situación considerada como negativa y que la ejecución de las actividades está orientada en ese sentido, el objetivo de las evaluaciones es doble. Por un lado, se trata de determinar cuáles han sido las

¹² Es posible enunciar, a título ilustrativo, las siguientes técnicas, que son desarrolladas en el informe amplio: análisis de acontecimientos críticos; *ranking* de riqueza o de bienestar; matrices de clasificación o puntuación; diagramas de Venn, de flujo, de redes o de sistema; mapas y transectos.

variaciones en la situación; por el otro, es preciso conocer la relación de causalidad entre los cambios percibidos y las acciones ejecutadas. En otras palabras, el evaluador debe ser capaz de *atribuir* las modificaciones a la intervención que se valora.

Existen algunas herramientas específicas para facilitar el análisis, tanto si se trata de datos cuantitativos como si se ha recogido información cualitativa. En el primer caso, se suelen emplear herramientas derivadas del análisis exploratorio básico o avanzado, con un importante componente estadístico, mientras que en el segundo es posible utilizar técnicas de análisis de contenidos o del discurso. Las primeras están mucho más sistematizadas que las segundas, aunque esto no invalida la utilidad de unas u otras dependiendo de los casos. En realidad, lo más frecuente en cualquier investigación social es encontrar una ecléctica mezcla de ambos tipos de análisis¹³.

- El estudio de grandes cantidades de información cuantitativa requiere el empleo de herramientas estadísticas que pueden ofrecer interesantes conclusiones sobre los datos procesados, con un nivel de validez considerable. Se trata de herramientas complejas que, por lo general, requieren un tratamiento informático específico y conocimientos avanzados de matemática. Los análisis estadísticos pueden ser de distinto nivel de complejidad. En la mayoría de evaluaciones de proyectos un análisis exploratorio básico resulta suficiente. En unos pocos casos es necesario recurrir a técnicas avanzadas de regresión con múltiples variables o a otros tipos de análisis. El análisis exploratorio básico tiene como objetivo la determinación de los esquemas simples presentes en los datos a través de su ordenación, la presentación gráfica de los mismos y la obtención de medidas de posición y de dispersión. Entre otras cuestiones positivas, esto permite eliminar las observaciones extremas que pueden provenir de una medición errónea y contaminar las conclusiones del análisis.
- La realización de análisis cualitativos no se encuentra tan reglada como en el caso anterior. En ellos influye la creatividad y la práctica del evaluador. Aun así las pautas generales a seguir pasan por asegurarse de que se dispone de toda la información, que los datos son adecuados para responder las preguntas y que cada una de las partes de los discursos disponibles se encuentra etiquetada y ordenada dentro de un sistema de categorías (análisis de contenidos). En la fase siguiente habrá que establecer relaciones entre los distintos puntos y sacar conclusiones orientadas a satisfacer las necesidades de información.

1.4. La preparación del informe y la retroalimentación de la información

El informe de evaluación es el principal producto de los trabajos realizados por el equipo. En general responde a un formato acordado a partir de los términos de referen-

¹³ Para el análisis económico - financiero se cuenta un cuerpo amplio y sofisticado de metodologías como el Análisis Coste Beneficio (ACB), el Análisis Coste - Efectividad (ACE), el Análisis Coste - Utilidad (ACU) o el Análisis de los Efectos (AE) y con una nutrida batería de técnicas y herramientas, ya sean de *valoración económica* (precios sombra, precios hedónicos, valoración contingente, tablas *input - output*) o de análisis (análisis de sensibilidad y análisis de riesgo e incertidumbre). De todo este arsenal metodológico, el ACB ocupa un lugar preeminente, no sólo por su uso extendido en numerosas disciplinas, sino también por una trayectoria caracterizada por el continuo refinamiento metodológico. Sobre estos temas se incluye un capítulo específico en el informe amplio del que este documento es un resumen.

cia y de las reuniones para la formulación del plan de trabajo. En el sistema de evaluación de la Cooperación Española los informes que se solicitan son de tres tipos: un documento final, un resumen ejecutivo y la ficha para la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo. El informe final suele tener entre 80 y 100 páginas de extensión, a un espacio, excluidos anexos. Los informes ejecutivos, que son publicados en la serie *Informes de Evaluación*, deben tener una extensión de entre 10 y 15 páginas aproximadamente e incluyen las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño de la intervención¹⁴. Los parámetros generales para la redacción de los informes, referidos al estilo y a los procedimientos de trabajo, se resumen en el recuadro 3.

Los informes, sin embargo, son solamente uno de los canales para la transmisión de los resultados de la evaluación. Si el criterio de utilidad es prioritario, la retroalimentación de las conclusiones y las enseñanzas debe constituir una preocupación constante de los gestores y del equipo de evaluación. En tal sentido, es importante destacar que, desde la perspectiva de la Cooperación Española, el trabajo de los evaluadores no termina con la entrega del informe final, sino que puede prolongarse de acuerdo con las necesidades de quienes gestionan las actividades.

Algunos de los canales de retroalimentación posible son presentados son lo siguientes:

- Publicación y difusión de informes de distinto tipo, en papel o en otros formatos, y sobre todo a través de Internet.
- Seminarios o reuniones internas o abiertas sobre los resultados de la evaluación.
- Reuniones informales entre el equipo de evaluación y los diferentes implicados, en el trabajo de campo, durante la fase de preparación del informe o con posterioridad a su entrega.
- Comunicaciones informales (correos electrónicos, conversaciones telefónicas, etc.) con interesados en la evaluación.

La presentación de la información de una manera clara y sencilla y por los medios que la administración y el equipo de evaluación consideren más conveniente es uno de los aspectos de más relevancia de todo el proceso. Su importancia crece en relación directa con la necesidad de utilizar la evaluación como una herramienta de aprendizaje para la gestión. Algunas recomendaciones generales en este sentido son las siguientes:

- Centrar las conclusiones en las cuestiones negativas que pueden ser mejoradas gracias a la evaluación, destacando los aspectos positivos en el caso de que estos sean interesantes como elementos reproducibles en otros contextos o proyectos, o cuando se sugiera explícitamente su continuación. Las evaluaciones "triumfalistas" pierden credibilidad, mientras que las "pesimistas" son en general mal recibidas por sus futuros usuarios, por lo que es preciso encontrar un justo medio en el tono y en las recomendaciones.
- Introducir las críticas de una manera positiva, destacando el potencial de mejora y las soluciones constructivas propuestas; la crítica destructiva no solamente aporta poco al trabajo, sino que además predispone mal a una audiencia que seguramente

¹⁴ Estas tablas se pueden consultar en las páginas 158 a 161 de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.

Recuadro 3: Estilo y procedimiento de trabajo para la preparación de informes

ESTILO	PROCEDIMIENTO DE TRABAJO
<ul style="list-style-type: none"> - Evitar la utilización de un lenguaje excesivamente técnico en el cuerpo principal del informe (limitarlo a los anexos, si es posible). En el caso de ser necesario, explicar los términos de forma precisa y sencilla (en el texto o en notas a pie de página). - No utilizar párrafos excesivamente largos y engorrosos, así como palabras y conceptos ambiguos o vagos. En este último caso, precisar convenientemente el significado que se les asigna. - No abundar en críticas poco constructivas o centradas en nombres concretos. Recordar que lo que se evalúa son las intervenciones y no las personas. - Asegurarse de que todas las siglas y acrónimos estén desarrollados la primera vez que aparecen en el texto, y que las referencias a instrumentos o mecanismos propios de la Cooperación Española puedan ser comprendidas por cualquier lector. - Las notas deben ser incluidas al pie de cada página y numeradas correlativamente desde el primer capítulo. Su contenido debe servir para ampliar un concepto desarrollado en el texto o para ejemplificar un comentario realizado (por ejemplo, con citas textuales de entrevistas), pero no para introducir ideas nuevas. - Es posible incluir en el texto los gráficos y tablas necesarios para el desarrollo de la argumentación. Si no son 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Con anterioridad al diseño del índice del informe será importante la realización de tareas tendentes a la identificación de documentación existente sobre la intervención o intervenciones que se pretende evaluar. La cantidad y calidad de la documentación existente condicionará la profundidad de la evaluación y, por tanto, el alcance del informe. 2. La redacción del informe puede comenzar en las primeras fases de ejecución de la evaluación, sobre un índice previamente discutido con los contratantes durante la preparación del plan de trabajo. De este modo podrían quedar acotadas las exigencias del cliente sobre su alcance. 3. En la misma línea, puede ser recomendable consensuar los modelos de cuestionarios y guiones de entrevistas, documentos base de los contactos con informadores, gestores y usuarios. De esta manera se podrá evitar la utilización de encuestas cuya cumplimentación resulte muy improbable. 4. Puede ser pertinente contar, de forma preliminar a la realización de encuestas, con los diseños de soportes informatizados para el tratamiento de la información. Obviamente no se trata de adecuar los cuestionarios a las exigencias de las aplicaciones de tratamiento de datos, sino de limitar las consultas a niveles "manejables" de información, fácilmente abordables en informes como los comentados.

Recuadro 3: Estilo y procedimiento de trabajo para la preparación de informes (Continuación)

imprescindibles, es conveniente que formen parte de los anexos técnicos. Aquellos que sean incluidos deben estar insertados en su lugar correspondiente y ser referidos en el informe. Su numeración será correlativa, y todos tienen que poseer un título descriptivo. Es recomendable evitar la repetición en el texto de las conclusiones que se obtienen directamente de la observación de las figuras.

- Las recomendaciones constituyen un documento distinto al informe principal, por lo que en su redacción deben evitarse las referencias a éste. Recíprocamente, en el texto del informe no se señalará la existencia de recomendaciones. Todo aquello que surja como conclusión será incluido en el capítulo de enseñanzas obtenidas.
- La utilización de bibliografía adicional a los documentos generados por la intervención es válida y, en muchos casos, imprescindible. En las referencias bibliográficas deben incluirse los datos completos de la obra de referencia (nombres completos de los autores, fecha de edición, título y subtítulo, editorial o revista, volumen, tomo o número, si corresponde, ciudad de edición y páginas).

5. Se recomienda la presentación de informes "borrador" durante la ejecución de la evaluación. En este sentido, será importante que las conclusiones que se van alcanzando sean discutidas con los implicados en la intervención analizada (desde beneficiarios del proyecto hasta la persona de contacto "facilitadora" de la información en la agencia donante, pasando por contrapartes y gestores).
6. Para que la sugerencia anterior pueda tener una aplicación operativa es recomendable que los primeros borradores de informe se redacten en el país receptor, superando, en cierta medida, el esquema tradicional de recopilación de información sobre el terreno y trabajo de gabinete para la redacción en el país de origen. Los participantes en una intervención suelen facilitar opiniones sobre la forma de presentar las conclusiones, ya que disponen de más información que la que proporcionan en la fase de recopilación de datos.
7. Lo anterior no debe ir en detrimento de la opinión del equipo evaluador.
8. Es imprescindible incluir una recomendación sobre la necesidad habitual de trabajar en equipo, no sólo en lo que se refiere a los consultores externos, sino en cuanto a la participación de responsables y gestores de la cooperación. Se sugiere que, en el caso de que aparezcan discrepancias sobre las conclusiones entre los diversos agentes que accedan a los borradores del texto, en el informe final se reflejen dichas opiniones divergentes y su justificación.

adoptará una actitud hostil hacia la exposición. En ningún caso se debe plantear una situación negativa sin añadir una propuesta concreta para superarla.

- Utilizar un lenguaje adecuado para el receptor de la información, sin menospreciar su capacidad de comprensión de la situación que se expone pero evitando provocar aburrimiento o hastío con jergas técnicas.
- Dirigir las recomendaciones hacia una instancia de gestión concreta, con el fin de señalar un camino posible para su aplicación y asignar responsabilidades.
- Emplear recursos gráficos y diseños llamativos para destacar los puntos más importantes de una presentación.

En todas las comunicaciones que se establezcan entre el equipo de evaluación y los usuarios de la misma, habrá que destacar la diferencia entre conclusiones y lecciones aprendidas, por un lado, y las recomendaciones que se realizan, por el otro. Las primeras se refieren a las constataciones demostrables que surgen del análisis de los datos en lo que se refiere a los efectos y resultados de la intervención sobre la población afectada y a las enseñanzas que se extraigan sobre los procedimientos aplicados por la acción, que pueden servir para su mejora en el futuro o como lección para otras intervenciones.

Las recomendaciones, por su parte, constituyen un documento singular. Estarán relacionadas con procedimientos administrativos, prácticas operativas, modalidades de ejecución o de gestión y todas aquellas características de la Cooperación Española que afecten significativamente el desarrollo de actividades y el alcance de objetivos de una intervención.

Es necesario que las sugerencias que se realicen estén referidas a la situación existente en el momento en que se redacta el informe y no a la coyuntura vigente en el momento de ejecutar la intervención. La finalidad de esta sección consiste en servir como insumo de la toma de decisiones. Es conveniente que las recomendaciones sean numeradas de forma consecutiva, que se dirijan a una instancia específica y que se incluya una apreciación temporal sobre el momento de su implantación.

CAPÍTULO 2: Evaluación de instrumentos de cooperación

2.1. La evaluación de la ayuda humanitaria de emergencia¹⁵

La evaluación de la ayuda que se otorga en situaciones de emergencia posee una serie de características peculiares que hacen que su ejecución requiera habilidades especiales y que sea necesario considerar componentes específicos. Las primeras se refieren a la realización de este trabajo en la práctica. Los segundos están relacionados con las preguntas que la evaluación debe responder. En cualquier caso, el primer paso debe consistir en el análisis del tipo de ayuda que se concede: es relevante establecer una distinción entre la ayuda de urgencia, que se entrega inmediatamente después de una catástrofe natural o provocada por el hombre, y la ayuda de emergencia sostenida, es decir la provisión continuada de bienes y servicios que se prolonga en el tiempo. En el primer caso la evaluación debe considerar las circunstancias especiales en que se entrega la ayuda y

¹⁵ Esta sección está basada en los lineamientos metodológicos para la evaluación de la ayuda de emergencia de Cruz Roja Española.

la existencia de un gran número de factores externos a la propia acción que intervienen como límite a su eficacia y eficiencia. En el segundo, el tratamiento de la evaluación puede aproximarse más al de un proyecto, introduciendo incluso el criterio de viabilidad.

La evaluación de la ayuda humanitaria de emergencia en la práctica. En la situación de catástrofe es posible detectar varias características relevantes que influyen sobre el ejercicio de evaluación, que se refieren tanto a la planificación de las actividades a desarrollar cuanto al contexto en el que éstas son llevadas a cabo.

Con respecto a la planificación de las actividades, muchas veces la urgencia determina que se de prioridad a objetivos de corto plazo (sobre todo salvar vidas humanas) en detrimento de objetivos de desarrollo de largo plazo. En estas circunstancias será necesario valorar la relación de suma cero que puede producirse entre eficacia e impacto.

Por otro lado, las condiciones y la situación cambian rápidamente, lo que suele tener como consecuencia que una eventual reorientación de actividades sobre la marcha no sea registrada. Al mismo tiempo, los ejecutores de la ayuda deben actuar en coordinación con un gran número y variedad de organizaciones humanitarias presentes en el terreno. Todo esto puede redundar en la pérdida de documentación importante para la evaluación.

Con respecto al contexto, los problemas de comunicación y acceso, la movilidad de las poblaciones beneficiarias y la actuación en zonas de soberanía incierta hacen que la evaluación debe desarrollarse con información escasa, con problemas para encontrar grupos de personas que hayan estado involucrados en la operación desde el principio, y con serias restricciones físicas, temporales y hasta políticas.

Así, las habilidades del equipo de evaluación deben incluir la capacidad para obtener conclusiones rápidas de una información escasa para formular las recomendaciones de ejecución inmediata, teniendo en consideración que los errores, en estos casos, pueden tener consecuencias muy graves. Es conveniente, por todas estas causas, dar prioridad a herramientas sencillas para la recopilación y el análisis de la información, como las entrevistas semiestructuradas, los sondeos informales o técnicas participativas, realizando en la medida de lo posible una mínima triangulación con las fuentes de información. En esta situación más que en ninguna otra la rapidez para encontrar las respuestas es más relevante que la validez estadística de las mismas. De cualquier manera es imprescindible dejar constancia de la calidad y cantidad de información utilizada, así como de las fuentes principales, primarias y secundarias de la que proviene.

Los criterios para la evaluación de la ayuda humanitaria de emergencia. La existencia de circunstancias especiales para la cooperación en situaciones de emergencia no significa que la evaluación sea innecesaria. Pese a las dificultades inherentes al trabajo en el terreno que implica el contexto contemporáneo o posterior a una catástrofe, la valoración de los distintos componentes puede ser de extraordinaria utilidad para la propia operación o para otras en el futuro. Es precisamente el clima de inestabilidad y precariedad que acompaña el trabajo humanitario lo que justifica la necesidad de recopilar y analizar sistemáticamente la información acerca de lo realizado.

En los párrafos siguientes se plantea una formulación de los criterios tradicionales de evaluación específica para la valoración de la ayuda entregada en situaciones de emergencias, descartando el de viabilidad y añadiendo un componente adicional: la logística.

La *pertinencia* de la ayuda de emergencia debe ser medida en términos, sobre todo, de la adecuación de la distribución a las necesidades locales básicas, considerando la situación derivada de la catástrofe, la necesaria coordinación con la política oficial en la zona y con otras organizaciones humanitarias y la adecuación a los principios asumidos por el sistema internacional. En el caso de la pertinencia con respecto a las necesidades locales, será necesario revisar cuestiones como la *identificación* de la población beneficiaria y la *idoneidad* de la ayuda entregada. El principio básico en identificación y recuento en emergencias es el de asegurar que todas las personas reciben la asistencia adecuada para tener una vida digna. Se deberá valorar, entonces, la calidad de los censos utilizados para distribuir la ayuda y la existencia de posibles sesgos. La idoneidad trata de valorar si la ayuda proporcionada a la población tras la catástrofe y durante la emergencia cumple con los estándares mínimos de calidad y se adecua a las necesidades de la población receptora, analizando por ejemplo la calidad del diagnóstico comunitario desarrollado.

Otros componente de la pertinencia son la *coherencia* y la *coordinación*. La coherencia es el grado de respeto por las prioridades de la política oficial de asistencia hacia las víctimas del conflicto, ya sea de gobiernos locales, regionales, nacionales o determinada por organismos supranacionales. La coordinación hace referencia a la capacidad de actuación conjunta en el área de conflicto. Ambos criterios pueden explicar las limitaciones para alcanzar una eficacia máxima (a veces las medidas de gobierno imponen límites que la organización no puede franquear, como se verá cuando se analice el espacio humanitario) y sirven también para el estudio de la eficiencia, ya que habrá que considerar las superposiciones de responsabilidades y acciones o la creación de economías de escala y sinergias deseables. Finalmente, la pertinencia también debe ser analizada con respecto a las prioridades del sistema humanitario internacional, tal como son reflejadas en los distintos códigos éticos de las organizaciones no gubernamentales e internacionales para asegurar que no se produce discriminación.

La *eficacia* determina el grado de cumplimiento de los resultados previstos de una acción de desarrollo. En el caso de la ayuda humanitaria, lo primero que hay que analizar es la *cobertura* de la misma, que debe acercarse al 100% del total de la población vulnerable de la zona atendida. Al mismo tiempo, será preciso distinguir entre dos subcriterios, relacionados con la dimensión temporal y de oportunidad que caracteriza a este tipo de cooperación. En primer lugar, habrá que analizar el logro del objetivo de la ayuda de urgencia, es decir aquella que es movilizadora de manera inmediata para intentar evitar la muerte de personas y llevar su nivel de vida a un mínimo de seguridad y calidad. En segundo término, y sobre todo para las operaciones de ayuda sostenida, que se prolongan en el tiempo, será necesario verificar hasta qué punto la ayuda que se continúa entregando contribuye a cumplir objetivos de más largo alcance: disminución de tasas de morbilidad y mortalidad, mejora de los estándares nutritivos de la población, aumento de la seguridad alimentaria, sanitaria, habitacional y comunitaria. En definitiva, se trata de ver hasta qué punto la operación de ayuda contribuye a sentar las bases para un proceso de desarrollo sostenible o si, por el contrario, mantiene a la comunidad en una situación de *status quo* y dependencia permanente de la asistencia exterior.

Finalmente, será preciso analizar los posibles obstáculos a la eficacia, tanto en las garantías del espacio humanitario cuanto en el cumplimiento de los supuestos o hipótesis sobre los que se basaba la operación.

La *eficiencia* analiza la operación desde el punto de vista de los recursos consumidos, poniéndolos en relación con los logros alcanzados. Así, una entrega será tanto más eficiente cuanto menor sea el coste en el que se ha incurrido para realizarla, o cuanto mayor sea su cobertura. La evaluación de la eficiencia, para ser completa, debe acudir a técnicas comparativas. Es importante, por lo tanto, que el equipo pueda acceder a datos de operaciones realizadas en condiciones similares, en la misma zona con anterioridad o en otros sitios. En el caso de que esto resulte imposible, el sentido común de los responsables del trabajo y de los propios evaluadores puede servir para determinar hasta qué punto se ha incurrido en gastos excesivos. También existe la posibilidad de comparar los gastos incurridos con los presupuestados.

En el análisis de la eficiencia, el concepto de "recurso" debe ser entendido en sentido amplio. Las personas que trabajan en la operación, los conocimientos y capacidades puestos a disposición, el consumo de recursos naturales o el tiempo, además de los medios financieros, deben ser considerados. Dos de estas cuestiones, el tiempo y el dinero, suelen ser planificados mediante herramientas estandarizadas: los calendarios y los presupuestos. La evaluación de la eficiencia debe analizar las posibles desviaciones que se hayan producido, su influencia sobre la eficacia y el impacto que puedan haber provocado en las comunidades receptoras.

El éxito de la ayuda de emergencia depende en una gran medida de los arreglos de logística que se hayan realizado. Son muchas las variables que intervienen en este criterio, todas ellas relacionadas de una u otra manera con la gestión de todo tipo de recursos. Los esquemas de comunicaciones, la gestión de los recursos humanos, el trabajo de motivación personal y de constitución de equipos, las relaciones con las organizaciones y con la población local forman parte del complejo entramado de cualquier operación de ayuda y pueden resultar vitales para asegurar que se llegue a buen término. Hay, en cualquier caso, cuatro componentes que, casi siempre, estarán presentes en una buena evaluación: la gestión de compras, el transporte, el almacenamiento y la distribución.

La valoración de *impacto* hace referencia a los efectos de largo plazo, previstos o no previstos, derivados de la intervención, que efectivamente se verifican o que muy probablemente se producirán en el futuro. Se trata de considerar hasta qué punto la operación evaluada ha generado procesos en las distintas esferas que constituyen la vida cotidiana de la comunidad, y que no se habrían producido en otra situación. Los ámbitos en los que se puede evaluar el impacto son múltiples. A modo de ejemplo, es posible mencionar los efectos ambientales, los socio – económicos, los institucionales y los políticos. Por supuesto, no todas las intervenciones generarán efectos en todos estos campos, aunque su observación es siempre recomendable.

2.2. Elementos para la evaluación de proyectos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fueron creados por Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, de medidas fiscales de fomento a la exportación. Se trata de un instrumento de adjudicación de préstamos y otras ayudas en términos concesionales por el Estado español a otros Estados e instituciones públicas de

países en desarrollo y a instituciones financieras multilaterales. Es decir, el destinatario del crédito es el país receptor, que compromete con su garantía soberana la devolución. Dichos fondos están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes de equipo y servicios asociados a éstos proporcionados por empresas españolas¹⁶, aunque excepcionalmente se otorgan créditos y ayudas de carácter financiero no ligado. En la actualidad, el FAD está regulado por varios artículos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como por diferentes disposiciones recogidas en las leyes de acompañamiento de los presupuestos de los últimos años.

La utilización del FAD está regulada, además, por la normativa internacional que surge de las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la OCDE sobre el crédito oficial a la exportación, el financiamiento mixto y la ayuda oficial al desarrollo ligada y parcialmente ligada.

La metodología de evaluación que se resume a continuación pretende analizar el FAD a la luz de estos dos criterios: i) el grado en el que los proyectos financiados han alcanzado su pretendido impacto sobre el desarrollo del país beneficiario (calidad de la ayuda); y ii) los beneficios comerciales y de otro tipo que estos proyectos han tenido para España. No se trata por lo tanto de un análisis de los pros y los contras del mecanismo de créditos mixtos ligados sino de presentar herramientas que: i) permitan determinar hasta qué punto y con qué eficiencia los programas y actividades operativas del FAD están produciendo los resultados deseados; y ii) generen información de una manera que permita incorporarla en las nuevas orientaciones, políticas y procedimientos de las entidades encargadas de dirigir y gestionar los FAD.

La mayoría de las actuaciones financiadas mediante créditos FAD contribuyen a, o se enmarcan en, un proyecto de inversión, y por tanto su evaluación debe realizarse, en principio, con la metodología tradicional de evaluación de inversiones, aunque con algunas características específicas. En la evaluación de inversiones es necesario realizar una distinción en función de la procedencia de los fondos, por una parte, y de los objetivos que se persiguen con su realización, por otra¹⁷. Cuando la inversión es exclusivamente privada (el inversor y los fondos son privados), su objetivo fundamental es de tipo financiero, es decir, básicamente se trata de maximizar los flujos de caja con el fin de obtener utilidades. Cuando la inversión se realiza utilizando el apoyo de instituciones públicas, como es el caso de las financiadas mediante el FAD, las inversiones deben perseguir otros objetivos más allá de los estrictamente financieros. Es decir que además de intentar maximizar el excedente, se pretende conseguir fines sociales, tales como un mayor grado de autosuficiencia, una mejora de la calidad del medio ambiente, el suministro de unos servicios sociales inexistentes o deficientes, etc.

Para evaluar las operaciones financiadas por España mediante los créditos del FAD se

¹⁶ No obstante, se puede financiar material extranjero hasta un 10% sobre el valor de la exportación, así como bienes y servicios del país receptor hasta un 15%, es decir, la vinculación nunca es menor del 75% (véase el artículo de Álvaro Rengifo: "Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo", en *Información Comercial Española* nº 778, Madrid, mayo - junio 1999, p. 95).

¹⁷ Véanse los comentarios de Felisa Ceña y Carlos Romero: *Evaluación económica y financiera de inversiones agrarias*, Banco de Crédito Agrícola, Madrid, 1989, p. 7.

deberá por tanto investigar no sólo, ni principalmente, el rendimiento económico de la operación, sino la forma en que esas actuaciones han afectado a los diversos actores implicados. Para obtener resultados fidedignos a este respecto, habrá que considerar las opiniones de todos los grupos de personas afectadas y no sólo de las instituciones donantes, las empresas exportadoras implicadas o de la agencia o institución extranjera que realiza la importación o gestiona el proyecto.

La forma en que los evaluadores realizarán esta tarea variará según el caso. Como norma general, se deben valorar de forma diferente los proyectos con beneficios económicos cuantificables bajo forma de una producción comercializable (o con destino al mercado) y aquellos otros proyectos que pretenden dar respuesta a las necesidades básicas de determinados grupos sociales (centrados en la gente).

Los *proyectos generadores de bienes y servicios con destino al mercado* en general son ejecutados por entidades con orientación comercial del sector privado o por entidades del sector público que generan ingresos, bien por el cobro a los consumidores de sus bienes o servicios o bien en forma de impuestos. En la evaluación de un proyecto generador de ingresos se debe tener muy en cuenta la capacidad financiera actual y futura de la entidad ejecutora. La mayoría de los *proyectos no orientados al mercado* (que en ocasiones son denominados "centrados en la gente") suelen ser ejecutados por entidades estatales y estar bajo reglamentación y supervisión del gobierno. Su evaluación debe considerar la existencia de fuentes alternativas a los ingresos generados directamente para la financiación de su operación futura.

Aunque, como se ha señalado, la mayoría de las operaciones financiadas mediante el FAD se destinan a proyectos financieramente no viables, en las evaluaciones será necesario realizar algún tipo de análisis económico - financiero, distinguiendo en cuanto al carácter tangible y comercializable de los productos generados. Será necesario usar, además, herramientas como las encuestas, los grupos de discusión, las entrevistas para conocer las valoraciones de los beneficiarios y, en su caso, técnicas de evaluación participativa. Los evaluadores deberían entrevistar a los beneficiarios y miembros de organizaciones locales como las asociaciones comunitarias, cooperativas y sindicatos de campesinos que actúan como mediadores entre los organismos públicos y las comunidades. Las opiniones de las mujeres deberían ser analizadas separadamente de las de los hombres.

Por otro lado, el mecanismo de créditos del FAD ha permitido a algunas empresas españolas competir con éxito por contratos para proyectos de desarrollo que probablemente se hubieran adjudicado a empresas extranjeras, dado su acceso a paquetes de financiación concesional. Para analizar los retornos comerciales para España del mecanismo de créditos FAD se pueden identificar las siguientes categorías de efectos: beneficios directos, indirectos y efectos negativos.

Los beneficios directos son las compras de bienes y servicios en España que fueron resultado directo del proyecto financiado con FAD y los negocios derivados del efecto demostración del proyecto FAD u originados directamente por él. Los beneficios indirectos incluyen aquellos no directamente cuantificables, pero que han contribuido a que las empresas ampliaran su capacidad para hacer frente a nuevas oportunidades de negocio (internacionalización, empleo, innovación, investigación y desarrollo, formación profesional e inversiones conjuntas).

Como en cualquier otra actividad comercial, los proyectos apoyados mediante FAD pueden tener un impacto comercial adverso. Esto puede producirse si el cliente no resultó satisfecho con el proveedor español y ello se traduce en que se muestre reacio a hacer nuevos tratos con la empresa, aunque estos provengan de una licitación internacional competitiva. Otros impactos negativos a tener en cuenta son si el receptor, después de haber recibido un proyecto beneficiado con un FAD, se niega a iniciar nuevos negocios con la empresa española a menos que ésta le ofrezca de nuevo financiación FAD, aunque la oferta sea competitiva *per se*.

En una apretada síntesis, puede afirmarse que la evaluación del impacto global de un proyecto financiado mediante el FAD ha de hacer particular hincapié en sus:

Repercusiones técnicas, incluidos los cambios de tecnología, los efectos sobre el producto, los cambios en el uso de insumos, los cambios de los regímenes de cultivo, los flujos de recursos y la productividad de los recursos.

Repercusiones institucionales, incluidos el desarrollo de los mercados, establecimiento y administración de sistemas financieros, cambios en las relaciones comerciales, y efectos en los gobiernos o las reglamentaciones locales.

Repercusiones económicas, las cuales se reflejan en el consumo, el ahorro, el nivel de activos, y otros cambios del patrimonio neto de las familias. Se efectúa una evaluación global mediante el análisis coste - beneficio, que indica los flujos de beneficios tanto positivos como negativos.

Repercusiones sociales y culturales, evaluadas teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la distribución del ingreso, la migración, la estructura y el tamaño de las familias, los papeles masculino y femenino, la participación en la fuerza de trabajo y las tendencias de la interacción comunitaria. La evaluación examinará las variaciones de la esperanza de vida al nacer, de la salud, de la educación y de otros indicadores sociales. Se evaluarán las condiciones de trabajo, así como los cambios que se produzcan en la carga que recae sobre los distintos miembros de la familia.

Repercusiones ambientales, como cambios en la base de recursos naturales y en la calidad del agua y el aire, y otros indicadores relacionados con ubicaciones específicas, como la diversidad genética y la supervivencia de la flora y fauna salvajes.

En definitiva, algunas de las cuestiones a las que habrá de dar respuesta la evaluación son las siguientes:

Objetivos de la operación. ¿Se definieron los objetivos claramente? ¿Se cumplieron, a juicio del Ministerio y del prestatario? Retrospectivamente, ¿eran pertinentes los objetivos originales?

Beneficios económicos y sociales. ¿Es probable o no que los beneficios económicos y sociales de la operación alcancen los niveles previstos? ¿Se están distribuyendo de la manera prevista?

Fortalecimiento institucional. ¿Fue apropiada y eficaz la estrategia de fortalecimiento institucional adoptada? ¿Fueron o no satisfactorias las modalidades administrativas del proyecto?

Eficiencia. ¿Sería posible preparar, evaluar y ejecutar operaciones semejantes en forma más rápida y económica en el futuro sin un riesgo excesivo para sus objetivos o los objetivos sectoriales?

Resultados financieros. ¿Ha cumplido la operación sus metas financieras?

Ejecución. ¿Se finalizaron la operación y sus componentes principales oportunamente y dentro de los límites de estimaciones realistas de los costes? ¿Qué modificaciones se efectuaron durante la ejecución, y por qué razón? ¿Se desempeñaron el prestatario y sus consultores en la forma prevista?

Cumplimiento de las estipulaciones. ¿Cumplieron el prestatario y el gobierno receptor las estipulaciones del préstamo y de los acuerdos conexos?

Contribución del FAD. ¿Cómo ve el prestatario la participación de España en la operación? ¿Influyó el Ministerio en la formulación o la ejecución de la operación? En caso afirmativo, ¿fue ésta una influencia constructiva?

Otras consideraciones. ¿Tuvo la operación consecuencias sociales, económicas o ambientales imprevistas? ¿Sigue siendo útil la inversión incluso después de atrasos, aumentos de costes, o la obtención de beneficios menores que los previstos? ¿Qué lecciones enseña la experiencia al donante y al prestatario?

Impacto en el desarrollo. ¿Qué medidas se están adoptando o planeando para asegurar que los activos financieros producen la totalidad de sus beneficios en forma sostenida?

2.3. La evaluación de programas de microcréditos

La proliferación actual de esquemas e instrumentos orientados a otorgar financiación en forma de créditos a los sectores más necesitados de la población es un fenómeno que se ha insertado firmemente en la Cooperación Española, donde ya existen organizaciones especializadas en este campo y un ambicioso programa gestionado por la AECI: el *Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior* (FCM).

El argumento de justificación de los microcréditos es que las personas pobres tienen serias dificultades para acceder al crédito institucional porque no poseen bienes tangibles con los que constituir sus garantías. Así, las instituciones de microfinanzas que usan la garantía de grupos solidarios llegarían a los más pobres y vulnerables, contribuyendo al objetivo de lucha contra la pobreza. Partiendo de una situación no deseable caracterizada por la existencia de necesidades insatisfechas, las instituciones de microfinanciación gestionan la ayuda para generar un impacto permanente en el bienestar de aquellos que padecen la situación. Estas instituciones deberían definir previamente el alcance de sus actuaciones: a cuántas personas se llega (escala), cuán pobres son los clientes (profundidad), en qué sectores económicos trabajan (amplitud) y dónde viven (alcance geográfico).

En las evaluaciones de programas de microcrédito se suele especificar, en primer lugar, el propósito de los préstamos (para el consumo o para la producción) y las condiciones en las que se entregan (largo/corto plazo). La valoración suele incluir tanto el acceso a los recursos (proceso financiero) como su uso (impacto sobre la pobreza). Este último punto es, sin duda, el aspecto que presenta más dificultades, por lo que en muchas oportunidades es dejado de lado o explícitamente evitado.

La OCDE define como objetivo primordial de la microfinanciación la inserción del usuario en el mercado y su participación en las instituciones. Estos fines, aun siendo

importantes, constituyen resultados intermedios, siendo la reducción de la pobreza el objetivo último de cualquier intervención de cooperación para el desarrollo. Asumir los objetivos intermedios como ejes centrales supondría reducir el ámbito de la evaluación a estos efectos (el acceso al crédito), ignorando el objetivo superior (el uso de los recursos para mejorar su situación). Si la evaluación se concentra en el funcionamiento de las instituciones que aseguran el acceso al crédito se estará produciendo un análisis del proceso o del desempeño del instrumento. Si, en cambio, enfoca sus efectos sobre la reducción de la pobreza estará concentrándose en los resultados y efectos de la intervención o en su impacto.

El análisis del desempeño de la institución financiera debería permitir tomar decisiones estratégicas críticas sobre aspectos tales como con qué sectores de clientes trabajar, cuáles son los productos de préstamo que funcionan mejor, qué inconvenientes u obstáculos tienen los clientes para devolver los créditos, por qué bajan las tasas de amortización, por qué la gente abandona los programas, qué clientes reciben más beneficios y quiénes reciben menos y qué mecanismos se pueden introducir para ampliar los programas que funcionan adecuadamente. Una evaluación de más alcance debería fijarse especialmente en el impacto de los créditos sobre la reducción de la pobreza: su objetivo debe ser determinar si la microfinanciación es la herramienta más apropiada para generar procesos de desarrollo sostenibles centrados en el bienestar de las personas y las comunidades.

La base de la valoración de los procesos debe ser la información recopilada por la propia institución intermediaria. Los datos recabados sistemáticamente deberán permitir el análisis de tendencias y las comparaciones entre distintas regiones geográficas. Podría ser interesante también incluir en el análisis datos de determinados miembros de la comunidad que no reciban préstamos. Una característica de la microfinanciación considerada como "instrumento de oferta" de fondos consiste en la dificultad para cuantificar los objetivos en la fase de formulación. Habitualmente se sabe qué se quiere hacer y cómo, pero es muy difícil calcular el alcance del programa y establecer estimaciones sobre los proyectos concretos que serán apoyados. Es en la fase de ejecución cuando se genera información sobre el alcance y las inversiones concretas, pudiéndose valorar el funcionamiento en los periodos siguientes.

La *evaluación del impacto* consiste en valorar un proyecto en función de sus objetivos generales de desarrollo en un determinado momento y en retrospectiva, analizando si está cumpliendo con su misión o no, y cómo se podrían corregir errores a mitad de camino o para próximas intervenciones. Desde este punto de vista pueden analizarse tres aspectos:

La mejora cuantitativa de las condiciones materiales. Determinación de los incrementos de la renta, de los beneficios, de los activos de la unidad familiar, de otros elementos relacionados con la alimentación o la salud.

Cambios sociales ligados al programa. Qué transformaciones se han producido en la formación, en la participación en la comunidad y dentro de la unidad familiar, tanto en las relaciones de género como en las intergeneracionales.

Vulnerabilidad. Capacidad de afrontar situaciones de crisis o cambios en los ingresos muy bruscos.

Este análisis no es sencillo pero sí resulta clave, ya que suele ser en este punto donde se rompe la cadena antes citada: las mejoras temporales en los ingresos de los destinatarios generadas por la colocación de recursos financieros no suponen necesariamente cambios permanentes en la situación de pobreza en la que viven.

La construcción de criterios e indicadores y las herramientas para la recopilación y el análisis de la información son similares a las de cualquier evaluación. Las fuentes de información provienen de la propia comunidad, aunque en este caso la labor puede verse facilitada con los datos de solicitud del préstamo y los registros de la institución intermediaria.

Asimismo, en la Cumbre de Microcrédito de 1999 se recomendó que las instituciones de crédito adopten procedimientos internos sistematizados para la recopilación de información que pueden ser muy útiles para la evaluación. Entre ellos se encuentra el *sistema de supervisión de clientes*, una base de datos que proporciona información básica sobre salud, educación, condición financiera y otros datos de los receptores en el momento de otorgarse el primer préstamo y en fechas posteriores. Los datos recopilados pueden incluir indicadores como los bienes de consumo domésticos y no domésticos que se usen en la casa, los pagos actuales de cuentas, los recursos en efectivo o el valor medio de los gastos en alimentos. La *encuesta final de clientes* consistiría en realizar entrevistas estandarizadas a un grupo de beneficiarios y beneficiarias cuando se retiran del programa.

Otras dos herramientas específicas fueron objeto de estudio en las cumbres mundiales del microcrédito por su relevancia. Se trata del índice de la vivienda y la calificación participativa del patrimonio. El índice de la vivienda asigna una puntuación a las residencias de la comunidad sobre la base de una serie de indicadores localmente definidos. Uno de los factores clave es, por ejemplo, el techo, pues constituye una prioridad en las inversiones familiares. Entre los restantes elementos a considerar están el tamaño, las condiciones estructurales y la calidad de las paredes. Se trata de una herramienta sencilla y de fácil aplicación, que permite situar a la familia en un determinado nivel de pobreza. El seguimiento durante el proyecto, denominado reencuesta, informa sobre la evolución de la situación familiar.

El *índice participativo del patrimonio* utiliza los conocimientos locales. Son los propios miembros de la comunidad quienes establecen una valoración mediante sus opiniones subjetivas. El proceso tiene tres fases: elaboración de un mapa de la comunidad de manera participativa; creación de tres grupos de referencia para clasificar a los distintos hogares con un ranking de bienestar; cálculo de medias aritméticas de los tres grupos de referencia, utilizando triangulación para evitar y compensar sesgos.

2.4. La introducción del enfoque de género en el desarrollo en la evaluación

El concepto de *género* hace referencia a los roles, responsabilidades y oportunidades asignados al hecho de ser hombre y ser mujer y a las relaciones socio - culturales entre mujeres y hombres y niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden a través del proceso de socialización. Son específicos de cada cultura y cambian a lo largo del tiempo, entre otras razones como resultado de la acción política. En la mayor parte de las sociedades hay diferencias y desi-

gualdades entre mujeres y hombres en las actividades que realizan, en el acceso y control de los recursos y en las oportunidades para tomar decisiones. El género es parte del contexto socio - cultural. Otros importantes criterios del análisis socio - cultural incluyen la clase, la raza, el nivel de pobreza, los grupos étnicos y la edad.

La igualdad entre los géneros se viene formulando en la cooperación internacional a la vez como objetivo y como estrategia, poniendo el acento en cómo las relaciones de género repercuten de manera crucial en la consecución de los objetivos de desarrollo. No se puede pretender incrementar la eficacia ni la sostenibilidad de los proyectos sin una atención explícita a las diferentes necesidades e intereses de las mujeres y los hombres. No se puede pretender erradicar la pobreza y contribuir a un mundo más seguro, equitativo y próspero si se ignora la realidad y la voz del cincuenta por ciento de la población. Se trata, por tanto, de una condición para el desarrollo sostenible.

El análisis de género en la evaluación es aplicable a todas las políticas, programas y proyectos, ya que toda acción de desarrollo tiene repercusiones sobre las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, es aplicable a todas las modalidades de cooperación y no sólo a los pequeños proyectos de desarrollo: incluye el diálogo político, la ayuda por programas, la ayuda humanitaria, etc. Uno de los retos de la integración de la perspectiva de género en la evaluación es la falta de consideración de los aspectos de igualdad desde la fase de planificación de las intervenciones, por lo que en muchas ocasiones será necesario ir más allá de lo establecido en los objetivos y enfoques de la acción. El análisis de las propias organizaciones responsables de las intervenciones de desarrollo es otra dimensión clave de la evaluación desde la perspectiva de género.

La estrategia del *empoderamiento* también presenta retos para la evaluación. Lo primero que hay que tener claro es que no se trata de "otorgar poder" a las personas sino, más bien, de contribuir a crear las condiciones necesarias para promover que las mujeres sean agentes de su propio desarrollo. Un aspecto clave del empoderamiento es la *participación* en las intervenciones de desarrollo. La evaluación de esta dimensión es enriquecedora e imprescindible desde una perspectiva de género.

La igualdad entre géneros no puede abordarse como un asunto de mujeres. Es necesario, por lo tanto, un enfoque que también se centre en los hombres para poder identificar y comprender las causas estructurales de las desigualdades. La experiencia ha demostrado que los esfuerzos para corregirlas a través de proyectos dirigidos a mujeres pueden resultar contraproducentes si los hombres no son informados e incluidos a lo largo del proceso de cambio. Es necesario identificar y apoyar a los hombres que comparten la necesidad de una mayor igualdad. De hecho, algunos estudios recientes destacan la erosión que los procesos de modernización están provocando en sus roles y responsabilidades tradicionales, como la de generador de ingresos y líder comunitario.

La evaluación con enfoque de género debe considerar al menos dos distinciones conceptuales básicas. Si las intervenciones de desarrollo se centran en las personas, es preciso distinguir cómo afectan los diversos roles que desarrollan en la comunidad. En parte, estos roles son definidos de acuerdo con el sexo, por lo que es importante diferenciarlos. Por otro lado, los proyectos y programas ejecutados ponen a disposición de la comunidad beneficiaria una serie de recursos. En este sentido, es relevante considerar por separado el acceso a ellos y su control.

Para poder analizar el grado de sensibilidad de una intervención de desarrollo a la dimensión de género, los criterios de evaluación deben proporcionar información sobre la manera en que han sido contempladas las necesidades, intereses y visiones de los distintos grupos de personas implicadas. Es más, los criterios de evaluación deberían informar sobre la forma en que dichas necesidades, intereses y visiones se *entretajan*, identificando los conflictos, las alianzas y las barreras socialmente construidas para unos y otros grupos. A menudo, estos grupos necesitan generar un proceso para poder articular su propia visión o sus propios intereses dentro de la iniciativa de desarrollo. Los criterios deben ser capaces de detectar la existencia y madurez de dichos procesos y el grado en que se los promueve.

La definición tradicional de los criterios de evaluación puede ser enriquecida para dar cuenta del enfoque de género. A continuación, se plantean algunas definiciones que pueden ayudar a centrar la evaluación en las personas y no tanto en los proyectos o programas, considerando la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como un objetivo de desarrollo deseable.

- **Eficacia.** Alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria, teniendo en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
- **Eficiencia.** Medida del logro de los resultados con relación a los recursos que se consumen. Desde la perspectiva de género se trata de la comparación entre los *inputs* y los *outputs* de las mujeres (u otros grupos de menor influencia) en el contexto de la intervención
- **Pertinencia.** Adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis es preciso considerar su adecuación a los problemas y necesidades de mujeres y hombres (tal como son percibidos por los mismos), las políticas en vigor y la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas.
- **Impacto.** Análisis de los efectos de la acción de desarrollo sobre las relaciones de género en la comunidad en general. Una acción de desarrollo tiene impacto positivo sobre las relaciones de género cuando se promueve (sobre todo en sus objetivos, pero también en sus actividades y resultados) la igualdad entre hombres y mujeres
- **Viabilidad.** Entendida no sólo como viabilidad "técnica" sino como viabilidad en el contexto "social" o humano: grado o nivel de apropiación de la intervención por parte de los hombres y mujeres involucrados. El análisis de género debe valorar en qué medida los factores de orden más puramente técnico, en apariencia "neutrales", están condicionados por aspectos socio - culturales que fomentan desigualdades (entre ellas, de género) individuales.
- **Participación.** Calidad de la participación de las mujeres, en sí mismas y respecto de los hombres, en una acción de desarrollo. Toda intervención desde la perspectiva de género tiene por finalidad última la participación de hombres y mujeres para acompañar procesos que conduzcan a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y en su posición relativa. La evaluación debe determinar si la participación pro-

movida fomenta este objetivo o si, por el contrario, contribuye a reproducir los estereotipos y las desigualdades entre hombres y mujeres.

La cuestión de los indicadores de género ha sido todavía poco trabajada, pese a que algunas de las instituciones internacionales de desarrollo y cooperación han dedicado tiempo y recursos a investigar de qué manera se puede medir el enfoque de género en las acciones de desarrollo¹⁸. Sin embargo, estas iniciativas son poco generalizadas, por lo que en la actualidad existen experiencias de distintos países, las cuales deberían tender en mayor medida hacia una homogeneización de criterios para asegurar mejor acceso y fiabilidad.

En este sentido, la Plataforma para la Acción de Beijing es un documento valioso porque propone medidas e indicadores para evaluar el avance en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, definidas por las mujeres y hombres de todos los países asistentes y participantes a la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de 1995 (véase el recuadro 4).

En general, la utilidad de los indicadores de género es mostrar los cambios en la situación y roles de hombres y mujeres a lo largo del tiempo, para identificar si se consigue una mayor equidad. Aunque la mayor parte de los indicadores son de gran amplitud, lo que los hace aptos para la evaluación de políticas de igualdad, algunos de ellos pueden ser utilizados también para la evaluación de programas y proyectos.

En principio, las herramientas para recopilar la información con enfoque de género pueden ser las mismas que para cualquier evaluación. También es posible diseñar algunas técnicas específicas, adaptando las convencionales a las nuevas necesidades derivadas de la introducción de este enfoque en la evaluación. Un ejemplo de estas técnicas puede ser encontrada en el manual de Oxfam¹⁹.

La importancia de estas técnicas específicas radica en que consideran e integran en los proyectos un tipo de información que hasta ahora no había sido considerada como relevante. Además, su uso permite identificar algunas cuestiones fundamentales para el enfoque de género como la equidad en la participación de hombres y mujeres en los proyectos, si el incremento de participación de las mujeres ha resultado en una sobrecarga de trabajo para ellas, o si los hábitos y costumbres de género varían con el tiempo como consecuencia de una mayor asunción de responsabilidades domésticas por parte de los hombres. Las herramientas participativas suelen ser de gran utilidad para la evaluación con sensibilidad de género.

¹⁸ Los esfuerzos de las Naciones Unidas en este sentido, a las que acudir como referencia para la creación y obtención de indicadores en diferentes temas son:

- Estudios de la CEPAL; www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/mujer/indicadores
- IV Conferencia mundial de las Mujeres; www.on.org/womenwatch/statists
- OMS; informe de la situación mundial de la salud www.who.ch/whosis
- Medioambiente, en la Conferencia de Medioambiente y Desarrollo; www.on.org/esa

Otras organizaciones que recopilan información y datos de diferentes países necesarios para la utilización de los indicadores son: la división de estadísticas de NNUU (*UN Statistics División*), la OIT, FAO, UNESCO, FMI, OMT, OMC, la Comisión Europea y la OCDE.

¹⁹ OXFAM: *Manual de capacitación en género de Oxfam*; edición adaptada para América Latina y el Caribe, preparada por J. Seed y A. Mwau, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán - Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997.

Recuadro 4: Indicadores en temas clave de la Plataforma para la Acción de Pekín (ejemplos)

Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Número de recursos financieros nuevos y adicionales, suficientes y previsibles, proporcionados para la erradicación de la pobreza de las mujeres. • Número de mujeres participantes en la negociación y el desarrollo de una estrategia para mejorar los servicios de salud, educación y servicios sociales, en cooperación con los sectores oficial y privado. • Número de estudios teóricos y metodológicos elaborados para incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de formulación de programas y proyectos de ajuste estructural.
Poder y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Número de medidas tomadas, incluso en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres. • Existencia de una revisión de los criterios de contratación y nombramiento de los órganos consultivos y de toma de decisiones, y de promoción para puestos de alto nivel, con el fin de garantizar que tales criterios sean pertinentes y no discriminen a las mujeres. • Número de bases de datos establecidas sobre mujeres con sus perfiles profesionales para utilizarlos en las designaciones a puestos superiores de toma de decisiones y de consultorías, para difundirlos entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como la sociedad civil.
Niñas	<ul style="list-style-type: none"> • Número de leyes promulgadas y medidas tomadas para el cumplimiento de leyes destinadas a velar por que sólo se contraiga matrimonio con el libre y pleno consentimiento de las personas contrayentes... y que se cumplan estrictamente las leyes relativas a la edad mínima para expresar consentimiento y contraer matrimonio y elevar la edad mínima para contraer matrimonio donde sea necesario. • Número de medidas tomadas para coordinar programas de alfabetización funcional y de cálculo elemental, particularmente los destinados a las niñas que no asisten a la escuela en el marco e programas para el desarrollo. • Número de medidas tomadas para responsabilizar a las adolescentes en lo relativo a su salud y práctica sexual y reproductiva mediante la prestación de servicios y asesoramientos apropiados.

PARTE I
El Diseño de la Evaluación

El diseño de la evaluación

La evaluación forma parte del ciclo de las intervenciones de la Cooperación Española de una manera integral: no se trata solamente de una acción final o terminal que se ejecuta una vez que las actividades han concluido, sino que constituye una herramienta fundamental que, en cualquier momento, puede servir para reorientar un proyecto determinado, enfatizar aspectos positivos o dar por terminada una línea de acción.

En la Cooperación Española, una evaluación puede ser iniciada por cualquier entidad ejecutora o responsable de actividades de ayuda, desde las más próximas al terreno, incluyendo las contrapartes y técnicos locales, hasta las instancias políticas superiores, como por ejemplo el Parlamento. El papel de la OPE es proporcionar, en la medida de sus posibilidades, asistencia técnica y metodológica a quien desee realizar una evaluación con recursos propios, así como promover la realización de estudios específicos con sus medios. En coordinación con la AECI, la OPE prepara planes anuales o bianuales de evaluación que incluyen un calendario estimado de ejecución de las evaluaciones seleccionadas.

Las evaluaciones son realizadas a partir de términos de referencia (TR). Todos los trabajos de este tipo parten de una necesidad de información concreta. La evaluación es, además de un mecanismo que garantiza la transparencia y la responsabilidad en la ejecución de una política pública, una herramienta a la que los gestores pueden recurrir en momentos determinados para encontrar respuestas a sus incertidumbres. Es precisamente en los TR donde estas preguntas deben estar reflejadas.

En el caso de las evaluaciones iniciadas por la OPE, el procedimiento es el siguiente. En primer lugar, se comunica a los gestores la inminente realización de un llamado a concurso para la ejecución de la evaluación de un programa, proyecto o instrumento, solicitando que se planteen con la mayor claridad posible las preguntas o dudas que existen en su oficina o unidad. Con las respuestas recibidas, se elabora un documento partiendo del formato de base que puede ser encontrado en la Metodología, y que debe ser adaptado según las preguntas identificadas. El documento borrador así preparado se hace circular entre los interesados, y con sus observaciones la OPE elabora los TR definitivos, que sirven como base para el concurso de méritos conjuntamente con los pliegos de contratación.

Para las evaluaciones gestionadas por otras unidades, la OPE presta servicios de asesoramiento con la finalidad de adecuar la terminología empleada a la que se ha establecido y garantizar cierta homogeneidad en los procedimientos.

A partir de los TR los equipos de evaluación preparan sus ofertas técnicas. Una vez seleccionada aquella que se adapta mejor a los requisitos exigidos, estas ofertas deben ser convertidas en planes de trabajo que, en negociación con la OPE o con la unidad que gestiona la evaluación, son la base del estudio que será realizado (recuadro 1).

Recuadro 1 Contenidos mínimos del plan de trabajo

Cuestiones metodológicas:

- Comentarios sobre la aproximación del equipo a los términos de referencia, señalando sus posibles carencias, ambigüedades y cuestiones que precisen aclaración antes de comenzar el trabajo.
- Estrategia general para la búsqueda de datos en cuanto a la participación de las comunidades beneficiarias, las instituciones locales y los técnicos desplazados al terreno.
- Herramientas previstas para la recopilación y el análisis de la información (cuantitativa y cualitativa).
- Resultado esperado de la evaluación: características de los informes que serán preparados.

Cuestiones operativas:

- Calendario, considerando los tiempos fijados en los términos de referencia y las fechas más adecuadas de acuerdo con la acción que será evaluada.
- División del trabajo entre los miembros del equipo de evaluación, de acuerdo con los perfiles y capacidades de cada uno y considerando la necesidad de contar con un soporte permanente en España.

El gráfico 1 resume el procedimiento típico para una evaluación gestionada por la OPE.

En esta parte se analizarán aspectos claves del diseño de la evaluación, comenzando con algunos comentarios generales sobre criterios, que no son más que las preguntas a las que la evaluación debe dar respuesta, y los indicadores, entendidos como aquellas señales que permiten vincular los datos que es posible obtener con las respuestas buscadas. En segundo lugar, se realizará una referencia a herramientas para la recopilación de información, distinguiendo entre las "convencionales" y las "participativas". El análisis de los datos será tratado en el capítulo 3, con referencias específicas a las características del análisis cualitativo y del análisis exploratorio básico. El capítulo 4 profundiza en la consideración de las herramientas para el análisis financiero y económico, con una sección especialmente dedicada a una experiencia práctica. Finalmente, el capítulo 5 presenta algunas cuestiones elementales relativas a la redacción del informe y los canales para la retroalimentación de las enseñanzas aprendidas hacia los circuitos de toma de decisiones.

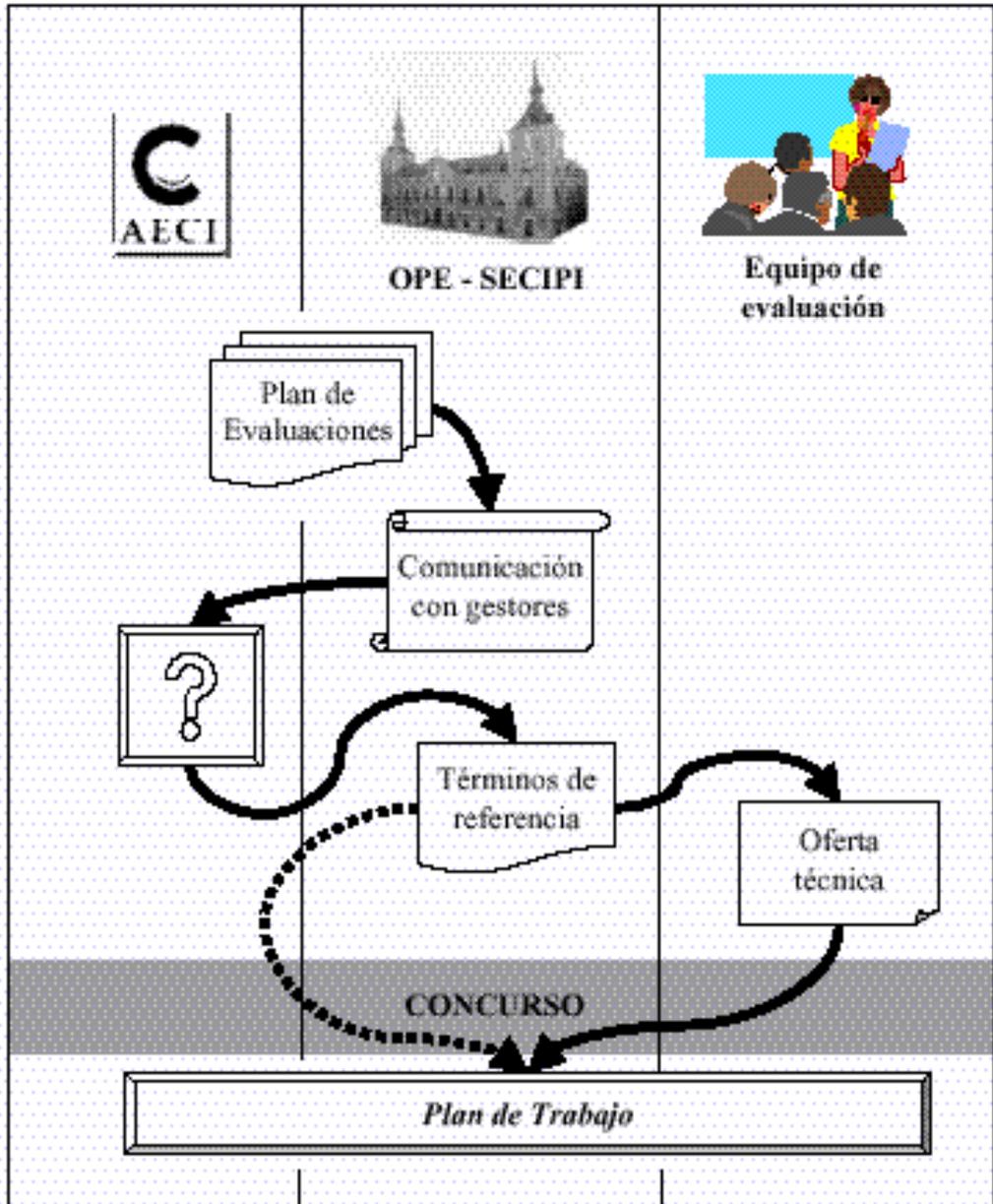


Gráfico 1: Ciclo de una evaluación gestionada por la OPE.

1. LA CONSTRUCCIÓN DE CRITERIOS E INDICADORES⁷

1.1. Criterios de evaluación

La evaluación constituye una herramienta para dar respuesta a preguntas concretas sobre un programa, un proyecto, un conjunto de actuaciones o una política determinada. Las preguntas pueden provenir de la propia comunidad beneficiaria, de los gestores del proyecto o programa o de las autoridades políticas.

Los criterios de evaluación suelen estar incluidos en los términos de referencia, preparados por la administración. Como ya se ha señalado, en el caso de la Cooperación Española se trata de la OPE o de alguno de los organismos que gestionan actividades de ayuda. En ocasiones, como consecuencia principalmente de la ausencia de información precisa en el momento de la redacción de los TR, los criterios expresados en ellos son demasiado amplios o generales, o bien no representan las inquietudes de todos los implicados y las implicadas en la evaluación. En estos casos, el equipo de evaluación debe intentar, a través de reuniones durante el estudio de gabinete y en la primera parte del trabajo de campo, precisar las cuestiones a las que la evaluación debe responder.

De la definición de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo⁸ se desprende la idea de que existen cinco grandes criterios de evaluación, que deben ser concretados en cada caso en particular: se trata de la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la viabilidad. Los criterios de evaluación deben proporcionar conocimientos útiles para tomar decisiones sobre las intervenciones consideradas. Por lo tanto, representan una serie de puntos críticos a tener en cuenta para emitir un juicio de valor sobre la acción.

Estos cinco criterios son considerados, con matices, por prácticamente todas las organizaciones donantes. No se trata, sin embargo, de categorías exclusivas o exhaustivas, sino más bien de conceptos guía. En el recuadro 2 se sintetizan las definiciones ya adelantadas en la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española y en el recuadro 3 se muestra el caso de la Comisión Europea, que presenta algunas variaciones.

⁷ Esta sección es una versión corregida y ampliada de los capítulos 3.1. y 4.2.1. de la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*.

⁸ "La *evaluación* es una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la *pertinencia* de los objetivos y su grado de realización, la *eficiencia* en cuanto al desarrollo, la *eficacia*, el *impacto* y la *viabilidad*. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes" (CAD: *Principios del CAD para una Ayuda Eficaz*; Comité de Ayuda al Desarrollo - OCDE y Mundi Prensa; Madrid; 1995; p. 178. Las cursivas son propias).

⁹ "En el Enfoque del Marco Lógico se considera que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos con una relación causal interna (...) Dado que no existe la absoluta certidumbre de que lo previsto se cumpla en la realidad, se considera el proceso como una secuencia de hipótesis de desarrollo que se pueden analizar y describir. Suponemos que: si los insumos están disponibles, entonces las actividades se realizarán; si las actividades se realizan, entonces se producirán los resultados; si se producen los resultados, entonces se logrará el objetivo específico; a largo plazo, esto contribuirá al cumplimiento del objetivo global. Si bien el grado de certeza de la primera hipótesis puede ser elevado, ya que los resultados están ampliamente bajo la dirección del equipo del proyecto, disminuye en los niveles del proyecto. Las incertidumbres del proceso se explican con los factores externos (o supuestos) en cada nivel. Estos factores externos escapan al control directo del proyecto, pero tienen que cumplirse para que el proceso de desarrollo tenga éxito" (NORAD: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*; IUDC-UCM / CEDEAL; segunda edición; Madrid; 1997; página 18).

Recuadro 2

Los criterios de evaluación para la Cooperación Española

Pertinencia. La pertinencia es la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis será preciso considerar: i) los problemas y las necesidades de la población beneficiaria; ii) las políticas de desarrollo nacionales, regionales o locales en el sector sobre el que se interviene; iii) la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas, de la cooperación oficial, de la cooperación descentralizada o de otros donantes bilaterales o multilaterales; iv) la política (objetivos y prioridades) de la Cooperación Española; y v) las capacidades técnicas y financieras con las que cuenta el donante y los ejecutores.

En la evaluación resulta fundamental constatar la existencia de cambios en el contexto entre el momento en que se comenzó a ejecutar la intervención y el momento en que se realiza la evaluación. El análisis de la pertinencia, por lo tanto, debe ser dinámico y no estático.

Eficacia: se debe señalar si se han alcanzado el objetivo específico de la intervención y los resultados previstos, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos. Esto exige la definición clara y precisa de estos elementos, así como de los beneficiarios directos e indirectos sobre los que se quiere influir y los tiempos previstos. Su medición será mucho más sencilla cuanto mejor formulada se encuentre la acción, y cuanto más consistente sea la lógica vertical entre resultados y objetivos. La correcta definición de indicadores y fuentes de verificación también constituye una ventaja importante para hacer más sencilla la labor de evaluación.

Existe la posibilidad de que los equipos de evaluación se encuentren con alguna intervención cuyo objetivo específico —o incluso sus resultados— esté definido de manera vaga o ambigua. En este caso, se deberá señalar este problema y plantear, según los documentos presentados y los datos obtenidos de informadores clave, un objetivo específico —o resultados— operativo (preciso, verificable y realista) para poder determinar qué es lo que se ha alcanzado. En el caso de que el proyecto se demuestre eficaz con respecto a los resultados pero ineficaz para alcanzar el objetivo específico, el equipo evaluador deberá señalar las causas probables de esta situación, indicando si se trata de un problema de mala formulación o de aparición de factores externos imprevistos.

Eficiencia: es una medida del logro de los resultados en relación con los recursos que se consumen; esto es, la búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados. Si los resultados están predeterminados, una intervención será más eficiente cuanto menos recursos consuma; si los recursos están predeterminados, la eficiencia estará relacionada con el alcance de más o mejores resultados. La evaluación de la eficiencia compara, por lo tanto, recursos con resultados (inputs con outputs). Esto plantea varios problemas que el equipo evaluador debe resolver: i) la cuantificación de los recursos y los resultados muchas veces no puede ser realizada de manera automática o no se desprende necesariamente de los documentos de proyecto; la consideración del coste de la intervención exigirá, en algunas ocasio-

Recuadro 2 (Continuación)

nes, la medición de costes indirectos y/o de costes de oportunidad; ii) la determinación de la eficiencia necesita en general recurrir a la comparación, lo que conlleva el requisito de recoger información adicional. La comparación puede ser realizada con intervenciones parecidas en otro lugar, sobre la base de la experiencia con otros proyectos o con criterios razonables debidamente especificados.

Las herramientas más utilizadas para medir la eficiencia de una intervención son el análisis coste-beneficio (ACB), el análisis coste-efectividad (ACE) y el análisis coste-utilidad (ACU), que son comentados más adelante. La información necesaria podrá ser encontrada en los documentos del proyecto, y muy especialmente en el informe final. En algunos casos requerirá datos adicionales acerca de la economía nacional del país beneficiario o de otras acciones comparables.

Impacto: consiste en el análisis de todo posible efecto o consecuencia de una intervención a nivel local, regional o nacional. Es un concepto mucho más amplio que el de eficacia, ya que: i) no se limita al estudio del alcance de los efectos previstos; ii) no se circunscribe al análisis de los efectos deseados; iii) no se reduce al estudio de dichos efectos sobre la población identificada como beneficiaria. Se trata de identificar efectos netos. Es decir, de comprobar la relación de causalidad entre la intervención y el impacto una vez que se dejan de lado las consecuencias provocadas por otras acciones, ya sean intrínsecas a la población analizada o provocadas por una política ajena a la intervención que se evalúa.

Viabilidad: en términos generales, la viabilidad puede ser definida como el grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa. Este criterio parte de la idea de que es conveniente que los beneficiarios o las instituciones contraparte se hagan cargo de continuar cumpliendo con los objetivos de la actuación.

Evidentemente, la viabilidad sólo puede ser verificada con posterioridad a la finalización de la intervención. Por esta razón, constituye uno de los temas centrales de la evaluación ex post de las acciones de cooperación para el desarrollo, aunque puede presentarse el caso de que, aun en esta etapa, la valoración deba ser estimativa.

El estudio de la viabilidad considera todos los elementos de la lógica de la intervención: se analiza la generación de los recursos necesarios para continuar ejecutando actividades que permitan la obtención de resultados, con el fin de asegurar el objetivo específico del proyecto, contribuyendo, en definitiva, a la consecución del objetivo global de desarrollo.

En general, la viabilidad será función de múltiples condiciones: se trata de siete factores de desarrollo: socio-culturales, de género, relacionados con las políticas de apoyo, institucionales, económico-financieros, tecnológicos y medioambientales.

Aunque se realicen análisis de viabilidad en las diferentes fases del ciclo del proyecto, su estudio no puede limitarse a la observación de los documentos producidos, sino que, en la evaluación ex post, se requerirá trabajo de campo.

Basado en la Metodología de evaluación de la Cooperación Española; op. cit.; páginas 45 a 54.

Recuadro 3 Los criterios de evaluación para la Comisión Europea

Pertinencia. Valoración de los objetivos del proyecto en relación con los problemas que se intenta solucionar y su "ambiente" físico y político, es decir los principales factores sociales o económicos y las políticas (explícitas o implícitas) de los actores involucrados (gobiernos, la UE, otros donantes, grupos de interés...). También es preciso revisar la evolución del contexto en el tiempo y la consiguiente adaptación del proyecto.

Preparación y diseño. Lógica del proceso de planificación y diseño desde la idea inicial hasta la propuesta de financiación definitiva. Es preciso establecer qué actividades preparatorias (estudio de prefactibilidad y factibilidad, por ejemplo) fueron desarrolladas, y por qué agentes, cuán pertinentes han sido y si han sido bien incorporados en el documento de proyecto, así como aquellas acciones (por ejemplo estudios) que deberían haber sido emprendidas y no lo han sido, explicando por qué. Este criterio analiza la lógica interna o coherencia del diseño del proyecto.

Eficiencia. Relación entre las actividades y los resultados del programa, en terminología del EML. Se dedica a la evaluación de costes, velocidad y otros aspectos de la eficiencia de la gestión de las actividades necesarias para alcanzar los resultados previstos. ¿Han sido los medios del proyecto eficientemente transformados en los resultados a través de las actividades? ¿Podrían haberse alcanzado los mismos resultados —o similares— con menores costes? ¿Fueron llevadas a cabo las actividades a tiempo? Esto requerirá la valoración de: medios y costes, organización y gestión, métodos de intervención y esquemas de seguimiento y evaluación.

Eficacia. Relación entre los resultados (productos inmediatos) del proyecto y su objetivo específico, en terminología EML. Se valora hasta qué punto los resultados del proyecto han contribuido a la consecución del objetivo específico, o si es previsible que esto suceda en el futuro sobre la base de los resultados realmente alcanzados. Se debe prestar atención a los resultados o efectos —positivos o negativos— no incluidos en la lógica de intervención original. Particularmente, es necesario considerar los resultados conseguidos para los beneficiarios (directos o indirectos), diferenciando entre hombres, mujeres y grupos vulnerables de la sociedad. También se valorará si se han cumplido lo supuestos en el nivel de los resultados, las medidas de acompañamiento que han sido o deberían haber sido ejecutadas por las contrapartes locales y sus consecuencias.

Resultados globales e impacto. Este capítulo es aplicable en el caso de proyectos finalizados o que han estado funcionando durante varios años. Se valora la contribución del proyecto en un contexto más amplio (relación entre objetivo específico y objetivo general de desarrollo). La evaluación debe basarse tanto en análisis cualitativos como cuantitativos, cuando esto sea posible. En este punto es relevante el análisis "sin versus con". Comenzando desde el objetivo específico y la eficacia alcanzada, se trata de analizar los efectos globales y de largo plazo (macroeconómicos, sociales, etc., dependiendo de la naturaleza del proyecto), positivos o negativos, esperados o no previstos.

Calidad global / Viabilidad / Replicabilidad. El evaluador debe, en primera

Recuadro 3 (Continuación)

instancia, valorar en términos globales las perspectivas de viabilidad del proyecto, a partir de seis factores (políticas de apoyo, viabilidad económica y financiera, implicación socio - cultural (cuestiones de género), tecnología apropiada, protección ambiental y capacidad institucional y de

gestión (pública y privada). Resulta útil examinar el modo en el cual la preocupación por uno de estos factores —o su olvido— ha afectado el alcance de resultados viables. La posibilidad de replicar las consecuencias positivas también deben ser revisadas.

Basado en *Guidelines for evaluation methodology, criteria & suggested layout for evaluation reports*, 02/99 (SCR/F/5 D (98) (<http://www.europa.eu.int/comm/scr/evaluation/methods/guidelines.pdf>).

Los criterios pueden ser relacionados con la lógica de la intervención del EML⁹. Así, cada uno de ellos se vincula con alguno de los elementos de los proyectos y programa. Esto facilita la valoración de las acciones formuladas con esta metodología, y es la razón por la que muchas administraciones solicitan que los equipos de evaluación reproduzcan en sus informes las matrices de planificación realizadas, y en el caso de que estas no existan que sean creadas *ex novo*.

Así, la consideración de la pertinencia se fijará esencialmente en los objetivos del proyecto (en su relación con el contexto y las políticas relevantes), la eficacia analizará los niveles correspondientes al objetivo específico y los resultados; la eficiencia se concentrará en la relación de éstos con los recursos; el impacto intentará percibir el logro del objetivo general de desarrollo y de los efectos no previstos (y que por lo tanto no son incluidos en la matriz), mientras que la viabilidad hace referencia sobre todo a la duración del objetivo específico en el tiempo, aunque para ello habrá que considerar la lógica vertical en su conjunto (gráfico 2).

Por otro lado, la evaluación puede referirse tanto a la formulación de las acciones, como a su ejecución, sus resultados o su impacto, tal como indican las tipologías más habituales en este campo¹⁰.

La *evaluación del diseño* debe proporcionar información sobre el problema que se pretende resolver con la acción, las necesidades de la comunidad o la institución beneficiaria y la calidad de la formulación de la intervención según el Enfoque del Marco Lógico, así como la racionalidad intrínseca del proyecto o programa en cuestión. Una guía práctica para facilitar la valoración del diseño es presentada en el anexo II.

La *evaluación de la ejecución* (en algunos casos denominada también "de procesos") hace referencia a dos aspectos centrales: por un lado, a la cobertura de la intervención, es decir hasta qué punto está alcanzando la población o el área la que pretendía llegar;

¹⁰ Véase, por ejemplo, la tipología reflejada por Xavier Ballart: *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*; Ministerio para las Administraciones Públicas; Madrid; 1992; páginas 76 a 78.

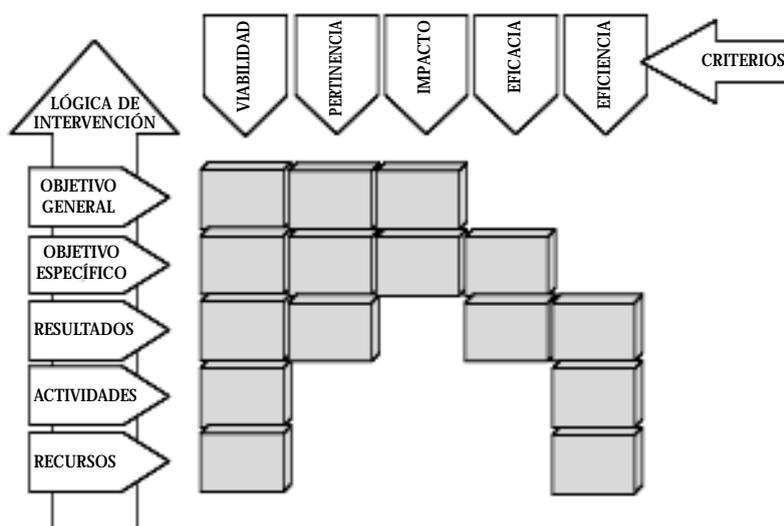


Gráfico 2: Criterios de evaluación y lógica de intervención.

por el otro, a la forma de administración del programa, tanto en lo que concierne a la gestión de los recursos (técnicos, humanos, naturales y financieros) cuanto a la distribución de los servicios. Uno de sus objetivos es realizar una comparación entre los costes en los que incurre y los beneficios que se producen.

Esta valoración suele ocupar un lugar central en muchas evaluaciones intermedias o formativas, ya que en estos casos su utilidad para corregir o mejorar procedimientos de gestión del propio programa es inmediata. Sin embargo, en las evaluaciones finales o posteriores puede cumplir también un papel esencial; en muchos casos, los problemas de eficacia o eficiencia se explican por los procedimientos de gestión adoptados.

La evaluación de resultados u objetivos, denominada también "modelo clásico de evaluación"¹¹, examina la medida en que los resultados concretos (los cambios deseados) de la iniciativa que se valora han sido efectivamente alcanzados. Esto presupone la existencia de un grupo de objetivos claros, significativos y mensurables. Además, parte del supuesto de que los cambios observados corresponden en realidad a la ejecución de las

¹¹ La evaluación por objetivos parte de una obra clásica de la década de 1940 sobre cuestiones educativas de Ralph Tyler y Eugene Smith, y aunque ha evolucionado desde entonces sus principios se mantienen invariables. El proceso, como afirma Carol Weiss, incluye los siguientes pasos: i) listar los objetivos generales y específicos del programa que será evaluado; ii) descubrir indicadores aplicables a ellos que puedan ser medidos; iii) recopilar datos sobre los indicadores para los participantes en el programa y para un grupo de control equivalente que no haya estado implicado en él; iv) analizar la información sobre los participantes y los no participantes, de acuerdo con los objetivos iniciales del programa. Véase Ralph Tyler y Eugene Smith: *Appraising and recording student progress*; Harper & Row; Nueva York; 1942. Véase también WEISS, Carol: *Evaluating action programs: readings in social action and education*; Allyn & Bacon; Boston; 1972.

actividades, ya que la relación lógica entre éstas y aquéllos es una de las hipótesis de la formulación según el Enfoque del Marco Lógico. En todo caso, corresponde al equipo de evaluación constatar esta lógica vertical.

La *evaluación del impacto* contempla los resultados del proyecto en el medio y el largo plazo, por un lado, y los efectos no previstos o buscados durante la formulación original. Este tipo de análisis exige la determinación de los efectos netos o, en otras palabras, la distinción entre aquellos atribuibles a la acción valorada de los que son consecuencia de otros factores contemporáneos.

La atribución de causalidad es en la evaluación de impacto más importante que en la evaluación de resultados, ya que si en aquel caso se trataba de identificar la cadena lógica de causas y consecuencias, esta tarea se vuelve más compleja a medida que los cambios observados se alejan del momento de ejecución de las actividades o cuando se observan efectos no previstos en el diseño.

Los criterios de evaluación pueden ser más o menos relevantes según el tipo de evaluación (según las fases) que se adopte. Así, la pertinencia será un criterio clave en las evaluaciones de diseño, aunque también tendrá relevancia en las de impacto, ya que en ellas habrá que valorar la adecuación de los objetivos planteados a un contexto de mayor alcance. La eficacia, por su parte, es prácticamente un sinónimo de la evaluación de resultados, aunque en la evaluación del diseño será preciso considerar si el alcance de los resultados ha permitido la consecución del objetivo específico o, en otras palabras, la lógica vertical del proyecto.

La eficiencia es un criterio clave en las evaluaciones de ejecución, aunque no puede dejar de realizarse en las de resultados, que deben considerar algunas cuestiones concretas relativas a los calendarios y procesos de ejecución. Es de perogrullo afirmar que el criterio impacto es central en las evaluaciones de impacto, aunque en ellas es también clave el análisis de la viabilidad, entendida como la continuidad de los efectos positivos en el tiempo. La viabilidad, finalmente, también es uno de los componentes esenciales del diseño de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo.

El gráfico 3 presenta esquemáticamente la relación entre criterios de evaluación y los tipos descritos.

	DISEÑO	EJECUCIÓN	RESULTADOS	IMPACTO
PERTINENCIA	• •			•
EFICACIA	•		• •	
EFICIENCIA		• •	•	
IMPACTO				• •
VIABILIDAD	•			• •

Gráfico 3: Criterios y tipos de evaluación

1.2. Indicadores

Los indicadores son una herramienta típica en la planificación por objetivos (base del Enfoque del Marco Lógico), y como se observaba en las definiciones de Tyler y Weiss citadas más arriba, también en los modelos clásicos de evaluación. Todos estos métodos se basan, como afirman Gómez Galán y Sainz Ollero¹², en el positivismo sociológico, que plantea los fenómenos sociales (y de cambio social, como en este caso) como "cosas" que es posible medir. Los indicadores son las señales que nos permiten saber si el objetivo o resultado en cuestión se ha alcanzado.

Más allá de las críticas epistemológicas a la idea de medir el cambio social, críticas posibles y válidas en el campo del desarrollo, el empleo de indicadores se ha extendido en prácticamente todas las fases del ciclo de los proyectos, desde la identificación hasta la evaluación. Durante la formulación, se emplean para: i) determinar la manera de apreciar el cumplimiento de los objetivos para determinados grupos o comunidades receptoras (cómo, dónde y para quién); ii) cuantificar el umbral o punto crítico que permite afirmar que se han alcanzado esos objetivos (cuánto); iii) determinar el momento en que se espera alcanzarlo (cuándo). Por lo tanto, en el caso de objetivos vagos o ambiguos, el indicador o los indicadores nos permitirán conocer con mayor precisión exactamente qué se pretendía lograr. Si, por el contrario, el propósito de la intervención es muy preciso, los indicadores no tendrán que ser tan complejos¹³.

En la evaluación sucede algo parecido: los indicadores se transforman en las señales que nos permiten hacer operativos los criterios. En otros términos, nos indican dónde buscar las respuestas a las preguntas planteadas por quienes han encargado el trabajo.

El capítulo 4.2.1. de la *Metodología* es bastante preciso en cuanto a las ventajas e inconvenientes de los indicadores en la evaluación y la tipología descrita en el punto 4.2.2. es también válida, por lo que no se profundizará en estos aspectos. Solamente se destacará aquí la necesidad de establecer muy claramente la relación entre el indicador y el criterio a verificar, sobre todo en el caso en que se utilicen indicadores indirectos (o *proxys*), y la importancia de que se contemple desde el primer momento la fuente de información a la que se acudirá para buscar las respuestas.

La construcción de indicadores en la evaluación debe ser realizada de acuerdo con

¹² Manuel Gómez Galán y Héctor Sainz Ollero: *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo. La aplicación del marco lógico*; CIDEAL; Madrid; 1999; página 146.

¹³ Así, si el objetivo específico de un proyecto de generación de ingresos es expresado en la matriz de planificación como "se habrán mejorado los ingresos de las familias de la región X", el indicador deberá hacerlo más preciso y plantear, por ejemplo, que "la renta per cápita disponible de los jefes de hogar de las 100 familias de la región X habrá aumentado en un 20% a la finalización del proyecto con respecto a los niveles registrados al inicio del mismo". Por el contrario, si el objetivo es formulado como "habrá aumentado en un 20% la renta per cápita disponible de los jefes de hogar de las familias de la región X", bastará con indicar, en la columna de indicadores, la expresión "renta per cápita de una muestra seleccionada de 100 jefes de hogar, en el momento de finalización del proyecto."

tres documentos principales: los términos de referencia, de donde se extraen los criterios generales, el plan de trabajo, que permite precisarlos y conectarlos con herramientas para la recopilación de información, y los documentos de formulación de proyectos, que deben detallar con cierta precisión los indicadores utilizados durante la ejecución de la intervención. Es muy conveniente comenzar la visita al terreno con una idea clara acerca de qué se va a observar. Sin embargo, el trabajo no se puede limitar al análisis documental durante la fase de gabinete: en la mayor parte de los casos será necesario continuar formulando indicadores para contestar nuevas preguntas que irán apareciendo y para complementar las respuestas a otras, para las que las formulaciones iniciales no serán suficientes.

Esto quiere decir que el equipo de evaluación debe ser capaz de construir indicadores determinados aunque estos no estén presentes en los documentos de formulación, incluso en el caso de la valoración de la eficacia. Este proceso de construcción debe ser lo más participativo posible: aunque en algunos casos los indicadores se basen en los conocimientos técnicos de los expertos y expertas, en otros aparecerán en conversaciones, entrevistas o documentos con los implicados en el programa.

El gráfico 4 esquematiza el lugar y las fuentes del proceso de construcción de indicadores en la evaluación. En el recuadro 4 se presenta una lista de comprobación acerca del proceso de construcción de criterios e indicadores, separando la labor que desarrollan los gestores de la evaluación de las que debe asumir el equipo.

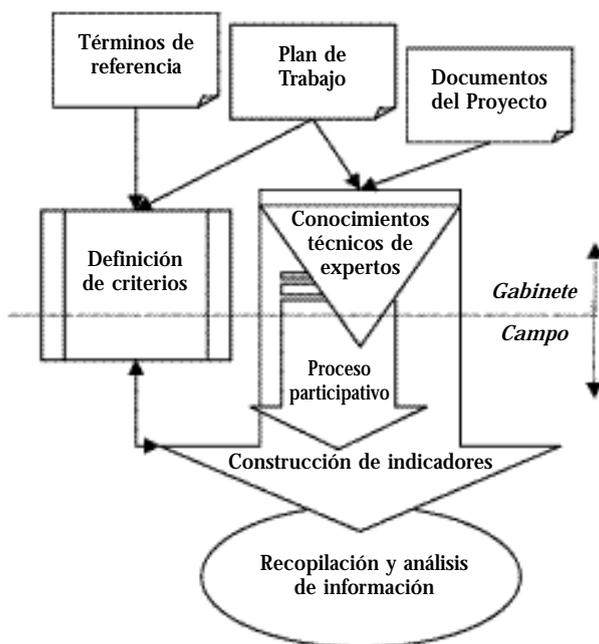


Gráfico 4: El proceso de construcción de indicadores.

Recuadro 4
Lista de comprobación sobre criterios e indicadores

	Para gestores	Para el equipo de evaluación
Criterios	<p>¿Se han considerado las necesidades de información de todos los implicados?</p> <p>¿Se han definido suficientemente los conceptos de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad?</p> <p>¿Se han jerarquizado estos criterios según el énfasis que se pretende dar a la evaluación?</p> <p>¿Se ha analizado si es preciso incorporar otros criterios?</p> <p>¿Se han explicado claramente todos los criterios relevantes en los términos de referencia para la evaluación?</p>	<p>¿Están los criterios presentados en los términos de referencia suficientemente definidos?</p> <p>¿Son los criterios definidos suficientemente claros?</p> <p>¿Es necesario definir o aclarar criterios con personas de la administración?</p> <p>¿Es preciso definir o aclarar criterios con miembros de las comunidades beneficiarias? ¿Es posible introducir aclaraciones a los criterios en el plan de trabajo?</p> <p>¿Se ha definido al menos un indicador objetivamente verificable para cada criterio en el plan de trabajo?</p>
Indicadores	<p>¿Se ha proporcionado al equipo de evaluación los indicadores utilizados en el proyecto?</p>	<p>¿Es necesario negociar los indicadores con los gestores, el equipo del proyecto o las comunidades beneficiarias?</p> <p>¿Es necesario utilizar a técnicos o expertos para definir indicadores?</p> <p>¿Cumplen los indicadores los requisitos establecidos en el Enfoque del Marco Lógico?</p>

2. HERRAMIENTAS PARA LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

En una clasificación arbitraria, las herramientas para recopilar información pueden ser de dos tipos: por un lado, las herramientas convencionales, similares a las que son empleadas en cualquier investigación social; por el otro, las herramientas participativas, que poseen una base epistemológica diferente y que han evolucionado a partir de experiencias de técnicos en desarrollo (local e internacional). Su sistematización en distintas familias, como el "diagnóstico rural rápido" (DRR) o el "diagnóstico rural participativo" (DRP)¹⁴ es un fenómeno relativamente reciente y se encuentra en constante mutación.

El objetivo de este capítulo es aportar algunas indicaciones generales, básicas, sobre las herramientas para recopilar datos. De ninguna manera pretende formar expertos en cada una de ellas, sino simplemente enunciar algunas de sus características principales vinculadas con la evaluación de intervenciones de cooperación. El punto 2.1. estará dedicado a las herramientas convencionales, mientras que en el 2.2. se enunciarán los principios generales de la evaluación participativa y se presentarán técnicas específicas para aplicarla.

2.1. Las herramientas convencionales

En general, la literatura divide a las herramientas convencionales de investigación social en dos grupos: uno incluye las herramientas con un marcado carácter cuantitativo (que permiten conseguir datos que se expresan mediante números); el otro, aquellas consideradas habitualmente como cualitativas (para obtener información que se expresa con palabras y frases)¹⁵. Sin embargo, una división de este tipo menosprecia la capacidad de algunas herramientas para conseguir información de uno u otro tipo. Así, si bien las encuestas permiten obtener datos cuantitativos con mayor facilidad que las entrevistas, en ocasiones el empleo de preguntas abiertas proporciona una gran cantidad de información cualitativa. Recíprocamente, las entrevistas o la observación pueden proveer, además de datos cualitativos, alguna información cuantitativa. Por lo tanto, simplemente se describirán algunas de las herramientas convencionales más habituales en la evaluación: la encuesta, la observación estructurada, la entrevista, el grupo de discusión y el análisis documental. Aunque existen otras, como los métodos biográficos o la observación participante, su utilización es menos frecuente en la experiencia internacional por lo que su descripción será omitida.

La encuesta

La encuesta es uno de los instrumentos más populares en la investigación social, aunque en la evaluación su uso es más restringido ya que se requieren tiempos y recursos de los que generalmente no se dispone.

¹⁴ Traducciones del inglés equivalentes a Participatory Rural Appraisal (PRA) y Rapid Rural Appraisal (RRA).

¹⁵ Las técnicas cualitativas intentan adentrarse en las codificaciones culturales y simbólicas que constituyen nuestro modo de ver y de vivir la realidad social. En términos generales, el campo de estudio del enfoque cualitativo es el del estudio de los discursos entendidos como conjunto articulado de prácticas lingüísticas en sentido estricto.

La encuesta suele ser aplicada sobre una muestra de sujetos representativa de un colectivo más amplio. Es una técnica que se lleva a cabo en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación, con el fin de obtener mediciones cuantitativas (o cualitativas) de gran variedad de características de la población.

La encuesta descansa sobre dos pilares: la estadística matemática y la socio - psicología de la comunicación (la conversación entre dos interlocutores, el entrevistador y el entrevistado). Así, la encuesta posee dos elementos básicos: la entrevista y el cuestionario.

La entrevista es una conversación con un propósito entre dos interlocutores orientada a la obtención de un objetivo. El problema consiste en situar al entrevistado de tal manera que pueda transmitir su mensaje sin limitaciones, y de que el entrevistador pueda comprenderlo sin sesgarlo de acuerdo con sus prejuicios o intereses.

El cuestionario permite al entrevistado un grado menor de espontaneidad que una charla no estructurada, ya que tiene que responder a preguntas perfectamente formuladas y, con frecuencia, escogiendo entre alternativas previamente definidas. A cambio, este tipo de entrevista permite comparar las respuestas dadas a la misma pregunta por diferentes entrevistados, así como permitir cuantificar los resultados.

La función del cuestionario es doble: pretende colocar a todos los entrevistados en la misma situación psicológica y, mediante un sistema de notaciones, facilita el examen y asegura que las respuestas sean comparables.

La preparación de esta herramienta ocupa un lugar preciso en el proceso global de la investigación. Se debe construir después de haber formulado los temas de la investigación, de haber definido los objetivos y de haber redactado las preguntas que se vayan a realizar. Si se tienen claros los objetivos de la investigación será más fácil decidir y escoger las preguntas que conviene realizar.

La formulación de preguntas debe realizarse en un lenguaje claro y compartido por los dos interlocutores. Es aconsejable adaptar el vocabulario del entrevistador para una mejor comunicación con la población. Lo principal, por encima de cualquier aspecto técnico de aplicación de la entrevista, es crear un ambiente cómodo en el que el entrevistado se sienta comprendido, y que resalte la importancia de sus aportaciones. Dentro de una perspectiva más técnica, es importante elaborar preguntas claras y sencillas que soliciten información sobre un único aspecto, es decir no preguntar en una misma cuestión varias cosas.

Hacer preguntas abiertas o cerradas es una de las principales decisiones que se han de tomar. Esto está relacionado con la forma de las respuestas: si se desea que el entrevistado responda con sus propias palabras se seleccionarán preguntas abiertas; si interesa más situar la opinión del entrevistado en una serie rígida de categorías se utilizarán preguntas cerradas.

En general, la tendencia de la mayor parte de los cuestionarios es utilizar preguntas cerradas y dejar las preguntas abiertas para indagar sobre aspectos más puntuales o sobre los que se tiene menos información. Las preguntas cerradas pueden ser dicotómicas, es decir con dos alternativas, o de elección múltiple.

La organización del cuestionario es fundamental para lograr los objetivos de la inves-

tigación. Hay dos posibilidades: de lo más general a lo más concreto (sistema de embudo) o de lo más concreto a lo más general (embudo invertido). La primera impide que una respuesta o pregunta anterior condicione a las siguientes y suele facilitar la relación entre el entrevistador y el entrevistado porque permite una aproximación progresiva hacia temas cada vez más concretos y comprometidos del cuestionario. La segunda facilita la reflexión del entrevistado sobre sus propias actitudes en una serie de áreas relacionadas con el objeto principal.

La observación estructurada

La observación directa de un entorno permite el registro de acontecimientos e impresiones del analista de acuerdo con patrones explícitos de comportamientos y acciones sociales previamente especificados. Tanto la observación en sí, como el registro de los hechos observados, deben adaptarse a unas reglas de procedimientos, que al seguirlas permiten el uso de la lógica de la inferencia científica.

Las diversas técnicas diseñadas para este fin suelen medir, por lo general, la forma, duración, frecuencia, antecedente y consecuencias de comportamientos individuales y estructuras sociales, y también las relaciones que se establecen entre comportamientos, actitudes y estructuras.

Algunos instrumentos utilizados para registrar las observaciones son los siguientes:

- *Cuadros de trabajo*: se trata de fichas divididas en filas y columnas semejantes a planillas en las que, por lo general, cada columna corresponde a diferentes gradaciones del fenómeno que observamos. Algunas de estas informaciones pueden ser tratadas estadísticamente. Es, de los instrumentos que se presentarán, el que mejor encaja dentro de la tipología de técnicas cuantitativas.
- *Diario*: relato escrito cotidianamente sobre las experiencias vividas y los hechos observados. Pueden ser redactados al final de una jornada o al término de una tarea importante.
- *Cuaderno de notas*: herramienta semejante a la anterior, sólo que las anotaciones se realizan sobre el terreno. Se apunta la información, los datos, las fuentes o croquis explicativos que pueden ser interesantes para la investigación.
- *Mapas y dispositivos técnicos* como vídeo cámaras, grabadoras o cámaras fotográficas.

La observación cuantitativa, diseñada deliberadamente para asegurar la estandarización y el control, difiere de las observaciones cualitativas. La observación cualitativa ocurre en su contexto, entre los actores que están participando en la interacción y sigue el curso natural de la vida cotidiana. Como tal, tiene la ventaja de meter al observador dentro de la realidad, donde puede ser testigo de las conexiones, correlaciones y causas de acontecimientos. Los observadores cualitativos no están atados por categorías predeterminadas de medición o respuesta, sino que se manejan libremente para buscar los conceptos o categorías que tengan significado para los sujetos.

La observación puede ser aplicada en cualquier evaluación, pero resulta especialmente útil cuando hay grandes diferencias entre los puntos de vista de los miembros de

la comunidad y el de los técnicos de los proyectos ajenos a ella o cuando se analizan fenómenos ocultos o no expuestos al público.

Las entrevistas

En la entrevista en profundidad el evaluador conversa libre y espontáneamente con el entrevistado, y sólo interviene realizando precisiones, ordenando mínimamente el diálogo. Se utiliza preferentemente para obtener una perspectiva general de un tema poco conocido. Este tipo de entrevista produce más información cuando existe un clima de confianza o el entrevistado está suficientemente motivado.

Si se desea, la entrevista puede seguir un esquema semi - estructurado de cuestiones, en el que las preguntas pueden estar incluso formuladas. Sin embargo, el entrevistador tiene la libertad de modificar esta formulación, hacer preguntas adicionales o alterar el orden. La entrevista semi - estructurada, dadas las características de la evaluación de proyectos y programas de cooperación al desarrollo, es utilizada muy frecuentemente.

El proceso de la entrevista se parece bastante a una conversación cotidiana. En definitiva, se trata de un encuentro entre dos personas que deben respetar unas reglas básicas para comunicarse. Sin embargo, hay una expectativa explícita: el entrevistador anima al entrevistado a que sea él quien hable, y a los ojos del entrevistado el encargado de organizar y mantener la conversación es el entrevistador.

A la hora de preparar una entrevista hay que tener en cuenta la elección del lugar y el momento apropiados. Asimismo, la manera de dirigirse al entrevistado, el lenguaje empleado e incluso la forma de vestir pueden actuar como un obstáculo o un estímulo para la conversación. Es imposible realizar una recomendación general sobre todos estos temas, porque siempre debe existir una adecuación a la situación.

Incluso en la entrevista en profundidad (libre), la preparación de un guión previo de temas puede resultar muy útil para que el flujo de la conversación no lleve a que el entrevistador olvide alguno de los temas claves que desea tratar con el entrevistado.

Es evidente que el entrevistador no debe asumir las opiniones de un sólo entrevistado como una descripción totalmente fiable de la realidad. La presencia de motivaciones e intereses explícitos e implícitos debe ser considerada en todo momento como una posible fuente de sesgos en la conversación. Desde este punto de vista, resulta muy recomendable triangular la información conseguida con otras fuentes.

Las ventajas de utilizar entrevistas en la evaluación son múltiples. A la riqueza informativa, flexibilidad y economía, se suman el acceso a información diferente de la observada y la comodidad. Sin embargo, suelen requerir bastante tiempo y presentan problemas de fiabilidad y validez.

Grupo de discusión

Esta técnica es también muy frecuente en la investigación social, y suele ser aplicada en la evaluación de una manera menos formalizada que, por ejemplo, en los estudios de mercado.

El grupo de discusión ocupa un lugar a caballo entre la observación participante y la entrevista individual. Representa una forma peculiar de recopilar información puesto que

supone establecer una conversación de grupo. El discurso que se obtiene es, en síntesis, producido en un contexto social más parecido al que se da en la vida real que la interacción cara a cara de una entrevista. Por lo tanto, el evaluador no debe sólo escuchar lo que le dicen, sino además observar las interacciones que se producen en el seno del grupo.

Las ventajas de los grupos de discusión son que exigen menos tiempo y dinero que las entrevistas individuales, sin perder flexibilidad y aportando las ventajas de la interacción. Los inconvenientes son que se crea una situación artificial para la observación, planteando además problemas de generalización y sesgos.

El diseño de un grupo de discusión tiene dos fases: la convocatoria de las personas que lo integrarán y la preparación de un guión. Posteriormente, la ejecución requiere una serie de habilidades específicas.

La convocatoria exige conseguir un equilibrio entre heterogeneidad, para asegurar que surja un debate interesante, y homogeneidad, para evitar situaciones de desigualdad que puedan llevar al predominio de una persona sobre las demás. Por ejemplo, en un grupo de discusión con peones rurales es conveniente evitar la presencia del capataz. El número de personas que se deben convocar varía, aunque suele estar situado entre seis y diez. Esta cantidad permite un control aceptable de las interacciones.

El guión debe poseer, a grandes rasgos, las mismas características que el de las entrevistas, aunque es posible enriquecerlo con elementos propios de los guiones de la observación. Así, no solamente tendrá que señalar los temas sobre los que se desea oír una discusión, sino además los tipos de interacción personal que habrá que observar (por ejemplo, el papel de las mujeres o los jóvenes dentro del grupo, la capacidad de los distintos miembros para mantener una opinión o para variarla, etc.).

En cuanto al proceso, es recomendable que el grupo sea dirigido por uno de los evaluadores del equipo, y que otro actúe como relator para ir siguiendo las discusiones. Es recomendable utilizar también, pero no exclusivamente, una grabadora. La persona que dirige el grupo lanza los temas sucesivos al debate, interviniendo de tanto en tanto como moderador pero sin influir en las opiniones de las personas. Debe crearse una situación en la que la gente se sienta a gusto para hablar y opinar libremente. La duración del grupo de discusión debe ser limitada (dos horas como máximo) para no resultar agotadora.

En ocasiones, la evaluación proporciona oportunidades para emplear esta técnica en situaciones imprevistas. El simple hecho de desplazarse al terreno para conversar con una persona que se beneficia de un proyecto determinado puede generar una situación propicia para el empleo de esta técnica, ya que otras personas pueden sentir la tentación de acercarse a participar de la conversación. Aunque no se puedan conseguir las condiciones ideales para un grupo de discusión, la situación debe ser aprovechada para conseguir información adicional sobre las interacciones sociales o personales que otras técnicas no producen.

2.2. Las técnicas participativas

Tal vez la característica más visible de la evaluación participativa sea la utilización de herramientas gráficas, sencillas y novedosas para recopilar información. Sin embargo, es

preciso señalar que puede ser considerada también como una vuelta de tuerca epistemológica a la evaluación tradicional. Esta sección, en primer lugar, desarrollará brevemente esos principios, para después presentar una serie de técnicas concretas¹⁶.

Las primeras experiencias de evaluación participativa datan de los años setenta¹⁷. Sin embargo, no es hasta la década de los ochenta cuando comienza su sistematización y difusión en el ámbito del desarrollo, a través de la realización de talleres, la presentación de estudios de caso y la publicación de todo tipo de materiales. Desde entonces, se ha producido un crecimiento vertiginoso en la evaluación participativa de proyectos y programas de desarrollo, lo cual se explica fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, la inclusión de la participación en la evaluación es una prolongación más del modelo de desarrollo participativo, conocido también como *modelo de desarrollo centrado en la gente*¹⁸. Este modelo defiende la primacía de las personas como destinatarias últimas de las acciones de desarrollo, para lo cual es necesario adaptar el diseño, la ejecución y la evaluación de dichas acciones a sus necesidades, y no a la inversa. Con esta finalidad, surgen los denominados *Grupos Participativos*¹⁹ en el interior de los principales organismos de desarrollo, que se encargarán de elaborar las metodologías y las políticas adecuadas para poner los intereses de la gente en un primer plano.

En segundo lugar, por que la necesidad de garantizar la viabilidad de las acciones de desarrollo ha conducido a los gobiernos donantes y a las agencias de financiación a fomentar el aprendizaje y la construcción de capacidades locales como objetivos prioritarios de todo ejercicio de evaluación. Esta nueva tendencia apunta al diseño y la puesta en marcha de sistemas de evaluación que responden a las necesidades de información de todos los implicados, tanto externos como locales, mediante su incorporación en todas las fases del proceso.

Más que una corriente homogénea, la evaluación participativa abarca un amplio abanico de diferentes enfoques. Su significado está sujeto a múltiples interpretaciones, que varían en función de quién utilice el término y del tipo de participación que se persiga, que puede ir desde una participación meramente *de escaparate* hasta una participación *empoderadora* y transformadora de las relaciones de poder existentes²⁰.

¹⁶ Los comentarios sobre métodos participativos han sido tomados del artículo de Ignacio Gallego: "El enfoque del Monitoreo y la Evaluación Participativa (MEP). Batería de herramientas metodológicas"; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 4; primavera - verano 1999; páginas 103 a 135.

¹⁷ En concreto, M.T. Feuerstein lo aplicó en el desarrollo de sistemas de salud elemental con mujeres rurales en Honduras. Véase al respecto, Marie-Thérèse Feuerstein: *Partners in evaluation. Evaluating development and community programmes with participants*; Macmillan Education Ltd.; Londres; 1986, p. 196.

¹⁸ Véase al respecto, Michael M. Cernea: *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*; Fondo de Cultura Económica; México; 1995; p. 642.

¹⁹ Los lineamientos metodológicos de estos grupos se recogen en documentos como el del Banco Mundial: *The World Bank Participation Sourcebook* (<http://www.worldbank.org/html/edi/sourcebook/>).

²⁰ Para un análisis en profundidad del abanico de significados que comprende el término y su relación con la variable de poder, véase Sarah C. White: "Depoliticising development: the uses and abuses of participation"; en *Development in Practice* Volume 6; Nº1; OXFAM; Londres; 1996; pp. 6-15.

Según Abbot y Guijt, el seguimiento participativo "describe una amplia gama de enfoques (...) que desarrollan asociaciones entre los beneficiarios múltiples para lograr un seguimiento eficiente, efectivo, e incluso más social."²¹ El World Wildlife Fund (WWF) define la Evaluación Participativa como "aquella que involucra al personal del proyecto en una evaluación periódica que analiza la eficiencia y la relevancia del proyecto, así como su impacto en el contexto de los objetivos establecidos. Para ello, se involucra directamente a todos los participantes en el proceso, en particular a los miembros de la comunidad, en la planificación y desarrollo de la evaluación, lo que ayuda a construir el consenso y la comprensión mutua"²².

Existen dos características esenciales que diferencian a la evaluación participativa de cualquier otro tipo de enfoque. Por un lado, su carácter empírico y eminentemente práctico, pues desde sus primeras manifestaciones se nutre de la experimentación en el terreno. De hecho, la documentación y difusión a gran escala de este enfoque se produjo cuando algunos de los institutos de investigación más destacados (IDS de Sussex, IIED de Londres, IDRC de Ottawa) decidieron invertir parte de sus recursos en sistematizar la amplia gama de conocimientos que las poblaciones locales aplicaban de forma intuitiva. Por otro lado, cabe destacar su especificidad en función del contexto donde se desarrolle; es decir, no existe una receta metodológica o de procedimiento que pueda ser aplicada con éxito en cualquier circunstancia. Este último aspecto resalta la importancia de la selección de métodos culturalmente adaptados a sus contextos locales de aplicación.

En la práctica, es muy frecuente encontrarse con evaluaciones que combinan aspectos procedentes de varios enfoques, lo cual permite satisfacer necesidades de información de muy distinto signo y enriquecer los resultados de nuestro ejercicio de evaluación. Las fronteras son cada vez más difusas. El quid de la cuestión radica en encontrar un equilibrio entre las exigencias de rigor, fundamentalmente de tipo técnico (obtención de información fiable para la toma de decisiones) y financiero (control de fondos), y las demandas de participación de la población local²³.

Hay infinidad de ejemplos que ilustran sobre las múltiples aplicaciones posibles de la evaluación participativa. Ahora bien, todos ellos obedecen a una filosofía común que se expresa en una serie de principios y procesos:

- El *principio de participación* constituye el pilar esencial del enfoque, que se traduce en la participación de los implicados en todas las fases del proceso de evaluación, desde la toma de la decisión de evaluar hasta el uso final de los resultados

²¹ Joanne Abbot e Irene Guijt: *Changing views of change: participatory approaches to monitoring the environment*; SARL discussion paper 2; IIED; Londres; 1998. Existe una versión en castellano preparada por la Dirección de Programas de Investigación y Desarrollo (DPID) de Bolivia, denominada *Cambiando perspectivas para observar el cambio: enfoques participativos para monitorear el medio ambiente*.

²² Patricia Larson y Dian Seslar: *Participatory Monitoring and Evaluation: a practical guide to successful ICDP's*; World Wildlife Fund; Washington; p.178.

²³ Joanne Abbot e Irene Guijt: *op. cit.*; p.96 de la versión en castellano.

de la evaluación. En particular, se suele poner un énfasis especial en la inclusión de los destinatarios últimos de una intervención, tradicionalmente marginados de la evaluación o, en el mejor de los casos, utilizados como meros proveedores de información.

- La evaluación participativa activa un *proceso de aprendizaje* entre todos los participantes, que se traduce en la construcción de capacidades locales en evaluación y el fortalecimiento institucional. Este proceso crea las condiciones necesarias en los participantes para la transformación de la realidad, lo que se conoce más comúnmente como *empoderamiento*. Los conocimientos y los recursos locales ya existentes son la base de la que parte el proceso mencionado. Desde este punto de vista, la evaluación se integra dentro del Ciclo de Aprendizaje como el medio para la consecución de un desarrollo más participativo.
- La evaluación participativa pone en marcha un *proceso social y político de negociación* entre los participantes. Social, puesto que articula la diversidad de percepciones, necesidades y demandas, desarrollando el sentido de empatía entre los grupos. Político, por el trasfondo de transformación de las relaciones de poder que subyace en el proceso, hacia la búsqueda de un mayor equilibrio en este ámbito. La elaboración de indicadores es un ejemplo ilustrativo de esta negociación.
- Como ya se mencionó anteriormente, existen tantos enfoques de evaluación participativa como contextos donde se aplican. Se trata, pues, de un *proceso dinámico y flexible*, en continua adaptación a las necesidades y las circunstancias locales.

La mayor parte de las técnicas que se exponen a continuación pertenecen a la familia del Diagnóstico Rural Participativo (DRP), una de las corrientes troncales que dieron lugar a la aparición de la evaluación participativa. El objetivo último del DRP es el empoderamiento y la transformación de las relaciones de poder a favor de la población local, tradicionalmente excluida de los espacios de toma de decisiones. Para alcanzar este objetivo, se deben producir una serie de cambios importantes en los métodos utilizados, de forma que se enfatice su carácter abierto, comparativo, de grupo, visual, horizontal, y que fomente la confianza y la autoestima.

La que sigue no pretende ser una recopilación exhaustiva de herramientas, sino más bien un análisis detallado de algunas de las más importantes. El proceso de aplicación descrito es sólo una orientación general: dependiendo del contexto específico, se concretará de distinta forma. Los gráficos incluidos son ejemplos derivados de experiencias reales²⁴. Es necesario considerar que en este tipo de evaluación la separación de la recopilación y el análisis de los datos es prácticamente imposible, por lo que las herramientas cumplen ambas funciones a la vez. El hecho de que se incluyan en este capítulo y no en el siguiente es meramente circunstancial.

²⁴ Excepto en aquellos donde se indica expresamente, la fuente de los gráficos es IDS: PRA Tools & Techniques; Institute of Development Studies; Brighton; 1996.

La Matriz del Marco Lógico revisada

Como ya se ha señalado, el Enfoque del Marco Lógico es el más utilizado en la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas de desarrollo. La matriz, concepto central en el que se basa el EML, es una herramienta que permite visualizar y organizar de forma estructurada la información más relevante de cada intervención. En este apartado se ofrece una versión participativa de la matriz para su uso en procesos de evaluación, que se denominará hoja de planificación. Esta nueva versión transforma en cierta medida el modelo de matriz inicial, criticado por su rigidez y verticalidad, e incorpora una serie de columnas adicionales que aportan mayor flexibilidad al instrumento. La presente versión ha sido elaborada y aplicada por el *World Wildlife Fund*²⁵.

Propósito

La hoja de planificación ayuda a identificar y organizar la información que necesitamos para evaluar. El proceso que aparece a continuación describe la utilización de este método en el diseño de un sistema de evaluación participativo.

La hoja puede representarse de formas diferentes según cuáles sean las necesidades de información. Una de las representaciones posibles es la que desarrolla Des Gasper²⁶ mediante la incorporación de columnas que proporcionan más información en relación con los supuestos o factores externos, lo que permite predecir mejor cuáles serán los impactos no previstos de la intervención.

Proceso de aplicación

1. Llegar a un consenso sobre las preguntas centrales que han de hacerse antes de comenzar la evaluación: cuáles son nuestras necesidades de información y qué uso le daremos a los resultados de la evaluación. Tomar la decisión de iniciar el proceso de forma conjunta.
2. Formar un equipo integrado por todos los participantes en la evaluación.
3. Diseñar un primer borrador del plan de la evaluación participativa mediante la realización de talleres y reuniones. Este plan se compone de una breve descripción del enfoque que va a seguir la evaluación, una representación visual mediante la hoja de planificación, un organigrama con las responsabilidades detalladas y un programa de formación de los participantes. A partir de este punto la hoja de planificación se irá completando en las siguientes fases.
4. Determinar y representar los objetivos de la intervención en la hoja de planificación. Para establecer las relaciones causales entre los diferentes niveles de objetivos es posible utilizar métodos como los diagramas causales, el árbol de objetivos o las matrices de clasificación y puntuación (que serán analizados más adelante).

²⁵ Véase al respecto, Patricia Larson y Dian Seslar: *op. cit.*; página 178.

²⁶ Des Gasper: "El Enfoque del Marco Lógico más allá de los proyectos: el seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas"; en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n°4; primavera - verano 1999; Madrid; pp. 51 a 82.

5. Definir quiénes serán los participantes en la evaluación y representarlos en la hoja de planificación. Para el análisis de los participantes y su grado de implicación en la evaluación es posible emplear diagramas institucionales, diagramas de Venn o mapas sociales.
6. Determinar las necesidades de información de la evaluación mediante la formulación de preguntas para cada nivel de objetivo (general, específico, resultados). Estas preguntas servirán de punto de referencia para la elaboración de los indicadores. Representar la información en la hoja de planificación.
7. Elaborar una lista de indicadores para cada pregunta y clasificarlos en función de una serie de criterios. Los criterios posibles son múltiples; por ejemplo, el grado de relevancia respecto de lo que deseamos medir, el nivel de conocimiento técnico que requieren o la cantidad de recursos que necesitan. Una vez clasificados, se selecciona un grupo de indicadores clave por pregunta, con la condición de que sean localmente relevantes, y se recogen en la hoja. Se recomienda desagregar los indicadores según variables como el sexo, el estado social, la edad o la etnia, que reflejen la heterogeneidad del contexto de la intervención.
8. Planificar la recolección de información para la evaluación y representarla en la hoja. Para esto es preciso determinar las siguientes cuestiones: fuentes de información o medios de verificación, necesidades de información base, frecuencia de recolección, quién realizará la recolección, métodos de recolección y análisis de información, recursos adicionales que se necesitan, cómo y dónde se almacenará la información.
9. Planificar el análisis y uso de la información del mismo modo que en el epígrafe anterior, estableciendo claramente quién, cómo y para qué se utilizarán los resultados de la evaluación.
10. Poner a prueba el sistema de evaluación diseñado, representado mediante la hoja de planificación, antes de llevar a cabo la evaluación propiamente dicha.

Preguntas referidas a objetivos	Indicadores	Recopilación de información						Análisis y uso información			
		Fuente	Info. de base	Quién participa	Métodos	Frecuencia	Recursos necesarios	Frecuencia	Quién participa	Usos info.	Quién divulga resultados

Gráfico 5: Hoja de planificación. Fuente: World Wild Fund

Análisis de acontecimientos críticos

Este método se inscribe dentro de un nuevo enfoque que consiste básicamente en el abandono de los indicadores como concepto central para evaluar el impacto de una intervención. Se experimentó por primera vez en 1994, para facilitar el seguimiento participativo de un programa de la Comisión Cristiana para el Desarrollo en Bangladesh. Desde entonces, debido fundamentalmente a los buenos resultados conseguidos, ha sido utilizado en diferentes contextos, como por ejemplo Brasil, Australia, Kenia y Etiopía.

Esta técnica permite identificar los acontecimientos más significativos que se han producido a lo largo del tiempo, positivos o negativos, respecto de unos objetivos previamente seleccionados. Asimismo, ayuda a establecer las relaciones causa - efecto que existen entre dichos acontecimientos y la intervención en cuestión. En definitiva, es una forma alternativa de medir el impacto de un proyecto y/o programa sin recurrir al uso de indicadores predeterminados.

SI BIEN LA REPRESENTACIÓN DE LOS ACONTECIMIENTOS SE SUELE REALIZAR DE FORMA ESCRITA, SE RECOMIENDA LA UTILIZACIÓN DE DIAGRAMAS U OTROS MEDIOS GRÁFICOS QUE AYUDEN A VISUALIZAR LA INFORMACIÓN.

Proceso de aplicación

1. Seleccionar un conjunto de ámbitos a evaluar, por ejemplo "cambios en la vida de la gente", según las necesidades de información de la evaluación. Los ámbitos no se suelen definir de forma precisa para estimular su interpretación por parte de los participantes. Igualmente, es posible incluir una nueva categoría que abarque cualquier otro tipo de efectos percibidos por los participantes. De este modo se fomenta la expresión de las perspectivas locales sobre el cambio.
2. Elegir a los participantes y establecer mecanismos claros de participación en el proceso de evaluación.
3. Formular una serie de cuestiones para cada ámbito seleccionado en forma de preguntas. Un ejemplo podría ser "durante el último mes, ¿cuál cree usted que ha sido el cambio fundamental en la vida de la gente?". Esto ayuda a identificar los cambios esenciales percibidos. La respuesta a estas preguntas tiene dos partes: una narrativa, donde se cuenta lo que ocurrió de forma descriptiva; y otra explicativa, donde se expone por qué se han considerado esenciales unos cambios y no otros.
4. Se promueven discusiones de grupo hasta llegar a un consenso sobre el cambio que se considera más significativo.
5. Como resultado del proceso se obtiene un conjunto de cambios o acontecimientos producidos como consecuencia de las actividades de la intervención en cuestión. En caso de que los cambios sean negativos, se tomarán acciones para evitar su reaparición. En caso positivo, las acciones irán destinadas a fomentar y profundizar dichos cambios.

Ranking de Riqueza o de Bienestar

Este método participativo permite subdividir los hogares de una comunidad en fun-

ción de parámetros económicos u otras categorías de bienestar. Esta técnica es utilizada frecuentemente para identificar los grupos objetivo de los proyectos de desarrollo.

En síntesis, se trata de realizar un análisis comparativo de las familias de una comunidad en función de una serie de parámetros. Mientras que en el *ranking* de riqueza estos parámetros son de tipo económico, en el de bienestar se utiliza una amplia gama de indicadores de otro tipo, como el número de amistades, el tipo de vivienda o la posesión de animales. Cualquiera de los dos puede ser utilizado para identificar y comprender los indicadores empleados localmente para medir el grado de riqueza y bienestar.

En evaluación, este método se utiliza para analizar en qué medida una intervención de desarrollo ha alcanzado a los sectores más vulnerables de la comunidad, mediante la observación de los cambios producidos en sus fuentes de supervivencia.

Proceso de aplicación

1. Obtener una lista de los hogares que componen la comunidad. La lista puede ser extraída directamente del mapa social, en caso de haberse realizado previamente, de listas ya elaboradas debido a la existencia de algún censo, o bien a raíz de discusiones con el grupo.
2. Clasificar los hogares de dos formas: tomando como punto de partida un mapa social ya existente, en cuyo caso se clasificarán en función de la riqueza y de otros indicadores de bienestar identificados por la población; o bien empleando categorías de análisis en función de una serie de criterios seleccionados, que variarán según el tipo de parámetros a los que se de prioridad.
3. Una vez clasificada nuestra muestra, promover una discusión acerca de las características de los grupos, lo cual llevará reagrupar los hogares y a elaborar nuevos indicadores localmente relevantes. Es posible llevar a cabo sucesivas subdivisiones dentro de cada categoría para la obtención de información más específica, por ejemplo la pertenencia o no a un proyecto determinado.
4. Una vez obtenida la lista definitiva de clasificación, se elabora una serie de símbolos que representen diversos activos y se visualizan en la lista, lo cual nos permite extraer mayor información de cada uno de los grupos.

Matrices de clasificación y de puntuación

Las matrices facilitan el análisis en profundidad de las prioridades de un grupo de personas y la comprensión de cuáles han sido las razones que les han llevado a optar por unas y no por otras. En evaluación, se utilizan para analizar los cambios producidos en las preferencias de la gente a lo largo del tiempo y las razones de esos cambios.

Otros métodos muy similares son los diagramas pastel (o tartas) y los diagramas de barra, que proporcionan formas diferentes de representar la misma información. En concreto, los diagramas pastel generan información sobre proporciones o porcentajes de personas que comparten una determinada opinión. A diferencia de las matrices, los diagramas pastel se suelen hacer de forma individualizada.

Ranking	Grupos	Problemas de Calidad	Acciones
1	Grupos A y B	Problemas de Calidad	Acciones
2	Grupos C y D	Problemas de Calidad	Acciones
3	Grupos E y F	Problemas de Calidad	Acciones
4	Grupos G y H	Problemas de Calidad	Acciones
5	Grupos I y J	Problemas de Calidad	Acciones
6	Grupos K y L	Problemas de Calidad	Acciones
7	Grupos M y N	Problemas de Calidad	Acciones
8	Grupos O y P	Problemas de Calidad	Acciones
9	Grupos Q y R	Problemas de Calidad	Acciones
10	Grupos S y T	Problemas de Calidad	Acciones

Gráfico 6: *Ranking* de bienestar (mujeres ancianas).

Proceso de aplicación

1. Solicitar a los participantes que definan las alternativas posibles respecto del tema que hayamos elegido para analizar (por ejemplo, los tipos de ayuda que recibe una comunidad).
2. Representar dichas alternativas en las filas de una tabla, escribiendo el nombre acompañado de un pequeño dibujo que ilustre cada opción.
3. Demandar a los participantes que seleccionen los criterios que serán utilizados para comparar las distintas opciones, por ejemplo la satisfacción de una serie de necesidades, y representarlos en las columnas de la tabla. Se recomienda no mezclar criterios de tipo negativo y positivo, pues se podría desvirtuar el resultado final. Cuanto más desagregados estén los criterios, mayor cantidad de información se obtendrá.
4. Para cada criterio, puntuar las opciones en función del grado de satisfacción de las personas. Existen muchas formas posibles de llevar a cabo la puntuación. Una de las más utilizadas consiste en establecer un número fijo de puntos para cada criterio, distribuyéndolos entre todas las opciones. Es posible utilizar piedras, semillas, o cualquier otro tipo de material local para simbolizar la puntuación otorgada.
5. Registrar el resultado en papel y promover discusiones entre los participantes. La repetición de este ejercicio nos permite discutir cuáles han sido las razones de los cambios observados entre las matrices, mediante su comparación. Igualmente, es muy útil realizar matrices con distintos grupos según el género y otros criterios socioeconómicos.

Diagramas de Venn

Llamados también Diagramas Chapati, los diagramas de Venn son utilizados para describir las relaciones de determinados individuos, organizaciones e instituciones clave con el resto de grupos de la comunidad local o externos que ejerzan influencia en el ámbito objeto de análisis. Siempre se utilizan para discutir y analizar perspectivas locales.

En evaluación, este método puede ser empleado para valorar las perspectivas de un determinado individuo o grupo acerca de los cambios en el contexto institucional, así como en las relaciones entre las instituciones. Cuando estos diagramas son realizados a lo largo del tiempo se pueden llevar a cabo comparaciones históricas.

Proceso de aplicación

1. Antes de comenzar este ejercicio, es necesario clarificar dos cuestiones: la perspectiva local a la que se dará prioridad, es decir, qué grupo será el protagonista del análisis, y qué aspecto central será tratado.
2. Reunir a una muestra representativa de la comunidad local objeto de análisis, hombres y mujeres, y explicarles la metodología del ejercicio que se va a llevar a cabo.
3. Extender y fijar una cartulina de papel amplia, preferiblemente en el suelo, para facilitar las discusiones, y dibujar un gran círculo representativo de la comunidad en cuestión, escribiendo su nombre. En caso de dar prioridad a la perspectiva de algún miembro de la comunidad, se simboliza con un círculo en el centro de la comunidad.

The image shows a matrix with approximately 10 columns and 10 rows. The columns are labeled at the bottom with terms like 'Cultivos', 'Frutas', 'Hortalizas', 'Legumbres', 'Cereales', 'Tubérculos', 'Setos', 'Arboles', 'Plantas medicinales', and 'Plantas ornamentales'. The rows are labeled on the left with terms like 'Cultivos', 'Frutas', 'Hortalizas', 'Legumbres', 'Cereales', 'Tubérculos', 'Setos', 'Arboles', 'Plantas medicinales', and 'Plantas ornamentales'. Each cell in the matrix contains a small, dark, irregular shape, possibly representing a symbol or a small drawing related to the classification.

Gráfico 7: Matriz de clasificación de vegetales (mujeres jóvenes).

4. Promover una discusión en el grupo para identificar todas aquellas organizaciones, externas e internas, y grupos, formales e informales, que son relevantes para el análisis del aspecto concreto que se haya seleccionado.
5. Representar cada organización identificada con un círculo que lleve su nombre. El tamaño del círculo simboliza su importancia para la comunidad con respecto al

objeto de análisis. Es recomendable utilizar colores para identificar los diferentes tipos de instituciones (públicas, privadas, vinculadas con el proyecto).

6. Promover una discusión para situar todos los círculos tomando como referencia a la comunidad. Se recomienda no fijar los círculos para facilitar su constante movimiento a lo largo de la discusión. Las instituciones locales se inscriben dentro del círculo y las externas fuera del mismo. La distancia entre los círculos o el espacio de conexión existente entre ellos representa el grado y la calidad de relación entre las instituciones. También es posible utilizar flechas para expresar los vínculos entre las instituciones.
7. Una vez alcanzado un consenso, fijar los círculos en la cartulina para obtener un diagrama permanente. Es esencial devolver los diagramas a la comunidad para su discusión en grupos, lo cual permite llevar a cabo una interpretación en mayor profundidad.
8. Registrar el diagrama mediante un dibujo o una fotografía para que sirva de punto de comparación en evaluaciones futuras. La evaluación con esta técnica se puede llevar a cabo de dos formas: realizando de nuevo este ejercicio pasado un tiempo para analizar los cambios o promoviendo una discusión sobre el primer diagrama, reflejando las diferencias con flechas que nos indiquen un incremento o disminución en cada una de las cuestiones revisadas.

Diagramas de flujo

Es un método participativo que se utiliza para ilustrar las relaciones existentes entre determinadas situaciones y/o problemas. Como resultado de su aplicación se obtiene un

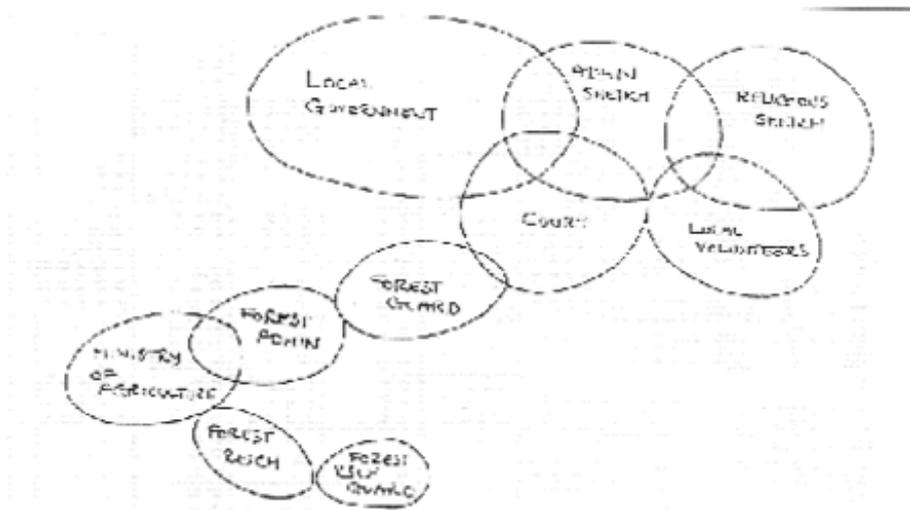


Gráfico 8: Diagrama de Venn sobre instituciones clave en la protección de bosques en Sheikh el Siddik

diagrama que facilita la clasificación de problemas y la identificación de las soluciones posibles.

Son muy utilizados para descubrir y analizar los efectos, tanto previstos como imprevistos, provocados por una determinada medida. En evaluación, se puede acudir a este método cuando se desea reflexionar sobre el impacto de una intervención.

Proceso de aplicación

1. Reunir una muestra representativa de personas de la comunidad que sean relevantes para el análisis del aspecto concreto que se desea evaluar. Se recomienda llevar a cabo este ejercicio en repetidas ocasiones con varios grupos desagregados en función de variables como el género, el estado económico o la etnia, debido a la fuerte carga de subjetividad que conlleva este método.
2. Explicar la metodología será empleada.
3. Situar el elemento central de análisis, por ejemplo un proyecto de desarrollo, en el centro de una cartulina extendida en el suelo o en un encerado, simbolizado mediante un dibujo representativo o un texto que lo describa.
4. Preguntar a los participantes qué ocurrió como resultado de dicha intervención. Esta pregunta facilita la discusión en el grupo para identificar los efectos, positivos y negativos, así como las relaciones de causa y consecuencia existentes entre ellos.
5. Una vez identificados, representar los efectos en el diagrama mediante símbolos, por ejemplo hojas de papel con dibujos o palabras, y se establecen los vínculos mediante flechas cuyo sentido y tamaño ilustran sobre la dirección y la relevancia de la causalidad. Si se desea obtener información cuantitativa es posible plantear preguntas que estimen la cantidad aproximada de cada impacto, indicando dicha cantidad junto a la flecha correspondiente. Igualmente, se puede recurrir a los colores para obtener información más detallada.
6. Registrar el diagrama definitivo y devolverlo a la comunidad para una discusión más detallada.
7. La evaluación mediante esta técnica se puede realizar de la misma forma que con el Diagrama de Venn, y constituye un ejercicio muy útil para reflexionar con la comunidad sobre las causas que han llevado a que se produzcan cambios en su situación.

Diagramas de redes

Es un método participativo que ayuda a comprender el grado de contacto que determinados individuos o grupos locales han establecido, a través de la creación de redes sociales, con otros grupos que pertenecen a distintas comunidades u organizaciones.

La diferencia esencial de este tipo de diagramas en comparación con los diagramas de Venn es que mientras estos últimos sólo analizan la importancia relativa de los contactos existentes entre las instituciones, los diagramas de redes se centran en la naturaleza y calidad de las relaciones creadas, la diversidad de los vínculos establecidos, las razones de dichos contactos y la frecuencia de los mismos.

Desde el punto de vista de la evaluación, este método puede servir para valorar los

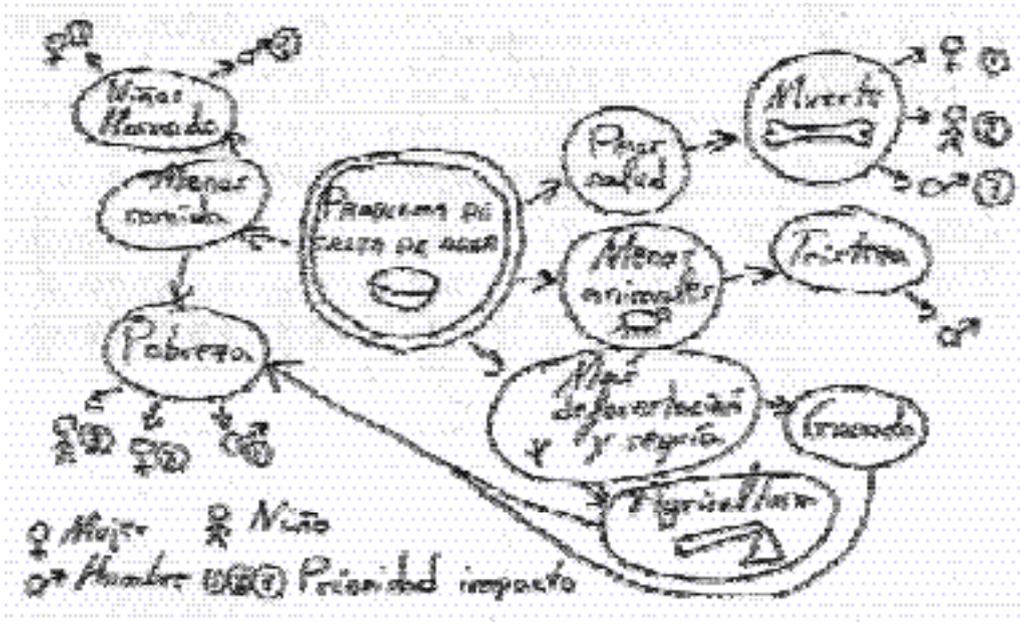


Gráfico 9: Diagrama de flujo sobre consecuencias por género del menor acceso al agua Fuente: GUIT, I (1998): Participatory monitoring and impact assessment of sustainable agriculture initiatives; SARL Discussion Paper I, IIED, Londres.

cambios producidos en las relaciones institucionales, en la frecuencia y la relativa prioridad concedida a unos contactos sobre el resto, o bien para observar hasta qué nivel los problemas de comunicación inter - institucionales han sido o no resueltos.

Proceso de aplicación

1. Representar la unidad de análisis en el centro del papel, por ejemplo un área de recursos.
2. Identificar las instituciones que tienen algún tipo de relación con dicha área y representarlas en el papel. El tamaño de la representación gráfica, en este caso, no tiene ningún significado.
3. Establecer una serie de códigos para interpretar los vínculos establecidos. Se recomienda el uso de flechas de diversos tipos, colores y formas que sean capaces de transmitirnos la complejidad de las redes creadas.

Diagramas de Sistema

Es un método que permite llevar a cabo un análisis detallado de los flujos de entrada (*input*) y salida (*output*) de una unidad que constituye un sistema (granja, bosque) y las relaciones entre dichos flujos.

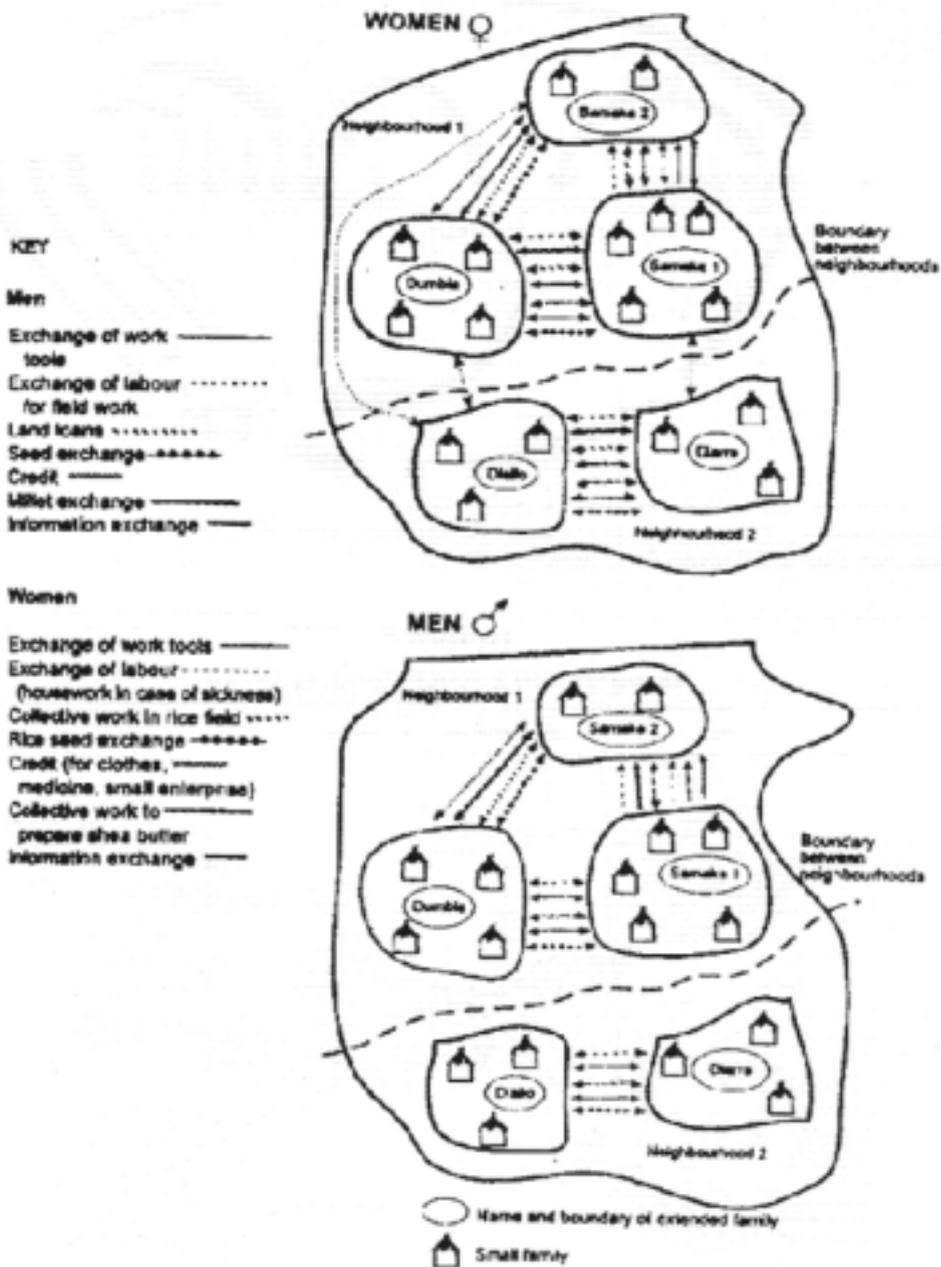


Gráfico 10: Diagrama de redes diferenciados según género en Mali.
 Fuente: GULT, I (1998): *Participatory monitoring and impact assessment of sustainable agriculture initiatives*; SARL Discussion Paper I, IIED, Londres.

Los mapas ayudan a identificar y analizar la distribución y las relaciones que se dan entre los recursos de una determinada zona, así como llevar a cabo una comparación espacial.

Los mapas, en general, suelen iniciar los ejercicios de tipo participativo que se realizan en una comunidad, junto con los transectos y los perfiles históricos. Se recomienda completar la información que proveen con otras fuentes como las fotos aéreas o los mapas formales. Por otro lado, los mapas proporcionan la información base sobre la que se apoya la práctica totalidad de los métodos restantes.

Los mapas proveen la información de base necesaria para llevar a cabo una evaluación de los cambios producidos en la localización y en la distribución de los recursos como consecuencia de una situación específica, por ejemplo un proyecto de desarrollo.

Este es uno de los métodos participativos que tiene mayor variedad de tipos, en función de los temas analizados. Así, es posible elaborar mapas sociales, políticos, urbanos, de movilidad, de recursos, perfiles individuales de granja, mapas históricos, futuros o soñados. Entre los más utilizados figuran los mapas sociales o de bienestar y los mapas de recursos. Los primeros consisten en la representación de un asentamiento humano donde se localizan las familias que allí habitan, los servicios de la comunidad y la infraestructura. Además, registran información de tipo socio - económico relativa a cada uno de los hogares, en particular su nivel de riqueza o de bienestar. Este método es útil para la elaboración de indicadores locales de bienestar que pueden ser evaluados en profundidad con otro tipo de métodos como el ranking de bienestar. La cantidad de aspectos sociales susceptibles de ser evaluados mediante este método son interminables: habilidades, etnias, educación, salud...

Los mapas de recursos, por su parte, son utilizados para localizar los bienes de todo tipo existentes en una zona geográfica determinada y los cambios que se producen a lo largo del tiempo. Al igual que en el caso anterior es posible medir varios aspectos específicos: cultivos agrícolas, recursos de agua, ganado...

Proceso de aplicación para los mapas en general

1. Seleccionar los participantes y definir con ellos la escala y las fronteras del mapa, que dependerán en gran medida de la superficie disponible para su representación.
2. Definir los recursos que queremos localizar.
3. Antes de proceder a la localización de los recursos es preciso disponer de un mapa base que nos sirva de referencia. De no existir, se prepara uno con los participantes mediante la identificación de los principales puntos de referencia de la zona, como por ejemplo los ríos, colinas y carreteras existentes. Esta tarea puede ser realizada acudiendo a la técnica de transectos.
4. Solicitar a los participantes que representen en el mapa los recursos definidos previamente, mediante la utilización de símbolos y colores que indiquen la cantidad y la calidad de los mismos.
5. Una vez revisado el mapa colectivamente realizar una copia o tomar una fotografía para dejarla en la comunidad. Esta copia constituirá el mapa base para evaluar los cambios que se produzcan en la distribución de los recursos.

Proceso de aplicación para los mapas sociales o de bienestar

1. Establecer una discusión para clarificar el significado local de "hogar".
2. Representar todos los hogares seleccionados en el panel central.
3. Los participantes clasifican los hogares en función de su mayor o menor grado de bienestar, mediante la comparación uno a uno. Esto normalmente requiere una discusión inicial para aclarar lo que se entiende por bienestar, elaborar un grupo de criterios definitorios y diseñar un conjunto de códigos y/o colores que simbolicen dichos criterios.

Transectos

Es un método que se basa en la realización de paseos estructurados en una zona geográfica para observar una serie de indicadores previamente seleccionados. Se compone de dos elementos: el paseo en sí y un diagrama que registra el resultado de la observación.

Los transectos permiten observar en el terreno una serie de parámetros seleccionados, así como identificar los principales cambios producidos en ellos y examinar las causas e implicaciones de dichos cambios.

Los transectos históricos ayudan a identificar los principales cambios producidos en una zona a lo largo de períodos largos de tiempo, en particular los cambios experimentados en el uso y la tenencia de la tierra. Se suelen realizar cuando sucede algún acontecimiento destacable en la zona de estudio.

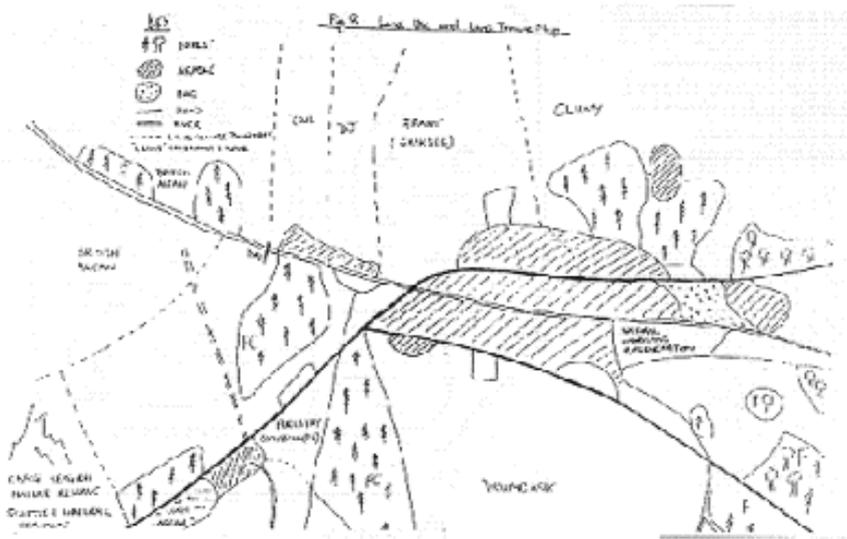


Gráfico 12: Mapa de uso y tenencia de la tierra

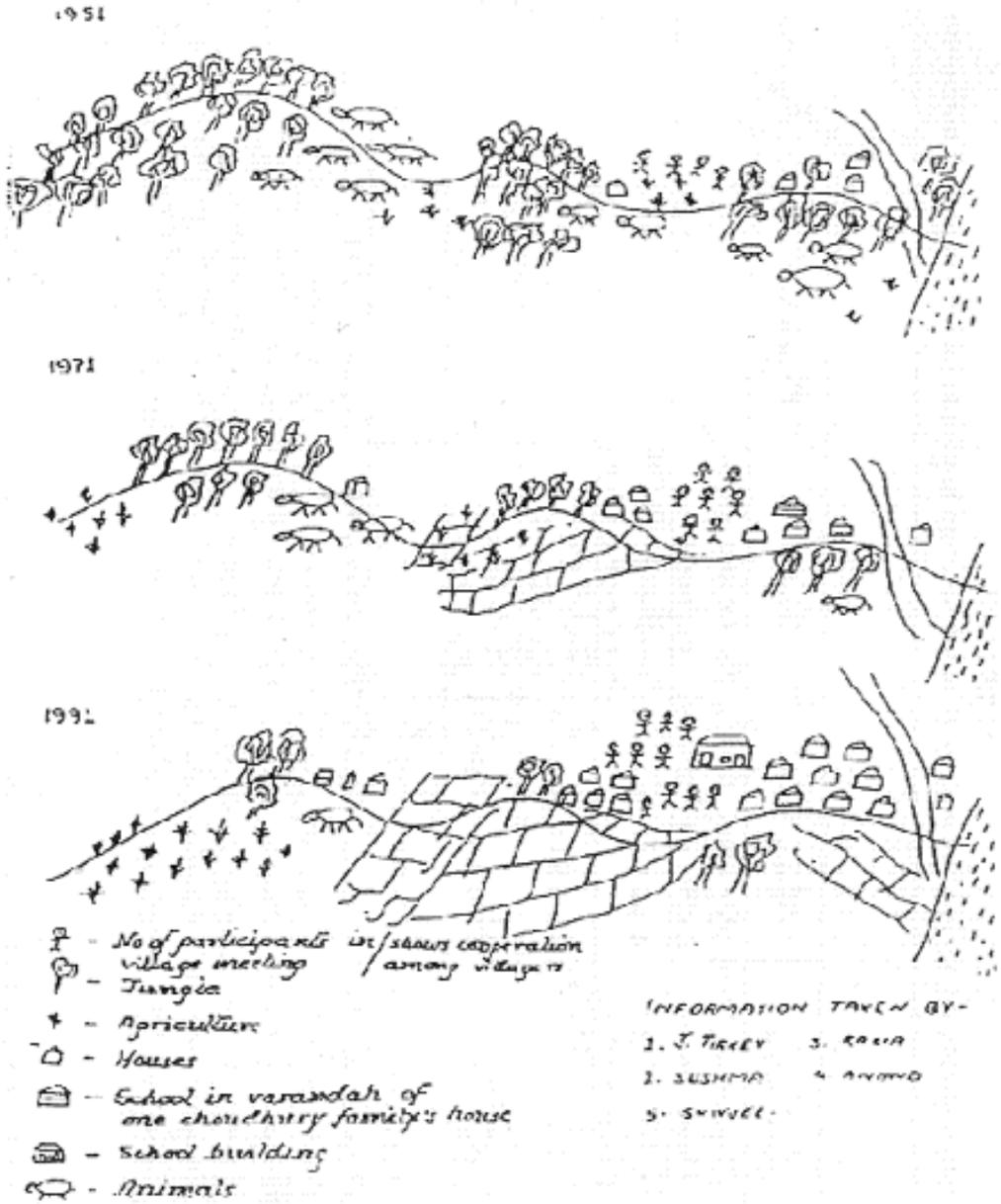


Gráfico 13: Transecto histórico.

Proceso de aplicación

1. Seleccionar los indicadores relevantes para su observación durante el paseo y los informantes clave que acompañarán a los evaluadores.
2. Planificar el paseo, a ser posible mediante algún mapa existente. Este paseo será siempre el mismo para poder llevar a cabo comparaciones fiables.
3. El paseo se puede combinar con conversaciones informales o entrevistas semi-estructuradas con miembros de la comunidad.
4. Representar el paseo mediante un dibujo que ofrezca una visión del camino realizado y un diagrama que recoja la información observada más relevante.
5. Validar la información resultante con los participantes.

2.3. Bibliografía básica sobre evaluación participativa

- ABBOT, Joanne e Irene Guijt: *Changing views of change: participatory approaches to monitoring the environment*, SARL discussion paper 2, IIED, Londres, 1998.
- BLACKBURN, James and Jeremy Holland: *Who changes? Institutionalizing participation in development*, ITDG, Londres, 1998.
- BLAUERT, Jutta: "En busca de indicadores locales: autoevaluación participativa de proyectos de campesino a campesino en Méjico", *documento de trabajo presentado en el 2º Taller Electrónico de Evaluación de Proyectos*, PREVAL, 1998.
- CERNEA, Michael M.: *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- CHAMBERS, Robert: *Whose reality counts? Putting the first last*, ITDG, Londres, 1997.
- ESTRELLA, Marisol y John Gaventa: *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Draft Review*, Working paper 70, IDS, Brighton, 1998.
- FEUERSTEIN, Marie-Thérèse: *Partners in evaluation. Evaluating development and community programmes with participants*, Macmillan Education Ltd., Londres, 1986.
- GUIJT, Irene: *Participatory monitoring and impact assessment of sustainable agriculture initiatives*, SARL discussion paper 1, IIED, Londres, 1998.
- HOLLAND, Jeremy and James Blackburn: *Whose voice? Participatory research and policy change*, ITDG, Londres, 1998.
- IDS: *Participatory Monitoring and Evaluation (PM&E). An introductory pack*, Institute of Development Studies, Brighton, 1997.
- IDS: *PRA & Gender Topic Pack*, Institute of Development Studies, Brighton, 1997.
- IDS: *PRA Tools & Techniques Pack*, Institute of Development Studies, Brighton, 1996.
- IIED: *Participatory Monitoring and Evaluation*, PLA NOTES 31, Londres, 1998.
- LARSON, Patricia y Dian Seslar: *Participatory Monitoring and Evaluation: a practical guide to successful ICDP's*, World Wildlife Fund, Washington.
- WHITE, Sarah C.: "Depoliticising development: the uses and abuses of participation", *Development in Practice* Volume 6, Number1, OXFAM, Londres, 1996.

3. EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

El análisis de la información recopilada con las herramientas descritas en el capítulo anterior, convencionales o participativas, debe ser emprendido por el equipo de evaluación todavía durante la misión en el terreno, y completado en la fase final, contemporáneamente a la redacción del informe. Se trata de uno de los elementos esenciales de la evaluación, ya que permitirá contar con una base clara y precisa para emitir juicios de valor.

En primer lugar, es preciso recordar un aspecto clave de la evaluación. Asumiendo que cualquier intervención de desarrollo plantea un cambio en una situación considerada como negativa y que la ejecución de las actividades está orientada en ese sentido, el objetivo de las evaluaciones es doble. Por un lado, se trata de determinar cuáles han sido las variaciones en la situación; por el otro, es preciso conocer la relación de causalidad entre los cambios percibidos y las acciones ejecutadas. En otras palabras, el evaluador debe ser capaz de *atribuir* las modificaciones a la intervención que se valora.

En la literatura sobre el tema, esta cuestión se conoce como análisis "sin vs. con", que se contrapone al análisis "antes y después." En muy resumidas cuentas, el equipo de evaluación debe intentar comparar la situación real con la situación tal como sería si no se hubiera ejecutado el proyecto. En términos científicos (o estadísticos), esto requiere el empleo de un grupo de control que no haya sido influido por la intervención. La comparación sin vs. con se transforma en la comparación del grupo afectado o beneficiario con el grupo de control o testigo. En el caso de un proyecto de extensión agrícola que busca el incremento de la renta de los campesinos a través de la introducción de nuevas técnicas de cultivo, la evaluación debería comparar los ingresos de la población beneficiaria con los de agricultores que no hayan participado del proyecto.

En la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* se hace una referencia amplia sobre este tema, conjuntamente con una serie de reflexiones acerca de las dificultades para establecer un grupo de control, ya sea a través del método experimental como por técnicas cuasi - experimentales. Para más datos sobre el tema, es posible remitirse al capítulo 4 de esas obras. Aquí, simplemente se comentarán algunos aspectos prácticos de estos diseños.

En primer lugar, la situación apropiada para aplicar diseños experimentales en una evaluación se encuentra, en el mejor de los casos, muy raramente. Esto implica la necesidad de encontrar alternativas viables, adecuadas a los recursos humanos y temporales disponibles, para intentar aproximarse a un análisis sin vs. con. Las estrategias posibles van desde la configuración de grupos de control no equivalentes hasta la aplicación de técnicas informales basadas en opiniones de expertos o de personas de la comunidad, tanto de aquellas que han sido beneficiadas como de las que han estado al margen del proyecto.

En segundo lugar, no hay que desestimar la fuerza del sentido común, tanto de las fuentes de información utilizadas como del equipo de evaluación, para construir esa situación hipotética que constituye el estado "sin proyecto." Una buena determinación de los factores que pueden haber influido sobre la realidad debe estar basada en un

conocimiento amplio, a partir de múltiples fuentes, del entorno social, cultural, económico y ambiental local, nacional e internacionales, así como de su evolución mientras ha durado la ejecución de las actividades.

Esto lleva a un tercer punto: la triangulación, es decir la utilización de distintos datos para dar cuenta de una realidad determinada, de distintas herramientas para conseguir un mismo dato, o de fuentes de información diversas (e incluso contrapuestas) es una de las estrategias claves del análisis. En el caso de que exista alguna duda vinculada con la fiabilidad de la información, la triangulación constituye una solución que consume relativamente pocos recursos.

Existen algunas herramientas específicas para facilitar el análisis, tanto si se trata de datos cuantitativos como si se ha recogido información cualitativa. En el primer caso, se suelen emplear herramientas derivadas del análisis exploratorio básico o avanzado, con un importante componente estadístico, mientras que en el segundo es posible utilizar técnicas de análisis de contenidos o del discurso. Las primeras están mucho más sistematizadas que las segundas, aunque esto no invalida la utilidad de unas u otras dependiendo de los casos. En realidad, lo más frecuente en cualquier investigación social es encontrar una ecléctica mezcla de ambos tipos de análisis.

Para la información vinculada con aspectos económicos y financieros se aplican herramientas muy desarrolladas, sobre las que se hacen comentarios específicos en el capítulo siguiente. En él también se retoma la importancia del análisis con proyecto en contraposición al análisis sin proyecto.

3.1. Análisis exploratorio básico

El estudio de grandes cantidades de información cuantitativa requiere el empleo de herramientas estadísticas que pueden ofrecer interesantes conclusiones sobre los datos procesados, con un nivel de validez considerable. Sin embargo, se trata de herramientas complejas que, por lo general, requieren un tratamiento informático específico y conocimientos avanzados de matemática. El primer tema, relativo a la informática, es de fácil solución con los programas actualmente disponibles; el segundo, relacionado con los conocimientos, puede ser solventado con la presencia de una persona experta en estadística en el equipo de evaluación.

Los análisis estadísticos pueden ser de distinto nivel de complejidad. En la mayoría de evaluaciones de proyectos un análisis exploratorio básico resulta suficiente. En unos pocos casos es necesario recurrir a técnicas avanzadas de regresión con múltiples variables o a otros tipos de análisis.

El análisis exploratorio básico tiene como objetivo la determinación de los esquemas simples presentes en los datos a través de su ordenación, la presentación gráfica de los mismos y la obtención de medidas de posición y de dispersión. Entre otras cuestiones positivas, esto permite eliminar las observaciones extremas que pueden provenir de una medición errónea y contaminar las conclusiones del análisis.

En cuanto a la ordenación y la presentación gráfica de la información, se trata de situar los datos en una distribución basada en el valor que asume determinada variable. Este ordenamiento puede tomar la forma de una distribución de frecuencia agregada, en

la que se agrupan los datos que asumen un valor determinado o comprendido entre dos límites. Las tablas que se producen en consecuencia pueden, por sí solas, aportar información útil para el análisis. Los datos individuales pueden ser presentados también en gráficos de doble entrada que suelen ser útiles para observar, a primera vista, la tendencia de la distribución. En estos gráficos, pueden cruzarse dos variables diferentes (por ejemplo, edad y nivel de educación), o bien una variable y el factor tiempo (por ejemplo, rentabilidad a lo largo de los años de vida de un proyecto).

En cualquier caso, la organización de la información dependerá del tipo de variables con la que se trabaje y de la cantidad de datos a procesar. No es lo mismo analizar unas pocas observaciones nominales que varios miles de casos de una variable expresable en una escala de razón.

Las escalas de medida son importantes porque determinan el tipo de índices estadísticos que es posible utilizar para describir la población. Su cálculo es la segunda fase del análisis exploratorio. En principio, y simplificando, existen dos tipos básicos de estadísticos: los de tendencia central y los de dispersión.

Los primeros hacen referencia a la posición que ocupa una determinada muestra con respecto a la distribución de valores de una variable. Los principales estadísticos de tendencia central son la media, moda y mediana.

La media es la suma de todos los valores que toma la variable dividida por el número de observaciones. La mediana es el valor de la variable que deja por encima y por debajo de sí a la mitad de las observaciones. Para hallar la mediana, debemos ordenar todos los valores de menor a mayor. Si el número de valores es impar tendremos un único valor que será la mediana. Si fuese par, la mediana será equivalente a la media aritmética de los dos valores que se encuentren en la mitad de la distribución. La moda es, sencillamente, el valor que se repite con mayor frecuencia.

Es evidente que la naturaleza de los datos determinará el tipo de medida más adecuada para describir a la muestra: por ejemplo, si la variable dependiente es el ingreso per cápita de un barrio relativamente homogéneo, la media puede proporcionar información interesante. Si en la comunidad encontramos gente muy rica y muy pobre, la mediana puede ofrecer una visión más realista de la situación. Finalmente, si queremos apreciar la tasa de incorporación de nuevas técnicas de cultivo, probablemente la moda resulte el estadístico más interesante.

Aunque con las medidas de tendencia central podemos obtener una descripción de la posición de una muestra con respecto a una variable, éstas no son suficientes para describirla en su totalidad. Gracias a los estadísticos de dispersión es posible conocer también el grado en que la puntuaciones de un conjunto de sujetos difieren entre sí (o si las puntuaciones están muy próximas o dispersas). Entre ellos destaca la desviación típica, o estándar, que se calcula como la raíz cuadrada de la suma de las observaciones elevada al cuadrado sobre el número total de observaciones.

Una buena descripción de la muestra, por lo tanto, debe incluir una síntesis de los estadísticos más frecuentes. Todos los paquetes informáticos para el análisis de grandes masas de datos, o incluso las hojas de trabajo más habituales, realizan los cálculos de manera automática, pero para su correcta utilización es recomendable profundizar en los conocimientos de estadística para saber con precisión qué información se pretende extraer de ellos y cuáles son los estadísticos más adecuados para hacerlo.

Después de un examen básico de la información y su ordenamiento es posible ajustar las observaciones para eliminar aquellas que, muy probablemente, son erróneas y podrían distorsionar el análisis. Aunque en ocasiones el mero uso de la mediana en lugar de la media permite evitar la influencia de los valores extremos, en muchas ocasiones no será posible prescindir del cálculo de este último índice estadístico, por lo que será necesario eliminar algunos valores. Para realizar esta labor, es posible adoptar una posición basada en el sentido común y decidir la no consideración de los valores que superen determinado umbral. Esta decisión metodológica debe ser explicada suficientemente en el informe y, para asegurar que no se trata de una manipulación de la información, conviene que sea asumida antes de realizar las mediciones.

Existen otras maneras de transformar los datos, en general con la finalidad de lograr que estos asuman una distribución normal (y así facilitar el análisis). El desplazamiento lateral de la escala, la conversión de los números en porcentajes o la creación de índices normalizados son algunas de las técnicas posibles. Quienes deseen obtener mayor información sobre estas cuestiones puede emplear la bibliografía especializada disponible²⁷.

3.2. Análisis de contenido

El análisis de los datos debe prepararse desde la fase de recopilación de información teniendo siempre clara la necesidad de información que se intenta satisfacer. El primer objetivo del análisis de contenido o cualitativo es proporcionar una descripción precisa de los acontecimientos y las situaciones que se evalúan. La descripción debe ser cuidadosamente separada de la interpretación, que busca otorgar un significado a los resultados de la evaluación y poner a los acontecimientos en relación de causa y efecto. La tentación de interpretar antes de describir pone en peligro el rigor del análisis cualitativo.

Los datos generados por métodos cualitativos son voluminosos, así que para trabajar con ellos, una vez que estamos seguros de que tenemos toda la información, debemos organizarlos:

Para analizar la información procedente de entrevistas, la primera decisión que debemos tomar es si se realiza un análisis de caso o si se agrupan las respuestas de todos los entrevistados a una misma pregunta (análisis transversal). En el caso de poseer un cuestionario más o menos estandarizado, el análisis transversal resulta interesante y posible. Las entrevistas libres, en cambio, son más reacias a sufrir este tipo de procesamiento.

Los datos que han resultado de una observación deben ser ordenados, ya sea cronológicamente, por orden de importancia de los acontecimientos, por los lugares en los

²⁷ Una obra sencilla y aplicada es la de Dennis Casley y Krishna Kumar: *Recopilación, análisis y uso de los datos en seguimiento y evaluación*; Mundi Prensa-Banco Mundial; 1990; Madrid.

que se realiza la observación, por la gente con la que se trata, o por los procesos que se intenta conocer. Como se puede deducir, en el caso del análisis cualitativo es muy difícil determinar dónde termina la recopilación de información y dónde comienza el análisis.

El análisis de contenido es el proceso de identificar, codificar y categorizar los datos. Esto implica analizar el contenido de las entrevistas y observaciones. Para codificar, el primer paso consisten en leer la información disponible haciendo anotaciones al margen de las notas de campo y de entrevistas. Este ejercicio se asemeja a la tarea de poner etiquetas que nos servirán para identificar qué se comenta en cada párrafo. Las etiquetas suelen responder a una clasificación temática prefijada, que puede coincidir, por ejemplo, con los cinco grandes criterios de evaluación que se comentaban anteriormente. El esquema lógico suele adoptar la forma de un árbol en el que las categorías más generales son desmenuzadas en partes cada vez más pequeñas.

Para desarrollar el sistema de categorías y sacarle el máximo partido hay dos operaciones útiles: la de convergencia y la de divergencia.

La convergencia hace referencia a la posibilidad de agrupar las categorías para establecer relaciones. Para elegir las categorías hay que atender a la homogeneidad interna y la heterogeneidad externa, es decir, debe existir una relación entre los elementos que incluimos en cada categoría y debe existir una clara diferencia con las demás categorías que elijamos. Un buen indicador de la calidad de un sistema de categorías es el número de etiquetas y aspectos que no podemos incluir en él.

La divergencia, por su parte, consiste en desmenuzar las categorías en distintas sub – categorías, relacionadas lógicamente con las mayores y que, agrupadas, den cuenta de la totalidad.

Para realizar el análisis cualitativo hay que tener presente una idea básica sobre el vocabulario: la gente pone nombre a aquellas cosas que le interesan especialmente y que por tanto desea distinguir de las demás. El lenguaje utilizado es importante tanto para analizar los datos recopilados como a la hora de transmitir información. En este sentido, a veces pueden resultar muy útiles las metáforas, ya que permiten transmitir ideas y conceptos difíciles de comprender, siempre y cuando existe la seguridad de que son correctamente interpretadas.

Un análisis de contenido también debe incluir aspectos de comportamiento. No hay que tener en cuenta sólo qué se dice sino cómo se dice. En este sentido, puede resultar interesante durante las entrevistas o los grupos de discusión hacer pequeñas anotaciones acerca de la forma, la actitud o el lenguaje no verbal utilizado por los informantes. Cuando se trata de temas delicados, el lenguaje no verbal es un buen instrumento para detectar aspectos que verbalmente se tratan de ocultar.

En resumen, la realización del análisis cualitativo no está reglada. En ella influye la creatividad y la práctica del evaluador. Aun así las pautas generales a seguir pasan por asegurarse de que se dispone de toda la información, que los datos son adecuados para responder las preguntas y que cada una de las partes de los discursos disponibles se encuentra etiquetada y ordenada dentro de un sistema de categorías. En la fase siguiente habrá que establecer relaciones entre los distintos puntos y sacar conclusiones orientadas a satisfacer las necesidades de información.

4. EL ANÁLISIS ECONÓMICO - FINANCIERO

El propósito de la evaluación económica – financiera es poner a disposición de los responsables de la toma de decisiones un criterio para decidir sobre el destino de unos fondos, ya sean públicos o privados. Con ese objeto, las técnicas de evaluación suelen estar basadas en una doble comparación. Por un lado, se pone en una balanza la corriente de recursos que la sociedad aporta a un proyecto con la corriente de recursos que el proyecto devuelve a la sociedad. Por otro, se contrasta la situación previa al proyecto con el estado posterior, o lo que resulta más práctico, la situación *con* intervención *versus* la situación *sin* intervención (definida hipotéticamente). De este modo, se consigue tanto determinar la pertinencia y viabilidad de acometer una inversión en el futuro, como valorar el impacto de una acción ya realizada.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la evaluación económico financiera ha sido preferentemente utilizada en los estudios de factibilidad realizados antes de poner en marcha los proyectos. Adicionalmente, sus propias características la han convertido en el método más apropiado para la valoración de determinados proyectos. Se trata, en primer lugar, de los denominados proyectos "productivos" (o, más bien, generadores de bienes y servicios destinados al mercado) y también de proyectos de inversión de gran tamaño.

La perspectiva de la evaluación económico - financiera incluye un cuerpo amplio y sofisticado de metodologías –como el Análisis Coste Beneficio (ACB), el Análisis Coste - Efectividad (ACE), el Análisis Coste- Utilidad (ACU) o el Análisis de los Efectos (AE)æ y cuenta con una nutrida batería de técnicas y herramientas, ya sean de *valoración económica* (precios sombra, precios hedónicos, valoración contingente, tablas *input - output*) o de análisis (análisis de sensibilidad y análisis de riesgo e incertidumbre). De todo este arsenal metodológico, el ACB ocupa un lugar preeminente, no sólo por su uso extendido en numerosas disciplinas, sino también por una trayectoria caracterizada por el continuo refinamiento metodológico. Por esa razón, el presente capítulo ha sido vertebrado en torno al análisis de dicha metodología, haciendo un recorrido por su origen, marco teórico y procedimiento de aplicación, así como reflexionado sobre sus limitaciones y ámbito. Para enriquecer la propuesta metodológica del ACB, se ha prestado también atención a otros métodos y técnicas económico - financieras, de forma complementaria y continua a lo largo de todo el análisis.

4.1. Origen y marco teórico

Desde la óptica del ACB, la evaluación se concibe como un *proceso formalizado de estimación de los costes y beneficios de un proyecto*, con el fin de determinar su rentabilidad. Los costes y beneficios constituyen la expresión cuantitativa de las pérdidas y ganancias de bienestar social, de acuerdo a una función de bienestar social dada. La intervención resultará rentable, y por tanto viable desde este punto de vista económico financiero, siempre que los beneficios superen a los costes.

El ACB es una metodología que nace asociada a los *proyectos públicos de grandes*

infraestructuras, como necesidad de racionalizar la toma de decisiones de inversión. A pesar de que los analistas sitúan su origen en los años treinta del siglo XX, se han identificado interesantes antecedentes que se remontan al siglo XVIII, concretamente al año 1768 en Escocia y, posteriormente, en el siglo XIX en la India, impulsado por funcionarios británicos allí destacados. En estos casos, el ACB se utilizaba como medio para justificar en lugar de como herramienta para evaluar opciones de inversión o proyectos ya realizados. La principal motivación que dio origen a la utilización de este conjunto de técnicas por los funcionarios británicos fue la necesidad de responder ante las autoridades de la metrópoli de los gastos realizados en la India²⁸.

No obstante, estos avances quedaron sumidos en el olvido y el ACB tuvo que esperar a 1930 para resurgir con fuerza en Estados Unidos. Fue un periodo en el que la Gran Depresión afectó a la construcción de obras públicas y se hizo necesario estimar el margen entre costes y beneficios. En 1946, y como consecuencia de la presión de la Oficina de Presupuestos, se constituyó un grupo de trabajo del Comité Inter - Agencias de Manejo de Cuencas Fluviales, que elaboró un famoso *Libro Verde* dedicado a proponer herramientas para el análisis económico de los proyectos hidráulicos. Aunque nunca adquirió carácter oficial, ejerció una gran influencia y muchas de sus ideas fueron incorporadas por la Oficina de Presupuestos de Estados Unidos.

En los años cincuenta se siguieron realizando estudios y publicaciones en revistas, surgieron las primeras críticas y polémicas y aparecieron varias obras teóricas, que formalizaron los criterios de inversión pública, fundamentándolos en los principios de la Teoría Económica del Bienestar. Los años sesenta supusieron la época dorada del ACB en Estados Unidos, difundándose su aplicación en numerosos departamentos gubernamentales. Su uso se extendió a otros países y campos, como el transporte, educación, sanidad y mantenimiento de la renta. En los años setenta y ochenta se difundió el uso del ACB en las organizaciones internacionales de desarrollo (Banco Mundial, Naciones Unidas), convirtiéndose en la técnica de evaluación más utilizada. El avance metodológico en las formas de valoración ambiental ha extendido también el uso del ACB al ámbito de la evaluación de soluciones y alternativas ante los problemas globales del medio ambiente (calentamiento global, escasez del agua y desertización, entre otros).

Más allá de su aplicación como metodología de evaluación de proyectos, el ACB, como se mencionaba anteriormente, deriva de la Teoría Económica del Bienestar. Según ha señalado J.T. Campen "el ACB no existe de forma independiente, sino que más bien constituye un subparadigma de la economía del bienestar, de la hacienda pública, compar-

²⁸ Entre los precursores ingleses del ACB en la India hay que citar a James Mill, quien valoró el ahorro social en tiempo y coste como beneficios de los proyectos de la construcción de puentes y carreteras. Otro caso interesante es el de Sir Arthur Cotton (1854), que se adelantó varias décadas a su tiempo desarrollando una visión moderna del ACB tal y como hoy se concibe. En sus análisis tenía en cuenta no sólo los efectos directos de los proyectos para las compañías que ejecutaban las inversiones, sino también para la colectividad nacional, además de utilizar la terminología actual de precios sombra. Véase Pedro Cantero: *El ACB en el sector agrario: especial atención a una transformación en regadío de Andalucía*; Junta de Andalucía, Conserjería de Agricultura y Pesca; 1996; Sevilla; pp. 34-38.

tiendo un número de hipótesis y valoraciones de carácter fundamental con éstas²⁹. En lo relativo a la concepción del bienestar, la teoría económica ha ido evolucionando desde una identificación del bienestar con la eficiencia como único objetivo (enfoque convencional o paretiano) hasta la nueva economía del bienestar que defiende el análisis de múltiples objetivos, entre los que se encuentran cuestiones de equidad social (enfoque del decisor). Estos dos enfoques teóricos diferentes conviven dentro del ACB, compartiendo una concepción del bienestar basada en la utilidad³⁰, pero se asientan sobre diferentes presupuestos teóricos³¹.

Enfoque convencional o paretiano

Desde este enfoque el bienestar se concibe exclusivamente como un proceso de extensión de las posibilidades de consumo, es decir, en términos de acumulación de bienes económicos y de aprovechamiento de sus valores de uso. Este enfoque también sostiene que el bienestar social es una simple agregación del bienestar individual. La función que mejor recoge esta perspectiva es la utilitarista clásica o benthamita, de gran tradición en la economía³²:

$$U_s = \sum U_i \quad (i=1\dots n).$$

La función obedece a las reglas de preferencia de la economía clásica: el *criterio de mejora potencial de Pareto* y el *criterio de compensación de Kaldor-Hicks* (ver la tabla 2), lo que traducido al campo de la evaluación significa que una intervención será viable si los beneficiados por ella están dispuestos a pagar por la ejecución lo mismo o más que la cantidad que los perjudicados desean percibir como compensación del perjuicio. De lo enunciado se desprende que la valoración de los costes y beneficios sociales se basa en el principio de disposición a pagar.

²⁹ Ver J.T. Campen J.T.: *Benefit, cost and beyond. The Political economy of BCA*; Ballinger Publish Company; 1989; Cambridge; p. 24. Citado en P. Cantero; *op. cit.*; p. 38.

³⁰ El bienestar supera al concepto de utilidad, debido, al menos, a dos razones: En primer lugar, algunas necesidades humanas (como las necesidades de autoestima, de socialización) no son objeto de satisfacción mediante consumo. En segundo lugar, los bienes proporcionan a las personas valores distintos a los de su utilización. Los valores de no - uso tradicionalmente identificados en la literatura son el valor de opción, el valor de cuasi - opción y el valor de existencia. Este último, por ejemplo, se refiere al valor que atribuyen ciertas personas a determinados bienes ambientales que no utilizan, ni piensan hacerlo en el futuro, pero que valoran positivamente el simple hecho de que exista (por ejemplo, la supervivencia de un especie en peligro de extinción). Una explicación en profundidad de estos valores se encuentra en Diego Azqueta: *Valoración económica de la calidad ambiental*; Mc. Graw - Hill; 1994; Madrid; pp. 55-62.

³¹ Un análisis en profundidad de ambos enfoques se encuentra en Cantero, *op. cit.*

³² Para Bentham y sus seguidores, la función del bienestar se asentaba sobre dos supuestos: el primero hace referencia a que todas las personas son iguales, de forma que su utilidad tiene el mismo peso en la función agregada (de ahí, que sea simplemente aditiva, y no ponderada); el segundo postula que la utilidad de cada una es cardinalmente mensurable, de tal manera que es posible calcular el valor de la función de bienestar social.

Fruto de estas reglas de preferencia y de la propia función utilitarista, se deriva que la maximización del bienestar en una sociedad coincide con la maximización de la eficiencia. Esta escuela de pensamiento también sostiene que el mercado es el espacio natural de revelación de las preferencias sociales. En este sentido, el mercado surge como el espacio de agregación natural de las preferencias individuales. Los precios de mercado se convierten así en indicadores de intensidad de las preferencias sociales. En la literatura al respecto, se hacen, al menos, cuatro objeciones:

Existen casos de contradicción entre las preferencias que revelan las personas a título individual o las que manifiestan de acuerdo al interés de una comunidad. Se trata de lo que algunos autores han denominado paradoja del aislamiento.

Por otro lado, el mercado no es una forma neutral de agregación. El principio de soberanía del consumidor (1 unidad monetaria = 1 voto) origina un sesgo hacia las preferencias de los que tienen más recursos y la absoluta exclusión de los que no tienen recursos.

No existe tal soberanía del consumidor porque no tiene información de todas las ganancias o pérdidas de bienestar que le afectan pudiendo revelar sólo alguna de sus preferencias en el mercado³³.

Por último, la existencia de los fallos del mercado, como la práctica del oligopolio y las externalidades, invalidan los planteamientos teóricos.

El Enfoque del Decisor (Decision Making Approach)

Esta teoría mantiene que el bienestar social se define no sólo en términos de eficiencia sino también de equidad. La función de bienestar de Rawls se aproxima mejor al ideal de justicia, al definir que el bienestar social es función del bienestar de la persona menos favorecida de la sociedad, de manera que el bienestar colectivo no aumenta, a menos que mejore la situación de esta persona o grupo menos favorecido:

$$U_s = \min \{U_1, U_2, \dots, U_n\} \quad (i=1 \dots n)$$

Este tipo de funciones se basa en reglas de decisión diferentes a las de la economía clásica, como el criterio de equidad de Sen, que asegura que, entre dos alternativas, una es preferible a la otra siempre y cuando, resultado del cambio, nadie envidie la combinación de bienes que disfruta otra persona. Estas reglas de decisión suponen criterios más restrictivos para la valoración de los beneficios y costes sociales de un proyecto.

Por otro lado, se sostiene que el sistema político es el espacio natural donde afloran las preferencias sociales. Los espacios políticos parecen espacios más neutrales de agregación de las preferencias sociales. Frente al principio de soberanía del consumidor que opera en el mercado y que supone un sesgo hacia los que tienen más recursos, en los sistemas políticos opera el principio del sufragio universal (1 persona = 1 voto). En lugar de los precios,

³³ Se trata, por ejemplo, del desconocimiento de nuevos productos.

Tabla 2: Enfoques teóricos del ACB

Enfoques	Enfoque Convencional o Paretiano	Enfoque del Decisor
Concepto de bienestar	Función de bienestar <i>utilitarista clásica</i> : $U_S = \sum U_i \quad (i=1...n)$	Función de Rawls: $U_s = \min \{U_1, U_2, \dots, U_n\} \quad (i=1...n)$
Función objetivo a maximizar	<p>Eficiencia</p> <p><i>Optimo de Pareto</i> = Una alternativa es preferible si representa una mejora para, al menos, una persona, siendo indiferente para el resto</p> <p><i>Criterio de Compensación de Kaldor-Hicks</i> = Una alternativa es preferible si los ganadores pueden compensar a los perdedores y aun se encuentran, después del cambio, en una situación mejor que antes.</p>	<p>Eficiencia + equidad</p> <p><i>Criterio de equidad de Sen</i> = Una alternativa es preferible a otra siempre que, resultado del cambio, nadie envidie la combinación de bienes que disfruta otro</p> <p><i>Paradoja de Scitovsky</i> = Si la compensación se paga, cambia la distribución de la renta y puede convertirse en eficiente la alternativa descartada previamente y se produce una situación circular</p>
Forma de revelar las preferencias sociales	<p>Agregación de las preferencias</p> <p><i>Principio de soberanía del consumidor</i> (1 unidad monetaria = 1 voto)</p> <p>Indicadores de preferencia = precios, precios sobra (medidas de la disposición a pagar)</p>	<p>Agregación de los votos a través de un PROCESO POLÍTICO</p> <p>Principio de sufragio universal (1 persona = 1 voto)</p> <p>Indicadores de preferencias = Votaciones parlamentarias</p>
Efectos de la distribución de la renta	Se ignoran, debido a problemas de dificultad, complejidad, coste y falta de rigor científico	Incorporación al análisis de los efectos distributivos: – sobre el sistema económico – desde el punto de vista ético
Papel del economista	Independencia del analista respecto del político	Integración de las prioridades políticas en el análisis técnico

son las votaciones políticas (parlamentarias, municipales) los indicadores de la intensidad de las preferencias sociales. También en este caso es posible hacer varias objeciones.

Los políticos no son representativos de las preferencias sociales ya que están hipotecados por quienes financian sus campañas, buscan el voto con demagogia, tienen intereses corporativos, caen en prácticas de corrupción y representan sólo las preferencias a corto plazo.

El principio de las mayorías deja a las minorías al margen de las preferencias sociales y de la toma de decisiones.

La práctica habitual del bipartidismo o de las listas cerradas estrechan enormemente el abanico de pluralidad.

4.2. Tipología de métodos de evaluación económico - financiera y procedimiento de aplicación

En principio, puede apuntarse que los métodos de evaluación más utilizados para medir la eficiencia de una intervención son el Análisis Coste - Beneficio (ACB), el Análisis Coste - Efectividad (ACE) y el Análisis Coste - Utilidad (ACU)³⁴. A pesar de su similitud, se trata de opciones distintas, cuyos criterios de diferenciación más nítidos residen en las siguientes cuestiones:

El alcance de la perspectiva de análisis (que puede ser financiera, económica o social, o bien, micro o macro);

La facilidad para valorar y expresar los efectos, costes y beneficios sociales en unidades homogéneas.

Como se observa en el gráfico 14, el proceso de valoración de los costes y beneficios permite apreciar importantes diferencias entre los tres métodos³⁵:

El *Análisis Coste/Utilidad (ACU)* valora los costes y beneficios (fundamentalmente estos últimos) de una intervención en función de una escala de utilidad. No requiere, por tanto, de ningún esfuerzo de cuantificación, si bien, la escala puede adolecer de importantes problemas de subjetividad.

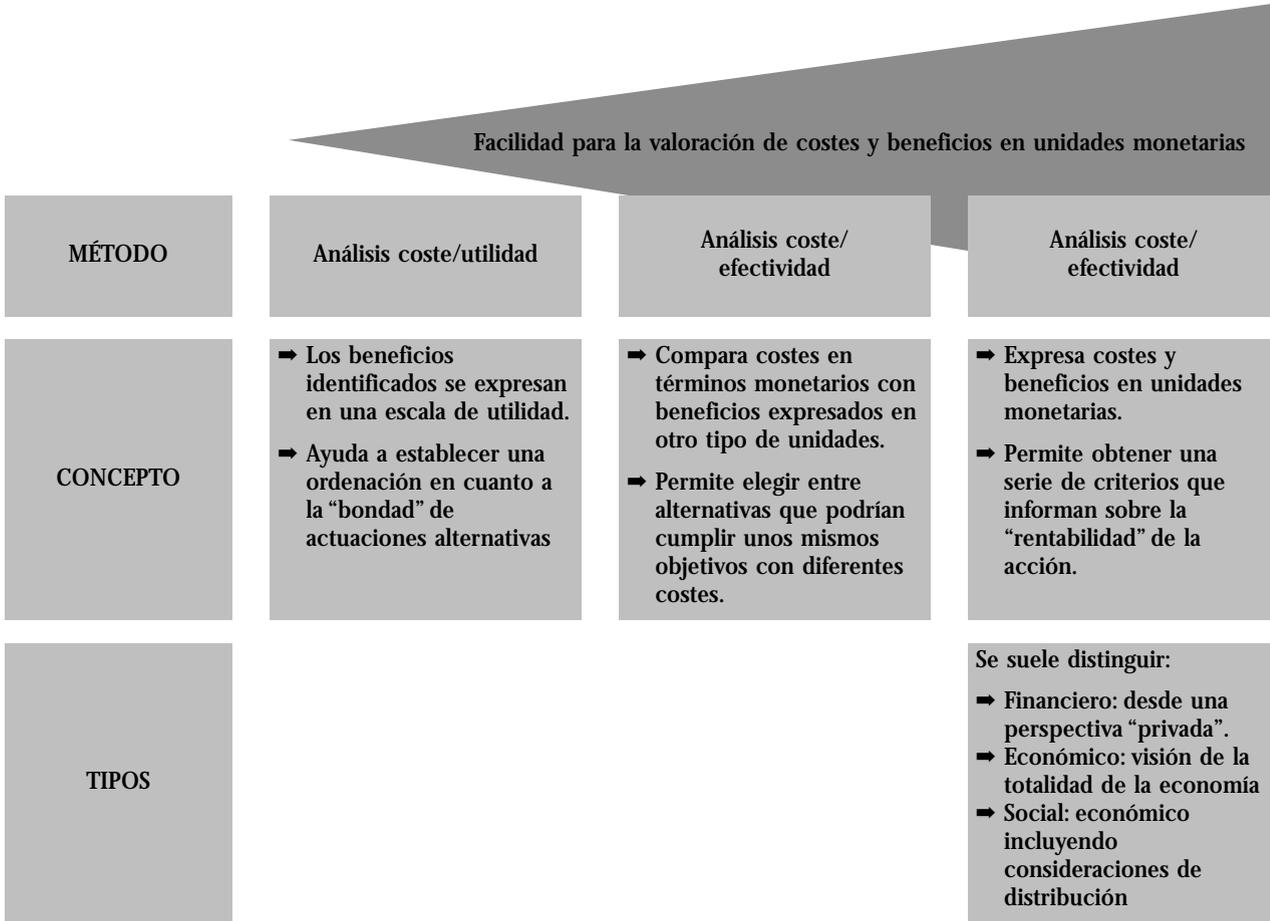
El *Análisis Coste/Efectividad (ACE)* se emplea cuando los costes de una intervención están expresados en unidades monetarias, pero los beneficios presentan diferentes unidades de medida.

Por último, el *Análisis Coste/Beneficio (ACB)* representa la opción más rigurosa al requerir una expresión monetaria tanto de los costes como de los beneficios. Una vez estimados económicamente, son susceptibles de ser comparados en términos matemáticos, al objeto de establecer un juicio sobre la rentabilidad de la intervención.

³⁴ Como se comentará más adelante estas técnicas se emplean, fundamentalmente, en la toma de decisiones previa a la ejecución de la intervención.

³⁵ Una exhaustiva información sobre estos aspectos se puede encontrar en el manual de la Comisión Europea de Pierre Fabre: *Financial and economic analysis of development projects. Methods and instruments for project cycle management*, nº 2; 1997; Bruselas.

Gráfico 14: Tipología de los métodos de evaluación económica-financiera.



A su vez, estas herramientas y, en especial, el análisis coste beneficio, pueden ser aplicadas desde diferentes perspectivas, dando lugar a diversos tipos de análisis:

Análisis financiero, cuando se aplica desde una perspectiva financiera, la unidad de análisis es el agente económico local (organización local), y el objetivo consistiría en maximizar el beneficio neto de la organización. El proyecto se evaluaría en función de su capacidad para generar riqueza en una organización local. En los proyectos de desarrollo se asume a menudo que si el proyecto es rentable para la organización local es bueno para el conjunto de la comunidad.

Análisis económico: se realiza desde el punto de vista del conjunto de la sociedad y su finalidad consiste en maximizar el bienestar económico de la sociedad (en términos de posibilidades de consumo). El proyecto se valora por la contribución que hace a los objetivos de política económica y a la generación de riqueza (aumento del Producto Interior Bruto de una economía).

Análisis social o socioeconómico: se realiza también desde la óptica de la sociedad en su conjunto, pero su objetivo consiste en maximizar el bienestar no sólo económico, sino también social (en términos de equidad). El proyecto se valora por sus efectos sobre la distribución de la renta y del empleo o por sus efectos sobre el acceso a la educación y salud, incluyendo, de este modo, consideraciones de política económica.

Ya se ha indicado que el ACB constituye un método de estimación de la rentabilidad financiera, económica o social de un proyecto. Su aplicación comprende un proceso analítico muy formalizado, que incluye las siguientes fases:

- 1.- Determinación de la perspectiva de análisis
- 2.- Identificación de efectos, costes y beneficios relevantes para el análisis
- 3.- Estimación de costes y beneficios
- 4.- Actualización de costes y beneficios (elección de una tasa de descuento)
- 5.- Análisis de riesgo e incertidumbre
- 6.- Cálculo de la tasa de rentabilidad (elección de una tasa de rentabilidad)

Determinación de la perspectiva de análisis

La determinación de la perspectiva de análisis constituye el primer paso de todo ejercicio de ACB. Ya se ha comentado que la diferente posición o punto de vista del análisis y la facilidad de expresar costes y beneficios en unidades monetarias van a delimitar el campo de aplicación de las técnicas económico – financieras (tabla 3). Además, tal posición o perspectiva posee otras importantes implicaciones a la hora de establecer la mecánica de evaluación, determinando a su vez:

El ámbito de consideración de los efectos del proyecto. En el caso, por ejemplo, de un ACB financiero se tendrán en cuenta sólo los efectos directos de un proyecto, en términos de ingresos y costes (o, mejor, entradas y salidas) que el pro-

Tabla 3: Implicaciones de las perspectivas de análisis

Perspectivas de análisis	Efectos a considerar	Concepción de los efectos	Concepción del bienestar
Análisis financiero	Efectos directos	<i>Ingresos y gastos</i> incurridos en el proyecto	Beneficio Neto Privado
Análisis económico	Efectos directos, indirectos e intangibles	<i>Pérdidas y ganancias</i> de bienestar económico	Valor Añadido Bruto (contribución al PIB)

yecto supone para la organización local. Desde la óptica de un análisis económico, es necesario identificar los efectos indirectos que el proyecto origina sobre otros actores, así como los denominados efectos intangibles.

Los criterios de valoración de los recursos y productos. Desde la óptica del ACB financiero, los productos y recursos empleados se valoran a precios de mercado. Sin embargo, las numerosas imperfecciones del mercado (precios intervenidos, existencia de subvenciones, prácticas monopolísticas) hacen que los precios sean señales incorrectas, que no reflejan el valor real de los bienes ni la disposición a pagar por ellos. Se introducen por tanto unos precios corregidos o precios sombra³⁶.

La inclusión de determinadas partidas en el análisis. Dependiendo también de la perspectiva de análisis, algunas partidas incluidas en los ingresos y costes se computarán como tales o se descontarán. Es el caso, por ejemplo, de los impuestos indirectos pagados en la compra de los recursos, desde la óptica del ACB financiero se consideran un coste en toda regla pues provocan un desembolso efectivo para la organización local. Sin embargo, desde la perspectiva del ACB económico los impuestos deben ser descontados de los costes, pues suponen una redistribución social de la riqueza: lo que es un coste para unos es también un ingreso para otros y el efecto final se compensa.

Como consecuencia de la discusión sobre la perspectiva de análisis, el equipo de trabajo debe determinar la función de bienestar que va a guiar la evaluación. Por ejemplo:

$$\begin{aligned}
 f \text{ bienestar} &= \text{Beneficio Neto Privado} \\
 &= \text{Valor Añadido Bruto al PIB nacional (VAB)} \\
 &= \text{VAB} + \text{efectos intangibles} \\
 &= \text{VAB} + \text{contribución al equilibrio de la balanza de pagos.} \\
 &= \text{VAB} + \text{efectos sobre la distribución de la renta} + \text{efectos sobre el empleo}
 \end{aligned}$$

³⁶ Este aspecto se analiza en profundidad en la sección relativa a valoración de costes y beneficios.

Identificación de efectos, costes y beneficios relevantes para el análisis.

La segunda fase consistirá en determinar los costes y beneficios que son relevantes para el establecimiento de los flujos a comparar, lo que supone decidir la función de bienestar con la que se trabajará. Sin embargo, esta no es siempre la segunda etapa, ya que, por ejemplo, en el caso de que se trate de la aplicación de análisis socioeconómico será imprescindible contar de antemano con unas decisiones sobre política económica, y estas decisiones se habrán originado obviamente más en el campo de la política que en apreciaciones técnicas (ahorro, consumo o inversión, eficiencia y/o equidad, empleo y/o inflación ...).

La identificación de los efectos del proyecto es una fase importante del ACB: las ventajas y desventajas sociales se pueden analizar a través de comparar la situación "con" y "sin" proyecto. Es decir, la situación antes del proyecto con la proyección del escenario después del proyecto (en el caso de un estudio de viabilidad) o comparar la situación después del proyecto con el supuesto de que no se haya actuado (ACB a posteriori). En la tabla 4 se ha realizado una clasificación de los tipos de efectos que un proyecto origina en diferentes entornos.

Tabla 4: Tipos de efectos de un proyecto de desarrollo			
Efectos	Descripción	Tipos de bienes producidos o afectados	Valoración
Efectos directos	Resultados del proyecto sobre los destinatarios directos	Privados (bienes divisibles, asignados a través del mercado)	TANGIBLES (valoración a través del mercado)
		Públicos (bienes indivisibles, de propiedad comunitaria). Ejemplo: un parque	INTANGIBLES (Valoración no de mercado)
Efectos indirectos Externalidades	Costes o beneficios trasladados a otros actores no implicados directamente en el proyecto	Privados (bienes divisibles, asignados a través del mercado)	TANGIBLES (valoración a través del mercado)
		Públicos (bienes indivisibles, de propiedad comunitaria) Libres (bienes con ausencia de derechos de propiedad) Ejemplo: recursos naturales (aire, agua)	INTANGIBLES (Valoración no de mercado)

Se ha señalado que la identificación y manera de concebir los efectos de un proyecto depende de la perspectiva de análisis adoptada. Desde la óptica financiera o micro, el evaluador debe comprobar la extensión de los efectos directos del proyecto sobre los beneficiarios inmediatos. En los proyectos que generan bienes y/o servicios dirigidos al mercado los efectos directos se traducen en ingresos y gastos y se expresan en términos de flujos de caja.

Desde la perspectiva económica, el evaluador deberá además rastrear los efectos indirectos o externos provocados a otros actores de la sociedad, no involucrados directamente en el proyecto. En proyectos como los anteriormente citados, por ejemplo, la generación de bienes y servicios y el empleo de recursos provocan unos efectos de arrastre en la economía hacia adelante y hacia atrás, como consecuencia de los beneficios que obtienen los suministradores y clientes del proyecto, respectivamente. En este sentido es de gran utilidad el método del Análisis de Efectos (AE), que se detalla en el recuadro 5.

Recuadro 5: El método de Análisis de los Efectos (AE)

El método de Análisis de los Efectos (AE) tiene como objetivo el rastreo y valoración de los efectos de un proyecto de desarrollo, tanto directos como inducidos en el conjunto de la economía nacional, con el fin de terminar el efecto final en el crecimiento económico, la balanza exterior, las finanzas públicas y la distribución del ingreso.

El flujo de los recursos movilizados por un proyecto genera una serie de efectos directos, bien a través de la demanda en primera instancia de bienes y servicios nacionales, o bien por su contribución en valor añadido (en la forma de salarios, impuestos y beneficios operativos, entre otros). Debido a los encadenamientos ascendentes y descendentes que vinculan los sectores productivos, estos mismos efectos se arrastran por el conjunto de la economía nacional. El método AE propone dos formas de valoración:

Para los encadenamientos más inmediatos y accesibles, se suele utilizar un sistema de *estimación "manual"*, basada en el análisis de la información contable accesible.

En las circunstancias más frecuentes de ausencia de información, se recurre a las *tablas input-output* de la contabilidad nacional, donde se recogen los consumos intermedios entre subsectores productivos, con sus correspondientes matrices de coeficientes.

Al igual que el ACB, la valoración de los costes y beneficios se asienta sobre una comparación de la situación creada por el proyecto con la situación hipotética de no haberse llevado a cabo éste. Esta forma de medir el impacto en términos incrementales origina toda una casuística de efectos económicos, como la ampliación de la demanda, el ahorro del consumidor (resultado de una bajada de precios), la alteración de la producción de otros sectores (como resultado del consumo de recursos escasos por parte del proyecto), la sustitución de importaciones o el impulso de nuevas exportaciones, entre otros muchos.

Fuente: Pierre Fabre; *op. cit.*; pp. 109-53 y 339-43.

Estimación de costes y beneficios

Ya se ha mencionado que los criterios de valoración dependen de la perspectiva de análisis. Desde la óptica meramente financiera se identifican los ingresos y gastos en términos de flujos de caja y a precios de mercado³⁷. Desde una perspectiva económica, los costes y los ingresos deben ser valorados en términos de valor añadido al PIB. Precisan, por tanto, de una serie de ajustes, respecto de los criterios puramente financieros. En el recuadro 6 se ha recogido un procedimiento de ajustes en cadena para traducir la valoración financiera en valoración económica y socioeconómica:

Desde el punto de vista de un inversor privado (o de la comunidad local), el análisis financiero se asienta sobre la valoración de los efectos directos del proyecto a precios de mercado y en términos de flujos monetarios. De esta forma, bastaría comparar tales flujos de caja, entradas y salidas del proyecto expresados en unidades monetarias homogéneas, para pronunciarse sobre la rentabilidad de la intervención. Sin embargo, desde el punto de vista de la macroeconomía, el precio de un recurso es equivalente a su coste de oportunidad, es decir, al valor imputable a este recurso que dejaría de producir en otra actividad en la que podría utilizarse y de la que se le sustrae para emplearlo en el proyecto. En condiciones de competencia de mercado, ocupación plena de los factores y completa movilidad de los recursos, el precio de mercado de un recurso es un fiel reflejo de su coste de oportunidad o, lo que es lo mismo, de la disposición a pagar por parte de los consumidores. Debido, no obstante, a las numerosas imperfecciones del mercado (interferencias, trabas, precios subvencionados, reglamentaciones y prácticas de monopolio, entre otros) el sistema de precios está deformado y los precios de mercado no reflejan necesariamente su valor real para la economía en su conjunto. Se hace por tanto necesario realizar una serie de ajustes en los precios. El primero de ellos consiste en volver a valorar el coste de los recursos y el valor de la producción a partir de unos precios contables, denominados *precios sombra*³⁸.

à Revalorar los productos y recursos a precios sombra :

ç Convertir el Beneficio Neto Privado en Valor Añadido Bruto:

é Incluir y valorar los efectos indirectos e intangibles del proyecto.

è Incluir el efecto sobre el equilibrio macroeconómico como fin en sí mismo: en balanza de pagos, autosuficiencia de divisas (entre otros).

3º Valoración social

Ajustes:

³⁷ Existe un método alternativo de identificación de efectos de un proyecto, denominado método Baldwin, consistente en la identificación del flujo de fondos correspondiente a la remuneración del capital cualquiera que sea su forma. Ver Cantero: *op. cit.*, pp. 186-89.

³⁸ Existe una amplia literatura sobre el cálculo de los precios sombra. En Cantero; *op. cit.*, pp. 170-79 se dan algunas orientaciones sobre el cálculo de los precios sombra, se proporcionan ejemplos (las divisas y la mano de obra) y se realizan consideraciones en torno a la localización del precio, variaciones estacionales, el autoconsumo y el efecto de la inflación.

Recuadro 6: Criterios de valoración de costes y beneficios

1º Valoración financiera

Criterios de valoración:

- Se consideran sólo los efectos directos del proyecto
- Se utilizan los precios de mercado para valorar bienes y servicios producidos, así como los recursos empleados.
- Además, los costes y beneficios deben ser considerados en términos de flujos de caja (es decir, en términos de salidas y entradas físicas de dinero).

2º Valoración económica

Ajustes necesarios:

1 Revalorar los productos y recursos a *precios sombra*³⁹:

$$\text{Valoración Económica (VE)} = \text{Valor de mercado} * \frac{\text{Precios sombra}}{\text{Precios de mercado}}$$

2 Convertir el Beneficio Neto Privado en Valor Añadido Bruto:

$$\text{Valor Añadido Bruto} = B^{\circ} \text{ Neto} \pm (\text{impuestos pagados, subvenciones recibidas, amortización, intereses...})$$

3 Incluir y valorar los *efectos indirectos e intangibles* del proyecto.

4 Incluir el efecto sobre el *equilibrio macroeconómico* como fin en sí mismo: en balanza de pagos, autosuficiencia de divisas (entre otros).

3º Valoración social

Ajustes:

5 Incluir el efecto sobre la *distribución de la renta*:

$$\text{Valoración Social (VS)} = \alpha_i \gamma_i \text{VE}$$

$\alpha = \text{Coeficiente de utilidad de la renta}$
 $\gamma = \text{Coeficiente de equidad}$
 $i = (1...n) = \text{grupos sociales}$

6 Efecto sobre el *empleo* (como fin en sí mismo)

³⁹ Joan Pasqual (*La evaluación de políticas y proyectos. Criterios de valoración económicos y sociales*; Icaria - Antrazyt - Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona; Barcelona; 1999; p. 213) afirma lo siguiente: "El precio sombra r^* mide como varía la función objetivo $F(\cdot)$ en el óptimo al modificar marginalmente el parámetro M que determina el nivel de la restricción: $r^* = \delta F / \delta M$ ". En la misma línea, Elio Londero (*Beneficios y beneficiarios. Una introducción a la estimación de los efectos distributivos en el análisis coste beneficio*; Segunda edición; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington D.C.; 1998; p. 32) indica que el concepto de precios cuenta (o sombra) "se refiere al cambio en el bienestar económico total por unidad de cambio en el bien o servicio en cuestión, sin especificar el criterio de agregación interpersonal utilizado."

Desde esta perspectiva también, y dado que los agentes económicos computan sus beneficios en términos de ingresos y costes incurridos, el segundo de los ajustes tratará de depurar todas aquellas partidas de las transacciones de bienes y servicios que, si bien se materializan desde el punto de vista del agente microeconómico, no modifican la cantidad total de bienes y servicios a disposición de la sociedad. Es decir, aquellos capítulos que suponen una redistribución de las posibilidades de consumo, pero no su alteración. Entre las partidas más comunes se pueden mencionar:

- Impuestos pagados.
- Subvenciones recibidas.
- Cuotas de amortización.
- Alquileres e intereses de préstamos.
- Salarios y cargas sociales.

Desde la perspectiva de la economía general, los impuestos y subvenciones recibidos suponen un trasvase de recursos de los agentes más pudientes a los que cuentan con menos recursos. Asimismo, los préstamos y créditos recibidos suponen un ingreso para el agente privado, pero no se computan a nivel de la economía en general porque constituye una simple transferencia de renta de unos actores a otros.

La siguiente etapa consistirá en incorporar todos los efectos del proyecto que, sin representar coste o beneficio financiero, modifican el volumen o calidad de bienes y servicios de los que disfruta la sociedad. En muchas ocasiones, el problema surge porque los bienes producidos o afectados no se intercambian en ningún mercado (se trata de efectos intangibles). Para ello se han desarrollado diversas técnicas de valoración de intangibles, entre los que se encuentran⁴⁰:

Los costes evitados o inducidos.

El coste del viaje.

Los precios hedónicos (valoración con base en mercados subrogados).

Valoración contingente (a través de mercados hipotéticos).

Actualización de costes y beneficios: el problema de la determinación de la tasa de descuento

Cuando se lleva a cabo un proyecto, los beneficios y los costes se materializan a lo largo de diferentes momentos. El problema surge porque el tiempo afecta al valor de los ingresos y los costes: no es lo mismo disponer de una cantidad de dinero hoy que disponer la misma cantidad al cabo de unos años. Es decir, existe una preferencia por el consumo presente sobre el consumo futuro, debido fundamentalmente a dos razones:

La existencia de la *inflación* que devalúa el poder adquisitivo de las personas a lo largo del tiempo

⁴⁰ Una amplia descripción de estos métodos se encuentra en Azqueta y Ferreiro, *op. cit.*, pp. 73-191. El mismo autor ha desarrollado un caso de valoración de beneficios y costes intangibles (sociales y ambientales) en un proyecto de una presa, deteniéndose en el problema de la irreversibilidad.

Por otro lado, la *utilidad marginal del consumo es decreciente* con el tiempo para una misma renta, debido a que, por lo general, la gente maneja expectativas de aumento de su riqueza. Al ser más rica en el futuro, y para una misma ganancia, la utilidad de los bienes es menor.

El factor tiempo, por tanto, adquiere una importancia crucial en la evaluación de proyectos, haciendo necesario un proceso de homogeneización. Una vez determinados los beneficios y costes de un proyecto, éstos deben ser ajustados con una tasa de descuento para situarlos todos en un mismo momento, normalmente el momento presente:

$$\text{Valor actual} = \frac{\text{Valor nominal}}{(1+i)^t} \quad \begin{array}{l} i = \text{tasa de descuento} \\ t = (0\dots n) \text{ tiempo} \end{array}$$

La adopción de la tasa de descuento adquiere gran trascendencia en el ACB, dando lugar a una interesante discusión entre diferentes corrientes de pensamiento económico sobre su forma y procedimiento de determinación. Algunas alternativas son la Tasa Social de Preferencia Temporal (TSPT), el Coste Social de Oportunidad (CSO) y la denominada tasa ecléctica⁴¹.

La Tasa Social de Preferencia Temporal (TSPT). Se define como el *coste de oportunidad que supone para la sociedad posponer el consumo presente en aras del consumo futuro*. En otras palabras, el coste de oportunidad que supone el ahorro. Por este motivo, la tasa de retribución del ahorro, el tipo de interés, sería, en principio, una buena vía de estimación de la TSPT, si las condiciones de los mercados del dinero fuesen de competencia perfecta. Sin embargo, esto no es así: existen múltiples mercados del dinero (a largo y corto plazo, de fondos públicos y privados), numerosos intermediarios y costes de mediación y, sobre todo, una influencia de la política monetaria de los gobiernos para decretar el precio del dinero⁴². El tipo de interés no se fija, por tanto, de acuerdo al libre juego de la oferta y la demanda. Las decisiones de ahorro de los individuos, por otro lado, no dependen tanto del tipo de interés como de la renta disponible. Una vez tomada la decisión de ahorrar, acuden al mercado para seleccionar la forma de depósito o la selección de activos financieros. Desde una perspectiva social, y aun presuponiendo la existencia de un mercado competitivo, el tipo de interés presenta además otros sesgos:

Mientras el tipo de interés es el mismo para todas las personas, la TSPT no es homogénea, sino que depende del estrato social de diferentes sectores de la población. La propensión al ahorro de las personas más ricas es superior a la de las más pobres. Al final, la opción por una tasa más alta o más baja adquiere carácter político.

⁴¹ El debate entre las diferentes corrientes de pensamiento económico se encuentra, por ejemplo, en Cantero, *op. cit.*; pp. 105-24.

⁴² Algunos autores, estiman que el tipo de interés de la deuda pública a largo plazo, en un mercado libre de capitales, es un valor aproximado de la TSPT, dado que tiene un rendimiento estable, seguro y sin riesgo.

El mercado refleja sólo comportamientos individuales. Las personas manifiestan diferentes preferencias cuando actúan a título individual que cuando lo hacen en un nivel colectivo. Ocurre a menudo que las personas no pueden expresar sus preferencias de forma colectiva en los mercados.

El mercado refleja las preferencias en cuanto a los bienes y efectos tangibles de los proyectos, pero no hay que olvidar que los bienes y efectos intangibles también tienen un valor. Para "internalizar" esas externalidades, la TSPT debería ser menor que el tipo de interés de mercado, ya que se supone que las externalidades negativas superan a las positivas.

Además, el tipo de interés refleja únicamente las preferencias de las generaciones presentes. Si se tuviese en consideración a las generaciones futuras, la TSPT debía ser más baja para no descontar en exceso los beneficios y costes de los proyectos al cabo, por ejemplo, de 30 años.

Por todo ello, y desde una perspectiva normativa, algunos autores defienden la idea de que la TSPT se debe situar por debajo del tipo de interés del mercado, aunque resulta difícil llegar a una definición más precisa⁴³.

Coste Social de Oportunidad (CSO). La segunda forma de interpretar la tasa de descuento la define como el *coste de oportunidad respecto a la alternativa de inversión que proporciona más rentabilidad*. En otras palabras, se refiere al rendimiento marginal del capital. Se trata de analizar el problema de la preferencia en el tiempo, no desde el lado del consumo y el ahorro, sino desde la inversión y la maximización de la eficiencia. Esta teoría se basa en que los gobiernos necesitan acudir al mercado de capitales para poder realizar las inversiones necesarias para mejorar el bienestar social, de tal modo que si los proyectos públicos no tienen un rendimiento igual o superior al que se alcanza en el sector privado, se está desaprovechando algún beneficio para la comunidad.

El CSO también coincidiría con el tipo de interés de mercado en caso de competencia perfecta. En caso contrario, una buena aproximación del CSO podría ser la rentabilidad interna del proyecto más rentable del sector privado. Esta tasa, sin embargo, recibe una crítica frontal, ya que presume una perspectiva de evaluación meramente financiera o micro, basada en la maximización de la eficiencia y del beneficio privado. No obstante, el ACB puede adoptar un enfoque económico y social, incorporando cuestiones de equidad.

Tasa ecléctica. El enfoque de la tasa ecléctica trata de aprovechar las ventajas de cada uno de los dos enfoques analizados previamente. Para ello, plantea una serie de opciones de acuerdo a la perspectiva de análisis adoptada, tal y como se ha expresado en la tabla 5.

⁴³ En realidad, existen dos grandes corrientes de opinión al respecto. Los que defienden, desde un enfoque positivo, que los individuos se comportan con racionalidad cuando se enfrentan a los problemas del consumo en el tiempo y que se mueven en unos mercados de capitales que emiten señales claras y determinan de forma correcta la TSPT. Otros, en cambio, sostienen que los individuos no actúan con racionalidad porque carecen de información, tanto de expectativas de renta como de su propia vida. Su enfoque es, por tanto, normativo y tiene por objeto la definición de la TSPT que debería usarse, a través de la corrección de los numerosos sesgos que comete el tipo de interés de mercado.

Tabla 5: Tasa ecléctica de descuento

Perspectiva de análisis	Tasa de descuento a utilizar
Enfoque financiero, micro	→ CSO (rentabilidad del proyecto privado más rentable)
Enfoque económico, macro	→ TSPT (inferior al tipo de interés del mercado)
Proyectos públicos que de la inversión)	→ CSO (aplicable a la parte de los recursos desviados
	TSPT (aplicable a la parte de los recursos detraídos del consumo)
	Tasa = θ CSO + (1- θ) TSPT,
	siendo θ propensión marginal a ahorrar

La incorporación del riesgo e incertidumbre

En los casos en que se realiza un estudio de factibilidad (apreciación previa), las proyecciones de ingresos y gastos están sometidas a incertidumbre⁴⁴. Esta no es siempre la misma, tiende a variar de un año a otro e influye de distinta manera a diferentes proyectos. Existen multitud de fuentes de incertidumbre que afectan a la valoración de la rentabilidad de un proyecto, entre las que se encuentran:

- oscilación de los precios en los mercados
- duración del proyecto (existencia de retrasos)
- posibilidad de averías, accidentes, desastres naturales

La incertidumbre acaba influyendo en las decisiones de inversión en proyectos. Naturalmente, entre dos proyectos con igual nivel de rentabilidad será preferible aquél menos incierto. Con el tiempo, se han desarrollado diferentes técnicas para incorporar el riesgo en las valoraciones de costes y beneficios⁴⁵:

Cálculo del valor esperado, consistente en la sustitución de los flujos de ingresos y costes por la esperanza matemática de su distribución de probabilidad (media

⁴⁴ Los manuales de ACB hacen una distinción entre la situación de riesgo, en la que se desconoce el valor de una variable, pero sí la distribución de su probabilidad y la situación de incertidumbre, en la que la distribución de probabilidad no es conocida.

⁴⁵ Para un análisis de la mecánica de funcionamiento de los técnicas de valoración del riesgo ver Arroyo y Pratt (1989), pp. 365-370.

aritmética de todos los resultados posibles, ponderados de acuerdo a la probabilidad de que ocurran).

Coefficiente de certeza equivalente, utilizado para descontar los flujos de ingresos y costes.

Variaciones porcentuales de los ingresos y costes, consistente en incrementar en un porcentaje el coste de los proyectos y disminuir en otro porcentaje los ingresos.

Ajuste de la tasa de descuento, consistente en la adición de una prima de riesgo a la tasa de descuento original.

Simulación estadística y árboles de decisión, métodos consistentes en la visualización de la secuencia de todos los resultados posibles. A diferencia de los técnicas anteriores, no trabaja con un valor único del riesgo, sino que se sirve de distribuciones de probabilidad.

Análisis de sensibilidad, consistente en la prueba sucesiva de hipótesis y escenarios de probabilidad para estimar márgenes de rentabilidad de los proyectos.

El cálculo de la tasa de rentabilidad

En la tabla 6 se han expuesto de forma resumida los principales indicadores de rentabilidad que se suelen utilizar en el ACB. El empleo de cada uno de los indicadores conlleva ventajas e inconvenientes (dependiendo, por ejemplo, de la duración y tamaño de los proyectos), existiendo un alto nivel de complementariedad en su uso⁴⁶.

A la hora de analizar la información ofrecida por la tasa de rentabilidad, el ACB cuenta, principalmente, con tres técnicas de análisis:

Triangulación de diferentes indicadores de rentabilidad. En ocasiones, se suelen estimar varios indicadores de rentabilidad con el objeto de contrastar sus resultados, complementando unos indicadores con otros.

Análisis de sensibilidad. Se basa en un modelo de simulación, basado en la consideración de diferentes hipótesis sobre el proyecto: su duración, tamaño, tasa de descuento o la valoración de costes y beneficios. En los casos de evaluación de proyectos finalizados, resulta de utilidad cuando existen criterios de valoración divergentes, sobre los beneficios, costes o la tasa de descuento a aplicar al proyecto. El resultado del análisis de sensibilidad es la fijación de un intervalo dentro del cual se encuentra la rentabilidad del proyecto. El análisis permite también conocer cuál es el conjunto de valoraciones alternativas permitidas para que el proyecto se encuentre dentro de un determinado umbral de rentabilidad.

Comparación con las tasas de rentabilidad de otros proyectos. Se trata de la herramienta de análisis y reflexión más potente y hacia la que apunta todo el ejer-

⁴⁶ Un resumen de las ventajas e inconvenientes de cada indicador se encuentra en Cantero (1996), 191-201, también en Arroyo y Prat (1989), pp. 319-20, o en Ceña y Romero (1989).

Tabla 6: Indicadores de rentabilidad del ACB

Indicadores que no tienen en cuenta el tiempo

Plazo de amortización

Velocidad de rotación del capital
$$V = \frac{\text{Ingreso anual (pleno funcionamiento)}}{\text{Inversión total}}$$

Relación Capital Producto
$$\alpha = \frac{\text{Inversión total}}{\text{Ingreso anual}}$$

Indicadores que tienen en cuenta el tiempo

Relación Beneficio Coste
$$I/C = \frac{\sum_t J_t (1+i)^{-t}}{\sum_t C_t (1+i)^{-t}}$$

$$\left(\begin{array}{l} i, C, n, t, s, s, y, c, s, t, s, n, u, l, s \\ t, (\dots, n, t, m) \\ t, s, s, u, n, t \end{array} \right)$$

Valor Actual Neto (VAN)
$$VAN = \sum_t \frac{J_t}{(1+i)^t}$$

$$\left(\begin{array}{l} t, n, f, c, n, t, m, l \\ t, s, s, u, n, t \\ t, (\dots, n) t, m \end{array} \right)$$

Tasa Interna de Rentabilidad (TIR)
$$\sum_t \frac{J_t}{(1+i)^t}$$

$$\left(\begin{array}{l} t, n, f, c, n, t, m, l \\ t, s, s, u, n, t \\ t, (\dots, n) t, m \end{array} \right)$$

cicio del ACB. La tasa de rentabilidad estimada de un determinado proyecto adquiere un enorme significado en relación a las tasas de otros proyectos que operan en el mismo sector (o en sectores diferentes).

4.3 Limitaciones y ámbito apropiado de aplicación

En los años 90 el ACB ha sufrido una creciente crítica desde múltiples ópticas. Las organizaciones de base han denunciado la forma en que el método valora la tierra, los bosques, los recursos pesqueros y los medios de vida en los grandes proyectos hidroeléctricos y de infraestructuras viarias. Las delegaciones de los países del Sur presentes en la Comisión Intergubernamental del Cambio Climático han rechazado los análisis coste-beneficio de las alternativas posibles al calentamiento global, negándose a

que el método valore monetariamente de forma diferente la vida humana en los países del Norte y del Sur. Numerosos economistas filósofos, antropólogos, sociólogos han observado, por su parte, que el método no clarifica, sino que más bien entorpece los procesos de evaluación que comprenden valores plurales, que sufre problemas irresolubles respecto a las tasas de descuento y que, en última instancia, se asienta sobre una teoría política controvertida⁴⁷. Por otro lado, la irrupción de las metodologías participativas en el campo del desarrollo (en el nivel de diagnóstico, gestión y evaluación de proyectos) ha supuesto otra importante fuente de revisión crítica del ACB.

En este contexto, conviene realizar una revisión de las fortalezas y debilidades que el ACB presenta en el campo específico de la evaluación proyectos de desarrollo. Por el lado de las fortalezas, el ACB presenta algunas importantes ventajas para los donantes ya que facilita sus decisiones de financiación de proyectos y la unidad homogénea de rentabilidad permite la comparación de proyectos (entre diferentes sectores y en diferentes momentos). Además, ofrece un procedimiento normalizado, dotado con un abanico amplio de técnicas, dependiendo del grado de precisión que se quiera alcanzar.

En lo relativo a las debilidades, hay que mencionar su elevado coste y los importantes problemas técnicos. A pesar de un refinamiento continuo durante los últimos 50 años, el ACB sigue teniendo dificultades para valorar los efectos sociales y ambientales de los proyectos, aspectos que han crecido en importancia en los años 90. Su complejidad técnica, por otro lado, ha restringido su aplicación al ámbito de las evaluaciones externas, a cargo necesariamente de evaluadores con conocimientos de economía con una solvencia y experiencias contrastadas. Estas condiciones han creado el caldo de cultivo de desarrollo de una mística técnica en torno a estos métodos, manejados por economistas que han podido ejercer un control opaco sobre los procesos de evaluación, ajenos del todo a las poblaciones beneficiarias. La complejidad técnica del método impide la posibilidad de que éste puede ser apropiado por los actores locales, cuya participación se limita como mucho a la de meros suministradores pasivos de información. La importancia que atribuyen las políticas de desarrollo de los años 90 a los procesos de participación y fortalecimiento institucional no ha hecho sino ahondar estas deficiencias.

En el recuadro 7 se han resumido las principales fortalezas y debilidades del ACB como metodología de evaluación.

En primer lugar, el elevado coste de la técnica determina que su aplicación sólo tiene sentido en *proyectos de elevado presupuesto*. En los proyectos de presupuesto medio o bajo (la mayoría de los proyectos gestionados por las ONG, por ejemplo) no se justifica su utilización.

⁴⁷ Muchos de estos argumentos se pusieron de relieve en la Conferencia Mundial sobre ACB, celebrada en la Universidad de Yale en octubre de 1999.

Recuadro 7
Fortalezas y debilidades del ACB

FORTALEZAS

Posee un aparato metodológico muy normalizado y estructurado, dotado de un amplio abanico de técnicas.

Genera un indicador único.

Se puede utilizar en planificación para valorar la viabilidad de los proyectos.

Facilita las decisiones financieras de los donantes.

Permite la comparación en el espacio y en el tiempo y entre proyectos de distintos sectores.

Goza de credibilidad entre las organizaciones donantes.

DEBILIDADES

Requiere de elevados conocimientos financieros y económicos para su aplicación.

Coste elevado.

Los costes y beneficios sociales y ambientales son de difícil valoración económica.

La estimación de precios sombra y los métodos de valoración contingente pueden ser arbitrarios.

Dificultad de aplicación en proyectos de desarrollo social.

No contribuye al aprendizaje local.

En definitiva, estas críticas obligan a realizar un esfuerzo de precisión sobre el campo de aplicación del ACB: ¿dónde resulta útil y cuándo pierde la utilidad?

Los problemas de valoración de los beneficios y costes sociales y ambientales aconsejan su aplicación con extrema precaución en los proyectos en los que estos efectos son decisivos. En este sentido, los proyectos productivos (generadores de bienes y servicios orientados al mercado) son los proyectos más apropiados para su utilización, si bien la evaluación de los efectos sociales y ambientales deberá completarse con otras metodologías de evaluación.

Si la finalidad de su aplicación consiste en tomar decisiones sobre la inversión en sucesivas fases de un proyecto de desarrollo se puede considerar una herramienta muy útil, especialmente si se utilizan mecanismos de ayuda reembolsable, pero si se desean extraer conclusiones para otras intervenciones en el futuro debemos insistir en la necesidad de acompañarlo de otras técnicas de valoración de efectos.

4.4. Una experiencia de utilización de herramientas financieras para la evaluación

Para valorar el esfuerzo realizado por diversos agentes de desarrollo por reactivar el sector del cacao en Guinea Ecuatorial en 1998 se realizó un trabajo de evaluación aus-

ficiado conjuntamente por la Comisión Europea y la Cooperación Española. El resumen ejecutivo de dicho informe fue publicado por la Oficina de Planificación y Evaluación de la SECIPI, con el número 1 de su serie "Informes de evaluación" en diciembre de ese año.

El proyecto de revitalización del sector del cacao en Guinea Ecuatorial enfocó su estrategia en el rejuvenecimiento de las plantaciones. Se definió así una intervención con este objetivo específico que sería financiada por ambos donantes (Comisión Europea y Cooperación Española) y el Banco Mundial, y una serie de medidas de apoyo, algunas coyunturales (sostenimiento de precios a los productores), otras estructurales (rehabilitación de pistas rurales, modernización de medios de producción, consolidación de un fondo rotatorio para la compra de insumos). Esta estrategia se basó en el apoyo explícito a las empresas privadas más dinámicas del sector.

Entre las cuestiones que se plantearon en el trabajo de evaluación se incluyó un análisis financiero con el objetivo de establecer algunas conclusiones sobre la eficiencia y la viabilidad del proyecto:

en cuanto a la eficiencia, se emplearon los modelos de flujos de caja utilizados en estudios previos de factibilidad⁴⁸, sustituyendo sus estimaciones por cifras "reales" (valores que han tomado esas variables), obtenidas de una muestra de las liquidaciones realizadas por la principal empresa del sector a los aparceros que trabajaban para ellos. Se asumió que si los modelos ofrecieran *ex - post* valores similares a los que reflejaban *ex - ante*, las conclusiones de esos estudios previos seguirían siendo válidas; por el contrario, si los resultados obtenidos al trabajar con valores reales difiriesen mucho de los estimados inicialmente, la aplicación de las recomendaciones de aquellos estudios habría conducido a soluciones poco eficientes;

para analizar la viabilidad financiera del proyecto se elaboró un modelo a 25 años de un hipotético productor que trabajase una finca de 2.000 hectáreas⁴⁹, considerando como pagos los de inversión en replante y los costes de producción de cacao, y como cobros los procedentes de la venta de cacao merma "a pie de finca." Se trataría de determinar el flujo de caja adicional que para el productor supone la inversión en replante sobre la situación sin proyecto. Desde la campaña 1991-1992 hasta la correspondiente a la evaluación se utilizaron valores "reales" de las variables. Para los ejercicios siguientes se plantearon estimaciones basadas en diversos informes técnicos y en tendencias de datos históricos para muestras de parcelas con y sin proyecto de replante.

Los cálculos realizados parecían demostrar que la rentabilidad del replante soportaría los tipos de interés vigentes en el momento de la evaluación, siempre que los precios

⁴⁸ Los estudios consultados, que analizan la oportunidad de realizar inversiones para el relanzamiento del sector cacao en la isla, fueron llevados a cabo por empresas francesas y por la Ordenación Nacional del Fondo Europeo de Desarrollo.

⁴⁹ Este modelo se diferencia de los que fueron utilizados en los estudios de factibilidad en que contempla los capítulos de cobros y pagos que son relevantes para la muestra de aparceros con y sin proyecto que fue analizada. Se trata, por tanto, de un análisis financiero desde el punto de vista del aparcerero.

internacionales se mantuvieran estables y continuaran las medidas gubernamentales de apoyo al sector (subvención de insumos y fijación de precios del producto). Sin embargo, aunque fuese así, el problema de financiación se trasladaría a las garantías, ya que el derecho de explotación de la tierra de los pequeños propietarios no constituye suficiente aval para las entidades de crédito.

La financiación se transformaría, así, en el factor que limitaría las capacidades de replantación. Si no se solventara este problema, quedaría la posibilidad de acometer una simple rehabilitación mediante roturación y limpieza. En este caso, la restricción que deberían enfrentar los productores sería la escasez de mano de obra.

Posteriormente se intentó determinar si el proyecto de replante había generado rendimientos suficientes para amortizar la inversión realizada. En el análisis se supuso que las 2.000 hectáreas constituían una finca única, considerando como inversiones sólo las de replante. Para las campañas anteriores a la 1997/98 se utilizaron valores "reales" de las variables, y para campañas posteriores se realizaron estimaciones.

Con los datos obtenidos se estableció una situación actual y futura sin proyecto para la estructura de análisis, de la que se dedujo que habría sido necesaria una inversión de 1.525 millones (entre 1993 y 2000) para obtener unos ingresos adicionales de 1.056 millones, con unos costes de producción adicionales de 434 millones de francos CFA. Por lo tanto el proyecto, para los 16 años iniciales de estudio y para un productor privado que hubiese tenido que financiar con fondos propios el replante habría generado un flujo de caja negativo de 900 millones de francos CFA. Obviamente, al productor le hubiese sido más recomendable no efectuar el replante y obtener 3.827 millones de francos CFA en el período de referencia. Sin embargo esta conclusión obliga a unos comentarios:

de no haber realizado el replante el productor se encontraría con que los años siguientes recibiría rendimientos decrecientes debido a la edad de los árboles. Así, si el análisis se realiza a 25 años, el replante le habría supuesto un flujo de caja adicional sin actualizar positivo, suponiendo constante el saldo de la campaña 2006 - 2007 para los años posteriores;

la actualización de los flujos a 25 años genera una tasa interna de retorno muy próxima al 4,5%, lo que indica que habría sido interesante la inversión en el replante si se hubiese podido encontrar un crédito a este tipo de interés;

si además el productor hubiese tenido que financiar las plantas, la amortización del vivero, el arreglo y mantenimiento de pistas rurales y la diversificación, y el Estado no hubiese apoyado el sector mediante subvenciones y fijación de precios mínimos (y reduciendo las tasas de exportación) la viabilidad financiera del replante quedaría en entredicho.

En definitiva, desde un punto de vista financiero, el proyecto de replante parecía consistir en una inversión con escasa rentabilidad en las condiciones de precios internacionales existentes y sólo resultaba positiva al obtener la financiación mediante donación. La financiación mediante crédito obligaría a manejar tipos de interés nominales próximos a los de los mercados europeos, que no se encontraban en Guinea Ecuatorial en el periodo de referencia.

Sobre estos aspectos también se concluía que sin duda la oportunidad del proyecto se justificaba desde un punto de vista económico, al haber contribuido a salvar un sector de vital importancia social, manteniendo el empleo existente y generando nuevos puestos de trabajo en un contexto de escasas alternativas para la mayoría de la población.

El análisis realizado se puede considerar un punto de comienzo para la aplicación del análisis coste – beneficio en la evaluación de un proyecto de cooperación para el desarrollo de la Cooperación Española. Desde este punto quedaría por realizar la mayor parte del trabajo:

Enfocar el estudio desde una perspectiva de la economía en su conjunto. En el caso que nos ocupa esta tarea no representaría una complicación técnica excesiva: se trata de la economía de una isla de reducidas dimensiones y con escasa población, que gira alrededor de dos productos principales (cacao y petróleo) destinados a la exportación, mientras la mayor parte de la producción restante se utiliza en auto - consumo. La principal fuente de trabajo en la isla, con enorme diferencia, es el cultivo del cacao. El sector industrial es prácticamente inexistente y los servicios tienen un alcance muy limitado. En general la economía se caracteriza por cierto control del Estado de las actividades y la movilidad de recursos humanos y financieros es bastante limitada.

Identificar costes y beneficios "no financieros" del replante. Nuevamente, en este caso, no representaría una dificultad insalvable. Aunque la importancia de este producto en la economía de la isla es alta y pese a que los efectos de arrastre que provoca su explotación sobre clientes, proveedores y otros sectores de la economía son relevantes, el replante no parece generar un número elevado de externalidades negativas, más allá de alguna leve consideración medioambiental. Sin embargo, es posible que los analistas se enfrentasen a problemas derivados de la falta de información y de lagunas en la contabilidad nacional, teniendo que acudir a estimaciones de organismos internacionales.

La valoración de esos costes y beneficios desde el punto de vista de la economía en su conjunto resultaría una tarea más complicada. Si bien la gestión del ciclo de la intervención que nos ocupa ha contado con mecanismos más que suficientes para la recopilación de datos útiles para el análisis financiero, será más complejo contar con información válida para la realización de análisis económico. Podría resultar positivo acudir a organismos internacionales que se sabe que han realizado algunos esfuerzos en este sentido (FAO, PNUD), ya que probablemente no se den las condiciones de competencia de mercado y movilidad de recursos que facilitan la aproximación entre precios de mercado y costes de oportunidad. Adicionalmente, habrá que considerar la existencia de una serie de "imperfecciones" del mercado que afectan específicamente a este sector: precios subvencionados y reglamentaciones sobre importaciones, sobre todo.

Las corrientes así determinadas de costes y beneficios deberán ser "homogeneizadas" mediante el *empleo de una tasa de descuento*. Para la elección de esta tasa se podría acudir a estudios ya realizados por organismos internacionales.

El análisis de este caso y de otras intervenciones financiadas por España permite extraer una serie de conclusiones generales sobre la posibilidad de aplicar las herramientas de análisis financiero en la evaluación.

En general, la evaluación financiera de proyectos de la Cooperación Española será, a corto y medio plazo, una herramienta de escasa utilidad, a menos que se realicen sistemáticamente análisis financiero en los estudios de factibilidad previos a la ejecución y que se incorporen sistemas de información para el seguimiento que permitan la obtención de datos útiles a estos efectos. El proyecto de apoyo al sector cacao en Guinea Ecuatorial fue diseñado con la idea de que posteriormente se llevaría a cabo un análisis financiero, de donde se obtendrían unos indicadores de rentabilidad. Además, durante la ejecución se generó conscientemente información para poder realizar esta labor, de modo que el estudio no supuso mayores consumos de recursos financieros y demanda de técnicos altamente especializados para su ejecución.

Si esta experiencia se difunde, sería necesario sistematizar la información obtenida para determinar el volumen, alcance, características sectoriales y procedimientos de gestión de los proyectos donde la aplicación de este procedimiento haya sido posible y eficaz. Por ejemplo, el proyecto de revitalización del sector cacao en Guinea Ecuatorial tiene unas características muy precisas en cuanto a sector de actividad (agricultura con destino a la exportación), mecanismos de gestión (apoyo al sector privado), mecanismos de financiación (ayuda no reembolsable en ejecución directa —subcontratada a entidad privada— de proyectos por parte española y utilización del mecanismo Stabex por parte de la Comisión Europea), destino de los fondos (inversiones en bienes "tangibles" y subvención de precios de insumos y de mano de obra), etc., que configuran una intervención que se presta a la realización de este análisis sin la necesidad de asumir hipótesis excesivamente restrictivas.

A partir de aquí, los siguientes pasos hacia la aplicación de herramientas de análisis económico y social son más complicados. En el caso del sector cacao en Guinea Ecuatorial, y debido a las peculiaridades del contexto que se ha descrito, sería posible llegar a realizar ese tipo de estudios sin grandes complicaciones, aunque siempre se demandarían mayores recursos financieros y temporales para su ejecución y requeriría técnicos muy especializados. Para gran parte de las intervenciones que ha llevado y lleva a cabo la Cooperación Española, la aplicación del análisis coste - beneficio en la evaluación presumiblemente no será posible ni útil debido a que la necesidad de información y de rigor en los diseños previos, a la elevada demanda de recursos financieros, a la necesidad de técnicos especializados y a las características de contexto que serían necesarias (segmentación económico - territorial, efectos delimitados, inversión suficiente en relación con el volumen de recursos del área de estudio para poder identificar esos efectos, información "externa" suficiente, ...).

4.5. Bibliografía

- ALVIRA, Francisco: *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, Madrid, 1995.
- ARROYO, Antonio y M. Prat: *Dirección Financiera*, ICAI, Madrid, 1989.
- AUSAID: *Comercial benefits from development cooperation with Indonesia*, Australian Agency for International Development, Canberra, 1995.
- AUSAID: *A review of the effectiveness of the Development Import Finance Facility*, Australian Agency for International Development, Canberra, 1996.
- AZQUETA, Diego: *Valoración económica de la calidad ambiental*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1994.
- AZQUETA, Diego y A. Ferreiro: *Análisis económico y gestión de recursos naturales*, Alianza, Madrid, 1994
- CAMPEN J.T.: *Benefit, cost and beyond. The Political economy of BCA*. Ballinger Publish Company, Cambridge, 1989.
- CANTERO, Pedro: *El ACB en el sector agrario: especial aplicación a una transformación en regadío de Andalucía*, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla, 1996.
- CEÑA, Felisa y Carlos Romero: *Evaluación económica y financiera de inversiones agrarias*, Banco de Crédito Agrícola, 2ª edición actualizada. Madrid, 1989.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco: *Evaluación de proyectos sociales*, Siglo XXI, Madrid (primera edición de 1992, México), 1993.
- FABRE, Pierre: *Manual of Financial and Economic Analysis of Development Projects*, Comisión Europea, Bruselas, 1997
- FAO - SIDA: *Análisis económico de proyectos forestales*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1982
- FAO: *Pautas para la preparación de proyectos de inversión agrícola*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1985.
- GITTINGER, J. P.: *Análisis Económico de Proyectos Agrícolas*. Editorial Tecnos, Serie Banco Mundial, Madrid, 1973
- LITTLE I. M. D. y J. A. Mirrlees: *Análisis Empresarial de Proyectos Industriales en Países en Desarrollo*, CEMLA, México, 1972.
- LONDERO, Elio: *Beneficios y beneficiarios. Una introducción a la estimación de los efectos distributivos en el análisis coste beneficio (segunda edición)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1998.
- ONUDI: *Manual para la evaluación de proyectos industriales*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Nueva York, 1982.
- ONUDI (preparado por DASGUPTA, MARGLIN y SEN): *Pautas para la elaboración de proyectos*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Nueva York, 1972.
- PASQUAL, Joan: *La evaluación de políticas y proyectos. Criterios de valoración económicos y sociales*, Icaria - Antrazyt - Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1999.
- ROMERO, Carlos: *Normas prácticas para la evaluación financiera de proyectos de inversión en el sector agrario*, Banco de Crédito Agrícola; Madrid, 1988.
- SAPAG, N. y R. Sapag: *Fundamentos de preparación y evaluación de proyectos*, McGraw - Hill Latinoamericana, Bogotá, 1987.
- SQUIRE, L. y H. G. Van der Tack: *Análisis económico de Proyectos*, Banco Internacional de Desarrollo y Fomento del Banco Mundial (BIDRF), Editorial Tecnos, Madrid, 1987.

5. LA PREPARACIÓN DEL INFORME Y LA RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El informe de evaluación es el principal producto de los trabajos realizados por el equipo. Como tal, una gran parte de los esfuerzos se dedica a la preparación de este documento, que responde en general a un formato acordado a partir de los términos de referencia y de las reuniones para la formulación del plan de trabajo.

En el sistema de evaluación de la Cooperación Española los informes que se solicitan son de tres tipos: un documento final, un resumen ejecutivo y la ficha para la base de datos del CAD. El informe final suele tener entre 80 y 100 páginas de extensión, a un espacio, excluidos anexos. Los informes ejecutivos, que son publicados en la serie Informes de Evaluación, tienen una extensión aproximada de 50 páginas e incluyen las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño de la intervención⁵⁰. El formato para las fichas requeridas por el CAD es presentado en el anexo I.

En la Metodología se establecían algunos parámetros generales para la redacción de los informes, referidos al estilo y a los procedimientos de trabajo, que son reproducidos en el recuadro 8.

Los informes, sin embargo, son solamente uno de los canales para la transmisión de los resultados de la evaluación. Si el criterio de utilidad es prioritario, la retroalimentación de las conclusiones y las enseñanzas debe constituir una preocupación constante de los gestores y del equipo de evaluación. En tal sentido, es importante destacar que, desde la perspectiva de la Cooperación Española, el trabajo de los evaluadores no termina con la entrega del informe final, sino que puede prolongarse de acuerdo con las necesidades de quienes gestionan las actividades.

Algunos de los canales de retroalimentación posible son presentados en la tabla 7, distinguiendo aquéllos que son de responsabilidad de la administración de los que dependen del propio equipo de evaluación.

La presentación de la información de una manera clara y sencilla y por los medios que la administración y el equipo de evaluación consideren más conveniente es uno de los aspectos de más relevancia de todo el proceso. Su importancia crece en relación directa con la necesidad de utilizar la evaluación como una herramienta de aprendizaje para la gestión.

Algunas recomendaciones generales en este sentido son las siguientes:

- Centrar las conclusiones en las cuestiones negativas que pueden ser mejoradas gracias a la evaluación, destacando los aspectos positivos en el caso de que estos sean interesantes como elementos reproducibles en otros contextos o proyectos, o cuando se sugiera explícitamente su continuación. Las evaluaciones "triumfalistas" pierden credibilidad, mientras que las "pesimistas" son en general mal recibidas por sus

⁵⁰ Estas tablas se pueden consultar en las páginas 158 a 161 de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.

Recuadro 8
**Estilo y procedimiento de trabajo para la
 preparación de informes**

ESTILO	PROCEDIMIENTO DE TRABAJO
<ul style="list-style-type: none"> - Evitar la utilización de un lenguaje excesivamente técnico en el cuerpo principal del informe (limitarlo a los anexos, si es posible). En el caso de ser necesario, explicar los términos de forma precisa y sencilla (en el texto o en notas a pie de página). - No utilizar párrafos excesivamente largos y engorrosos, así como palabras y conceptos ambiguos o vagos. En este último caso, precisar convenientemente el significado que se les asigna. - No abundar en críticas poco constructivas o centradas en nombres concretos. Recordar que lo que se evalúa son las intervenciones y no las personas. - Asegurarse de que todas las siglas y acrónimos estén desarrollados la primera vez que aparecen en el texto, y que las referencias a instrumentos o mecanismos propios de la Cooperación Española puedan ser comprendidas por cualquier lector. - Las notas deben ser incluidas al pie de cada página y numeradas correlativamente desde el primer capítulo. Su contenido debe servir para ampliar un concepto desarrollado en el texto o para ejemplificar un comentario realizado (por ejemplo, con citas textuales de entrevistas), pero no para introducir ideas nuevas. - Es posible incluir en el texto los gráficos y tablas necesarios para el desarrollo de la argumentación. Si no son imprescindibles, es conveniente que formen parte de los anexos técnicos. Aquellos que sean incluidos deben estar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Con anterioridad al diseño del índice del informe será importante la realización de tareas tendentes a la identificación de documentación existente sobre la intervención o intervenciones que se pretende evaluar. La cantidad y calidad de la documentación existente condicionará la profundidad de la evaluación y, por tanto, el alcance del informe. 2. La redacción del informe puede comenzar en las primeras fases de ejecución de la evaluación, sobre un índice previamente discutido con los contratantes durante la preparación del plan de trabajo. De este modo podrían quedar acotadas las exigencias del cliente sobre su alcance. 3. En la misma línea, puede ser recomendable consensuar los modelos de cuestionarios y guiones de entrevistas, documentos base de los contactos con informadores, gestores y usuarios. De esta manera se podrá evitar la utilización de encuestas cuya cumplimentación resulte muy improbable. 4. Puede ser pertinente contar, de forma preliminar a la realización de encuestas, con los diseños de soportes informatizados para el tratamiento de la información. Obviamente no se trata de adecuar los cuestionarios a las exigencias de las aplicaciones de tratamiento de datos, sino de limitar las consultas a niveles "manejables" de información, fácilmente abordables en informes como los comentados. 5. Se recomienda la presentación de informes "borrador" durante la ejecución de

Recuadro 8 (Continuación)

ESTILO	PROCEDIMIENTO DE TRABAJO
<p>insertados en su lugar correspondiente y ser referidos en el informe. Su numeración será correlativa, y todos tienen que poseer un título descriptivo. Es recomendable evitar la repetición en el texto de las conclusiones que se obtienen directamente de la observación de las figuras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las recomendaciones constituyen un documento distinto al informe principal, por lo que en su redacción deben evitarse las referencias a éste. Recíprocamente, en el texto del informe no se señalará la existencia de recomendaciones. Todo aquello que surja como conclusión será incluido en el capítulo de enseñanzas obtenidas. - La utilización de bibliografía adicional a los documentos generados por la intervención es válida y, en muchos casos, imprescindible. En las referencias bibliográficas deben incluirse los datos completos de la obra de referencia (nombres completos de los autores, fecha de edición, título y subtítulo, editorial o revista, volumen, tomo o número, si corresponde, ciudad de edición y páginas). 	<p>la evaluación. En este sentido, será importante que las conclusiones que se van alcanzando sean discutidas con los implicados en la intervención analizada (desde beneficiarios del proyecto hasta la persona de contacto "facilitadora" de la información en la agencia donante, pasando por contrapartes y gestores).</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Para que la sugerencia anterior pueda tener una aplicación operativa es recomendable que los primeros borradores de informe se redacten en el país receptor, superando, en cierta medida, el esquema tradicional de recopilación de información sobre el terreno y trabajo de gabinete para la redacción en el país de origen. Los participantes en una intervención suelen facilitar opiniones sobre la forma de presentar las conclusiones, ya que disponen de más información que la que proporcionan en la fase de recopilación de datos. 7. Lo anterior no debe ir en detrimento de la opinión del equipo evaluador. 8. Es imprescindible incluir una recomendación sobre la necesidad habitual de trabajar en equipo, no sólo en lo que se refiere a los consultores externos, sino en cuanto a la participación de responsables y gestores de la cooperación. Se sugiere que, en el caso de que aparezcan discrepancias sobre las conclusiones entre los diversos agentes que accedan a los borradores del texto, en el informe final se reflejen dichas opiniones divergentes y su justificación.

Fuente: Metodología de evaluación de la Cooperación Española, páginas 259 a 261.

Tabla 7: Canales de retroalimentación de la evaluación	
Administración	Equipo de evaluación
Publicación de informes	← Preparación de informes en los formatos solicitados
Difusión de informes entre posibles interesados	
Difusión de informes en Internet	
Convocatoria de seminarios o reuniones internas sobre la evaluación →	Participación en seminarios o reuniones internas a pedido de la administración
Reuniones informales con interesados en la evaluación durante el trabajo de campo	
Reuniones informales con interesados en la evaluación durante la fase de preparación del informe	
Reuniones informales con interesados en la evaluación con posterioridad a la entrega del informe final	
Comunicaciones informales (correos electrónicos, conversaciones telefónicas, etc.) con interesados en la evaluación.	Comunicaciones informales (correos electrónicos, conversaciones telefónicas, etc.) con interesados en la evaluación.

futuros usuarios, por lo que es preciso encontrar un justo medio en el tono y en las recomendaciones.

- Introducir las críticas de una manera positiva, destacando el potencial de mejora y las soluciones constructivas propuestas; la crítica destructiva no solamente aporta poco al trabajo, sino que además predispone mal a una audiencia que seguramente adoptará una actitud hostil hacia la exposición. En ningún caso se debe plantear una situación negativa sin añadir una propuesta concreta para superarla.
- Utilizar un lenguaje adecuado para el receptor de la información, sin menospreciar su capacidad de comprensión de la situación que se expone pero evitando provocar aburrimiento o hastío con jergas técnicas.
- Dirigir las recomendaciones hacia una instancia de gestión concreta, con el fin de señalar un camino posible para su aplicación y asignar responsabilidades.
- Emplear recursos gráficos y diseños llamativos para destacar los puntos más importantes de una presentación.

Finalmente, en todas las comunicaciones que se establezcan entre el equipo de eva-

luación y los usuarios de la misma, habrá que destacar la diferencia entre conclusiones y lecciones aprendidas, por un lado, y las recomendaciones que se realizan, por el otro. Las primeras se refieren a las constataciones demostrables que surgen del análisis de los datos en lo que se refiere a los efectos y resultados de la intervención sobre la población afectada y a las enseñanzas que se extraigan sobre los procedimientos aplicados por la acción, que pueden servir para su mejora en el futuro o como lección para otras intervenciones.

Las recomendaciones, por su parte, constituyen un documento singular. Estarán relacionadas con procedimientos administrativos, prácticas operativas, modalidades de ejecución o de gestión y todas aquellas características de la Cooperación Española que afecten significativamente el desarrollo de las actividades y el alcance de los objetivos de una intervención.

Es necesario que las sugerencias que se realicen estén referidas a la situación existente en el momento en que se redacta el informe y no a la coyuntura vigente en el momento de ejecutar la intervención. La finalidad de esta sección consiste en servir como insumo de la toma de decisiones. Es conveniente que las recomendaciones sean numeradas de forma consecutiva, que se dirijan a una instancia específica y que se incluya una apreciación temporal sobre el momento de su implantación.

PARTE II
Evaluación de Instrumentos
de Cooperación

Evaluación de Instrumentos de Cooperación

Esta segunda parte del libro tiene la finalidad de presentar algunas características específicas de la evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo. Los primeros tres capítulos (6, 7 y 8) se dedican a tres de los principales instrumentos de la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Concretamente, se aportan comentarios acerca de la valoración de la ayuda de emergencia, los programas de microcréditos y los proyectos financiados con el Fondo de Ayuda al Desarrollo. El propósito es presentar consideraciones generales e indicaciones para facilitar su evaluación, considerando la experiencia internacional y las características específicas que estos instrumentos asumen en la Cooperación Española.

6. LA EVALUACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

La evaluación de la ayuda en situaciones de emergencia posee una serie de características peculiares que hacen que su ejecución requiera habilidades especiales y que se consideren componentes específicos. Las primeras se refieren a la realización de este trabajo en la práctica. Los segundos están relacionados con las preguntas que la evaluación debe responder.

Sin embargo, en todos los casos habrá que considerar previamente de qué tipo de ayuda se está hablando. De manera particular, es relevante establecer una distinción entre la ayuda de urgencia, que se entrega inmediatamente después de una catástrofe natural o provocada por el hombre, y la ayuda de emergencia sostenida, es decir la provisión continuada de bienes y servicios que se prolonga en el tiempo. En el primer caso la evaluación debe considerar las circunstancias especiales en que se entrega la ayuda y la existencia de un gran número de factores externos a la propia acción que intervienen como límite a su eficacia y eficiencia. En el segundo, el tratamiento de la evaluación puede aproximarse más al de un proyecto, introduciendo incluso, aunque de una manera poco rigurosa, el criterio de viabilidad.

6.1. Cuestiones prácticas

En la situación de catástrofe es posible detectar varias características relevantes que pueden influir sobre el ejercicio de evaluación, que se refieren tanto a la planificación de las actividades a desarrollar cuanto al contexto en el que éstas son llevadas a cabo.

Con respecto a la planificación de las actividades:

- La relación entre objetivos de corto y largo plazo es compleja. Muchas veces la urgencia determina que se olviden los segundos en detrimento de los primeros, ya que esto puede significar salvar vidas en el momento de entrega de la ayuda, aunque se provoquen perjuicios más adelante. Es necesario valorar, entonces, la relación de suma cero que puede producirse entre eficacia e impacto.
- Las condiciones y la situación cambian rápidamente, lo que suele tener como consecuencia que una eventual reorientación de actividades sobre la marcha no sea registrada.
- Es preciso actuar en coordinación con un gran número y variedad de organizaciones humanitarias presentes en el terreno.
- Todas estas situaciones pueden provocar la pérdida de documentación importante para la evaluación.

Con respecto al contexto:

- Existen serios problemas de comunicación y acceso.
- Existe una gran movilidad de la población beneficiaria.
- El trabajo puede ser realizado en zonas cuya soberanía se encuentra en disputa, sobre todo en el caso de emergencias provocadas por conflictos armados o situaciones de guerra civil.

En síntesis, la evaluación deberá enfrentarse casi con seguridad a una situación en la que la información existente es escasa, donde puede ser difícil encontrar grupos de personas que hayan estado involucrados en la operación desde el principio, y en las que existen restricciones físicas, temporales y hasta políticas para la realización del trabajo.

Así, las habilidades del equipo de evaluación deben incluir la capacidad para obtener conclusiones rápidas de una información escasa para formular las recomendaciones de ejecución inmediata, teniendo en consideración que los errores, en estos casos, pueden tener consecuencias muy graves. En cualquier caso, y como ya se ha señalado, habrá que diferenciar con claridad si se trata de una operación de urgencia o de ayuda humanitaria sostenida. En este último caso serán más relevantes algunos de los aspectos de la eficiencia (y será necesario considerar la posibilidad de realizar un análisis coste - efectividad) y el impacto.

Para las conclusiones que no se refieren a la propia operación sino al trabajo futuro de la Cooperación Española se puede contar con un tiempo adicional de trabajo de gabinete. Esto plantea una diferencia fundamental entre la evaluación intermedia, con propósitos formativos, y la evaluación final, con intención sumativa. En este último caso los usuarios serán los propios gestores de la ayuda, y la intención será no repetir errores y consolidar "buenas prácticas" de intervención.

Es conveniente, por todas estas causas, dar prioridad a herramientas sencillas para la recopilación y el análisis de la información, como las entrevistas semiestructuradas, los sondeos informales o algunas de las técnicas participativas que se señalaban en el capítulo 2 de este libro, realizando en la medida de lo posible una mínima triangulación con las fuentes de información. En esta situación más que en ninguna otra la rapidez para encontrar las respuestas es más relevante que la validez estadística de las mismas. De cualquier manera es imprescindible dejar constancia de la calidad y cantidad de información utilizada, así como de las fuentes principales, primarias y secundarias de la que proviene.

Los criterios de evaluación serán tratados con detalle en la sección siguiente, aunque es posible anticipar que en estas situaciones se pondrá énfasis en la pertinencia, la eficacia y la eficiencia. También resultará imprescindible estudiar el impacto, entendido como la estimación de posibles efectos de largo plazo, previstos o no, sobre la población beneficiaria o sobre otros colectivos de personas, sobre todo en el caso de operaciones de ayuda de emergencia sostenida (prolongada en el tiempo).

6.2. Componentes de la evaluación de la ayuda

La existencia de circunstancias especiales para la cooperación en situaciones de emergencia no significa que la evaluación sea innecesaria. Pese a las dificultades inherentes al trabajo en el terreno que implica el contexto contemporáneo o posterior a una catástrofe, la valoración de los distintos componentes puede ser de extraordinaria utilidad para la propia operación o para otras en el futuro. Es precisamente el clima de inestabilidad y precariedad que acompaña el trabajo humanitario lo que justifica la necesidad de recopilar y analizar sistemáticamente la información acerca de lo realizado.

Nuevamente es preciso advertir acerca de la flexibilidad que debe tener toda evaluación en la definición de las preguntas a responder. Aun así, es posible establecer algunas

pautas básicas e ideas esenciales acerca de aquello que es posible observar, y cómo hacerlo. La construcción de indicadores y las herramientas para la recopilación y el análisis de la información son similares a los de cualquier evaluación, y han sido tratados anteriormente.

La tabla 8 los criterios que serán analizados en este capítulo:

6.2.1. Pertinencia

La pertinencia de la ayuda de emergencia debe ser medida en términos, sobre todo, de la adecuación de la distribución a las necesidades locales básicas, considerando la situación derivada de la catástrofe, la necesaria coordinación con la política oficial en la zona y con otras organizaciones humanitarias y la adecuación a los principios asumidos por el sistema internacional.

Tabla 8: Criterios de evaluación de la ayuda de emergencia

CRITERIO	SUBCRITERIO	
Pertinencia con respecto a las necesidades locales	Identificación	Idoneidad
	Coherencia	Coordinación
	Indiscriminación Participación Responsabilidad	Respeto Transparencia
Eficacia	Cobertura Eficacia Mediata Supuestos	Eficacia Inmediata Espacio Humanitario
Eficiencia	Eficiencia Alternativas Presupuestos	Efectividad Temporalidad
Logística	Compras Distribución	Almacenamiento Transporte
Impacto	Efectos socioeconómicos Sobre las políticas públicas	Efectos institucionales Efectos ambientales

En el caso de la pertinencia con respecto a las necesidades locales, será necesario revisar cuestiones como la identificación de la población beneficiaria y la idoneidad de la ayuda entregada.

*Identificación*⁵¹

El principio básico en identificación y recuento en emergencias es el de asegurar que todas las personas reciben la asistencia adecuada para tener una vida digna. En este ejercicio hay que tener en cuenta las siguientes recomendaciones generales:

- recopilación continua de información;
- definiciones consistentes y claras (la unidad escogida como "cabeza de familia" puede significar un sesgo o el establecimiento de una prioridad del programa);
- precisión (el nivel de exigencia en este punto dependerá del tipo de asistencia - alimentos, infraestructura básica-). En operaciones de emergencia debe ser un objetivo prioritario establecer mecanismos para la mejora continua en la precisión de los datos;
- respeto a la seguridad, el bienestar y la dignidad humana;
- comunicación y transparencia (con los beneficiarios, autoridades locales, etc.).

Existen dos razones principales para llevar el recuento e identificación de beneficiarios: i) el derecho a asistencia material; y ii) la identidad legal y la protección. Los responsables de ejecución de este ejercicio y sus usuarios suelen ser los miembros de las organizaciones humanitarias. Sin embargo, en cada circunstancia será necesario considerar todo el contexto, incluyendo la política oficial local, las necesidades y las capacidades existentes en la comunidad para determinar la existencia de posibilidades alternativas a la herramienta más habitual: el censo.

La distribución de ayuda suele ser una de las razones principales para establecer censos. En primer lugar, se pretende determinar el número de beneficiarios del programa (partiendo de la presunción de que las cifras proporcionadas por los interesados o las autoridades son inexactas). En segundo lugar, el censo es un paso necesario para planificar y organizar mejor la distribución. Sin embargo, existen experiencias donde el censo ha sido sustituido por estimaciones y otras formas más flexibles de recuento que han asegurado una distribución igualmente correcta. El censo de la población beneficiaria no asegura que la distribución sea eficaz y permita cubrir todas las necesidades, ni previene de la posibilidad que los errores y la falta de recursos o de profesionalismo dejen fuera del proceso de distribución a personas que tienen derecho a ello. Tampoco asegura que se puedan utilizar recursos para identificar otros métodos de distribución, ni que se puedan adaptar nuestros recursos al aumento o reducción drástica del número de beneficiarios o para garantizar que los grupos más vulnerables no sufran innecesariamente.

⁵¹ Esta sección está basada en la obra de John TELFORD (1997): *Counting and identification of beneficiary populations in emergency operations: registration and its alternatives*; Good Practice Review nº 5; RRN; Overseas Development Institute; Londres.

Con el establecimiento del censo como condición previa para la distribución, suponemos que los censados obtendrán los elementos que necesitan a tiempo. Esto muchas veces resulta ser falso y termina premiando la exageración en las estimaciones y la falta de honestidad.

Teniendo en cuenta que todo ejercicio de recuento y descripción de beneficiarios es potencialmente una cuestión política y que no necesariamente garantiza una distribución justa, la mejor solución podría ser plantear abiertamente dicho ejercicio a la población beneficiaria y buscar respuestas conjuntamente.

En síntesis, el censo puede convertirse, si no se utiliza adecuadamente, en un método pobre para el recuento e identificación para la distribución por las siguientes razones:

- una cobertura inadecuada de la población - objetivo que puede llevar a una distribución injusta;
- si el registro es un ejercicio de una sola vez, las "bajas" o las "altas" no podrán ser contabilizadas, con lo que la información obtenida pierde su valor;
- el censo no dice nada sobre la equidad y justicia de la distribución.

Con respecto a la protección, el registro es muy recomendable cuando su objetivo es fortalecer o asegurar el estatus legal de la población afectada por una catástrofe y, por lo tanto, mejorar las condiciones de seguridad en las que viven.

Para valorar la calidad de un censo es preciso considerar las condiciones bajo las cuales fue desarrollado ese ejercicio, especialmente las cuestiones políticas. En muchos casos la presión por censar ha llevado a un desequilibrio entre análisis cuantitativo y cualitativo y a la exacerbación de malas relaciones ya existentes con o dentro de la comunidad beneficiaria. Así, será necesario observar si se han seguido los lineamientos generales que se plantean en la tabla 9.

En la evaluación también habrá que revisar si se han seguido los pasos lógicos para la realización de un censo.

1. Una vez tomada la decisión de levantar un censo: preguntarse por el objetivo, la información existente, los métodos, las capacidades, los recursos necesarios, los involucrados.
2. Planificar el censo: objetivo, cobertura, contenido, criterios, términos, la continuidad. Sobre la ejecución: tiempo, fases, acceso, técnicas complementarias, sistemas de verificación, riesgos;
3. Establecer los recursos existentes y necesarios para la recogida de información: condiciones de seguridad, geográficas, ambiente político, recursos humanos, materiales y financieros.
4. Planear servicios físicos y básicos: mapeo de población, puntos de censo, instalaciones.
5. Identificar y preparar al personal y participantes: funciones, equipos, formación.
6. Diseñar los formularios: definir la información concreta: preparar a la población censada, el mensaje y formato de la campaña.
7. Ajustar el método de acuerdo con los estándares de dignidad humana;

Tabla 9: Preguntas clave para evaluar la calidad de un censo

Antes del censo	<p>¿Se han tenido en cuenta las condiciones, recursos, tiempo, actitud de las autoridades locales?</p> <p>¿Se ha decidido censar pese a existir alguna de las siguientes condiciones?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caos y desorganización. - Falta de claridad en la información que se quiere obtener, sobre quiénes y dónde. - Inexistencia de personal preparado. - Problemas de acceso al grupo o del grupo a los centros de censo. - Falta de medios. - Problemas de actitud, comunicación y comprensión entre expatriados y locales. - Amenaza de intereses creados muy fuertes. - La comunidad beneficiaria puede llevar su propio programa y conoce a los potenciales beneficiarios.
Durante el censo:	<p>¿Se ha cometido alguno de estos fallos?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imprecisión por falta de claridad en la definición del grupo; grupo disperso o mezclado con otros grupos; desinformación; cuestiones conflictivas o de seguridad, falta de preparación; falta de apoyo de actores clave; error o negligencia; cambios demográficos naturales; falta de comunicación o desconfianza; - Problemas técnicos en la recopilación o el análisis de los datos. - Pobre cobertura debido a la falta de objetivos claros, falta de preparación o experiencia del personal; - Mal cálculo de costes. <p>¿Se han empleado algunas de estas técnicas de aproximación cuantitativas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimaciones de comunidad (útiles sobre todo al inicio de la emergencia). - Estimación a partir de recuento visual de viviendas. - Proyección de menores de cinco años (15 a 20% población. Media de 110 cm altura). - Seguimiento de flujos. - Cotejo con otras fuentes de datos existentes. - Fotografía aérea. - Registro por ordenador. <p>¿Se ha realizado un ejercicio de determinación del perfil social, cultural, económico y político de la población beneficiaria?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación basada en la comunidad: por los líderes; por recopiladores de información de los servicios sociales; estudios de los comités de poblado. - Técnicas de investigación rápida. - Encuestas familiares.

Recuadro 9 El censo casi perfecto

Antes del censo:

OBJETIVO: Los responsables del censo tienen claro el objetivo de este ejercicio (ej. listado de personas con derecho a recibir asistencia...) y de sus limitaciones (ej. no llegar a censar a toda la población necesitada; no se asegura que la distribución sea justa per se...)

CONTEXTO: Los responsables del censo han tenido en cuenta las condiciones políticas, de desorganización o caos, de miedo entre las víctimas a ser o no "registradas", de acceso a los futuros censados (situación de seguridad para el movimiento de las personas, censados o censadores).

RECURSOS: Se han tenido en consideración la información ya existente, los medios disponibles, el tiempo, el personal capacitado.

INVOLUCRADOS: Se ha consultado con la comunidad sobre la pertinencia de este ejercicio, confirmando su buena disposición para participar en este ejercicio que se considera comúnmente útil. Las autoridades locales también están de acuerdo en colaborar o al menos asegurar que no se entorpecerá la labor. También se ha coordinado con otras organizaciones humanitarias para asegurarse que no se duplican esfuerzos.

Preparación del censo:

PLANIFICACIÓN: Los responsables ya tienen la decisión consensuada sobre el objetivo del censo, la cobertura, los criterios para censar, el tiempo necesario y las fases del proceso. Además se ha previsto una forma de actualización del censo, y se han discutido los métodos de verificación alternativos y los riesgos.

RECURSOS: Se han establecido los recursos existentes, y los necesarios para la recogida de información (condiciones de seguridad, geográficas, climáticas, de ambiente político, los recursos humanos y materiales).

LOGÍSTICA: Han planeado los servicios físicos que se van a utilizar como el mapeo de la población, los puntos de censo y las instalaciones.

CAPACITACIÓN: Los responsables han identificado y preparado al personal que va a participar en el censo, definiendo sus funciones, los equipos, las instrucciones para cumplimentar los cuestionarios.

DISEÑO DEL CUESTIONARIO/TARJETA: Las cuestiones responden a los objetivos antes fijados. Los términos empleados son claros y entendidos por la comunidad, sin chocar con cuestiones culturales, religiosas.

CAMPAÑA DE INFORMACIÓN: La población ha sido correctamente informada y con suficiente antelación sobre el fin de este ejercicio, los requisitos, los pasos a seguir, el lugar y tiempo.

Recuadro 9 (Continuación)

AJUSTE: Se ha revisado el plan elaborado con el fin de comprobar que la seguridad y dignidad de las personas se han tenido en todo momento en cuenta (ej. han sido excluidas prácticas vejatorias como el "marcar" a los censados, y se ha tenido en cuenta sus temores a ser "registrados", y su seguridad para acceder a las personas responsables del censo).

Después del censo:

ANÁLISIS: Se ha procesado y analizado la información, comprobando si todas las cuestiones han sido correctamente interpretadas y respondidas y si la información ha sido obtenida sin coacción, manipulación.

VERIFICACIÓN: A través de técnicas de verificación como el muestreo o las entrevistas familias se ha comprobado que toda la población ha tenido acceso a los puntos de censo sin problemas de seguridad y ha podido ser censada y si los datos que constan son correctos.

ACTUALIZACIÓN: Se van aplicar los métodos establecidos para la actualización del censo (ej. comité de la comunidad responsable del seguimiento; repetición periódica del ejercicio...).

8. Censar.
9. Analizar y procesar la información.
10. Verificar.
11. Continuar el proceso.

El esquema del censo casi perfecto que se presenta en el recuadro 9 puede servir a la evaluación como tipo ideal. Hay que tener en cuenta de que se trata de una meta que casi nunca podrá ser alcanzada; así, habrá que analizar los grados de aproximación y las causas de que no se pudiera llegar a esta situación.

Idoneidad

Este criterio trata de valorar si la ayuda proporcionada a la población tras la catástrofe y durante la emergencia cumple con los estándares mínimos de calidad y se adecua a las necesidades de la población receptora. En cuanto a los estándares, habrá que considerar aquellos producidos por el Proyecto de la Esfera, un esfuerzo conjunto de varias organizaciones humanitarias, que pueden ser encontrados en Internet (<http://www.sphe-reproject.org>).

El tema de la adecuación de las necesidades está relacionado con el propio marco de la planificación en situaciones de emergencia, donde el concepto fundamental es el de cambio. Un desastre natural o una situación de conflicto traen modificaciones radicales

Tabla 10: Lista de comprobación para la valoración de diagnósticos comunitarios

Se han realizado, como parte del diagnóstico comunitario, las siguientes actividades:

1. Análisis demográfico de la población
2. Valoración de las normas de la comunidad
3. Valoración de la jerarquía social (o religiosa, o étnica)
4. Valoración de las estructuras de poder familiares
5. Valoración de las estructuras de poder comunales
6. Valoración de los mecanismos de protección de los más débiles
7. Valoración de las creencias y prácticas religiosas
8. Estudio de las estructuras institucionales
9. Estudio de las formas de generación y diseminación de información, conocimiento
10. Estudio de condiciones económicas
11. Estudio de posibles formas de conflictividad social
12. Análisis de acontecimientos políticos internacionales, nacionales y locales
13. Consideración de cuestiones legales (tenencia de tierra, derechos reconocidos a las mujeres...)
14. Estudio de relaciones con las comunidades vecinas (familiares, de enfrentamiento, de colaboración)
15. Examen de actitudes nacionales y locales hacia los damnificados/víctimas
16. Examen de actitudes nacionales y locales hacia los trabajadores humanitarios
17. Identificación de nuevas formas de organización ante el desastre
18. Identificación de nuevas formas de liderazgo ante el desastre
19. Análisis de necesidades considerando los estándares del Proyecto de la Esfera
20. Análisis de actividades
21. Análisis de recursos

en la vida de aquellas personas que se ven implicadas directa e indirectamente. Son cambios que afectan su estado de ánimo, su relación con el medio, su forma de vida y de sustento, su relación con los otros, sus formas de organización familiar, social y política y hasta sus creencias más profundas. Con el fin de valorar correctamente la idoneidad de la asistencia dirigida a esta comunidad es necesario tener una visión completa de esta comunidad, de lo que fue y de lo que es.

Habrà que valorar, en definitiva, qué tan preciso ha sido el diagnóstico comunitario realizado (si se ha efectuado), considerando el perfil del territorio, de la población afectada (consideraciones demográficas, normativas, de jerarquía social y estructuras de

poder, creencias y prácticas religiosas, estructuras institucionales, condiciones económicas generales y acontecimientos políticos, tanto internos como externos, la actitud local y nacional hacia los damnificados y hacia los trabajadores humanitarios), cuestiones relativas a las demandas expresadas y a las capacidades existentes. La lista de comprobación de la tabla 10 puede ser de utilidad.

Coherencia

La coherencia se refiere al grado de respeto por las prioridades de la política oficial de asistencia hacia las víctimas del conflicto, ya sea de gobiernos locales, regionales, nacionales o determinada por organismos supranacionales.

Este componente de la evaluación es determinante para explicar posibles límites a la eficacia (a veces las medidas de gobierno imponen límites que la organización no puede franquear, como se verá cuando se analice el espacio humanitario) y sirve también para el estudio de la eficiencia, ya que habrá que considerar hasta qué punto no existe una superposición de responsabilidades y acciones en lugar de la creación de economías de escala y sinergias deseables.

La evaluación de la coherencia se basará en el análisis documental, la observación directa y la existencia de posibles obstáculos para el funcionamiento del programa. Las opiniones de las propias autoridades serán relevantes, aunque habrá que confiar sobre todo en las opiniones de los trabajadores humanitarios.

Las mayores dificultades en este punto ocurrirán en las denominadas "emergencias complejas", provocadas por conflictos armados, en las que una de las características principales es la soberanía en disputa. En estos casos, se debe valorar la independencia de la operación de ayuda con respeto a todas las partes y su capacidad para atender a las víctimas de cualquiera de los bandos.

*Coordinación*⁵²

La coordinación o ausencia de coordinación de operaciones de entrega de ayuda en el terreno es uno de los criterios fundamentales para la evaluación de su eficacia. Conseguir una coordinación efectiva asegura una mejor asignación de los recursos disponibles: esto significa, por un lado, que no existan duplicaciones en la entrega y, por el otro, que grupos o personas vulnerables no queden fuera del campo de cobertura. Se trata de observar la existencia de complementariedades, que puedan contribuir a potenciar los trabajos individuales de cada una de las agencias, o de situaciones de competencia y conflicto que, a la inversa, perjudican la operación y, en definitiva, a las personas que necesitan la ayuda.

La coordinación puede ser, además, un requisito imprescindible para la negociación del espacio humanitario, que implica el derecho de las agencias imparciales a acceder a las zonas donde la ayuda es necesaria y la garantía de seguridad de las víctimas del conflicto. Cuando las partes en conflicto restringen el acceso al espacio

⁵² Este apartado está basado en el documento de Koenraad VAN BRABANT (1997): *The Coordination of Humanitarian Action: The case of Sri Lanka*; RRN Network paper; Londres.

humanitario, la acción conjunta puede ser la única manera de conseguir activar una negociación.

Para evaluar la coordinación es necesario conocer las opiniones de los responsables y los trabajadores de las distintas agencias involucradas, especialmente las del sistema de Naciones Unidas (PNUD, ACNUR u oficinas creadas especialmente para una crisis determinada) y las del Movimiento Internacional de Cruz Roja y de la Media Luna Roja. La observación directa resulta fundamental para analizar las condiciones en las que se concreta la coordinación: existencia de puntos de distribución geográficamente distribuidos de manera racional, gestión conjunta (o, al menos, no competitiva) de almacenes y otras infraestructuras de logística. Si se realizan reuniones de coordinación es interesante presenciar el funcionamiento de las mismas, considerando los temas sobre los que existe consenso, los puntos en discusión, la situación implícita o explícita de jerarquías, etc. Finalmente, es muy recomendable conocer las impresiones de la población receptora de la ayuda, para lo cual puede ser útil emplear técnicas participativas como los diagramas de red (ver anexo sobre herramientas participativas).

La evaluación debe permitir conocer la existencia de restricciones estructurales y coyunturales a la coordinación. Entre las primeras es posible citar la resistencia típica de algunas agencias, que afirman tener mandatos particulares o principios operativos específicos. En realidad, el problema radica en que la colaboración tiene un coste en términos de pérdida de visibilidad y de independencia para actuar, y que exige un liderazgo altruista que dé prioridad a los intereses de la población sobre los intereses egoístas de algunas instituciones.

Una segunda restricción estructural es el desconocimiento por parte de los trabajadores humanitarios de cómo llevar a la práctica la coordinación. Esto requiere dosis de diplomacia, capacidad de escuchar y de consultar, la posibilidad de dirigir reuniones y talleres de discusión y el desarrollo de una visión conjunta. Para el caso de coordinación en cuestiones técnicas, por ejemplo de campañas de vacunación o desarrollo de sistemas de aprovisionamiento de agua potable, es necesario también un conocimiento preciso en el campo de que se trate y de técnicas para la recopilación y el análisis de información, con enfoques participativos y de género (por ejemplo, sobre estado nutricional o sanitario y, en un nivel más general, sobre las necesidades concretas de los diferentes grupos de población).

La última de las cuestiones estructurales a analizar es la existencia de coaliciones informales o de asociaciones formales. Las primeras son más inestables y difíciles de mantener, mientras que las segundas suelen tener perspectivas de largo plazo y, en ocasiones, experiencias previas de trabajo. Una situación en la que la coordinación se basa en coaliciones informales es, por definición, más inestable que aquella en la que existen asociaciones. Por supuesto, existen excepciones, por lo que será necesario valorar en cada caso la fortaleza y durabilidad de las mismas, considerando la cantidad de componentes (en principio, cuanto más inclusivas son, más difícil es alcanzar acuerdos durables), la existencia de normas o estatutos reconocidos por todos, la frecuencia de los encuentros, la existencia de esquemas transparentes de toma de decisiones, etc.

Entre las restricciones coyunturales es posible mencionar los problemas de tiempo (en general, es más sólida la coordinación que se establece al inicio de la emergencia que

la posterior), la situación política y la ausencia de canales de vinculación o diálogo con los mecanismos de coordinación establecidos por el gobierno local o nacional. En definitiva, muchas veces la situación política en la que se desenvuelve la acción humanitaria representa un marco del que los esfuerzos de coordinación no pueden abstraerse.

Pertinencia con respecto a los principios del sistema humanitario internacional

La pertinencia también debe ser analizada con respecto a las prioridades del sistema humanitario internacional, tal como son reflejadas en los distintos códigos éticos de las organizaciones no gubernamentales e internacionales. Entre las cuestiones relevantes es posible destacar la no discriminación, el respeto de las costumbres locales, la utilidad, la participación, la transparencia y la responsabilidad.

La operación de ayuda debe garantizar que *no existe discriminación* en lo que respecta a la entrega de alimentos o materiales a toda la población vulnerable, sin distinción de género, raza, edad, religión o clase social. Es importante verificar que no se producen desvíos hacia miembros o colectivos de la población que no entran dentro de la categoría de máxima vulnerabilidad. Las opiniones de la propia población beneficiaria al respecto en un contexto de libertad de expresión (que debe ser asegurado por el equipo de evaluación) pueden ser de gran utilidad. Para recogerlas es posible utilizar algunas herramientas participativas como los mapas sociales o las matrices. La operación de entrega de la ayuda no debe atentar contra la cultura y las costumbres locales, siempre y cuando éstas no vayan en contra de los derechos fundamentales de las personas.

La *calidad y utilidad de las entregas* debe estar garantizada por la operación, tanto en lo que se refiere a los elementos en sí (que deben estar en buen estado de conservación), cuanto al proceso de distribución (que debe ser justo, organizado y respetuoso de las costumbres locales). Se debe controlar, por ejemplo, la relación entre alimentos entregados y dieta típica de la población, la utilidad de las tiendas o viviendas temporales en el contexto climático local, la fecha de caducidad de los medicamentos y su relación con las patologías más habituales, la calidad de los útiles de labranza o producción, etcétera. La observación directa permitirá al evaluador conocer hasta qué punto aquello que se entrega resulta útil para la población. Puede resultar pertinente, también, aplicar técnicas participativas para conocer las opiniones de la población, como por ejemplo las matrices de puntuación.

La promoción de la *participación* de la población receptora de la ayuda es un principio deseable en estas operaciones. Constituye un medio para garantizar la calidad y sostenibilidad de los esfuerzos, y al mismo tiempo es un fin en sí mismo ya que se refuerza el sentimiento de capacidad y de responsabilidad acerca de su propio futuro de las personas, sentimiento que puede encontrarse seriamente disminuido por la catástrofe. Es conveniente que, en la medida de las posibilidades, las comunidades se involucren en todas las fases del ciclo de la intervención, desde la identificación de las necesidades más urgentes hasta la evaluación de sus resultados. Es frecuente que existan pautas concretas para su

participación activa durante la ejecución (auto - construcción o esquemas de trabajo por alimentos). En esta etapa, sin embargo, debe estudiarse hasta qué punto las labores realizadas están de acuerdo con las capacidades de la población y no estimulan la creación de una situación de dependencia con respecto a los fondos de ayuda.

La *rendición de cuentas transparente* hacia todos los implicados en una operación de ayuda de emergencia, desde los donantes, individuales o institucionales, hasta los propios receptores, es un principio básico de la acción humanitaria. La transparencia no sólo debe centrarse en las cuestiones financieras, cuestión imprescindible, sino también en las actividades y los resultados de las acciones emprendidas. La evaluación deberá enfocar este asunto, sobre todo, en un aspecto que suele ser olvidado: la rendición de cuentas hacia el interior de las comunidades receptoras. La población local debe conocer las actuaciones que se llevan a cabo en su territorio en toda su dimensión: es importante que sepan que se trata de una ayuda puntual que se entrega para paliar los efectos más inmediatos de la catástrofe (excepto en el caso de la ayuda sostenida), que su finalidad es, en primer lugar, salvar y mantener vidas humanas, para después elevar el nivel de desarrollo de la comunidad, cuáles son las funciones precisas de las organizaciones y los trabajadores humanitarios, etc. Las entrevistas, los grupos de discusión y los documentos generados por la intervención son herramientas adecuadas para que el equipo de evaluación conozca hasta qué punto se respeta el principio de transparencia durante la operación.

Finalmente, *la publicidad y la propaganda de la operación deben ser responsables y respetuosas* con las víctimas de los desastres. Las reacciones de la población ante la exhibición de la propaganda es determinante para valorar este criterio.

6.2.2. Eficacia

La eficacia determina el grado de cumplimiento de los resultados previstos de una acción de desarrollo. En el caso de la ayuda humanitaria, lo primero que hay que analizar es la cobertura de la misma, que debe acercarse al 100% del total de la población vulnerable de la zona atendida.

Al mismo tiempo, es preciso distinguir entre dos subcriterios, relacionados con la dimensión temporal y de oportunidad que caracteriza a este tipo de cooperación. En primer lugar, habrá que analizar el logro del objetivo de la ayuda de urgencia, es decir aquella que es movilizadada de manera inmediata para intentar evitar la muerte de personas y llevar su nivel de vida a un mínimo de seguridad y calidad. En segundo término, y sobre todo para las operaciones de ayuda sostenida, que se prolongan en el tiempo, será necesario verificar hasta qué punto la ayuda que se continúa entregando contribuye a cumplir objetivos de más largo alcance: disminución de tasas de morbilidad y mortalidad, mejora de los estándares nutritivos de la población, aumento de la seguridad alimentaria, sanitaria, habitacional y comunitaria. En definitiva, se trata de ver hasta qué punto la operación de ayuda contribuye a sentar las bases para un proceso de desarrollo sostenible o

si, por el contrario, mantiene a la comunidad en una situación de *status quo* y dependencia permanente de la asistencia exterior.

Finalmente, será preciso analizar los posibles obstáculos a la eficacia, tanto en las garantías del espacio humanitario cuanto en el cumplimiento de los supuestos o hipótesis sobre los que se basaba la operación.

Cobertura

El componente de identificación ya descrito sienta la base para el análisis de la cobertura de la operación. El equipo de evaluación debe revisar hasta qué punto la distribución de la ayuda ha alcanzado a la totalidad de la población vulnerable identificada. Para esto, será imprescindible revisar los registros generados por la propia operación.

Durante la evaluación será preciso tener en cuenta los fenómenos de movilidad de la población atendida, estudiando los patrones de alejamiento y acercamiento a los puntos de distribución y sus causas.

Este criterio también se relaciona con el de no discriminación, ya que se valorará la existencia de posibles sesgos favorecedores o no favorecedores hacia grupos específicos de la comunidad.

Eficacia inmediata

El equipo de evaluación debe ser capaz de determinar si se han alcanzado los resultados previstos de la intervención. En el caso de la ayuda de emergencia, los resultados se miden a través de indicadores de desempeño: por ejemplo, cajas entregadas, paquetes de alimentos o medicinas distribuidos, albergues temporales instalados, etcétera. Este criterio permitirá conocer hasta qué punto fue posible realizar aquello que se pretendía, señalando los posibles cambios que puedan haberse producido en la programación y sus causas.

En la mayoría de las ocasiones, la información para valorar la eficacia inmediata provendrá de los documentos producidos por la intervención o de las manifestaciones de los responsables, así como de la observación directa sobre el terreno.

Eficacia mediata

La entrega o puesta a disposición de la ayuda es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar las metas finales de la operación, ya sea asegurar la protección de la población afectada, prevenir la aparición de enfermedades o epidemias, reducir las tasas de morbilidad y de mortalidad o mejorar la nutrición garantizando la seguridad alimentaria de la comunidad durante un tiempo determinado. Por lo tanto, será necesario utilizar indicadores de efectos o impacto, siempre en comparación con las previsiones efectuadas.

Estos objetivos de mayor nivel podrán ser valorados convenientemente después de terminada la operación, por lo que la importancia de este criterio es mayor en la evaluación final de la ayuda. Sin embargo, el equipo encargado del trabajo tendrá la responsabilidad de estimar si el camino emprendido es el correcto para alcanzarlos incluso durante la evaluación intermedia. Aunque esto implique aumentar los niveles de subjetividad,

la valoración del alcance de los objetivos finales es imprescindible como elemento de juicio a la hora de reformular o reorientar una intervención.

Las técnicas utilizadas para medir este criterio son de una relativa complejidad, y muchas veces será necesario acudir a fuentes secundarias o a herramientas de mayor alcance y poder como las encuestas.

Límites a la eficacia

El contexto en que se realizan las operaciones de ayuda de emergencia condiciona la capacidad de las organizaciones humanitarias para alcanzar los objetivos previstos. Esta verdad de perogrullo debe ser observada durante la evaluación, ya que los factores externos pueden ser determinantes para impedir o acelerar el logro de los resultados y metas buscadas.

En este sentido, es clave la consideración de las garantías de acceso al espacio humanitario, entendido como las condiciones en las que las organizaciones de ayuda pueden desarrollar su trabajo de atención a las víctimas de la catástrofe o el conflicto.

Supuestos

En la planificación de una operación de ayuda, la consideración de hipótesis o supuestos que puedan beneficiar o alterar la ejecución de las actividades, y que están fuera de las posibilidades de control de los responsables es una tarea que siempre, de manera implícita o explícita, debe ser realizada. Así, las cuestiones climáticas, las posibilidades de acceso a ciertas regiones, los conflictos entre distintos grupos sociales, étnicos o religiosos, las restricciones militares, entre otras circunstancias, pueden determinar el éxito o fracaso en el proceso de entrega de la ayuda.

La evaluación tendrá que considerar este criterio con la finalidad de determinar si la eficacia de la operación se ha visto limitada por estos factores y, en el caso de que la respuesta sea positiva, hasta qué punto se ha tratado de un problema en la fase de planificación (es decir, si esos supuestos podrían haber sido previstos) o a un acontecimiento de ocurrencia altamente improbable.

Si se tratara de una planificación inadecuada, habrá que revisar las razones del problema. Algunas de las que ocurren típicamente son las siguientes:

- Problemas en el acceso a la información para quienes planifican la operación.
- Supuestos implícitos, no escritos, evidentes sólo para algunas de las personas responsables de la operación pero no para todos los trabajadores humanitarios.
- Interrupciones en los canales de comunicación para difundir los supuestos o hipótesis consideradas.

Espacio humanitario

Uno de las cuestiones que siempre debe ser analizada en una operación de ayuda es la garantía del acceso al espacio humanitario. Aunque es evidente que esto no debe influir sobre la decisión de emprender o no una acción ante la emergencia, no es menos cierto que se trata de una de las circunstancias que más frecuentemente afecta su efica-

cia, sobre todo en situaciones de emergencias complejas, y por esta razón debe ser considerado en todas las evaluaciones.

El concepto de espacio humanitario hace referencia a las condiciones de seguridad para la población y para las organizaciones que la atienden en una zona afectada por un desastre, considerando, en primer lugar, la garantía del derecho a la vida. En la evaluación habrá que considerar hasta qué punto la organización ha sido capaz de actuar sin restricciones en la atención de todos aquellos que lo necesitan, sin discriminación alguna, sin sufrir amenazas o prohibiciones y asegurando unas condiciones mínimas de salubridad para todos y todas.

6.2.3. Eficiencia

La eficiencia, como ya se ha señalado, analiza la operación desde el punto de vista de los recursos consumidos, poniéndolos en relación con los logros alcanzados. Así, una entrega será tanto más eficiente cuanto menor sea el coste en el que se ha incurrido para realizarla, o cuanto mayor sea su cobertura.

La evaluación de la eficiencia, para ser completa, debe acudir a técnicas comparativas. Es importante, por lo tanto, que el equipo pueda acceder a datos de operaciones realizadas en condiciones similares, en la misma zona con anterioridad o en otros sitios. En el caso de que esto resulte imposible, el sentido común de los responsables del trabajo y de los propios evaluadores puede servir para determinar hasta qué punto se ha incurrido en gastos excesivos. También existe la posibilidad de comparar los gastos incurridos con los presupuestados.

Las medidas de eficiencia se refieren a la relación entre recursos consumidos y productos alcanzados, por ejemplo coste de cada vacuna suministrada, de tonelada de alimentos distribuida o de persona desplazada atendida en un determinado periodo temporal. En una hipotética matriz de planificación, esto significaría una comparación entre recursos y resultados.

Existen herramientas específicas para el estudio de la eficiencia, derivadas de la familia del Análisis Coste - Beneficio. Más información sobre estas técnicas puede ser encontrada en el capítulo 4 de la primera parte de este mismo libro.

Efectividad

A diferencia de la eficiencia, el análisis de efectividad se preocupa de comparar los recursos con los objetivos. Es un análisis que va más allá del de eficiencia, por lo que su complejidad es mayor. Sin embargo, resulta esencial si con la evaluación se pretende avanzar en el estudio del impacto de las actuaciones realizadas.

Se trata, en síntesis, de comparar los insumos consumidos con los objetivos alcanzados. Se supone que el trabajo de ayuda no pretende solamente la entrega de bienes o servicios, sino provocar cambios cualitativos a mejor en las comunidades receptoras; desde este punto de vista es importante conocer el coste que demanda, para decirlo de una manera figurada, el incremento de una unidad de bienestar de una persona o un hogar.

Por ejemplo, en una entrega de plantas potabilizadoras podría analizarse el coste de cada unidad porcentual de reducción de la morbilidad en la comunidad de que se trate.

O bien, en una operación compleja, se puede intentar llegar a conocer el coste de cada vida humana salvada, objetivo último de la ayuda de emergencia.

Una vez más es importante el intento de establecer comparaciones significativas. El hecho de no encontrar una situación similar para realizarla no debe, sin embargo, llevar a descartar la realización de un análisis coste - efectividad, ya que el mero hecho de calcular los datos proporcionará una posibilidad de comparación para evaluaciones posteriores.

Temporalidad y presupuestos

En el análisis de la eficiencia, el concepto de "recurso" debe ser entendido en sentido amplio. Las personas que trabajan en la operación, los conocimientos y capacidades puestos a disposición, el consumo de recursos naturales o el tiempo, además de los medios financieros, deben ser considerados en este capítulo. Dos de estas cuestiones, el tiempo y el dinero, suelen ser planificados mediante herramientas estandarizadas: los calendarios y los presupuestos. La evaluación de la eficiencia debe analizar las posibles desviaciones que se hayan producido, su influencia sobre la eficacia y el impacto que puedan haber provocado en las comunidades receptoras. Se trata, en resumidas cuentas, de considerar si las entregas fueron realizadas a tiempo, con retrasos o anticipadamente, y si se consumió más, menos o igual dinero que lo previsto, así como las consecuencias de una situación u otra.

Por lo tanto, es preciso determinar con el mayor grado de precisión posible cuánto tiempo y recursos financieros ha consumido la operación. Esta debe ser, en cualquier caso, la primera tarea del equipo de evaluación frente a la necesidad de valorar la eficiencia de una operación.

6.2.4. Logística

El éxito de la ayuda de emergencia depende en una gran medida de los arreglos de logística que se hayan realizado. La valoración de este criterios corresponde a lo que se denomina habitualmente "evaluación de procesos", es decir el análisis de la manera en que se ha ejecutado una operación determinada.

Son muchas las variables que intervienen en este criterio, todas ellas relacionadas de una u otra manera con la gestión de todo tipo de recursos. Los esquemas de comunicaciones, la gestión de los recursos humanos, el trabajo de motivación personal y de constitución de equipos, las relaciones con las organizaciones y con la población local forman parte del complejo entramado de cualquier operación de ayuda y pueden resultar vitales para asegurar que se llegue a buen término. En este capítulo se destacarán cuatro componentes de este criterio que, casi siempre, estarán presentes: las compras, el transporte, el almacenamiento y la distribución.

Compras

Se trata de verificar si la gestión de compras fue realizada de manera transparente y eficiente, considerando criterios de economía, calidad, adecuación a las necesidades loca-

les, y favoreciendo en el caso de que esto sea posible, a la economía del propio país afectado o de otros países en desarrollo. De esta manera, la operación crea sinergias con el tejido económico local o regional. Es importante poner en relación todas estas cuestiones con la premura propia de una operación de ayuda.

Transporte

Se analizará en este capítulo la calidad y adecuación del transporte de los productos hasta el centro de acopio en el país receptor de la ayuda, según las necesidades de velocidad y las posibilidades físicas de acceso existentes. Se trata de considerar la relación entre estos factores, por un lado, y el coste, añadiendo una consideración sobre los efectos que el medio elegido pueda tener sobre el medio ambiente.

Uno de los elementos claves para juzgar el transporte será las pérdidas producidas en este proceso, que tienen que ser minimizadas en todos los casos.

Almacenamiento

Una vez en destino, los elementos comprados y transportados son almacenados siguiendo procedimientos estandarizados propio de cada organización. La calidad del almacenamiento puede ser juzgada a partir de criterios más o menos comunes, como el porcentaje de pérdidas producidos o la facilidad de acceso. La evaluación deberá estar basada en una observación directa de las disposiciones de logística, en el caso de que estas todavía puedan ser encontradas en el sitio, o bien a partir de la información documental producida.

Distribución

Finalmente, será imprescindible valorar también los arreglos asumidos para la distribución, considerando tanto el transporte hasta los puntos seleccionados como la propia entrega a las personas o familias beneficiarias. La evaluación de la distribución deberá considerar la posibilidad de que se hayan producido una discriminación, voluntaria o involuntaria, de ciertas personas o colectivos, así como las pérdidas de elementos acontecidas durante este proceso. Para su valoración habrá que analizar la documentación producida y entrevistar a los responsables, aunque también puede ser clave recoger las opiniones de la gente en las propias comunidades receptoras.

6.2.5. Impacto

La valoración de impacto hace referencia a los efectos de largo plazo, previstos o no previstos, derivados de la intervención, que efectivamente se verifican o que muy probablemente se producirán en el futuro. Se trata de considerar hasta qué punto la operación evaluada ha generado procesos en las distintas esferas que constituyen la vida cotidiana de la comunidad, y que no se habrían producido en otra situación. Estos procesos pueden ser positivos o negativos para el bienestar de las personas.

Esta tarea implica mirar más allá de la planificación de las operaciones o de los documentos producidos por la organización. Exige un análisis lo más profundo que sea posi-

ble de la situación post - ayuda y de las consecuencias que el propio proceso de entrega haya provocado en ella. Su objetivo es identificar los posibles efectos negativos para repararlos si esto es posible o, al menos, evitarlos en el futuro, así como los efectos positivos que podrán ser potenciados o buscados deliberadamente en operaciones de ayuda posteriores.

Aunque los ámbitos en los que se puede evaluar el impacto son múltiples, en este capítulo se destacarán solamente cuatro, suficientemente amplios y comprensivos: los efectos ambientales, los socio - económicos, los institucionales y los políticos. Por supuesto, no todas las intervenciones generarán efectos en todos estos campos, aunque su observación es siempre recomendable.

Efectos ambientales

Se valorarán los efectos sobre el medio ambiente físico y humano, considerando la sostenibilidad de los recursos consumidos, su restitución o la corrección de posibles daños provocados por la operación. Los campos de refugiados, el lanzamiento de paquetes desde aviones, el transporte con camiones de alto tonelaje... todas estas actividades típicas en operaciones de ayuda provocan perjuicios sobre el ambiente que deben ser parte de la evaluación.

Habrá que analizar, por ejemplo, la existencia de estructuras y procedimientos para el tratamiento de desechos y residuos, los mecanismos de compensación de actividades que dañan el medio o consumen recursos tales como la reforestación, o el deterioro de carreteras y medios de acceso.

Efectos socio económicos

El contexto social y las relaciones económicas en la comunidad pueden verse, también, seriamente afectados por las operaciones de ayuda. Será preciso observar hasta qué punto la entrega puede haber generado o profundizado las desigualdades sociales existentes en la comunidad, otorgando a algunos grupos el control sobre los recursos puestos a disposición o la creación de un mercado negro. Es también típica la pérdida de incentivos para los productores de la zona, que no pueden competir con los recursos aportados como donación por la cooperación internacional, y que deciden por lo tanto cambiar de línea de trabajo.

A más largo plazo, será necesario intentar percibir si la ayuda ha generado una cultura de renta entre la población, pasando de una situación comunitaria cooperativa a otra de competencia y predominio de la especulación, o los hábitos de uso de técnicas y tecnologías determinadas.

Efectos institucionales

Las instituciones y organizaciones, formales e informales, presentes en la zona pueden verse también afectadas por la ayuda de emergencia. Habrá que analizar la posible desaparición de instituciones tradicionales, la creación de instituciones nuevas y las situaciones de competencia inter - institucional o intra - institucional provocadas. Es preciso tener en cuenta que la ayuda pone a disposición un volumen de recursos importante en

manos de personas y organizaciones que pueden no poseer la capacidad para gestionarlos con eficiencia, por lo que sus posibles efectos desestabilizadores son importantes.

Efectos políticos

Finalmente, la ayuda puede provocar efectos en las políticas públicas de las autoridades locales, que pueden movilizar recursos adicionales hacia las zonas afectadas o retirarlos, ya que se considera que la ayuda internacional actúa como un sustituto de las inversiones nacionales. Se analizará, entonces, la asignación de recursos extraordinarios en presupuestos y las políticas públicas asumidas en todos los sectores, tratando de determinar si estas se habrían producido en un contexto de ausencia de ayuda internacional. Los incentivos fiscales o económicos, las medidas de reducción de la deuda fiscal, la realización de obras públicas, o la construcción de infraestructuras sociales básicas y dotación de las ya existentes (o de las realizadas por la intervención) son ejemplos típicos de políticas posibles.

La tabla 10 sintetiza estos criterios, incluyendo ejemplos de indicadores y de herramientas que es posible utilizar para recopilar y analizar la información.

Tabla 10: Resumen de criterios y sub-criterios para la evaluación de la ayuda de emergencia

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
PERTINENCIA con respecto a las necesidades locales.	<i>IDENTIFICACIÓN</i> Se ha identificado a toda la población necesitada, distinguiendo los grupos más vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> • Entre un 80% y un 100% de la población oficialmente identificada según las últimas estadísticas disponibles ha sido censada. • Al menos un 80% de la población censada ha podido ser recensada. • La calidad del censo es valorada, al menos, como "alta". 	<ul style="list-style-type: none"> • Planillas del censo realizado. • Información secundaria sobre población proveniente de: <ul style="list-style-type: none"> – Organismos internacionales. – Gobierno nacional. – Gobierno local. – Grupos organizados de la sociedad civil. • Registros de la encuesta de comprobación. 	Encuesta de comprobación con muestra seleccionada aleatoriamente. Lista de comprobación sobre la calidad del censo realizado.
	<i>IDONEIDAD</i> Se ha realizado un análisis de necesidades adecuado, distinguiendo los problemas específicos de los grupos más necesitados.	<ul style="list-style-type: none"> • La calidad del diagnóstico comunitario es valorada, al menos, como "alta". • La participación de la población en el diagnóstico es calificada por los propios receptores de la ayuda como elevada y adecuada. • El diagnóstico refleja a las necesidades de la población tal como son percibidas por los grupos más vulnerables de la comunidad. • Se ha realizado una organización racional del espacio en los campos de refugiados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico comunitario realizado. • Registros de entrevistas. • Registros de la aplicación de diagramas participativos. • Registros de la observación directa. 	<p>Lista de comprobación sobre la calidad del diagnóstico comunitario.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave de la población local.</p> <p>Diagrama participativo preparado por grupos vulnerables.</p> <p>Observación directa.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
<p>PERTINENCIA con respecto a las políticas locales de desarrollo</p>	<p>COHERENCIA Se respetan los principios generales de la política oficial hacia la zona.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las actividades realizadas son consideradas positivamente entre las autoridades. • El tema, sector, ámbito y área geográfica de la intervención son recogidos en alguno de los documentos oficiales de estrategia de desarrollo del gobierno local. • Los obstáculos al funcionamiento del programa son poco relevantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos oficiales. • Registros de la observación. • Registros de entrevistas. 	<p>Análisis documental. Observación directa. Entrevistas semi-estructuradas con autoridades locales.</p>
	<p>COORDINACIÓN Existe coordinación con los esfuerzos del gobierno local y de otros donantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El número de organizaciones trabajando en la zona está en relación con la población afectada. • Existe una unidad de coordinación entre organizaciones y mecanismos de diálogo funcionales. • Existe un mecanismo de diálogo establecido con las autoridades locales. • Existe una percepción de coherencia por parte de la población receptora de la ayuda. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos oficiales acerca de las organizaciones implicadas. • Registros de entrevistas. • Registros de diagramas participativos realizados... 	<p>Análisis documental. Entrevistas semi-estructuradas con autoridades locales. Entrevistas semi-estructuradas con personal humanitario. Diagramas participativos realizados con la población local.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
<p>PERTINENCIA con respecto a los principios del movimiento de Cruz Roja y del sistema humanitario internacional.</p>	<p><i>NO DISCRIMINACIÓN</i> No se perjudican determinados grupos en razón de raza, credo, nacionalidad, género, filiación política o estatus social...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ayuda llega a toda la población identificada como más vulnerable. • La ayuda no favorece directamente a grupos no considerados como vulnerables, según la propia población local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros del mapa social... 	<p>Mapa social combinado con matriz de riqueza.</p>
	<p><i>RESPECTO y UTILIDAD</i> No se ha atentado contra la cultura y las costumbres locales, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales de las personas. Los recursos entregados son útiles y de buena calidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados de las actividades o su manera de ejecución no han atentado contra los derechos fundamentales de las personas. • La calidad de los elementos entregados o las actividades desarrolladas es valorada positivamente por la población receptora. • Los elementos entregados o los bienes y servicios producidos son utilizados por la población receptora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de la observación directa. • Registros de la matriz de puntuación. 	<p>Observación directa. Matriz de puntuación.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p>PARTICIPACIÓN Se ha involucrado a la población receptora en la gestión de la ayuda...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al menos un 25% del personal remunerado movilizado en el proceso de ayuda pertenecen a la población local. • Al menos un 50% del personal local no cualificado movilizado por las actividades de la organización pertenece a grupos vulnerables. La gestión del programa ha sido realizada contando permanentemente con las organizaciones locales constituidas. • Se han fortalecido, humana o materialmente, las organizaciones existentes. • Se ha promovido la constitución de organizaciones nuevas para la gestión de distintos componentes del programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planillas de personal. • Registros de entrevistas. • Registros de grupos de discusión. 	<p>Análisis documental. Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave. Grupo de discusión con miembros de organizaciones locales.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterion	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	TRANSPARENCIA Se rinden cuentas sistemáticamente hacia la población receptora y los donantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un sistema de información transparente, adecuado y accesible para la población local. • Existe un sistema de información pública transparente, adecuado y accesible en España. • Los documentos fundamentales de la intervención pueden ser consultados por todos los interesados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación generada por el programa. • Registros de las entrevistas. • Registros de grupos de discusión. 	Entrevistas semi-estructuradas con informantes clave de la organización y de la población local. Grupo de discusión con miembros de organizaciones locales. Análisis documental.
	RESPONSABILIDAD La publicidad y propaganda ha sido respetuosa con las víctimas del desastre.	<ul style="list-style-type: none"> • La población reacciona de manera positiva ante la propaganda utilizada. • Se respeta el código de conducta para organizaciones no gubernamentales de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Código de conducta. • Publicidad y propaganda generada por la organización. • Registros de observación directa. • Registros de entrevistas. • Registros de grupos de discusión. 	Análisis documental. Entrevistas semi-estructuradas con miembros de la población local. Grupo de discusión con miembros de organizaciones locales Observación directa de la actitud de miembros de la población local ante la exhibición de la publicidad.
EFICACIA	COBERTURA La totalidad de la población en situación de necesidad ha sido eficazmente atendida.	<ul style="list-style-type: none"> • Se ha atendido al 100% de la población identificada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de entrega de la ayuda generados por el programa. 	Análisis documental.

Tabla 10 (Continuación)

Criterion	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p>EFICACIA INMEDIATA Se han alcanzado los resultados previstos por la intervención. Se han producido los bienes y servicios que se pretendía de acuerdo con los documentos de la acción o se ha distribuido lo que se preveía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de productos comparados con previsiones (p.e., número de cajas entregadas, número de viviendas construidas...) Su construcción dependerá de los resultados previstos por la intervención y de la información de base disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Dependiendo de los indicadores diseñados. En su mayor parte provendrán de la documentación generada por la intervención. Registros de la observación directa. Registros de las entrevistas. 	<p>Análisis documental. Observación directa. Entrevistas semi-estructuradas.</p>
	<p>EFICACIA MEDIATA Se han alcanzado los objetivos específicos de la intervención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de impacto comparados con previsiones (p.e., reducción porcentual en tasas de morbilidad, mejora en la relación entre personal sanitario y población, aumento de la seguridad alimentaria, disminución de la incidencia de enfermedades de transmisión hídrica, número de familias con acceso a vivienda digna y segura...) Su construcción dependerá de los objetivos previstos por la intervención y de la información de base disponible. 	<ul style="list-style-type: none"> Dependiendo de los indicadores diseñados. Provendrán tanto de la documentación generada por la intervención, cuanto de estadísticas oficiales o de organismos internacionales. En muchos casos corresponderán a registros y otros documentos resultantes de la propia evaluación. 	<p>Análisis documental. Observación directa. Medición directa. Encuestas. Técnicas participativas. Análisis estadístico. Análisis cualitativo.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p><i>SUPUESTOS</i> Desarrollo favorable o desfavorable de las hipótesis o factores externos a la acción que afectan el cumplimiento de resultados y objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia en el período analizado de fenómenos climáticos perjudiciales o favorables. • Existencia en el periodo analizado de fenómenos políticos, sociales o institucionales perjudiciales o favorables. • Existencia en el periodo analizado de turbulencias en la economía perjudiciales o favorables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos disponibles. • Registros de entrevistas. • Registros de técnicas 	<p>Análisis documental. Entrevistas. Técnicas participativas.</p>
	<p><i>ESPACIO HUMANITARIO</i> Existen limitaciones en el espacio humanitario que perjudican el cumplimiento de resultados y objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías de seguridad para el 100% de la población afectada por el conflicto. • Ningún miembro de organizaciones humanitarias ha sido amenazado o perseguido durante la realización de su trabajo. • No existen vetos o prohibiciones para el trabajo de ninguna organización humanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de entrevistas. • Documentos oficiales. 	<p>Entrevistas semi-estructuradas con miembros de la población local y personal de las agencias humanitarias. Análisis documental.</p>
EFICIENCIA	<p><i>EFICIENCIA</i> La utilización de los recursos ha sido coste - eficiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El coste de cada unidad de "elemento distribuido" es inferior al alcanzado en operaciones anteriores realizadas en circunstancias similares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros del análisis coste - eficiencia. • Datos o informes de operaciones anteriores o similares. 	<p>Análisis coste - eficiencia.</p>

Tabla 10 (Continuación)

criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p><i>EFECTIVIDAD</i> La utilización de los recursos ha sido coste - efectiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El coste de cada unidad de "resultado" o de "impacto" (persona salvada, persona con acceso a agua potable, unidad porcentual de reducción de la morbilidad...) es inferior al alcanzado en operaciones o proyectos anteriores realizados en circunstancias similares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros del análisis coste-efectividad. • Datos o informes de operaciones anteriores o similares. 	<p>Análisis coste-efectividad</p>
	<p><i>TEMPORALIDAD</i> Respeto de los calendarios diseñados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las desviaciones temporales en cualquiera de las actividades críticas no superan un 10%, y en el total del proyecto no superan un 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación de seguimiento producida por el programa. 	<p>Análisis documental.</p>
	<p><i>PRESUPUESTOS</i> Respeto de los presupuestos establecidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las desviaciones presupuestarias en cualquiera de las actividades no superan un 10%, y en el total del proyecto no superan un 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación de seguimiento producida por el programa. 	<p>Análisis documental.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
LOGÍSTICA	<p><i>COMPRAS</i> La gestión de las compras fue realizada de manera transparente y eficiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cualitativos acerca de la calidad y eficiencia de los procedimientos de compras de acuerdo con la velocidad, adecuación a las necesidades, consideración de alternativas, transparencia, presupuestos, etc. • Los productos han sido comprados considerando criterios de economía, calidad, adecuación a las necesidades y favoreciendo a las economías de países en desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de compra y de entrega de elementos. • Registros de entrevistas. 	<p>Análisis documental. Entrevistas con responsables de compras.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p>TRANSPORTE Calidad y adecuación del transporte de los productos hasta el centro de acopio en el país beneficiario.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cualitativos acerca de la adecuación del medio de transporte elegido (según necesidades de velocidad y posibilidades físicas), su coste (con la existencia de alternativas), la velocidad de la tramitación en aduanas, etc. • El porcentaje de pérdidas de elementos durante el transporte es: <ul style="list-style-type: none"> – Inferior al 5% en el caso de alimentos perecederos. – Inferior al 2% en el caso de alimentos no perecederos. – Inferior al 1% en el caso de materiales varios no alimenticios (ropa, tiendas, herramientas...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de compra, transporte y entrega de elementos. • Registros de aduanas. • Registros de la observación directa. • Registros de entrevistas. 	<p>Análisis documental. Entrevistas con responsables del transporte y la recepción de los productos. Observación directa.</p>
	<p>ALMACENAMIENTO Calidad del almacenamiento de los productos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El porcentaje de pérdidas de elementos almacenados es: <ul style="list-style-type: none"> – Inferior al 10% en el caso de alimentos perecederos. – Inferior al 5% en el caso de alimentos no perecederos. – Inferior al 2% en el caso de materiales varios no alimenticios (ropa, tiendas, herramientas...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de compra y de entrega de elementos. • Registros periódicos de stock de los almacenes. • Registros de entrevistas. 	<p>Análisis documental. Entrevistas con responsables de almacenes. Observación directa.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p><i>DISTRIBUCIÓN</i> Calidad de los procesos de distribución de los productos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cualitativos acerca de la calidad de la distribución, considerando métodos de transporte hacia los puntos de distribución y de entrega a la población beneficiaria. • El porcentaje de pérdidas de elementos durante el transporte es: <ul style="list-style-type: none"> - Inferior al 5% en el caso de alimentos perecederos. - Inferior al 2% en el caso de alimentos no perecederos. - Inferior al 1% en el caso de materiales varios no alimenticios (ropa, tiendas, herramientas...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Registros de técnicas participativas. • Registros de compra y de distribución de elementos. • Registros de entrevistas 	<p>Técnicas participativas para determinar la calidad del proceso de distribución. Análisis documental. Entrevistas con responsables de las operaciones de distribución.</p>
IMPACTO	<p><i>EFECTOS AMBIENTALES</i> Efectos sobre el medio ambiente físico y humano, considerando la sostenibilidad de los recursos consumidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de estructuras y procedimientos para el tratamiento de desechos Y residuos. • Existencia de mecanismos de compensación de actividades que dañan el medio o consumen recursos, tales como reforestación... • Deterioro de carreteras y medios de acceso. 	<p>Registros de la observación directa. Documentos producidos por la intervención o por organismos dedicados a cuestiones ambientales.</p>	<p>Observación directa. Análisis documental.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<p><i>EFECTOS SOCIOECONÓMICOS</i> Impacto sobre el contexto social y las relaciones económicas locales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cualitativos que reflejen: <ul style="list-style-type: none"> – La creación de desigualdades económicas por el control de los bienes y servicios entregados o producidos por la intervención. – La existencia de grupos o colectivos de la población vulnerable descontentos con la intervención. 	<p>Registros de las técnicas participativas. Registros de las entrevistas. Registros de la observación directa.</p>	<p>Observación directa. Técnicas participativas con la población vulnerable. Entrevistas con miembros de la organización y de la comunidad.</p>
	<p><i>EFECTOS INSTITUCIONALES</i> Impacto sobre las organizaciones existentes en la zona o sobre las instituciones creadas por el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores cualitativos que reflejen: <ul style="list-style-type: none"> – La desaparición de organizaciones o instituciones existentes con anterioridad al inicio de la intervención. – La creación de organizaciones o instituciones nuevas como consecuencia de la intervención. – La posible competencia o complementariedad entre organizaciones nuevas, formales o informales y las existentes con anterioridad. 	<p>Registros de entrevistas. Documentación producida por la intervención. Registros de grupos de discusión.</p>	<p>Entrevistas semi-estructuradas. Análisis documental. Grupos de discusión.</p>

Tabla 10 (Continuación)

Criterio	Subcriterio	Indicadores (ejemplos)	Fuentes de verificación	Herramientas
	<i>EFECTOS POLÍTICOS</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Movilización de políticas de apoyo a la zona afectada en términos de: <ul style="list-style-type: none"> - Asignación de recursos extraordinarios en los presupuestos. - Medidas de incentivos fiscales o económicos. - Medidas de reducción de la deuda fiscal. - Realización de obras públicas. • Construcción de infraestructuras sociales básicas y dotación de las ya existentes (o de las realizadas por la intervención). 	Registros de entrevistas. Documentación oficial.	Entrevistas semi-estructuradas. Análisis documental.

6.3. Bibliografía

- CAD: *Guidance for evaluating humanitarian assistance in complex emergencies*, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, París, 1999 (existe versión en francés y versión electrónica en www.oecd.org/dac)
- CHALINDER, Andrew: *Water and sanitation in emergencies*, Relief and Rehabilitation Network Good Practice Review 1, ODI, Londres, junio de 1994.
- CICR: *Evaluation in progress*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, mayo de 1998.
- CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Guía para la evaluación de la cooperación internacional*, Madrid, en prensa.
- DARCY, James: *Human rights and international legal standards. What do relief workers need to know?*, Relief and Rehabilitation Network Paper, ODI, Londres, febrero de 1997.
- DUSAUCHOIT, Tine: *MSECIS (Celula Inter-Secções), Mozambique. A data collecting system focused on food security and population movements*, Relief and Rehabilitation Network Paper 1, ODI, Londres, marzo de 1994.
- ECHO: *Manuel d'évaluation de l'aide humanitaire*, Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea, Bruselas, 1999 (también existe versión en inglés).
- GASPER, Des: "El enfoque del marco lógico más allá de los proyectos. El seguimiento y la evaluación de la ayuda humanitaria en emergencias complejas", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, primavera - verano 1999.
- HALLAM, Alistair: *Evaluating humanitarian assistance programmes in complex emergencies*, Relief and Rehabilitation Network Good Practice Review, ODI, Londres, 1998.
- HALLAM, Alistair: *Cost effectiveness analysis. A Useful tool for the assessment and evaluation of relief operations?*, Relief and Rehabilitation Network Paper 15, ODI, Londres, abril de 1996.
- JASPARS, Susanne y Helen Yaung: *General food distribution in emergencies. From nutritional needs to political priorities*, Relief and Rehabilitation Network Good Practice Review 3, ODI, Londres, diciembre de 1995.
- JEFF (Joint Evaluation Follow-Up Monitoring and Facilitation Network): *The joint evaluation of emergency assistance to Rwanda. A review of follow up and impact fifteen months after publication*; mimeo; 12 de junio de 1997.
- JEFF: *The joint evaluation of emergency assistance to Rwanda. Principal findings and recommendations*, Relief and Rehabilitation Network Paper 16, ODI, Londres, junio de 1996.
- TELFORD, John: *Counting and identification of beneficiary populations in emergency operations. Registration and its alternatives*, Relief and Rehabilitation Network Good Practice Review, ODI, Londres, septiembre de 1997.
- VAN BRABANT, Koenraad: *The coordination of humanitarian action. The case of Sri Lanka*, Relief and Rehabilitation Network Paper, ODI, Londres, diciembre de 1997.

7. ELEMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS DEL FONDO DE AYUDA AL DESARROLLO

Los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) fueron creados por Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, de medidas fiscales de fomento a la exportación. Se trata de un instrumento de adjudicación de préstamos y otras ayudas en términos concesionales por el Estado español a otros Estados e instituciones públicas de países en desarrollo y a instituciones financieras multilaterales. Es decir, el destinatario del crédito es el país receptor, que compromete con su garantía soberana la devolución. Dichos fondos están ligados a la adquisición por el beneficiario de bienes de equipo y servicios asociados a éstos proporcionados por empresas españolas⁵³, aunque excepcionalmente se otorgan créditos y ayudas de carácter financiero no ligado.

En la actualidad, el FAD está regulado por varios artículos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como por diferentes disposiciones recogidas en las leyes de acompañamiento de los presupuestos de los últimos años.

Entre todos los países posibles destinatarios del FAD el Estado español selecciona aquellos que considera prioritarios por motivos de política comercial o de otra índole, con lo cuales se firman Programas de Cooperación Económica y Financiera. Estos programas incluyen la concesión de créditos FAD y en ellos se da prioridad a la realización de determinados proyectos. Los programas se revisan anualmente entre España y el país receptor y cuando dejan de ser vigentes se sustituyen por nuevos acuerdos o se prorrogan las condiciones financieras en ellos contenidos.

La utilización del FAD está regulada, además, por la normativa internacional que surge de las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la OCDE sobre el crédito oficial a la exportación, el financiamiento mixto y la ayuda oficial al desarrollo ligada y parcialmente ligada⁵⁴.

⁵³ No obstante, se puede financiar material extranjero hasta un 10% sobre el valor de la exportación, así como bienes y servicios del país receptor hasta un 15%, es decir, la vinculación nunca es menor del 75% (véase el artículo de Álvaro Rengifo: "Dimensión económica de la cooperación internacional al desarrollo", en *Información Comercial Española* nº 778, Madrid, mayo - junio 1999, p. 95).

⁵⁴ Las principales orientaciones y directrices sobre los créditos a la exportación y la ayuda ligada, elaboradas tanto por los participantes en el Acuerdo General sobre créditos a la exportación con apoyo oficial como por el CAD, se recogen en el siguiente cuadro:

Participantes en Acuerdo General	CAD
	Recomendación sobre las condiciones y modalidades de la ayuda (1965)
Consenso OCDE (1978)	Líneas Directrices para la utilización de ayuda acompañada de otros fondos en condiciones de mercado (1983)
	Buenas Prácticas de adjudicación de mercancías en la ayuda oficial al desarrollo, (1986)
Paquete Wallen (1987)	Líneas directrices del CAD relativas al financiamiento mixto y a la ayuda oficial al desarrollo ligada y parcialmente ligada (1987)
	Principios del CAD para el examen previo de proyectos (1988)
Paquete de Helsinki (1992)	Nuevas medidas en el campo de la ayuda ligada (1992)
Orientaciones concernientes a la ayuda ligada (1996)	Reglas de disciplina en el ámbito de la ayuda ligada. Notas de orientación del CAD (1996)

Los principales aspectos recogidos en la regulación de la OCDE son los siguientes:

Compatibilidad del proyecto con las prioridades generales del país de acogida en materia de inversión (selección de proyectos). Se trata principalmente de saber si el proyecto se inscribe en el marco de los programas de inversión y de gasto público aprobados por las autoridades financieras y de planificación del país beneficiario; si es cofinanciado por una organización financiera de desarrollo; si había sido rechazado anteriormente por su bajo grado de prioridad para el desarrollo; si, perteneciendo al sector privado, cuenta con la aprobación del gobierno; y si está contemplado por un acuerdo intergubernamental que prevea una gama más amplia de actividades de ayuda realizadas por el donante en el país beneficiario.

Viabilidad comercial. Salvo para aquellos que se dirigen a los Países Menos Avanzados, no deberían otorgarse créditos en condiciones concesionales ni créditos de ayuda ligada o parcialmente ligada para proyectos públicos o privados que serían comercialmente viables si fueran financiados en condiciones de mercado, o según las condiciones previstas en el Consenso OCDE. La idea es que la financiación con ayuda pública deberá estar reservada a los proyectos viables de ayuda que proporcionen ventajas importantes en el plano económico y social, pero cuya rentabilidad financiera no es suficiente para obtener un financiamiento en condiciones de mercado. Sólo en estas circunstancias esta financiación se considera verdaderamente complementaria a la que el mercado podría ofrecer normalmente.

Desde su creación en 1976 el FAD ha crecido considerablemente, pasando -aunque con notables oscilaciones- de los 5 mil millones de pesetas en 1977 a unos 80 mil millones en años recientes⁵⁵. De hecho, esta modalidad de cooperación ha llegado a suponer en algunos momentos más de la mitad de los recursos canalizados por la AOD española.

Mediante el FAD se han financiado proyectos en una gran variedad de sectores, destacando entre ellos el transporte y distribución de electricidad, dotaciones de infraestructura económica, barcos de pesca y mercantes y redes de telecomunicaciones básicas. La distribución sectorial del FAD en el periodo 1994-1999 es la que se presenta en el gráfico 15.

Es evidente que los créditos FAD nacieron con un doble objetivo: fomentar las exportaciones españolas y ayudar al desarrollo de los países menos favorecidos. Es ésta dicotomía la que otorga su especificidad a la evaluación de este instrumento y la que explica que se le dedique un capítulo especial en este libro.

La metodología de evaluación que se presenta a continuación pretende analizar el FAD a la luz de estos dos criterios: i) el grado en el que los proyectos financiados han alcanzado su pretendido impacto sobre el desarrollo del país beneficiario (calidad de la

⁵⁵ En realidad, el FAD no opera presupuestariamente como un fondo, ya que no se pueden arrastrar sus remanentes de un ejercicio presupuestario a otro, ni sus ingresos se nutren de los reembolsos que se derivan de sus operaciones de activo, sino de las consignaciones que se realizan en cada ejercicio presupuestario anual por los Presupuestos Generales del Estado.

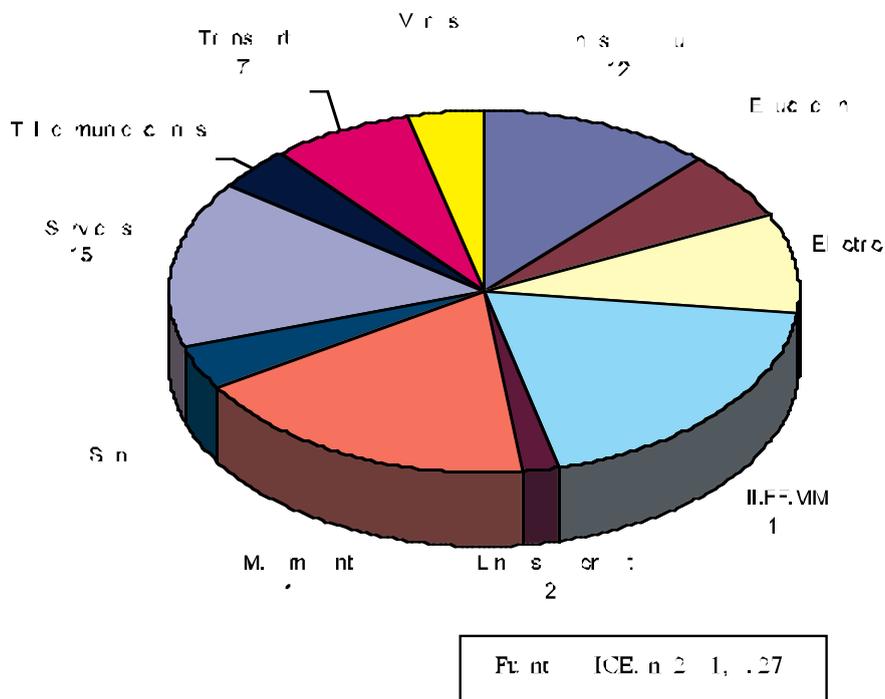


Gráfico 15. Distribución sectorial FAD 1994-1999.

ayuda); y ii) los beneficios comerciales y de otro tipo que estos proyectos han tenido para España.

No se trata por lo tanto de un análisis de los pros y los contras del mecanismo de créditos mixtos ligados sino de presentar herramientas que: i) permitan determinar hasta qué punto y con qué eficiencia los programas y actividades operativas del FAD están produciendo los resultados deseados; y ii) generen información de una manera que permita incorporarla en las nuevas orientaciones, políticas y procedimientos de las entidades encargadas de dirigir y gestionar los FAD.

7.1. Aspectos institucionales y de gestión

El FAD se gestiona desde la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES (SECTP) del Ministerio de Economía y Hacienda, específicamente desde la Subdirección General de Fomento Financiero a las Exportaciones de la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCOIN) cuya organización se presenta en el recuadro 10.

Ciclo de gestión del FAD⁵⁶

1º.- La empresa detecta una oportunidad de negocio.

A través de sus redes comerciales, anuncios en prensa, periódicos y revistas especializados, el Boletín de Información Comercial Española (BICE), páginas de Internet de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la PYME, etc., la empresa detecta que existe una oportunidad de negocio de exportación. Las modalidades de negocio pueden ser muy diversas: licitaciones internacionales, licitaciones restringidas a empresas españolas, etc.

2º.- Consulta formal a la Administración

La empresa se pone en contacto con la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores, realizando una consulta formal (mediante cuestionario) y explicando qué tipo de operación de exportación quiere realizar. Las consultas se presentan ante la Subdirección General de Política Comercial Bilateral del país de que se trate. El cuestionario que formaliza la consulta responde a preguntas no sólo relativas al proyecto (interés del gobierno extranjero, bienes y servicios exportables, tipo de proyecto, efectos sociales, impacto medioambiental,...) sino también a la zona o al propio país.

3º.- Estudio y aprobación de la operación

Tras un estudio detallado de la consulta, la SECTP expresa por escrito a la empresa su disponibilidad, en principio, para financiar la operación con cargo a un crédito FAD. Esta oferta establece que deben cumplirse una serie de condiciones, en especial de todos los requisitos del Consenso OCDE⁵⁷.

Tras la emisión de la oferta por parte de la Secretaría de Estado, como paso previo a la obtención de la ayuda y una vez concluido el proceso de licitación por parte del gobierno receptor del FAD:

La empresa adjudicataria debe acreditar que ha firmado el contrato de exportación.

El gobierno del país receptor, en general a través de su Ministerio de Hacienda, debe confirmar que el proyecto en cuestión es prioritario y acreditar que acepta las condiciones del crédito y que le otorga su garantía soberana.

La Comisión Interministerial del FAD analiza y evalúa la propuesta.

⁵⁶ Véase el artículo del ICEX: "Fondos para la cooperación internacional", en El Exportador. Número monográfico sobre Cooperación Internacional, Nº 14, Madrid, noviembre de 1998.

⁵⁷ El Consenso OCDE y su desarrollo posterior, denominado "Paquete de Helsinki", introduce algunas limitaciones a la financiación concesional, entre las que destacan: i) no se pueden financiar proyectos comercialmente viables, ii) sólo se pueden beneficiar de este tipo de financiación aquellos países con una renta per cápita inferior a 3.125 dólares en 1998, y iii) el elemento de liberalidad del crédito no puede ser inferior al 35% o, si es un País Menos Avanzado (PMA), del 50%.

La empresa aporta un certificado de veracidad de toda la información aportada (objeto y cifras de la operación), en el que consta el compromiso de aceptar las posibles auditorías que se considere preciso realizar.

El Consejo de Ministros aprueba la operación y su concesión así como sus condiciones.

Se negocian los términos del Convenio de Crédito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el agente financiero que designa el país receptor del crédito.

Se firma y se pone en vigor el Convenio de Crédito.

4º.- Exportación y ejecución del proyecto

5º.- Proceso de cobro.

El prestatario emite orden de pago al ICO. En ese momento, el exportador dispone de los fondos conforme a los términos establecidos en el Convenio de Crédito y en el contrato comercial a medida que se acredita su cumplimiento. El ICO paga al exportador a través del banco pagador.

6º.- Devolución del crédito.

El gobierno del país receptor procede a la devolución del crédito y al pago de los intereses al Estado español.

7º.- Seguimiento y evaluación

Los proyectos son supervisados por las Oficinas Comerciales para comprobar el grado de cumplimiento de los contratos, que los objetivos previstos se han cumplido, la calidad de los suministros y también para conocer su buen funcionamiento, sus efectos sociales y medioambientales, así como el resto de los efectos previstos en el proyecto.

7.2. Metodología de evaluación para proyectos del FAD

La mayoría de las actuaciones financiadas mediante créditos FAD contribuyen a, o se enmarcan en, un proyecto de inversión⁵⁸, y por tanto su evaluación debe realizarse, en principio, con la metodología tradicional de evaluación de inversiones, aunque con algunas características específicas.

En la evaluación de inversiones es necesario realizar una distinción en función de la

⁵⁸ Evidentemente no siempre es así. En muchas ocasiones, se han financiado mediante créditos del FAD operaciones puntuales de exportación de equipos, materiales o repuestos que, en términos estrictos, no pueden ser considerados proyectos de inversión propiamente dichos. En otros casos, parte de los recursos del FAD se han utilizado para el pago de las contribuciones accionariales y no accionariales de las instituciones financieras multilaterales, a nutrir la línea del Fondo de Estudios de Viabilidad (FEV) o a proyectos de ayuda a sectores económicos de los países contraparte.

procedencia de los fondos, por una parte, y de los objetivos que se persiguen con su realización, por otra⁵⁹. Cuando la inversión es exclusivamente privada (el inversor y los fondos son privados), su objetivo fundamental es de tipo financiero, es decir, básicamente se trata de maximizar los flujos de caja con el fin de obtener utilidades.

Cuando la inversión se realiza utilizando el apoyo de instituciones públicas, como es el caso de las financiadas mediante el FAD, las inversiones deben perseguir otros objetivos más allá de los estrictamente financieros. Es decir que además de intentar maximizar el excedente, se pretende conseguir fines sociales, tales como un mayor grado de autosuficiencia, una mejora de la calidad del medio ambiente, el suministro de unos servicios sociales inexistentes o deficientes, etc.

Para evaluar las operaciones financiadas por España mediante los créditos del FAD se deberá por tanto investigar no sólo, ni principalmente, el rendimiento económico de la operación, sino la forma en que esas actuaciones han afectado a los diversos actores implicados. Para obtener resultados fidedignos a este respecto, habrá que considerar las opiniones de todos los grupos de personas afectadas y no sólo de las instituciones donantes, las empresas exportadoras implicadas o de la agencia o institución extranjera que realiza la importación o gestiona el proyecto.

La forma en que los evaluadores realizarán esta tarea variará según el caso. Como norma general, se deben valorar de forma diferente los proyectos con beneficios económicos cuantificables bajo forma de una producción comercializable y aquellos otros proyectos que pretenden dar respuesta a las necesidades básicas de determinados grupos sociales.

Los *proyectos generadores de bienes y servicios con destino al mercado* en general son ejecutados por entidades con orientación comercial del sector privado o por entidades del sector público que generan ingresos, bien por el cobro a los consumidores de sus bienes o servicios o bien en forma de impuestos. En la evaluación de un proyecto generador de ingresos se debe tener muy en cuenta la capacidad financiera actual y futura de la entidad ejecutora.

La mayoría de los *proyectos no orientados al mercado* (que en ocasiones son denominados "centrados en la gente") suelen ser ejecutados por entidades estatales y estar bajo reglamentación y supervisión del gobierno. Su evaluación debe considerar la existencia de fuentes alternativas a los ingresos generados directamente para la financiación de su operación futura.

Aunque, como se ha señalado, la mayoría de las operaciones financiadas mediante el FAD se destinan a proyectos financieramente no viables⁶⁰, en la mayoría de las evaluaciones será necesaria realizar algún tipo de análisis económico - financiero, distinguiendo en cuanto al carácter tangible y comercializable de los productos generados (véase capítulo 4 de este libro). Será necesario usar, además, herramientas como las encuestas, los grupos de discusión, las entrevistas para conocer las valoraciones de los beneficiarios

⁵⁹ Véanse los comentarios de Felisa Ceña y Carlos Romero: Evaluación económica y financiera de inversiones agrarias, Banco de Crédito Agrícola, Madrid, 1989, p. 7.

⁶⁰ Principalmente aquellos autorizados después de la aprobación del *Paquete de Helsinki* de 1992. Véase CAD (1995), p. 54.

y, en su caso, técnicas de evaluación participativa. Los evaluadores deberían entrevistar a los beneficiarios y miembros de organizaciones locales como las asociaciones comunitarias, cooperativas y sindicatos de campesinos que actúan como mediadores entre los organismos públicos y las comunidades. Las opiniones de las mujeres deberían ser analizadas separadamente de las de los hombres.

7.2.1. Estudio de los efectos para el desarrollo del país receptor del proyecto financiado con créditos del FAD

En la evaluación de los proyectos financiados con el FAD es preciso estudiar los cinco componentes o criterios de la evaluación (véase el capítulo 1), siendo clave entre ellos el estudio de la *viabilidad* de los proyectos. Como es sabido, se puede decir que un proyecto es viable cuando es capaz de procurar unos beneficios durante un largo periodo de tiempo después de que la ayuda externa del donante haya llegado a su fin.

La viabilidad de los proyectos deberá analizarse en función de varios factores: racionalidad económica, concepción adaptada a la capacidad de los beneficiarios en materia de gestión y en cuestiones técnicas y financieras, compatibilidad con las condiciones socio - culturales y desde el punto de vista del medio ambiente.

Específicamente, para analizar la viabilidad es necesario tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios y requisitos⁶¹:

Contexto propicio desde el punto de vista de las políticas en las que se inserta el proyecto.

Concepción adaptada a la capacidad administrativa y técnica de los beneficiarios.

Racionalidad económica del proyecto.

Capacidad de financiar no solo los costes iniciales, sino también los gastos de funcionamiento y de mantenimiento.

Participación activa de las autoridades locales y de los destinatarios de los productos o servicios, incluidas las mujeres.

Adaptación de las tecnologías elegidas a las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiaria.

Sistemas de mantenimiento y de apoyo adecuados y capacidad de administrarlos una vez que la ayuda exterior haya llegado a su fin.

Compatibilidad con las condiciones socio-culturales locales.

Sostenibilidad medioambiental.

En síntesis, para revisar las perspectivas de viabilidad del proyecto financiado con créditos del FAD y valorar los efectos sobre el desarrollo del país receptor los principales

⁶¹ Véase CAD (1995), p. 54.

aspectos a evaluar serán los siguientes, considerando que la importancia de cada uno de ellos puede ser diferente en virtud de la intervención evaluada:

- Aspectos financieros y económicos
- Aspectos técnicos
- Aspectos institucionales
- Aspectos sociales y distributivos
- Aspectos medioambientales y ecológicos

Aspectos financieros y económicos

Si bien la evaluación de este tema suele estar centrada en la rentabilidad financiera de los proyectos y de la entidad o institución encargada de asegurar su funcionamiento, lo que diferencia a la evaluación de intervenciones del FAD de la evaluación de otros proyectos de inversión es que, en muchos casos, también será importante valorar las repercusiones del proyecto sobre el conjunto de las finanzas públicas del país receptor.

En general, los cánones de utilización que aseguran la recuperación de los costes son la mejor garantía de la viabilidad financiera de un proyecto y, como consecuencia, de su capacidad para proporcionar unos beneficios continuos a los receptores de la ayuda. Cuando no es posible o socialmente aceptable cubrir los costes con cánones de utilización, es importante analizar si las subvenciones necesarias para su funcionamiento se están realizando según lo previsto, y si ocupan un lugar prioritario en la asignación del gasto público por parte de los gobiernos beneficiarios. En muchos casos, en el momento de la formulación, se habrá sobreestimado la aptitud de estos últimos para movilizar una cantidad adecuada de recursos públicos para financiar proyectos (no remuneradores), lo que puede tener consecuencias perjudiciales para el mantenimiento y la supervivencia del proyecto.

En el caso de que el país beneficiario cuente con ayuda externa para financiar la totalidad o una parte de los gastos locales y/o recurrentes, debe evaluarse si se están cumpliendo el calendario y las modalidades de la supresión progresiva de la ayuda destinada a financiar estos gastos.

La evaluación de los *aspectos económicos* debe estar centrada en las repercusiones más generales del proyecto sobre el sector implicado y sobre la economía nacional, especialmente sobre la producción, los ingresos, el consumo, las finanzas públicas, y la balanza de pagos.

En el caso de los proyectos que se traducen en una producción comercializable (actividades industriales, agrícolas y energéticas, transportes y comunicaciones, etc.), puede ser necesario realizar un análisis coste-beneficio. En los proyectos en los que la producción no va directamente al mercado o se ofrece en condiciones diferentes (por ejemplo, construcción de carreteras, hospitales, instituciones de enseñanza) habrá que hacer un esfuerzo adicional para cuantificar y expresar en unidades monetarias los costes y los beneficios. Una posibilidad es utilizar precios sombra o el método de los efectos⁶².

⁶² Para una descripción más precisa de las herramientas de análisis económico-financiero véase el capítulo 4 de este libro.

Cuando un proyecto muestra una rentabilidad económica aceptable, aun cuando no esté asegurada la rentabilidad financiera basada en el precio efectivo de los factores y de los productos, es esencial estudiar con especial atención sus consecuencias presupuestarias. Esto significa que es importante evaluar la existencia de una relación razonable entre los costes y beneficios del proyecto, con el fin de comprobar si los escasos recursos de los que dispone el país beneficiario han sido utilizados de la forma más provechosa. En la evaluación de los costes y beneficios, los principales criterios son el número de personas afectadas por la actividad, el coste comparativo por beneficiario, los costes unitarios de los servicios prestados y el nivel y la calidad de los servicios y los beneficios proporcionados.

Aspectos técnicos

La evaluación de los aspectos técnicos debe dar especial importancia a valorar si el proyecto ha cubierto los objetivos que le habían sido asignados usando la tecnología y las normas apropiadas a las circunstancias del país receptor. Entre otros temas, debe valorarse:

- si la tecnología está adaptada a las capacidades locales de producción,
- si la formación del personal encargado del proyecto es la adecuada,
- si existen las materias primas y los otros medios de producción necesarios para la continuidad del proyecto,
- si la producción está equilibrada con los mercados a los que está destinada, y
- si los organismos locales están garantizando la ejecución del proyecto.

Aspectos institucionales

La evaluación de los aspectos institucionales debe valorar la capacidad de la entidad/institución propietaria del proyecto para ejecutar la intervención efectivamente. Debe incluirse un examen de las capacidades de gestión financiera de la entidad y la naturaleza y duración de la asistencia técnica requerida para asegurar la continuación del proyecto, así como una evaluación del marco institucional en el que se inscribe.

Debe prestarse especial atención a evaluar si las provisiones de personal y de subvenciones de explotación asignadas específicamente al mantenimiento están garantizadas a medio y largo plazo, verificando que los responsables de los proyectos son conscientes de la importancia del mantenimiento y capaces de realizarlo. Debe analizarse si la formación de todos los agentes encargados del mantenimiento es asumida como una de las funciones permanentes de los responsables de los proyectos. Hay que comprobar que la formación es adecuada a los objetivos operativos del proyecto, así como al nivel de tecnología empleado en el mismo. Asimismo, debe verificarse que se están cumpliendo las previsiones, no solamente por parte de las autoridades locales encargadas del proyecto, sino también en la administración central, para tener la seguridad de que se disponen de los medios, tanto financieros como técnicos, necesarios para el funcionamiento de los equipos y servicios después de la finalización del proyecto.

El examen de los aspectos institucionales debe incluir un estudio de las capacidades

de gestión financiera de la organización relacionada con los presupuestos, la contabilidad y el control del empleo de fondos. Hay que poner especial énfasis en estudiar si la institución encargada de la gestión financiera del proyecto puede seguir la ejecución, y que la verificación contable y la gestión financiera sigan garantizadas después de la finalización de la ayuda externa.

Es importante evaluar la duración de la asistencia técnica empleada por el organismo de ejecución y otras organizaciones conexas, y analizar hasta qué punto las instituciones y consultores donantes han sido capaces de suministrarla. En el caso de que haya sido necesario que la entidad adopte nuevos sistemas o nuevas prácticas, o crear un organismo totalmente nuevo, hay que analizar hasta cuándo será necesario mantener la ayuda externa.

La evaluación debe revisar cuidadosamente si la carga administrativa impuesta a las instituciones del beneficiario se ha traducido en la desatención de otras áreas del trabajo de la misma. Es importante analizar si las reglas relativas a la difusión de información durante las fases de ejecución y evaluación de los proyectos se adaptan a las prácticas y exigencias de los países beneficiarios.

Aspectos sociales y distributivos

La evaluación de los *aspectos sociales y distributivos* debe centrarse en estudiar el impacto del proyecto sobre las necesidades y capacidades de los participantes y beneficiarios del mismo. Deben analizarse los impactos sobre las condiciones socioculturales, las estructuras sociales y tradiciones, así como el compromiso y la participación de la comunidad beneficiaria en la continuidad del proyecto. Debe también valorarse el impacto de las cuestiones de género en aspectos tales como la división del trabajo, el acceso y la utilización de los recursos, el proceso de toma de decisiones, la distribución del ingreso y de los beneficios, etc.

En el análisis de los efectos distributivos del proyecto deberá apreciarse, en la medida de lo posible, el efecto del proyecto sobre los diferentes grupos implicados. El análisis debe incluir tanto a los grupos y los individuos que se benefician del proyecto como a aquellos que han sido perjudicados, incluyendo los efectos positivos y negativos sobre el empleo. En algunos casos, el proyecto puede tener efectos negativos sobre ciertos grupos, aun cuando se hayan conseguido plenamente los objetivos marcados para sus beneficiarios. El análisis debería permitir apreciar estos efectos y determinar si se están poniendo en marcha actuaciones para atenuarlos.

La noción de grupo - objetivo sólo tiene una aplicación limitada en el caso de proyectos que producen bienes comercializables o que aseguran unos servicios destinados a la economía en su conjunto o a amplios sectores de la población. En estos casos, es deseable analizar siempre que se pueda los efectos distributivos de los proyectos, para asegurar que no se han producido injusticias flagrantes hacia los grupos más débiles o vulnerables.

Las condiciones, estructuras y tradiciones socioculturales deben ser analizadas con el fin de identificar posibles limitaciones para la buena ejecución futura del proyecto. Este análisis puede implicar el estudio de cuestiones tales como el régimen de propiedad de la tierra y el sistema de aprovisionamiento de agua, los problemas de reasentamiento de

población afectada y las fórmulas de organización local. El análisis socio - cultural no debería limitarse a evaluar los problemas y analizar su impacto, sino que debería estudiar si se ha puesto en marcha una estrategia destinada a reforzar el compromiso y la participación sostenida de los individuos y las comunidades directamente afectadas.

Asimismo, debe revisarse la implicación de las mujeres en el diseño y ejecución del proyecto. Esto significa tener en consideración, por una parte, el papel de las mujeres como responsables, productoras y beneficiarias y, por otra, la importancia capital de sus ingresos en la elevación del nivel de vida de la familia. Se debe dar una especial importancia a las diferencias de situación entre los sexos en las áreas siguientes: división del trabajo, acceso y utilización de los recursos, mecanismos de toma de decisiones, distribución de rentas y beneficios, asignación de tiempo y estado jurídico de las mujeres.

Cuando un proyecto tenga una incidencia sobre un gran número de personas, puede ser útil evaluar su impacto sobre la estructura de la población, incluida su distribución demográfica y los flujos migratorios.

Aspectos medioambientales

La evaluación de los aspectos medioambientales debe considerar los efectos positivos y negativos del proyecto. Por impacto ambiental se entienden los aspectos siguientes⁶³:

Los efectos sobre la salud y el bienestar de las poblaciones, los recursos ambientales, los ecosistemas (flora y fauna incluidas), la agricultura y los edificios clasificados como protegidos.

Los efectos sobre el clima y la atmósfera.

La utilización de los recursos naturales (renovables y minerales).

El reciclaje y la eliminación de residuos y desechos.

Los aspectos conexos, tales como el reasentamiento de las poblaciones, los lugares arqueológicos, el paisaje y los monumentos, así como las incidencias sociales y los efectos aguas arriba, aguas abajo y transfronterizos.

Los proyectos sobre los que se deberá prestar una especial atención en el plano medioambiental son⁶⁴:

Proyectos que hayan provocado una modificación importante en la utilización de recursos renovables

Proyectos que hayan modificado profundamente las prácticas utilizadas en la agricultura y la pesca.

Proyectos de explotación de los recursos hidrológicos.

Las obras de infraestructura.

⁶³ Véase el apartado "Buenas prácticas para los estudios de impacto ambiental ejercidos por los proyectos de desarrollo" en el manual del CAD: Principios del CAD para una Ayuda Eficaz, OCDE y Mundi Prensa, Madrid, 1995.

⁶⁴ Según la "Recomendación del Consejo de la OCDE relativa a la evaluación ambiental de los proyectos y programas de ayuda al desarrollo" de 1985.

Las actividades industriales.

Las industrias extractivas.

La gestión y eliminación de residuos.

Proyectos susceptibles de provocar efectos adversos sobre especies amenazadas de la fauna y la flora o sus hábitats, sobre zonas protegidas o sobre la diversidad biológica.

Habría que evaluar especialmente el impacto de los proyectos realizados en zonas ecológicamente muy frágiles, tales como los bosques tropicales, las zonas húmedas, los manglares, los arrecifes coralinos y las zonas semiáridas.

Partiendo del principio de que el contaminador debe pagar, y que por tanto los costes/beneficios para el medio ambiente deben reflejarse en los precios de los productos, deben traducirse, siempre que sea posible, los impactos en términos monetarios e incorporarlos a la evaluación financiera del proyecto.

La evaluación de los aspectos ambientales debería examinar también los efectos sobre la salud humana, el medio ambiente natural y la propiedad, así como los efectos sobre el plano social, considerando una vez más el reasentamiento de personas desplazadas y las consecuencias para las poblaciones locales que se derivan de los cambios ambientales.

Conviene no descuidar la evaluación de los efectos provocados fuera de la zona de influencia directa del proyecto, incluidos los efectos transfronterizos, retardados y acumulativos.

También conviene prestar especial atención a las instituciones y los mecanismos dispuestos para hacer el seguimiento y control de los efectos provocados por el proyecto sobre el medio ambiente, y sobre las medidas tomadas para atenuar el impacto negativo después de la ejecución del proyecto.

7.2.2. Estudio de los efectos comerciales de los proyectos financiados con créditos del FAD

El mecanismo de créditos del FAD ha permitido a las empresas españolas competir con éxito por contratos para proyectos de desarrollo que probablemente se hubieran adjudicado a empresas extranjeras, dado su acceso a paquetes de financiación concesional. Este mecanismo ha permitido a las firmas españolas bajar los costes de sus ofertas para los receptores, y de esta manera hacerlas competitivas frente a otras que también incluían créditos mixtos.

Para analizar los retornos comerciales para España del mecanismo de créditos FAD se pueden identificar las siguientes categorías de efectos: beneficios directos, indirectos y efectos negativos.

Beneficios directos

Se incluyen en esta categoría las compras de bienes y servicios en España que fueron resultado directo del proyecto financiado con FAD. Este apartado abarca los siguientes aspectos:

Los bienes y servicios adquiridos con financiación concesional, pero también

los financiados con créditos a la exportación no concesionales, directamente resultado del proyecto.

Los negocios que se hicieron a continuación, generados o derivados por el efecto demostración del proyecto FAD -u originados directamente en él- y que se financiaron totalmente mediante mecanismos de mercado.

Beneficios indirectos

En esta categoría se incluyen los beneficios no directamente cuantificables, pero que han contribuido a que las empresas ampliaran su capacidad para hacer frente a nuevas oportunidades de negocio. En este apartado se incluyen cuestiones como: internacionalización, empleo, innovación, investigación y desarrollo, formación profesional e inversiones conjuntas.

Efectos negativos

Como en cualquier otra actividad comercial, los proyectos apoyados mediante FAD pueden tener un impacto comercial adverso. Esto puede producirse si el cliente no resultó satisfecho con el proveedor español y ello se traduce en que se muestre reacio a hacer nuevos tratos con la empresa, aunque estos provengan de una licitación internacional competitiva. Otros impactos negativos a tener en cuenta son si el receptor, después de haber recibido un proyecto beneficiado con un FAD, se niega a iniciar nuevos negocios con la empresa española a menos que ésta le ofrezca de nuevo financiación FAD, aunque la oferta sea competitiva per se.

7.3. Comentarios de síntesis

En una apretada síntesis, puede afirmarse que la evaluación del impacto global de un proyecto financiado mediante el FAD ha de hacer particular hincapié en sus:

Repercusiones técnicas, incluidos los cambios de tecnología, los efectos sobre el producto, los cambios en el uso de insumos, los cambios de los regímenes de cultivo, los flujos de recursos y la productividad de los recursos.

Repercusiones institucionales, incluidos el desarrollo de los mercados, establecimiento y administración de sistemas financieros, cambios en las relaciones comerciales, y efectos en los gobiernos o las reglamentaciones locales.

Repercusiones económicas, las cuales se reflejan en el consumo, el ahorro, el nivel de activos, y otros cambios del patrimonio neto de las familias. Se efectúa una evaluación global mediante el análisis coste - beneficio, que indica los flujos de beneficios tanto positivos como negativos.

Repercusiones sociales y culturales, evaluadas teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la distribución del ingreso, la migración, la estructura y el tamaño de las familias, los papeles masculino y femenino, la participación en la fuerza de trabajo y las tendencias de la interacción comunitaria. La evaluación examinará las variaciones de la esperanza de vida al nacer, de la salud, de la educación y de otros

indicadores sociales. Se evaluarán las condiciones de trabajo, así como los cambios que se produzcan en la carga que recae sobre los distintos miembros de la familia.

Repercusiones ambientales, como cambios en la base de recursos naturales y en la calidad del agua y el aire, y otros indicadores relacionados con ubicaciones específicas, como la diversidad genética y la supervivencia de la flora y fauna salvajes.

En definitiva, algunas de las cuestiones a las que habrá de dar respuesta la evaluación son las siguientes:

Objetivos de la operación. ¿Se definieron los objetivos claramente? ¿Se cumplieron, a juicio del Ministerio y del prestatario? Retrospectivamente, ¿eran pertinentes los objetivos originales?

Beneficios económicos y sociales. ¿Es probable o no que los beneficios económicos y sociales de la operación alcancen los niveles previstos? ¿Se están distribuyendo de la manera prevista?

Fortalecimiento institucional. ¿Fue apropiada y eficaz la estrategia de fortalecimiento institucional adoptada? ¿Fueron o no satisfactorias las modalidades administrativas del proyecto?

Eficiencia. ¿Sería posible preparar, evaluar y ejecutar operaciones semejantes en forma más rápida y económica en el futuro sin un riesgo excesivo para sus objetivos o los objetivos sectoriales?

Resultados financieros. ¿Ha cumplido la operación sus metas financieras?

Ejecución. ¿Se finalizaron la operación y sus componentes principales oportunamente y dentro de los límites de estimaciones realistas de los costes? ¿Qué modificaciones se efectuaron durante la ejecución, y por qué razón? ¿Se desempeñaron el prestatario y sus consultores en la forma prevista?

Cumplimiento de las estipulaciones. ¿Cumplieron el prestatario y el gobierno receptor las estipulaciones del préstamo y de los acuerdos conexos?

Contribución del FAD. ¿Cómo ve el prestatario la participación de España en la operación? ¿Influyó el Ministerio en la formulación o la ejecución de la operación? En caso afirmativo, ¿fue ésta una influencia constructiva?

Otras consideraciones. ¿Tuvo la operación consecuencias sociales, económicas o ambientales imprevistas? ¿Sigue siendo útil la inversión incluso después de atrasos, aumentos de costes, o la obtención de beneficios menores que los previstos? ¿Qué lecciones enseña la experiencia al donante y al prestatario?

Impacto en el desarrollo. ¿Qué medidas se están adoptando o planeando para asegurar que los activos financieros producen la totalidad de sus beneficios en forma sostenida?

8. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITOS

La proliferación actual de esquemas e instrumentos orientados a otorgar financiación en forma de créditos a los sectores más necesitados de la población es un fenómeno que se ha insertado firmemente en la Cooperación Española, donde ya existen organizaciones especializadas en este campo y un ambicioso programa gestionado por la AECI. El *Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior* (FCM) se inscribe dentro de una práctica que cuenta con más de diez años de experiencia, y que ha demostrado su capacidad para la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo de las personas o comunidades que no pueden acceder a los servicios de la banca comercial.

El conjunto de experiencias y el creciente auge en la utilización de microcréditos dieron lugar, en 1997, a una reunión internacional, la Cumbre de Microcrédito, en la que se ratificó el trascendental papel que este instrumento tiene como herramienta privilegiada de la cooperación para el desarrollo⁶⁵.

Antes de profundizar en los criterios de evaluación de esta herramienta es preciso realizar algunas aclaraciones previas referidas al objetivo último de la microfinanciación -la eliminación de la pobreza-, a los tipos de instrumentos que se emplean con este fin y a las organizaciones que se encargan de gestionarlos.

Microfinanciación y pobreza

Existe una cierta polémica sobre si las intervenciones de transferencia temporal de recursos financieros son un instrumento o un fin en si mismo. En la literatura académica y práctica sobre el tema se utilizan, de hecho, dos enfoques para hacer referencia a este tema:

El *enfoque del sistema financiero*, que considera que la oferta de servicios financieros son el objetivo principal de las operaciones y de las instituciones de microfinanzas.

El *enfoque de alivio de la pobreza*, que considera dichos servicios como un medio para alcanzar este gran objetivo.

En cooperación para el desarrollo resulta más común apoyar la tesis de que el uso de este tipo de mecanismos tiene por objeto reducir la pobreza y facilitar la realización plena del potencial de las personas. Desde esta posición, de nada sirve buscar la sostenibilidad financiera si los servicios proporcionados no influyen en el bienestar de los "clientes."

Cualquiera que sea la forma que asuma, y aun aceptando que la finalidad de la microfinanciación es la reducción de la pobreza, todavía no existe un consenso internacional sobre la medida, la forma y el momento en que se puede alcanzar este objetivo por

⁶⁵ <http://www.microcreditsummit.org>

medio de este instrumento. La Cumbre del Microcrédito propuso limitar el grupo principal de destinatarios a "los sectores más pobres de la población" considerando necesaria la aplicación de criterios estrictos para la selección de beneficiarios y beneficiarias y el empleo métodos de focalización. En la práctica, sin embargo, las dificultades para acotar este campo son enormes, lo que obliga a profundizar en el concepto de pobreza.

En principio, el microcrédito es un instrumento válido en la medida en que se concibe con flexibilidad. Si la pobreza es de por sí contextual, será necesario enfrentarla con herramientas eclécticas que ayuden a la gente a superar sus limitaciones financieras. Así, la comunidad beneficiaria podrá acceder con más facilidad no sólo a futuros créditos sino también al ahorro y al seguro -apoyo microfinanciero-, además de mejorar sus condiciones de vida (ver el recuadro 11).

Además, existe consenso en que la pobreza es una situación caracterizada no sólo por la incapacidad de acceder a recursos financieros, sino por otra serie de variables relacionadas con la salud, la educación e incluso el medio físico en que se desarrolla la actividad humana. Es en este sentido que tradicionalmente se han relacionado los esfuerzos de microfinanciación con otras actuaciones en el campo del desarrollo, llegándose a la aplicación de enfoques integrados.

El argumento de justificación de los microcréditos es que las personas pobres tienen

Recuadro 11: Si las microfinanzas ayudasen a los pobres sobre cinco grandes aspectos

Promover las inversiones en activos

El financiero da más poder adquisitivo, permitiendo a las personas superar las limitaciones de su situación económica.

Incremento de las actividades de generación de ingresos

El acceso a los servicios financieros permite a los más desfavorecidos administrar sus actividades económicas de forma más eficiente.

Reducción de la vulnerabilidad de los más pobres

A través del descenso de la variabilidad del consumo.

Incremento de la inversión y de los procesos de formación de capital social.

Mejora la calidad de vida

Formación de redes, aumento de la autoestima, la dignidad y el poder de decisión dentro de las familias.

Fuente: adaptación a partir de H. Gulli: *Microfinanzas y pobreza ¿Son válidas las ideas preconcebidas?*, Unidad de Microempresa del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1999.

serias dificultades para acceder al crédito institucional porque no poseen bienes tangibles con los que constituir sus garantías. Así, las instituciones de microfinanzas que usan la garantía de grupos solidarios llegarían a los más pobres y vulnerables, contribuyendo al objetivo de lucha contra la pobreza. Partiendo de una situación no deseable caracterizada por la existencia de necesidades insatisfechas, las instituciones de microfinanciación gestionan la ayuda para generar un impacto permanente en el bienestar de aquellos que padecen la situación. Estas instituciones deberían definir previamente el alcance de sus actuaciones: a cuántas personas se llega (escala), cuán pobres son los clientes (profundidad), en qué sectores económicos trabajan (amplitud) y dónde viven (alcance geográfico).

De cualquier manera, los factores que influyen en el alcance y el impacto de los programas de microfinanciación son múltiples. Una representación de los mismos puede ser encontrada en el gráfico 16, donde se distingue entre los referidos al contexto y los directamente relacionados con los agentes que intervienen (instituciones de microfinanzas -misión y objetivos, metodología, términos y condiciones y sostenibilidad financiera- y familias y microempresas -necesidades y limitaciones, niveles de pobreza, activos y relaciones de poder en el seno de las familias-).

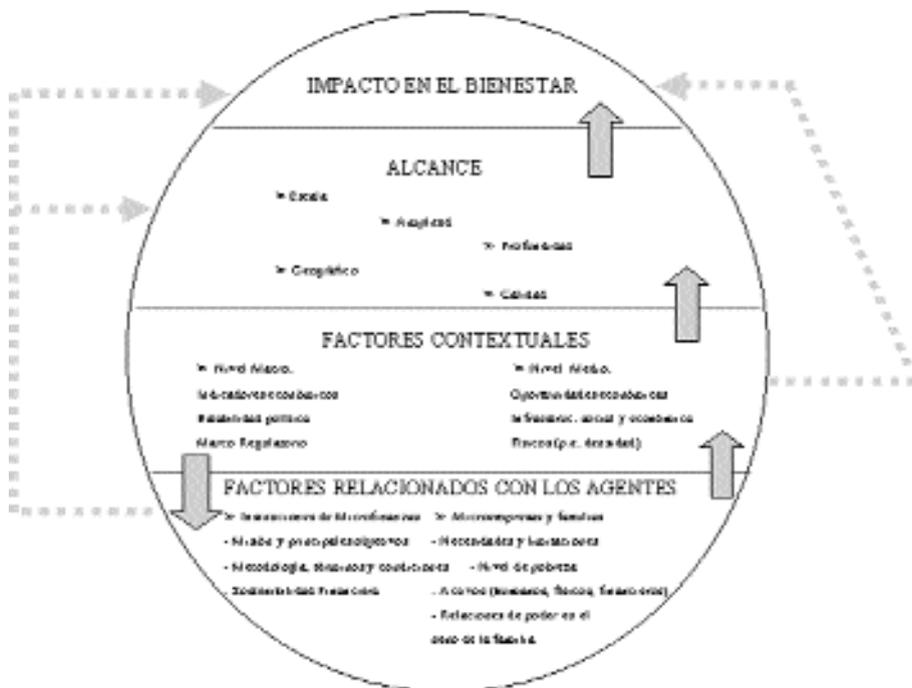


Gráfico 16. Factores que influyen en el alcance y el impacto de los programas de microfinanzas

Instrumentos de microfinanciación

Otra aclaración conceptual relativa a la microfinanciación debe definir si se trata de una modalidad de ayuda reembolsable desde el punto de vista de la agencia financiadora o si constituye una donación y, por lo tanto, no genera deuda.

En el primer caso, para el receptor la única diferencia con otros instrumentos de ayuda sería que debería enfrentar el pago de su parte correspondiente, al mismo tiempo que el programa podría realizarle un pago por mantener sus ahorros e, incluso, podría facilitar el acceso a seguros por sus activos.

Sin embargo la distinción resulta relevante desde el punto de vista del donante. Si se trata de un instrumento de oferta de fondos deberá considerarlo un programa en sí mismo con todas las implicaciones que esto conlleva (gestión, definición de responsables, mecanismos de control, selección de destinatarios, diseño y ejecución de "evaluación programa", etcétera). Por el contrario si se acepta que no es más que la respuesta a la demanda de una financiación específica podría ser tratado como una herramienta dentro de proyectos o programas de cooperación para el desarrollo, que podrá considerarse o no reembolsable dentro de esa misma intervención, pero que muy rara vez lo será con respecto a la agencia financiadora.

En función de todo lo anterior se puede realizar una clasificación de los instrumentos de ayuda que cuentan con intervenciones vía crédito:

a) Programas de microcrédito:

Programas de microcrédito con carácter reembolsable para la agencia financiadora.

Programas de microcrédito entregados por la agencia financiadora como donación pero con operaciones reembolsables para el destinatario.

b) Programas de microfinanciación⁶⁶:

Programas de microfinanciación con carácter reembolsable.

Programas de microfinanciación no reembolsables para la agencia financiadora.

c) Instrumentos de crédito asociados a proyectos:

Instrumentos de crédito asociados a proyectos (fondos rotatorios) no reembolsables a la agencia financiadora (el fondo queda en el proyecto).

Fondos rotatorios reembolsables asociados a la organización ejecutora o donante (el fondo reembolsado se destina a otras intervenciones de cooperación).

⁶⁶ El término "microfinanciación" se usa para hacer referencia a servicios financieros en pequeña escala en general, como servicios de ahorro y de crédito. El término "microcrédito" se usa para hacer referencia únicamente al crédito.

d) Ayuda programa⁶⁷.

Ayuda programa destinada al fortalecimiento de los servicios financieros en determinado sector o área geográfica vía donación.

Ayuda programa destinada al fortalecimiento de los servicios financieros en determinado sector o área geográfica vía préstamo.

Las implicaciones de encontrarse ante un tipo u otro de instrumento son muy importantes en el tratamiento y respuestas que la evaluación debe ofrecer. La forma de gestionar las operaciones y el tipo de mecanismo en que se inscriben son factores determinantes para seleccionar procedimientos de evaluación, aunque la finalidad de todas estas herramientas sea la misma.

Clasificación institucional

Existe una amplia variedad de instituciones que trabajan en el ámbito de las microfinanzas, que van desde ONG dedicadas exclusivamente a objetivos sociales, en las cuales este es un componente de sus proyectos, hasta los bancos comerciales clásicos. En una tipología sencilla sería posible distinguir entre:

Instituciones financieras formales (IFF) con fines comerciales, entre cuyos objetivos podemos situar la expansión hacia nuevos mercados así como la imagen institucional que este tipo de proyectos les concede. Se trata de bancos, financieras y cooperativas de crédito que normalmente otorgan préstamos individuales.

Instituciones financieras formales (IFF) especializadas, entre cuyos objetivos conviven la rentabilidad y la búsqueda de impacto social. Los préstamos suelen otorgarse de forma individual o a grupos solidarios, tratando de alcanzar a través de los mismos la máxima eficiencia.

ONG especializadas que se caracterizan por tener entre sus metas y estrategias el impacto social y la cobertura de costes. El procedimiento empleado son los préstamos individuales o los préstamos a grupos solidarios y con sus operaciones tratan de alcanzar la eficiencia operacional.

ONG con fines múltiples ("generalistas") que se caracterizan por perseguir el impacto social y la cobertura del coste inicial, dirigiendo sus préstamos a grupos solidarios o individuos. Estos préstamos provienen de fondos sociales, donaciones organizaciones privadas y en raras ocasiones de organizaciones bancarias.

Las dos últimas formas jurídicas son las más comunes. Es incluso frecuente que una ONG con fines múltiples evolucione hacia la forma de ONG especializada debido al crecimiento en este ámbito.

⁶⁷ Se entiende la "ayuda programa" tal como lo hace el Comité de Ayuda al Desarrollo, esto es: una donación o préstamo de recursos otorgada fuera de proyectos con fines generales de desarrollo, adquiriendo en general la forma de transferencia financiera para el apoyo de cuentas nacionales.

La pregunta de fondo es si las instituciones financieras deben ceñirse al objetivo inicial de reducción de pobreza para ser consideradas dentro de las organizaciones de microfinanzas. No existe una respuesta unívoca a esta pregunta, aunque la consideración de la pobreza como objetivo parece obligar a que estas organizaciones posean una finalidad social asociada a sus objetivos de rentabilidad financiera.

8.1. Lineamientos generales para la evaluación de intervenciones de microcrédito.

En las evaluaciones de programas de microcrédito se suele especificar, en primer lugar, el propósito de los préstamos (para el consumo o para la producción) y las condiciones en las que se entregan (largo/corto plazo). La valoración suele incluir tanto el acceso a los recursos (proceso financiero) como su uso (impacto sobre la pobreza). Este último punto es, sin duda, el aspecto que presenta más dificultades, por lo que en muchas oportunidades es dejado de lado o explícitamente evitado.

La OCDE define como objetivo primordial de la microfinanciación la inserción del usuario en el mercado y su participación en las instituciones. Estos fines, aun siendo importantes, constituyen resultados intermedios, siendo la reducción de la pobreza el objetivo último de cualquier intervención de cooperación para el desarrollo. Asumir los objetivos intermedios como ejes centrales supondría reducir el ámbito de la evaluación a estos efectos (el acceso al crédito), ignorando el objetivo superior (el uso de los recursos para mejorar su situación). El gráfico 17 es una representación esquemática de esta lógica vertical.

Si la evaluación se concentra en el funcionamiento de las instituciones que aseguran el acceso al crédito se estará produciendo un análisis del proceso o del desempeño del instrumento. Si, en cambio, enfoca sus efectos sobre la reducción de la pobreza estará concentrándose en los resultados y efectos de la intervención o en su impacto.

El análisis del desempeño de la institución financiera debería permitir tomar decisiones estratégicas críticas sobre aspectos tales como con qué sectores de clientes trabajar, cuáles son los productos de empréstito que funcionan mejor, qué inconvenientes u obstáculos tienen los clientes para devolver los créditos, por qué bajan las tasas de amortización, por qué la gente abandona los programas, qué clientes reciben más beneficios y quiénes reciben menos y qué mecanismos se pueden introducir para ampliar los programas que funcionan adecuadamente. Una evaluación de más alcance debería fijarse especialmente en el impacto de los créditos sobre la reducción de la pobreza: su objetivo debe ser determinar si la microfinanciación es la herramienta más apropiada para generar procesos de desarrollo sostenibles centrados en el bienestar de las personas y las comunidades.

8.1.1. Valoración del proceso

La base de la valoración de los procesos debe ser la información recopilada por la propia institución intermediaria. Los datos recabados sistemáticamente deberán permitir el análisis de tendencias y las comparaciones entre distintas regiones geográficas. Podría ser

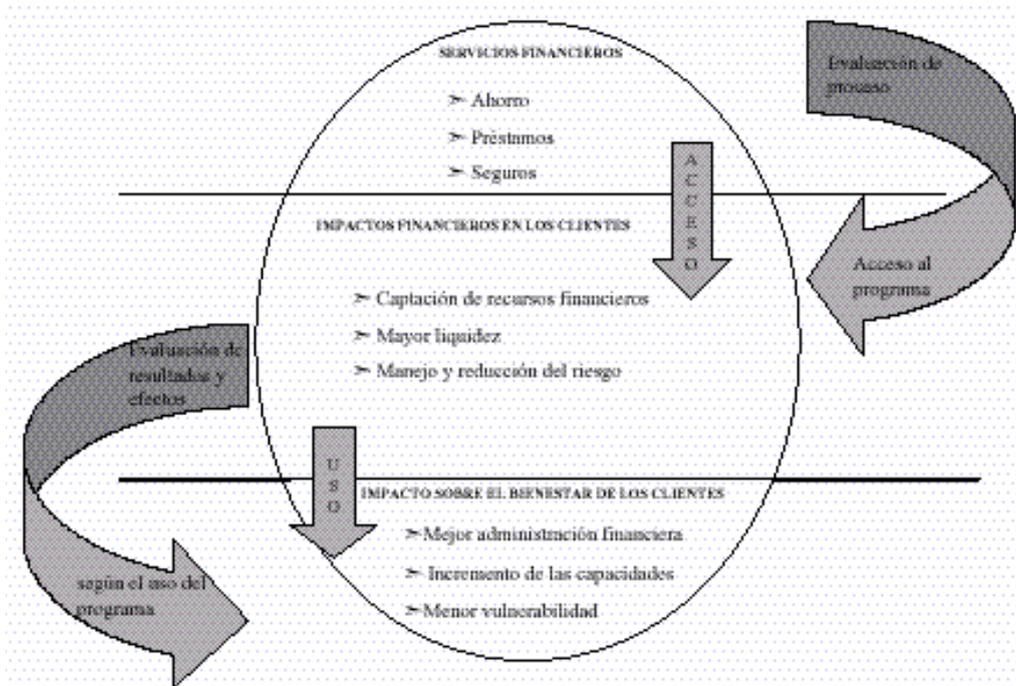


Gráfico 17. Impacto potencial de las microfinanzas en sus clientes.

interesante también incluir en el análisis datos de determinados miembros de la comunidad que no reciban préstamos.

Los resultados se analizarán periódicamente, constituyendo un elemento esencial del proceso de planificación. Es recomendable la participación de expertos externos en el proceso que verifiquen la precisión de los datos. En definitiva, las instituciones deberían aplicar los mecanismos de gestión basada en los resultados que empiezan a ser habituales en agencias de desarrollo y otras organizaciones gubernamentales, y que se resumen en el gráfico 18.

Una característica de la microfinanciación considerada como "instrumento de oferta" de fondos consiste en la dificultad para cuantificar los objetivos en la fase de formulación. Habitualmente se sabe qué se quiere hacer y cómo, pero es muy difícil calcular el alcance del programa y establecer estimaciones sobre los proyectos concretos que serán apoyados. Es en la fase de ejecución cuando se genera información sobre el alcance y las inversiones concretas, pudiéndose valorar el funcionamiento en los periodos siguientes.

Por tanto, para poder pronunciarse sobre los procesos en los programas de microfinanciación sería necesario no sólo contar con una correcta planificación inicial de la intervención, sino establecer un plan de metas, hitos o puntos de control que fije objetivos e indicadores en determinadas fechas del ejercicio económico siguiente. Esta infor-

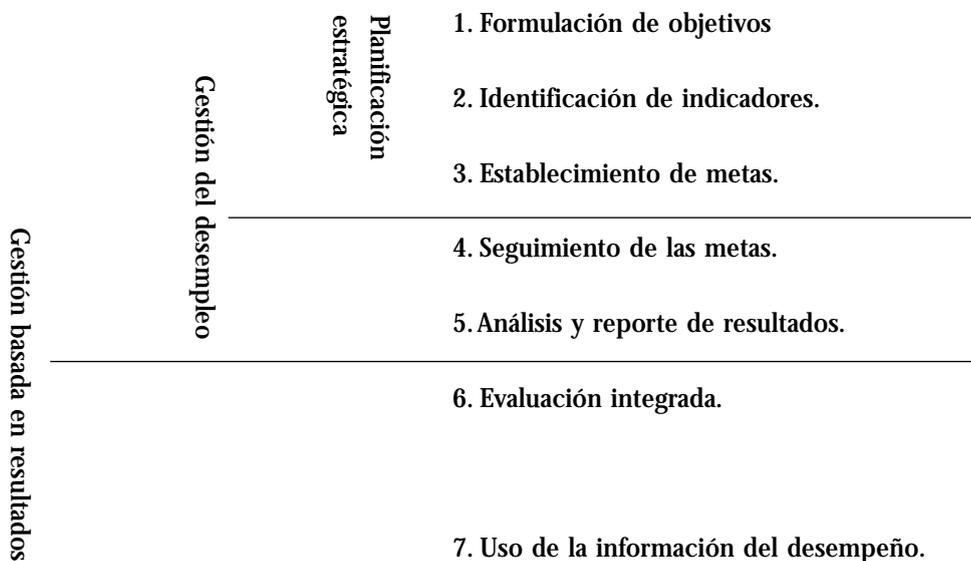


Gráfico 18. Las siete fases de la gestión basada en resultados⁶⁸

mación, una vez incorporada al proceso normal de planificación y ejecución, puede ayudar a la propia organización a mejorar su rentabilidad.

Se trata pues de acompañar la planificación inicial del programa con una programación, generalmente anual, de las actividades en la que se estimen los niveles y áreas de intervención con base en la información generada en los ejercicios precedentes. De algún modo, la correcta gestión de los programas de microfinanciación conlleva la necesidad de realizar una formulación continua de las intervenciones que se plantean para cada uno de los ejercicios, estableciendo metas temporales con independencia de los resultados del programa plurianual.

Sólo adoptando estas prácticas de programación de metas temporales la evaluación podrá pronunciarse sobre algo más que el progreso financiero de las actividades, de la solvencia de la institución o instituciones intermediarias y del manejo de los fondos. De esta manera se facilita la valoración de los criterios habituales de evaluación.

Tradicionalmente, en la valoración de los procesos se incide en la eficiencia y la viabilidad de la institución intermediaria y del programa en su conjunto.

La mayor parte de los autores que han tratado el tema de la eficiencia de intervenciones de microfinanciación han prestado una atención preferente a la factibilidad previa de las inversiones que se apoyan (operaciones individuales) más que al funciona-

⁶⁸ Basado en el documento de Annette Binnendijk: *Results Based Management in the development co-operation agencies: a review of experience*, Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda del CAD, OCDE, París, 1999.

miento posterior del programa en su conjunto. Cuando se aborda este tema, el estudio se suele centrar en la *viabilidad financiera* de las instituciones intermediarias y en la capacidad del programa para recuperar los recursos comprometidos.

Sin embargo, además de esta cuestión, la evaluación debe analizar la relación entre los recursos aplicados, el ahorro y la institución financiera intermediaria, atendiendo a una serie de factores⁶⁹:

que las donaciones, intereses, ingresos financieros, ingresos por otros servicios y comisiones de apertura sean suficientes y necesarias;

que los gastos de funcionamiento del programa, las inversiones, los gastos financieros (coste de la cartera) y los gastos generales de la institución imputables al programa de crédito sean los necesarios;

que la suma de las cantidades incluidas en el primer punto sea igual o superior a las incluidas en el segundo punto, o que esta desigualdad se neutralice (nivele) a través de fondos captados de otras entidades.

Para evaluar la eficiencia en el proceso también hay que tener en cuenta indicadores relacionados con la sostenibilidad de la institución (autosuficiencia operativa y financiera), indicadores relacionados con la operación (número de clientes por oficial de crédito, cartera por oficial de crédito, rendimiento de la cartera, porcentaje de los costes de personal, rentabilidad del capital y rentabilidad de los activos) e indicadores relacionados con la calidad de la cartera (tasa de devolución y cartera de demora).

La concentración en eficiencia y viabilidad no debe impedir que la evaluación también analice otros criterios como la pertinencia y la eficacia del proceso.

La *pertinencia del proceso* puede ser entendida como la adecuación del instrumento a los destinatarios. Se trataría de determinar cómo, cuándo, por qué y en función de qué criterios se accede a los fondos, en lo que generalmente se suele denominar "condiciones financieras". También debe incluirse una valoración del diseño del programa, considerando su lógica o coherencia interna, la relación entre las actividades propuestas y los resultados y objetivos que se persiguen, la consideración de factores externos adecuados, la correcta formulación de indicadores, el proceso de selección de los destinatarios y las condiciones de su participación.

Pronunciarse sobre la *eficacia de los procesos* significa valorar la colocación de préstamos, ahorros y/o seguros desde el donante a la institución intermediaria y desde esta a los destinatarios últimos. También habrá que contrastar los indicadores en los diferentes puntos de control establecidos en la programación temporal mencionada anteriormente.

En definitiva, la evaluación del proceso en los programas de microfinanciación puede centrarse en la valoración de la pertinencia en el diseño de la intervención, la eficacia en la colocación de los productos y la eficiencia y la viabilidad de la institución financiadora. Sin embargo, no la evaluación no puede olvidar la factibilidad de los proyectos o ini-

⁶⁹ Estos factores son sugeridos en unos artículos de próxima publicación preparados por Samuel Carpintero y Javier Sota.

ciativas concretas que se financian dentro del programa. Para ello, y como se comentaba en la primera parte de esa sección, es imprescindible que la institución intermediaria establezca periódicamente estimaciones de operaciones futuras, con metas e indicadores cuantificados.

8.1.2. Valoración de resultados y efectos

Hasta la fecha, en la mayoría de las evaluaciones de resultados y efectos de proyectos de microfinanciación se medía el cambio en los ingresos de los clientes. Sin embargo, este indicador puede resultar insuficiente⁷⁰. La generación de ingresos no es un resultado directo del uso de servicios financieros y ni siquiera constituye la razón principal de la oferta y la demanda de dichos servicios. Los servicios financieros proporcionan un medio para administrar dinero, por lo que la administración financiera más eficiente es uno efecto relevante de las microfinanzas ya que permite generar ingresos, reduce la vulnerabilidad y posibilita la realización del potencial individual y familiar. Todos estos efectos representan un impacto positivo en el bienestar de las personas.

La cadena de efectos que se supone lleva de la operación financiera a la reducción de la pobreza tiende a hacer confusa la división entre el control del impacto y la evaluación del impacto. *El control del impacto* es la evaluación del desempeño de un proyecto en función de sus metas internas mediante la recopilación de la información de forma desagregada y de manera periódica; lo que se aproxima notablemente al concepto de la gestión basada en resultados que se mencionó en párrafos anteriores y que ya ha sido tratado.

La *evaluación del impacto* consiste en valorar un proyecto en función de sus objetivos generales de desarrollo en un determinado momento y en retrospectiva, analizando si está cumpliendo con la misión o no, y cómo se podrían corregir errores a mitad de camino o para próximas intervenciones. Desde este punto de vista pueden analizarse tres aspectos:

La mejora cuantitativa de las condiciones materiales. Determinación de los incrementos de la renta, de los beneficios, de los activos de la unidad familiar... Del mismo modo habrá que observar otros elementos de más difícil medición relacionados a la alimentación o la salud.

Cambios sociales ligados al programa. Qué transformaciones se han producido en la formación, en la participación en la comunidad y dentro de la unidad familiar, tanto en las relaciones de género como en las intergeneracionales.

Vulnerabilidad. Capacidad de afrontar situaciones de crisis o cambios en los ingresos muy bruscos.

Este análisis no es sencillo pero sí resulta clave, ya que suele ser en este punto donde se rompe la cadena antes citada: las mejoras temporales en los ingresos de los desti-

⁷⁰ Véase el informe de David Hulme: *Impact assessment methodologies for microfinance. A review*, AIMS, Informe 14, Washington D.C., 1997.

natarios generadas por la colocación de recursos financieros no suponen necesariamente cambios permanentes en la situación de pobreza en la que viven.

Buena parte de los autores que se han dedicado a analizar los resultados y efectos de las intervenciones de microfinanciación proponen que para la medición del impacto se realicen análisis financieros y se empleen indicadores que informen sobre transformaciones permanentes, es decir, sobre cambios arraigados en la vida de las personas o de las comunidades. Esta cuestión es común a la valoración de cualquier tipo de intervención de desarrollo con independencia del instrumento de financiación que se utilice para su puesta en marcha. En este sentido, una vez más, es imprescindible la referencia a algunos criterios tradicionales de evaluación como la pertinencia, la eficacia y la viabilidad.

La primera cuestión en torno a la *valoración de la pertinencia* de los programas de microfinanciación es la adecuación entre el objetivo y la necesidad. Se trata de determinar si la solución aportada es pertinente con el problema que se detectó; esto es, si la microfinanciación se relaciona, en todos los casos, con la reducción de la pobreza. Como se acaba de comentar, el tratamiento de este tema como una contribución al objetivo general de desarrollo que se persigue se entremezcla con la evaluación del impacto. Pero adicionalmente, la pertinencia de los programas de microfinanciación se refiere a la adecuación del instrumento a las directrices de receptores y donantes y, muy especialmente, a su relación con otras medidas que suelen acompañar a la intervención financiera (capacitación, asistencia técnica e incluso actuaciones paralelas o complementarias mediante donación).

La *valoración de la eficacia* en el alcance de objetivos y resultados en intervenciones de microfinanciación no tiene por qué diferir de otro tipo de intervenciones de desarrollo. En un intento de establecer la estructura lógica de una intervención de microfinanciación es posible generalizar el resumen descriptivo basado en el Enfoque del Marco Lógico que se presenta en la tabla 11:

En principio, para contrastar del alcance de los resultados es posible utilizar los indicadores habituales de cualquier proyecto de desarrollo que genere bienes y/o servicios destinados al mercado. No tiene por qué existir ninguna peculiaridad en el nivel de intervenciones individuales, sean estas financiadas vía donación o contengan un componente de colocación de préstamos y gestión de ahorro. El resultado referido a la fortaleza de la institución intermediaria podría equipararse a la fortaleza de la organización comunitaria deseable en cualquier proyecto de desarrollo.

La aproximación del resultado "incremento de ingreso" a través de indicadores de ahorro y consumo es también habitual en la evaluación de intervenciones de desarrollo financiadas vía donación al destinatario último.

En cuanto al objetivo específico, la cuestión tampoco difiere de otros proyectos: los indicadores de renta disponible pueden ser establecidos en función de la distribución de los incrementos de ingreso entre inversiones posteriores, ahorro y consumo.

En definitiva, no es posible establecer diferencias significativas en la valoración de la eficacia de operaciones individuales financiadas vía donación o vía préstamo. En el nivel de programa, el análisis de eficacia tampoco presenta diferencias más allá de la necesidad de estudiar los indicadores de retorno de las inversiones cuando la financiación debe ser reembolsada.

Tabla 11: Lógica vertical de una intervención típica de microfinanciación

Objetivos generales de desarrollo:	Disminución de la pobreza Fortalecimiento del tejido empresarial Desarrollo de instituciones de intermediación
Objetivo específico de la intervención:	Incremento de la renta disponible de la unidad de destino (individuo, familia, agrupación,...)
Resultados:	1. Incremento del ingreso 2. Incremento del ahorro 3. Funcionamiento de la institución financiera.
Actividades:	1.1. Analizar la factibilidad de la operación individual 2.1. Otorgar crédito 2.2. Facilitar el depósito de ahorro 2.3. Facilitar garantías 1.2. y 2.4. Capacitar clientes 3.1. Fortalecer instituciones (inversión, capacitación,...) 3.2. Diseñar programas de ahorro y crédito. 3.3. Dotar de fondos.

La *evaluación de la eficiencia* relaciona la eficacia con los recursos movilizados en el proyecto. Para valorar la relación entre los recursos aplicados y el logro del objetivo específico de este tipo de intervenciones es posible comenzar aplicando un ACB social, para determinar los fallos producidos y/o derivados del mercado en el proceso de asignación óptima de recursos. Así, la evaluación no se centrará tanto en las cuestiones relacionadas con la eficiencia financiera propiamente dicha, tal como se ha presentado en el apartado de valoración de los procesos, sino que introducirá cuestiones relativas a la equidad y la distribución de la renta, poniendo énfasis en el aumento del bienestar social (mediante una mejor asignación de los recursos en presencia de algunos fallos del mercado)⁷¹.

Entre los factores de *viabilidad* habitualmente considerados para la valoración de este criterio, los aspectos institucionales y las cuestiones de género han recibido tradicionalmente un tratamiento más detallado en las intervenciones de microfinanciación. Esto es coherente con el énfasis puesto por los programas en la puesta en marcha y en el fortalecimiento de las instituciones intermediarias y en la orientación hacia las mujeres de sus actividades.

También son relevantes las cuestiones económico - financieras, incidiendo especial-

⁷¹ Se entiende como fallos del mercado: i) Imperfecciones del mercado (distorsión de precios); ii) ausencia de mercados para ciertos bienes (externalidades, bienes públicos, recursos comunes).

mente en los procedimientos de gestión de intervenciones individuales y en la sostenibilidad de los efectos sociales positivos de los programas. Por su parte la necesidad de políticas de apoyo, aspectos tecnológicos, socio - culturales y medioambientales son tratados en las evaluaciones con la misma consideración que en proyectos y programas que utilizan diferentes mecanismos de financiación.

Todo lo anterior redundando en la idea expresada anteriormente: el tratamiento de la viabilidad no debe ser diferente según el mecanismo de financiación empleado en las intervenciones de desarrollo⁷².

8.2. Indicadores y herramientas para la recopilación de datos

En la valoración de los procesos, los indicadores que se utilizan más frecuentemente se refieren al desempeño de la entidad intermediaria o del programa de microfinanciación, a la rentabilidad de la organización de crédito y a la calidad de su cartera. Algunos de ellos son presentados en el recuadro 12.

Si la valoración se centra en los resultados y efectos, habrá que analizar si los clientes incrementaron sus recursos gracias a los servicios prestados y, en consecuencia, mejoraron su bienestar. En síntesis, se debe tratar de determinar la transformación de la persona y de la comunidad en lugar de la transformación de la institución, aunque este puede ser un paso intermedio necesario.

Como se ha visto en la primera parte del capítulo, la reducción de la pobreza supone un enfoque muy amplio, lo que condiciona la manera de hacer operativos los indicadores. Se necesitará observar, en general, un gran número de ámbitos diferentes relacionados con la vida cotidiana de las personas. Una batería de indicadores posibles extraída de experiencias concretas de programas de microfinanzas en todo el mundo es resumida en la tabla 12.

Construidos los indicadores se deberá proceder a la recopilación de la información, que deberá ajustarse, en la medida de lo posible, a determinadas exigencias:

Datos longitudinales. La medición será continua durante el periodo que dure el proyecto para conocer su evolución. Esto permite incrementar la calidad de las mediciones y prever a largo plazo su sostenibilidad.

Grupo de control. El grupo de control será seleccionado por el evaluador y tendrá unas características similares a los usuarios del sistema, es decir personas en el mismo grupo objetivo.

Las herramientas para la recopilación de información son similares a las de cualquier evaluación (véase el capítulo 2 de este libro). Las fuentes de información provienen de la propia comunidad, aunque en este caso la labor puede verse facilitada con los datos de solicitud del préstamo y los registros de la institución intermediaria.

Asimismo, en la Reunión de Consejos de la Cumbre de Microcrédito de 1999 se recomendó que las instituciones de crédito adopten procedimientos internos sistematizados

⁷² Es posible afirmar que este componente suele ser tratado con mayor profundidad en este tipo de intervenciones que en aquellas que se financian vía donación, posiblemente debido a la errónea consideración de que el criterio de viabilidad es menos importante (o de improbable cumplimiento) en estas últimas.

Recuadro 12
Indicadores para la evaluación de procesos de microfinanciación

La relación cliente - servicio

Indicadores del alcance de los servicios financieros proporcionados (cantidad de clientes y características socioeconómicas).

Indicadores de la calidad de los servicios proporcionados (buena disposición para pagar el servicio, costos de transacción de los clientes, condiciones).

Indicadores de que los clientes tienen más opciones para tomar decisiones como resultado del mayor acceso a servicios financieros: cómo apoya el servicio el proceso de administración financiera de los clientes (liquidez, mecanismos para reducir la variabilidad del consumo e inversiones).

Indicadores de sostenibilidad financiera

Autosuficiencia financiera del servicio.

Desempeño financiero de la institución.

Solidez institucional y contexto (evaluaciones cualitativas).

Adaptado de Elisabeth Rhyne: "A new view of finance program evaluation. The new world of microenterprise finance", en M. Otero y E. Rhyne (eds.), *Building healthy financial institutions for the poor*, IT Publications, Londres, 1994.

para la recopilación de información que pueden ser muy útiles para la evaluación⁷³. Entre ellos se encuentra el sistema de supervisión de clientes, una base de datos que proporciona información básica sobre salud, educación, condición financiera y otros datos de los receptores en el momento de otorgarse el primer préstamo y en fechas posteriores. Los datos recopilados pueden incluir indicadores como los bienes de consumo domésticos y no domésticos que se usen en la casa, los pagos actuales de cuentas, los recursos en efectivo o el valor medio de los gastos en alimentos. La encuesta final de clientes consistiría en realizar entrevistas estandarizadas a un grupo de beneficiarios y beneficiarias cuando se retiran del programa.

Otras dos herramientas específicas fueron objeto de estudio en las cumbres mundiales del microcrédito por su relevancia. Se trata del índice de la vivienda y la calificación participativa del patrimonio.

El *índice de la vivienda* asigna una puntuación a las residencias de la coimunidad sobre la base de una serie de indicadores localmente definidos. Uno de los factores clave es, por ejemplo, el techo, pues constituye una prioridad en las inversiones familiares.

⁷³ Ponencia de Susy Cheston, Larry Reed y otros: *Medición de la transformación: evaluación y mejora del impacto del microcrédito*, preparada para la Reunión de Consejos de la Cumbre de Microcrédito, Abidjan, 24 al 26 de junio de 1999.

Tabla 12: Ejemplos de indicadores para la evaluación de resultados y efectos de programas de microfinanciación

Ámbito	Ejemplos
Incrementos en la renta	Nivel de ingresos. Crecimiento del negocio (volumen, evolución de costes, beneficios). Capacidad de ahorro. Diversificación de las fuentes de ingresos.
Activos de la unidad familiar	Mejoras en la vivienda Incremento en la disponibilidad de tierra. Incremento en el capital del negocio.
Formación	Evolución de la escolarización de los hijos. Incrementos en la formación de los participantes en el proyecto.
Condiciones de vida	Mejora en la alimentación. Condiciones sanitarias.
Participación	Atributos de la unidad familiar dentro de su comunidad. Decisiones de la mujer: Índice de fertilidad Participación en las decisiones de compras.

Entre los restantes elementos a considerar están el tamaño de las viviendas, las condiciones estructurales y la calidad de las paredes.

Se trata de una herramienta sencilla y de fácil aplicación, que permite situar a la familia en un determinado nivel de pobreza. El seguimiento durante el proyecto, denominado *reencuesta*, informa sobre la evolución de la situación familiar.

El *índice participativo del patrimonio* utiliza los conocimientos locales. Son los propios miembros de la comunidad quienes establecen una valoración mediante sus opiniones subjetivas. El proceso tiene tres fases:

Durante la primera se procede a la división de las viviendas de la comunidad elegida. En una reunión se elabora un mapa de la comunidad, dividiéndose en secciones, debiendo estar presentes los representantes de todas las áreas del poblado.

En una segunda fase se crean tres grupos de referencia, que proceden a clasificar los domicilios. De este modo, los participantes informan sobre su percepción de la pobreza y patrimonio existentes.

En la tercera fase, de análisis, el capacitador calcula la media aritmética de los resultados de los tres grupos de referencia y obtiene una puntuación, realizando además una triangulación para evitar y compensar los sesgos.

9. LA INTRODUCCIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN DESARROLLO EN LA EVALUACIÓN

Aunque el concepto de género es anterior, su aplicación a los procesos de desarrollo y cooperación se produjo en los años ochenta, en primer lugar como formulación académica y en el marco de los movimientos feministas y de mujeres, para integrarse posteriormente en el ámbito de las políticas públicas.

El concepto *género* hace referencia a los roles, responsabilidades y oportunidades asignados al hecho de ser hombre y ser mujer y a las relaciones socio - culturales entre mujeres y hombres y niñas y niños. Estos atributos, oportunidades y relaciones están socialmente construidos y se aprenden a través del proceso de socialización. Son específicos de cada cultura y cambian a lo largo del tiempo, entre otras razones como resultado de la acción política. En la mayor parte de las sociedades hay diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres en las actividades que realizan, en el acceso y control de los recursos y en las oportunidades para tomar decisiones. El género es parte del contexto socio - cultural. Otros importantes criterios del análisis socio - cultural incluyen la clase, la raza, el nivel de pobreza, los grupos étnicos y la edad.

Actualmente la perspectiva de género en el desarrollo goza de gran legitimidad internacional, sobre todo después del impulso que supuso la Conferencia de Pekín y los avances realizados en el ámbito del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial, la Unión Europea y las principales agencias bilaterales de cooperación.

La igualdad entre los géneros se viene formulando en la cooperación internacional a la vez como objetivo y como estrategia, poniendo el acento en cómo las relaciones de género repercuten de manera crucial en la consecución de los objetivos de desarrollo. No se puede pretender incrementar la eficacia ni la sostenibilidad de los proyectos sin una atención explícita a las diferentes necesidades e intereses de las mujeres y los hombres. No se puede pretender erradicar la pobreza y contribuir a un mundo más seguro, equitativo y próspero si se ignora la realidad y la voz del cincuenta por ciento de la población. Se trata, por tanto, de una condición para el desarrollo sostenible.

Las propuestas desde el enfoque de género en el desarrollo implican una ampliación de miras sobre las causas estructurales que impiden a las personas participar y beneficiarse del desarrollo en sus comunidades. Se ha desplazado el acento desde las mujeres consideradas aisladamente a un análisis más amplio sobre la dimensión de género de las personas como factor determinante de las desigualdades en el desarrollo. Ello implica la toma en consideración de la construcción relativa del género femenino y del género masculino como proceso dinámico y cambiante, en el que las relaciones de poder que se establecen entre los géneros determinan la posición relativa de cada uno respecto del acceso a las oportunidades de desarrollo. Asimismo, implica situar las desigualdades en un contexto más amplio del que tradicionalmente se les ha venido asignando: no se trata de una cuestión exclusiva de mujeres, ni de un sector o ámbito de desarrollo particular, sino de un eje de análisis que recorre las políticas, programas y proyectos, el ciclo completo de las intervenciones, y se ve involucrado en todos los niveles y espacios de toma de decisiones.

Estrategias para la igualdad entre los géneros y evaluación

De acuerdo con lo anterior, las principales estrategias para la igualdad desarrolladas por la cooperación internacional son la integración (*mainstreaming*) y el empoderamiento. Ambas presentan retos particulares para el ejercicio de evaluación. La medida en que las intervenciones de desarrollo propendan a una mayor igualdad dependerá del grado de integración de los intereses y puntos de vista de las mujeres y del empoderamiento de las mismas.

La *integración* es una estrategia frente a la marginación de los intereses y necesidades de las mujeres en las intervenciones de desarrollo. La experiencia ha demostrado cómo, desde la planificación hasta la evaluación, las cuestiones de género no son tomadas en consideración en los análisis. Esto lleva a la necesidad de contar con metodologías y herramientas específicas que aseguren un tratamiento adecuado de las desigualdades de género.

La estrategia de la integración no implica sólo añadir ciertos aspectos correctores a la metodología de evaluación para tratar de *incorporar* las desigualdades entre los géneros, sino un proceso de *transformación*. La integración ha de generar cambios y adaptaciones en las herramientas y procesos de evaluación ya existentes. En definitiva, no se trata de sumar preguntas a las ya definidas, sino más bien de volver a pensarlas y transformarlas.

El análisis de género en la evaluación es aplicable a todas las políticas, programas y proyectos, ya que toda acción de desarrollo tiene repercusiones sobre las relaciones entre hombres y mujeres. Asimismo, es aplicable a todas las modalidades de cooperación y no sólo a los pequeños proyectos de desarrollo: incluye el diálogo político, la ayuda por programas, la ayuda humanitaria, etc. Uno de los retos de la integración de la perspectiva de género en la evaluación es la falta de consideración de los aspectos de igualdad desde la fase de planificación de las intervenciones, por lo que en muchas ocasiones será necesario ir más allá de lo establecido en los objetivos y enfoques de la acción. El análisis de las propias organizaciones responsables de las intervenciones de desarrollo es otra dimensión clave de la evaluación desde la perspectiva de género.

La estrategia del *empoderamiento* también presenta retos para la evaluación. ¿Qué es el empoderamiento y cómo determinar la influencia de una acción de desarrollo en este campo? Lo primero que hay que tener claro es que no se trata de "otorgar poder" a las personas sino, más bien, de contribuir a crear las *condiciones necesarias* para promover que las mujeres sean agentes de su propio desarrollo. Las agencias y las ONG, en particular, pueden apoyar procesos que aumenten la autoestima de las mujeres, que las hagan más autónomas y las ayuden a establecer sus propios objetivos. La perspectiva de género propone, además, un concepto de poder que no se define en términos de dominación sobre los demás, sino en términos de potencia de las personas para aumentar sus capacidades y oportunidades, para tomar el control de sus propias vidas y así ampliar su potencial para influir en su entorno. Se trata entonces de buscar una transformación de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las personas por su pertenencia a un género, a una clase social, a una etnia, a una casta, en una sociedad y cultura determinadas. El empoderamiento no es sólo un proceso colectivo, social y político, sino también individual, y no es sólo un proceso, sino también un resultado.

Un aspecto clave del empoderamiento es la *participación* de las mujeres en las intervenciones de desarrollo. La evaluación de esta dimensión es enriquecedora e imprescindible desde una perspectiva de género. Como veremos en el capítulo correspondiente a este criterio, existen calidades muy distintas de participación en términos de empoderamiento.

En coherencia con la estrategia del empoderamiento y el objetivo de igualdad, la calidad de la participación ha de ser uno de los criterios clave de evaluación desde la perspectiva de género.

Además, el enfoque de género en el desarrollo pone el énfasis en la posición relativa de hombres y mujeres en una comunidad determinada, así como en la atención a necesidades estratégicas y no sólo prácticas. La ampliación de la visión lleva también una mayor consideración del género masculino en los análisis.

Las *relaciones de género* son las relaciones sociales determinadas por el género de las personas que crean diferencias en la posición relativa de hombres y mujeres, de manera única en cada contexto. La posición relativa se expresa en un conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades recíprocas, relacionadas de manera dinámica y, por ello, susceptibles al cambio y la evolución.

La *condición* de las mujeres se refiere a sus circunstancias concretas de vida, sus condiciones materiales y su esfera de experiencia inmediata. Se expresa en función del trabajo que realiza, el lugar en el que vive, sus necesidades y las de las personas que conforman su hogar.

La *posición* se refiere a la desigual ubicación social, política, económica y cultural de las mujeres respecto de los hombres en un contexto determinado. La posición general de las mujeres se describe como subordinada en las relaciones de género.

La condición y posición de hombres y mujeres en el desarrollo están íntimamente relacionadas y se refuerzan. La posición explica la condición y, al mismo tiempo, las condiciones de vida contribuyen a mantener las desigualdades en la posición relativa de hombres y mujeres. El gráfico 18 presenta un ejemplo en relación con la feminización de la pobreza:

Las carencias en las condiciones de vida determinan las necesidades prácticas o inmediatas (agua, alojamiento, alimentos, ingresos y servicios de salud) dentro de un contexto específico. Las necesidades estratégicas, por otro lado, vienen determinadas por la posición de las mujeres en relación con los hombres en una sociedad, varían en cada contexto y están ligadas a roles y expectativas así como a las divisiones del trabajo, recursos y poder según el género. Los intereses estratégicos pueden incluir derechos, disminución de diferencias salariales, protección contra la violencia doméstica, mayor participación en la toma de decisiones y control de las mujeres sobre sus propios cuerpos.

Para asegurar avances sostenibles hacia la igualdad en el diseño de políticas, programas y proyectos se deben tener en cuenta no sólo las necesidades prácticas sino también las estratégicas. La evaluación habrá de determinar hasta qué punto la intervención de desarrollo ha identificado necesidades prácticas y estratégicas

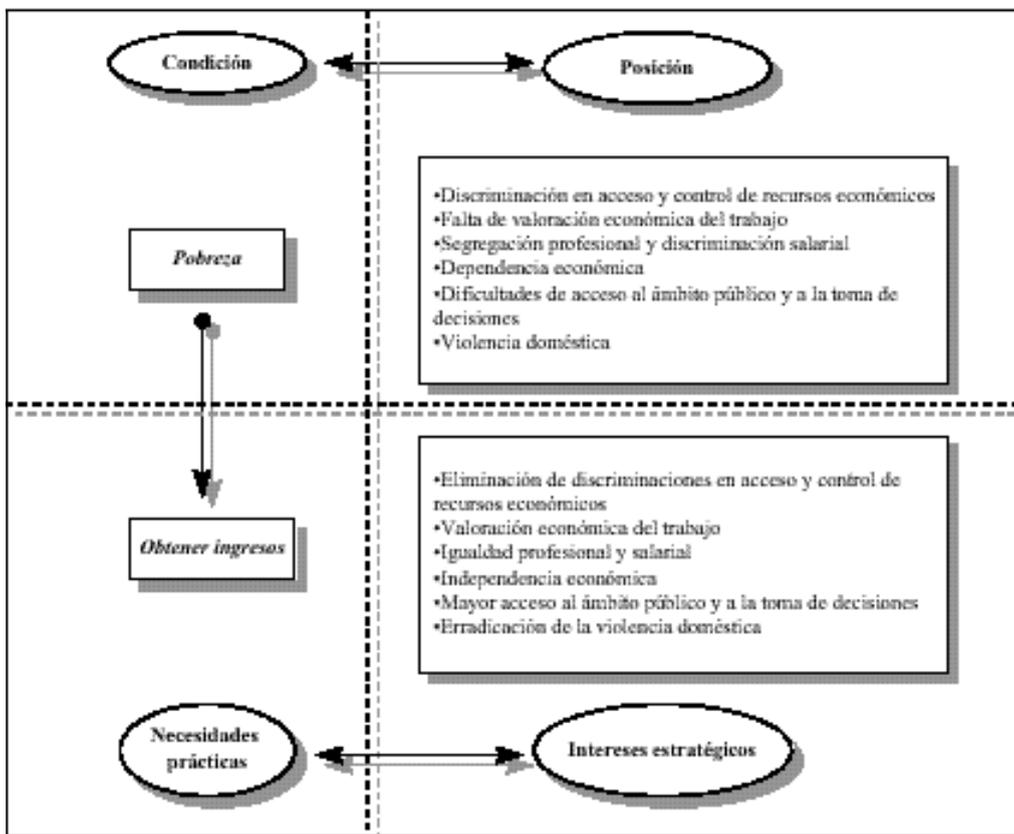


Gráfico 18. Vinculación de condición y posición en la feminización de la pobreza.

de las mujeres y cuáles han sido sus efectos sobre la condición y posición relativa de hombres y mujeres en el contexto específico.

Los hombres

Como ya se ha señalado, la igualdad entre géneros no puede abordarse como un asunto de mujeres. Es necesario, por lo tanto, un enfoque que también se centre en los hombres para poder identificar y comprender las causas estructurales de las desigualdades. La experiencia ha demostrado que los esfuerzos para corregirlas a través de proyectos dirigidos a mujeres pueden resultar contraproducentes si los hombres no son informados e incluidos a lo largo del proceso de cambio. Es necesario identificar y apoyar a los hombres que comparten la necesidad de una mayor igualdad. De hecho, algunos estudios recientes destacan la erosión que los procesos de modernización están provocando en sus roles y responsabilidades tradicionales, como la de generador de ingresos y líder comunitario.

Del mismo modo, no puede concebirse el empoderamiento en el vacío. Los hombres deben asociarse también a ese proceso de cambio. Es importante discernir las posibles implicaciones del empoderamiento para mujeres y hombres y los efectos potenciales sobre sus actitudes y actuaciones. Por ello, no hay que olvidar que la identidad de género masculina, si bien tiene asignada una posición más ventajosa respecto de la femenina, también tiene sus propias limitaciones. El empoderamiento no debe concebirse como un juego de suma cero donde las ganancias de las mujeres automáticamente implican pérdidas para los hombres.

La evaluación desde la perspectiva de género debe incluir también a los hombres en los análisis.

9.1. Algunos elementos conceptuales para la evaluación con enfoque de género

La evaluación con enfoque de género debe considerar al menos dos distinciones conceptuales básicas. Si las intervenciones de desarrollo se centran en las personas, es preciso distinguir cómo afectan los diversos roles que desarrollan en la comunidad. En parte, estos roles son definidos de acuerdo con el sexo, por lo que es importante diferenciarlos. Por otro lado, los proyectos y programas ejecutados ponen a disposición de la comunidad beneficiaria una serie de recursos. En este sentido, es relevante considerar por separado el acceso a ellos y su control.

Distinción de roles

Hombres y mujeres realizan actividades en su vida cotidiana que se definen a través de la división sexual del trabajo. La evaluación debe analizar, por tanto, qué labores desempeñan los hombres y las mujeres del grupo beneficiario, clarificando la interdependencia y reciprocidad del trabajo de unos y otras, así como las desigualdades y conflictos en las relaciones que se establecen.

El primer paso consiste en identificar qué actividades desarrollan los hombres y mujeres en tres ámbitos sociales distintos: el reproductivo, el productivo y el de gestión comunal⁷⁴, para valorar si han sido tenidos en cuenta para la consecución de los objetivos del proyecto (evaluación del diseño) o si se han visto afectados por la intervención (evaluación de resultados o impacto).

Por tradición, las mujeres desempeñan un papel primordial en el ámbito reproductivo, vinculado con la crianza y educación de los hijos y las tareas domésticas requeridas para garantizar el mantenimiento y la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esto no resta importancia a su activa labor productiva que también realizan las mujeres,

⁷⁴ Clasificación tomada de C. Moser: "La planificación de género en el Tercer Mundo. Enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (eds.), *Una planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Red Entre Mujeres - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 1995.

junto con los hombres, en los países en desarrollo. Según la definición de Caroline Moser, el trabajo reproductivo comprende, además del que se remunera o que genera ingresos, aquel que se realiza a cambio de una retribución en especie, incluyendo lo que se produce para el consumo doméstico con valor real y potencial. En esta categoría se incluye el trabajo de las mujeres como agricultoras independientes, esposas de campesinos y trabajadoras asalariadas. Es fundamental que estas actividades sean identificadas, cuantificadas, valorizadas y consideradas para que los intereses y necesidades de las mujeres no queden al margen de los objetivos del desarrollo.

Finalmente, se ha determinado que las mujeres y los varones también desempeñan un rol de gestión de la comunidad en la esfera pública, diferenciado según el sexo. El rol de gestión comunal comprende aquellas actividades que tienen que ver con la organización de eventos y servicios sociales, siendo en ocasiones una extensión el rol reproductivo de las mujeres. Como define Moser: "es para asegurar la provisión y mantenimiento de los escasos recursos de consumo colectivo como el agua, la salud y la educación. Es un trabajo voluntario no remunerado, emprendido durante 'el tiempo libre'. En cambio, el rol político comunal comprende las actividades llevadas a cabo por los hombres a nivel de la comunidad que se organizan a nivel político formal. Suele ser trabajo remunerado, ya sea directa o indirectamente, mediante salarios o incrementos de status y poder"⁷⁵.

Considerar el análisis de estos roles en el momento de la evaluación permite ver de qué manera las actividades del proyecto responden a uno u otro ámbito y, por ende, a las responsabilidades habituales de las mujeres o los hombres. Posibilita, también, analizar en qué medida las tareas masculinas y femeninas son intercambiables para el logro de una mayor igualdad de género y para el empoderamiento de las mujeres.

Acceso y control de los recursos y beneficios

Una segunda distinción conceptual relevante en el enfoque de género distingue el *acceso* -la oportunidad de emplear algo- y el *control* -la capacidad de definir su uso e imponer esta definición a los demás- de los recursos. En muchas sociedades, las mujeres pueden tener acceso a los recursos, pero no al control sobre ellos, por lo que tendrán una capacidad limitada para disfrutar de los beneficios que proporcionan.

Los recursos pueden ser de varios tipos: productivos, sociales, materiales, de tiempo o de movilidad. Los hombres y las mujeres suelen obtener diferentes tipos de recursos productivos (tierra, trabajo, dinero en efectivo / crédito, empleo / ingreso) de su vinculación con los proyectos, dependiendo de las normas y valores culturales y las limitaciones político - jurídico de cada país.

Otro tipo de recursos que obtienen desigualmente varones y mujeres son los de naturaleza social, entre los que se encuentran las redes de derechos y obligaciones creados dentro de la familia, la comunidad y la localidad; las redes de parentesco y las de organización del trabajo reproductivo. Los recursos sociales son aquellos relacionados con los

⁷⁵ C. Moser, *op. cit.*, p. 59).

servicios públicos, como la educación, la atención a mayores y menores, el acceso a servicios de salud, agua potable, electricidad, etc., que se han ido definiendo como responsabilidades de las mujeres en lo doméstico, y que son afectados por muchas de las medidas macroeconómicas derivadas del ajuste del sector público.

El acceso a recursos políticos se vincula con la posibilidad de participar en organizaciones representativas, el liderazgo en el ámbito local, la educación e información, la experiencia, la autoconfianza y credibilidad, etc.

Finalmente, otro tipo de recursos, normalmente menos considerados pero no menos importantes para la planificación y evaluación con enfoque de género, son la disponibilidad de tiempo (flexibilidad para una nueva actividad, horarios, sobrecarga de trabajo) y la movilidad (normas y costumbres que la limitan o definen) que conllevan determinadas implicaciones en la ejecución de cualquier proyecto.

Con respecto al control de recursos por parte de las mujeres, es importante considerar cuáles son los factores sociales, políticos, culturales y económicos del contexto que pueden limitarlo. Para ello, es preciso analizar las políticas de apoyo y aspectos institucionales, financieros, económicos y culturales, así como las relaciones de trabajo y la asunción de roles (reproductivo, productivo y de gestión comunal). En muchos lugares, las mujeres tienen acceso a trabajar la tierra, pero no tienen control de decisión sobre el uso de este recurso, ya que no se permite legalmente que detengan la titularidad. Las mujeres pueden tener, además, acceso a recursos como alimentos o ingresos, pero carecer del control sobre cómo consumirlos o gastarlos en el ámbito del hogar.

9.2. Criterios de evaluación

Para poder analizar el grado de sensibilidad de una intervención de desarrollo a la dimensión de género, los criterios de evaluación deben proporcionar información sobre la manera en que han sido contempladas las necesidades, intereses y visiones de los distintos grupos de personas implicadas. Es más, los criterios de evaluación deberían informar sobre la forma en que dichas necesidades, intereses y visiones *se entretienen*, identificando los conflictos, las alianzas y las barreras socialmente construidas para unos y otros grupos. A menudo, estos grupos necesitan generar un proceso para poder articular su propia visión o sus propios intereses dentro de la iniciativa de desarrollo. Los criterios deben ser capaces de detectar la existencia y madurez de dichos procesos y el grado en que se los promueve.

Algunos criterios de evaluación, definidos de manera "tradicional", resultan poco apropiados para tratar la dimensión de género (y, en general, la dimensión social y humana de las intervenciones de desarrollo), ya sea porque se refieren a cuestiones más técnicas o porque están enteramente ligados a la formulación de los objetivos de la acción y a las etapas de su ciclo. Sin embargo, para realizar una evaluación con perspectiva de género es posible proponer una reinterpretación de los criterios que se centren menos en la acción en sí y más las personas y los procesos que genera. A continuación se realiza un esfuerzo en esta dirección, como base para una discusión futura.

Eficacia

Alcance del objetivo y resultados de una actividad en una población beneficiaria, teniendo en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, en un periodo temporal determinado, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.

El análisis de la eficacia es difícil cuando los aspectos de igualdad no forman parte de los objetivos de la intervención, o no son claros y precisos (lo que ocurre frecuentemente). Existe en general una resistencia a evaluar elementos que no están incluidos en los objetivos del proyecto, aunque éstos formen parte de la política de la organización. Sin embargo, según el CAD, resulta legítimo y deseable evaluar la medida en que los proyectos se ajustan a los objetivos políticos de los organismos, así como los problemas o logros encontrados, de modo que puedan aportarse datos a la planificación de futuras intervenciones⁷⁶.

Si la intervención ha tenido en cuenta en sus objetivos las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, seguramente habrá contemplado una serie de indicadores y herramientas para valorar la medida en que los resultados han sido equilibrados en estas cuestiones. En este caso el evaluador deberá, además de utilizar dichas herramientas e indicadores, analizar su adecuación al contexto.

Eficiencia

Medida del logro de los resultados con relación a los recursos que se consumen. Desde la perspectiva de género se trata de la comparación entre los inputs y los outputs de las mujeres (u otros grupos de menor influencia) en el contexto de la intervención.

A la hora de abordar esta cuestión, el análisis de género puede servir para prestar mayor atención al sentido de eficiencia para las personas implicadas. En este sentido, la evaluación con perspectiva de género puede preguntarse:

¿la intervención está valorando de manera correcta las aportaciones o inputs de las mujeres?⁷⁷

¿la intervención está valorando de manera correcta los resultados o outputs para las mujeres?

¿se relacionan los outputs con los inputs de manera positiva?

⁷⁶ SECIPI / MAE: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1998, p. 196.

⁷⁷ El término *inputs* se relaciona con cuestiones como trabajo —remunerado o no—, tiempo, recursos materiales, esfuerzo, etc.

En lo referente a la cuantificación de inputs es crucial, desde un análisis de género, hacer visibles las aportaciones de las mujeres, que en muchas ocasiones se obvian por falta de valoración de las tareas que realizan (por estar ligadas a sus responsabilidades domésticas, por ejemplo⁷⁸) o por tratarse de trabajo voluntario o no monetarizado o explícito (realizado en el ámbito privado, en negocios familiares, en la economía de subsistencia o en el sector informal). Es importante además detectar la capacidad que pueden tener los hombres de movilizar la mano de obra de las mujeres para una acción de desarrollo sin que existan beneficios explícitos para éstas.

En general se mide mal la aportación de las mujeres en el desarrollo y, cuando se mide, no siempre el proyecto contempla unos *outputs* de dimensión equivalente para ellas en términos de mejora en sus condiciones de vida, de empoderamiento y de mayor autonomía. Las mujeres aparecen a menudo como un "medio" para lograr otros fines (reducción de la pobreza, disminución de la natalidad, mejora de las condiciones de higiene; salud o niveles nutricionales). Se evalúa la eficiencia en términos de beneficios para el proyecto, para la comunidad o para la familia. Si bien es cierto que estos objetivos mejoran indirectamente las condiciones de vida de las mujeres, no se puede negar el hecho de que siguen siendo escasos en relación con la contribución que se espera de ellas. Y, desde luego, en raras ocasiones se promueven procesos que apoyen a estas mujeres a aumentar el control sobre sus propias vidas.

Pertinencia

Adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza. Para su análisis es preciso considerar:

- su adecuación a los problemas y necesidades de mujeres y hombres (tal como son percibidos por los mismos)
- las políticas existentes
- la existencia de otras actuaciones sinérgicas, complementarias o competitivas

Se trata de un criterio clave de evaluación con perspectiva de género, pues precisamente trata de determinar en qué medida los problemas y necesidades de las mujeres han sido atendidos por la intervención. El problema que plantea es el de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los problemas y necesidades de las mujeres?, ¿quién

⁷⁸ Por otro lado, se han puesto de manifiesto las limitaciones de comprender de manera estricta la división entre trabajo productivo y reproductivo (asociado a la maternidad y crianza de los hijos, las tareas domésticas, responsabilidades familiares, etc.). Normalmente el trabajo productivo se define como el que tiene un *valor de cambio*, lo cual puede dar lugar a una simplificación de la realidad: ¿Es que el trabajo reproductivo no es productivo? Lo que ocurre es que lo que se produce no es remunerado. En las economías de subsistencia rural tampoco está clara la división, en la medida en que lo que se produce no se vende, sino que se emplea en el autoconsumo. Por ello, el trabajo productivo debería incluir el trabajo que tiene valor de cambio "real o potencial": esto permitiría considerar aquellos trabajos productivos por los que no se recibe una remuneración y/o no están incluidos en las cuentas nacionales: trabajo reproductivo, producción para el autoconsumo, empresas familiares, sector informal o trabajo voluntario. Todo esto contribuiría a valorizar el trabajo de las mujeres.

las determina?, ¿cómo se determinan? Son las propias mujeres las que han de determinar cuáles son sus necesidades y esto sólo es posible a través de un proceso y un espacio en el que puedan articularlas.

En muchas ocasiones no se integran los puntos de vista de las mujeres porque se considera imposible (las propias mujeres no los verbalizan o no se puede acceder a ellas). Sin embargo, las mujeres, al igual que cualquier grupo de la comunidad, tienen puntos de vista, necesidades e intereses propios, aunque encuentren obstáculos de muy distinta naturaleza para expresarlos. Precisamente, las intervenciones de desarrollo han de identificar esos obstáculos y las oportunidades para superarlos, en términos de tiempo, espacios y organización.

En ocasiones se esgrime que la promoción de un cambio en la percepción por parte de las mujeres de sus necesidades o intereses constituye una injerencia intolerable en la cultura local. Esta lectura niega la existencia y pertinencia de los procesos de toma de conciencia y autoconfianza de los grupos marginados para hacer oír sus voces y comporta una visión monolítica, inmóvil y que ignora de relaciones de poder existentes en cualquier comunidad.

La evaluación debe detectar si la metodología adoptada por la intervención está ayudando a las mujeres a percibir las limitaciones que ellas mismas se imponen y a superarlas.

Durante la evaluación es también fundamental identificar metodologías adecuadas para determinar las necesidades de género y comprender los factores que influyen en la posibilidad de hacer participar a todas las partes implicadas en la intervención de desarrollo. Por ejemplo, para identificar las necesidades de las mujeres puede ser conveniente trabajar con grupos que incluyan exclusivamente a personas de este sexo. Las mujeres tienden a tomar menos la palabra cuando están en presencia de varones. Los grupos mixtos, por tanto, pueden generar una marginación de las opiniones de las mujeres de la comunidad.

Las técnicas participativas son consideradas como las más idóneas para definir, desde las propias percepciones de los beneficiarios, sus problemas e inquietudes. Sin embargo, como explica Naila Kabeer⁷⁹, a veces la pretensión de "dar voz" a la población local y la asunción implícita de que sus opiniones son necesariamente verdades absolutas lleva a resultados absurdos. Así, por ejemplo, la influencia de los condicionantes sociales en la conformación de las "opciones" de las mujeres puede provocar que éstas acepten, e incluso promuevan, una distribución de los recursos discriminatoria contra ellas mismas y con sus hijas. En conclusión, en ocasiones no resulta prudente asumir que las mujeres influidas por las visiones globales dominantes y el discurso masculino puedan expresar espontáneamente sus prioridades.

⁷⁹ Naila Kabeer: "Acción productiva, bienestar y desigualdad. Reflexiones sobre las dimensiones de género de la pobreza", en Irene López y Ana Rosa Alcalde, *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC - La Catarata, Madrid, 1999, p. 128.

El discurso político actual, en España y en muchos países del Sur (muy claramente en América Latina) presenta un escenario muy favorable para impulsar intervenciones con perspectiva de género. La Plataforma para la Acción de Pekín constituye un marco común de actuación para la igualdad, la integración y el empoderamiento de las mujeres. En la evaluación será necesario identificar las políticas que, en concreto, se llevan a cabo para promover la igualdad de oportunidades en el área de intervención, así como los datos globales desagregados por géneros que nos den cuenta de la condición y posición de las mujeres en el país o región de que se trate.

El problema más frecuente, en este sentido, es la escasez de datos. Por esta razón, las principales agencias de cooperación están realizando un esfuerzo para producir "planes país" desde una perspectiva de género o, dicho de otro modo, el perfil de las relaciones de género de los países con los que se coopera. La disponibilidad de estos planes puede facilitar la determinación de la pertinencia de las acciones evaluadas.

Impacto

Análisis de los efectos de la acción de desarrollo sobre las relaciones de género en la comunidad en general.

En la mayoría de las evaluaciones realizadas hasta el momento, las cuestiones de género son tratadas casi exclusivamente en el criterio de impacto, ya que la mayor parte de las acciones de desarrollo se formulan sin considerar los intereses y puntos de vista de las mujeres, sus experiencias y condiciones de vida. El análisis de impacto arroja luz sobre lo ocurrido más allá de la formulación del proyecto y los objetivos retenidos y, por ello, puede dar cuenta de los efectos producidos sobre las mujeres y las relaciones de género.

Ya se ha comentado que las relaciones de género se expresan en un conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades recíprocas de hombres y mujeres, interrelacionadas de manera dinámica e interdependiente, y que por ello son susceptibles al cambio. Si las circunstancias económicas, sociales o políticas se modifican, ya sea por cambios en las condiciones de mercado regionales o globales o por variaciones en el contexto político, los derechos y responsabilidades que delimitan los ámbitos de actuación de hombres y mujeres también se ven perturbados. Lo mismo sucede con los cambios a nivel local que pueden estar producidos por una acción de desarrollo.

Si toda intervención de desarrollo produce un impacto sobre las personas, entonces influirá sobre sus derechos, obligaciones, oportunidades y actividades diarias, que en gran medida están determinadas por su identidad masculina o femenina. El análisis de género insiste en *que toda acción de desarrollo (de cualquier naturaleza) tiene un impacto sobre las relaciones de género*, y por lo tanto puede y debe ser analizada desde esa perspectiva. Cualquier evaluación con enfoque de género debe dar prioridad en el análisis a la relación e interdependencia entre los derechos y responsabilidades de hombres y mujeres. Si se desconoce el hecho de que los cambios en los ámbitos de actuación y responsabilidad de unos influyen en los ámbitos de otros, se está entonces ignorando el riesgo de generar efectos negativos no previstos en la intervención.

El requisito mínimo para el análisis del criterio de impacto es verificar que la intervención no haya provocado efectos negativos sobre las relaciones de género.

Una acción tiene un impacto negativo en las relaciones de género si la posición de la mujer se ha deteriorado en comparación con la situación anterior a la ejecución de la intervención, y en comparación con la posición de los hombres una vez que la misma haya finalizado.

Esto sugiere la idea de que cada acción de desarrollo que pretende mejorar la posición de los hombres debe al menos mejorar en igual medida la posición de las mujeres.

El análisis de impacto debe tener en cuenta una variedad de situaciones que han podido o que potencialmente pueden generar efectos negativos en las relaciones de género; por ejemplo:

Las iniciativas que únicamente benefician a unos grupos (por ejemplo, hombres).

Acciones que erosionan el acceso y control a recursos y/o beneficios (incluso si se produce de manera involuntaria) de un conjunto de mujeres (o de hombres).

Intervenciones que incrementan indirectamente la carga de trabajo para las mujeres o para los hombres.

Proyectos que aumentan la carga de responsabilidades (y por tanto la carga de trabajo) de mujeres respecto de hombres y viceversa.

Además, la evaluación con perspectiva de género debe examinar hasta qué punto la acción de desarrollo ha provocado efectos positivos sobre las relaciones de género, en términos de integración y empoderamiento tal y como se definieron al principio del capítulo. Por lo general, el impacto positivo en las relaciones de género existe cuando se contempla en los objetivos de la acción (es deseado o buscado), y sólo de manera excepcional se encontrará en aquellas iniciativas de desarrollo que no lo hayan previsto.

Una acción de desarrollo tiene impacto positivo sobre las relaciones de género cuando se promueve (sobre todo en sus objetivos, pero también en sus actividades y resultados) la igualdad entre hombres y mujeres.

Viabilidad

Entendida no sólo como viabilidad "técnica" sino como viabilidad en el contexto "social" o humano: grado o nivel de apropiación de la intervención por parte de los hombres y mujeres involucrados.

Desde la perspectiva de género, la viabilidad futura o sostenibilidad de una intervención depende, en especial, del interés y la voluntad de las distintas personas involucradas para continuar o mantener la acción en el tiempo. Para ello y en el largo plazo, es necesario que la intervención establezca las condiciones necesarias para que los distintos grupos implicados pasen de ser beneficiarios a propietarios de la intervención. Y este grado

de apropiación sólo puede ocurrir si la intervención es sensible a los intereses, visiones y prioridades de todos los grupos involucrados.

El análisis de las condiciones que fomentan –u obstaculizan– la apropiación de la acción de desarrollo por parte de todos los involucrados y su sostenibilidad futura es de una importancia capital en la evaluación con sensibilidad de género.

Existen varias formas de abordar los factores determinantes⁸⁰ que influyen en la realización de la intervención en todas sus etapas y que, por tanto, determinan su viabilidad. Desde la perspectiva de género estos factores se refieren a los aspectos que limitan el acceso y control de mujeres y hombres a los recursos y beneficios de la acción de desarrollo, y que están estrechamente relacionados con las barreras socialmente construidas para mujeres y hombres y con las prácticas a través de las que se manifiesta la existencia de dichas barreras⁸¹.

Así, por ejemplo, el hogar no necesariamente es una estructura de carácter nuclear, sino más bien un cuerpo cambiante y flexible, en el que sus miembros asignan recursos en función de sus preferencias y obligaciones. Una variedad de experiencias demuestra que un incremento de los ingresos en las actividades del hombre no se traslada automáticamente a una mejora del bienestar (de la alimentación o de otra naturaleza) para el resto de los miembros del hogar, y que los patrones de la distribución de recursos (productivos o no) y beneficios (ingresos, alimentos y otros) están marcadamente diferenciados por género. Del mismo modo, la comunidad no puede considerarse como un conjunto homogéneo de intereses que llegan a un consenso en un "plan de acción comunitaria". Es frecuente que en este caso los problemas o necesidades identificados en la intervención están efectivamente reflejando las de los grupos de élite o de mayor poder dentro de esa comunidad. De hecho, existen numerosos ejemplos de acciones que tras una aparente falta de "interés" o "capacidad técnica" por parte de los beneficiarios ocultan un conflicto entre distintos grupos. El enfoque de género en el desarrollo analiza posibles y potenciales conflictos dentro y fuera del hogar, pero también áreas de cooperación y de interconexión entre responsabilidades y actividades de mujeres y hombres.

Cuando el análisis de género se dirige al entorno institucional del Estado se examina la forma en que las políticas públicas afectan la posición social de las mujeres y los hombres. A través de medidas económicas, políticas y legales el Estado influye sobre el grado de control que las mujeres tienen sobre sus propias vidas. Así, las relaciones de género se regulan a través de mecanismos como las leyes sobre el matrimonio, los derechos de la

⁸⁰ Además de la distinción clásica de los siete factores de viabilidad que puede encontrarse en la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, algunas herramientas para el análisis y planificación con sensibilidad de género proponen sus propios análisis de los determinantes que influyen en la distribución de responsabilidades y el acceso y control de recursos entre hombres y mujeres en un contexto específico, y que pueden afectar el resultado de las actividades planificadas (por ejemplo, el Marco de Análisis de Harvard). Véase OXFAM: *Manual de capacitación en género de Oxfam*; Edición adaptada para América Latina y el Caribe, preparada por J. Seed y A. Mwau, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán - Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997.

⁸¹ No se trata tanto de barreras físicas sobre aspectos o cosas que hombres y mujeres pueden o no pueden hacer, sino en las formas en las que piensan sobre sus vidas, en las oportunidades de que disponen y en sus formas de hacer peticiones (Kabeer: *op. cit.*, p. 54).

propiedad, el derecho al voto, las provisiones legales sobre violaciones, aborto, homosexualidad o los programas para el control de la natalidad.

En relación con los factores o determinantes de naturaleza medioambiental o ecológica, el análisis de género examina no sólo las actividades sino también las relaciones de tenencia y propiedad, el control de los recursos, productos y toma de decisiones que forman los intereses y oportunidades de las personas en relación con el medio que les rodea. La supuesta relación "especial" entre mujeres y naturaleza⁸² es cuestionable: más bien parecería reflejar la división de roles de género y la falta de oportunidades económicas para las mujeres. Es más, al estar en un contexto de fuerte dependencia de recursos naturales por carecer de otras oportunidades económicas más lucrativas, las mujeres podrían tener pocos incentivos para promover la sostenibilidad de dichos recursos naturales. Sus preferencias podrían estar más orientadas a emprender otras actividades económicas, tal y como ven hacer a los hombres.

Finalmente, los factores tecnológicos son también objeto del análisis de género. Partiendo de la premisa de que la tecnología incrementa el potencial, la productividad o las capacidades de los usuarios, el análisis de género se preguntaría: ¿qué personas o grupos de personas van a ver sus capacidades o productividad aumentadas en el proceso y quiénes quedarán al margen?. Existen muchas razones por las que la segunda cuestión puede ser relevante, particularmente cuando se analizan los grupos con menor influencia en la comunidad en general y en el proceso de la identificación y diseño de la acción de desarrollo⁸³. Las capacidades o productividad pueden verse reducidas, entre otras, por las siguientes razones: porque dichos grupos no tienen acceso a los recursos tecnológicos (no se les identifica como usuarios en la intervención), o porque la tecnología no está diseñada para su uso (requiere de una mínima fuerza o dimensión física, de unos conocimientos determinados -por ejemplo, alfabetización-, de los que dichos grupos carecen), o bien porque no se contempla una capacitación técnica adaptada a las necesidades de ese grupo en particular.

El análisis de género debe valorar en qué medida los factores de orden más puramente técnico, en apariencia "neutrales", están condicionados por aspectos socio-culturales que fomentan desigualdades (entre ellas, de género) individuales.

Calidad de participación

Calidad de la participación de las mujeres, en sí mismas y respecto de los hombres, en una acción de desarrollo.

⁸² Defendida por la corriente llamada Ecofeminismo y por el enfoque "Mujeres, Medioambiente y Desarrollo".

⁸³ En este análisis es interesante examinar no sólo la débil influencia de las mujeres implicadas en la intervención; también se hace patente la carencia de puntos de vista y análisis de mujeres dentro de los organismos donantes (multilaterales, bilaterales, ONGD), que se refleja en la manera de identificar, seleccionar, diseñar y ejecutar las intervenciones.

La calidad de participación de las mujeres en una acción de desarrollo es un criterio que debe ser revisado si se adopta una perspectiva de género en la evaluación. La mera presencia de mujeres en algunos estadios de la intervención no asegura que sus necesidades y opiniones sean tomadas en consideración, ni que la participación asegure un proceso de adquisición de mayor autonomía y poder para ellas en las relaciones de género y en las relaciones sociales en general. Se puede mejorar la calidad de la intervención implicando a las mujeres como beneficiarias y, aun así, no modificar las condiciones básicas de desigualdad, si las mujeres carecen del *control* necesario sobre el manejo de dichos beneficios y sobre los procesos de la intervención.

Toda intervención desde la perspectiva de género tiene por finalidad última la participación de hombres y mujeres para acompañar procesos que conduzcan a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y en su posición relativa. La evaluación debe determinar si la participación promovida fomenta este objetivo o si, por el contrario, contribuye a reproducir los estereotipos y las desigualdades entre hombres y mujeres.

La evaluación, en consecuencia, debe analizar:

Si se ha contemplado de algún modo la participación de las mujeres en la acción de desarrollo.

El grado en el que dicha participación proporciona oportunidades que puedan conducir al empoderamiento de las mujeres en particular y a unas relaciones de género más equitativas en general.

La perspectiva de género, si bien concede importancia al nivel de participación en general, pone especial énfasis en el *análisis dinámico* de la participación de los grupos de menor influencia en una comunidad (las mujeres) con respecto a los de mayor influencia (hombres)⁸⁴.

En el análisis de la calidad de la participación, podemos identificar distintos estadios⁸⁵ en los que las mujeres (u otros grupos de menor influencia) pueden encontrarse:

Receptoras/es pasivas de la asistencia, materiales o servicios, sin ninguna participación en su suministro ni control sobre su continuación.

Realización de actividades prescritas por otros (por ejemplo, contribuir con trabajo, remunerado o no).

⁸⁴ En este sentido, no debe olvidarse en el análisis el resto de atributos de la identidad de un individuo (etnia, situación económica, religión, edad, etc.) y la manera en que éstos se relacionan con la identidad de género.

⁸⁵ Basado en el manual de CIDA: *Two halves make a whole. Balancing gender relations in development*, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Ottawa, 1991.

Son consultadas/os sobre sus problemas y necesidades, aunque no necesariamente sobre el contexto, el análisis o las alternativas de solución.

Son estimuladas/os para organizarse y atender sus propias necesidades, planificar soluciones para sus problemas y asumir responsabilidades en los procesos de desarrollo.

Asimismo, las mujeres pueden beneficiarse del proyecto en diversos grados:

No beneficiarias: la acción de desarrollo requiere la participación de las mujeres, generalmente con trabajo no remunerado, pero no contempla beneficios directos para las mismas.

Beneficiarias: los beneficios pueden, a su vez, servir para distintos fines y por tanto tener un efecto de mayor o menor envergadura en el largo plazo. En este sentido, las intervenciones pueden beneficiar a las mujeres a corto o medio plazo si satisfacen algunas necesidades básicas o prácticas. Sin embargo, en el largo plazo los beneficios son mayores si se incrementa la capacidad de las mujeres para tomar decisiones en cualquier ámbito que pueda afectar a sus vidas.

Agentes: una intervención de desarrollo puede promover a mujeres (y hombres) como agentes de cambio (planificación, administración, coordinación, asesoramiento, educación y participación en comités), dentro y fuera del hogar, y con la dirección, ritmo y sentido que éstas/os determinen. En última instancia, mujeres y hombres se convertirían en verdaderos agentes de desarrollo. A este nivel, los intereses, prioridades y visiones de unos y otros estarían incluidos en todas las etapas de la intervención.

Participación de los hombres

Frecuentemente, algunas mujeres son agentes en los proyectos dirigidos sólo a mujeres, ya que por su experiencia organizativa pueden abordar sus necesidades específicas y fortalecer la confianza de las beneficiarias en general. Si bien estas acciones son a menudo necesarias, la evaluación con perspectiva de género tiene que analizar el nivel en que las iniciativas de las mujeres están integradas (o participan) en los principales procesos de desarrollo. En este contexto, la vinculación del conjunto de responsabilidades y obligaciones recíprocas entre hombres y mujeres se convierte en el centro del análisis. Por ello, la revisión de la identidad masculina y de la participación de los hombres es también un aspecto fundamental de la perspectiva de género en el desarrollo.

9.3. Herramientas para la recopilación de información e indicadores

En principio, las herramientas para recopilar la información con enfoque de género pueden ser las mismas que se mencionaban en el capítulo 2 de este libro. También es posible diseñar algunas técnicas específicas, adaptando las convencionales a las nuevas

necesidades derivadas de la introducción de este enfoque en la evaluación. Un ejemplo de estas técnicas puede ser encontrada en el manual de Oxfam⁸⁶.

La importancia de estas técnicas específicas radica en que consideran e integran en los proyectos un tipo de información que hasta ahora no había sido considerada como relevante. Además, su uso permite identificar algunas cuestiones fundamentales para la equidad de género como la equidad en la participación de hombres y mujeres en los proyectos se, si el incremento de participación de las mujeres ha resultado en una sobrecarga de trabajo para ellas, o si los hábitos y costumbres de género varían con el tiempo como consecuencia de una mayor asunción de responsabilidades domésticas por parte de los hombres.

Las tablas 12 y 13 son ejemplos de formatos que pueden ser utilizados para llevar a cabo un análisis del perfil de actividades que toma en consideración los distintos tipos de roles -reproductivo, productivo y comunal- que asumen hombres y mujeres y la valoración del acceso y control a los recursos y beneficios. Estos conceptos fueron definidos en la primera parte de este capítulo.

Las herramientas participativas suelen ser de gran utilidad para la evaluación con sensibilidad de género, siempre y cuando se consideren los siguientes riesgos (y se evite caer en ellos):

Asumir que la comunidad es un "todo" con problemas, intereses y necesidades comunes a todos sus miembros conlleva el peligro de ignorar las relaciones de poder dentro de dicha comunidad, y de no escuchar las "voces" de los grupos marginados o con menor poder de decisión (por ejemplo, las mujeres, grupos étnicos minoritarios, etc.).

Los ejercicios de diagnóstico rural participativo (DRP) requieren períodos de tiempo continuos y para su realización se asume que las mujeres van a estar disponibles de forma *colectiva y en lugares céntricos*. Estos requisitos son a menudo incompatibles con la estructura de los roles de trabajo de las mujeres.

Las reuniones y talleres son a menudo de carácter público: en determinadas culturas la presencia de las mujeres llama la atención, mientras que su ausencia pasa desapercibida.

Existe también el riesgo de tratar a las mujeres como un grupo único, ignorando diferencias de edad, estatus socio - económico, etnia, estado civil, religión, etc.

Muchos aspectos de las relaciones sociales que son básicos en las preocupaciones de las mujeres no pueden ser representados espacialmente⁸⁷.

⁸⁶ Oxfam, *op. cit.*

⁸⁷ Un grupo de mujeres de Sierra Leona respondió: "los cambios que nosotras queremos no se pueden dibujar", refiriéndose a problemas como sobrecarga de trabajo, ruptura de relaciones con segundas o terceras esposas, y violencia de maridos. Véase D. Mosse: *Authority, gender and knowledge. Theoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal*, ODI Agricultural Administration (Research and Extension) Network paper 44, Londres, 1993.

Tabla 12: Perfil de actividades

Actividad socioeconómica	Género/Edad(1)						Tiempo (2)	Locación (3)
	MA	HA	NM	MV	MM	HM		
<i>Producción de bienes y servicios</i>								
<i>Producto/Servicio</i>								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
<i>Producto/Servicio</i>								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
2. Reproducción y mantenimiento de recursos humanos								
<i>Producto/Servicio</i>								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
<i>Producto/Servicio</i>								
Actividad funcional								
Actividad funcional								
Actividad funcional								

(1) MA = mujer adulta

HA = hombre adulto

NM = niña mujer

NV = niño varón

MM = mujer mayor

HM = hombre mayor

(2) Porcentaje de tiempo que se dedica a cada actividad (estacional, diaria).

(3) En la casa; parcela o tienda familiar; comunidad local; fuera de la comunidad.

(Fuente: *Manual de Capacitación de Género de Oxfam*, 1997).

Puede existir una tendencia a unificar resultados y conclusiones de los ejercicios participativos y por tanto de buscar que los beneficiarios lleguen a un consenso sobre la identificación de problemas que no responde a la realidad. Como señala D. Mosse⁸⁸:

Las opiniones de minorías o de individuos en desacuerdo se suprimen.

Es muy probable que las perspectivas e intereses de los grupos que ejercen más poder en la comunidad lleguen a dominar en el estudio, no necesariamente a través de confrontación directa, sino más bien por intentar llegar a ese consenso.

⁸⁸ D. Mosse, *op. cit.*

Tabla 13: Perfil de acceso y control

Recursos	Acceso		Control	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tierra				
Equipos				
Mano de obra				
Producción				
Actividades domésticas				
Capital				
Educación/Capacitación				
Beneficios				
<i>Ingresos de terceros</i>				
Propiedad de las posesiones				
Producto de pagos en especies (alimentos, ropa, vivienda, etc.)				
Educación				
Poder/prestigio político				
Otros				

(Fuente: *Manual de Capacitación en Género de Oxfam*, 1997).

Las expresiones *públicas* de los intereses de las mujeres suelen estar centradas alrededor de temas como salud, infancia, nutrición, trabajo doméstico y actividades generadoras de ingresos situadas en el hogar. Estos intereses conforman el perfil *socialmente aceptado* de las actividades femeninas. Suelen existir importantes dificultades para que las mujeres articulen intereses relativos a la producción agrícola, el manejo de recursos naturales, o cualquier otra área que no encaje con la definición tradicional de sus roles.

Los grupos subordinados, si desean comunicar algo, deben hacerlo a través de los modos dominantes de expresión pública. Sin embargo, estos modos pueden no "encajar" con lo que se espera de estos grupos, lo que lleva a producir una falta de articulación de sus discursos o "mudez". Este silencio erróneamente confirma la visión dominante de que las mujeres no tienen nada que decir sobre determinados aspectos relevantes para el funcionamiento de la comunidad.

Indicadores

Aunque el tema de los indicadores es uno de los que más preocupa a planificadores y evaluadores de políticas y programas todavía ha sido poco trabajado desde el punto de

vista de género. Algunas de las instituciones internacionales de desarrollo y cooperación han dedicado tiempo y recursos a investigar de qué manera se puede medir el enfoque de género en las acciones de desarrollo⁸⁹. Sin embargo, estas iniciativas son poco generalizadas, por lo que en la actualidad existen experiencias de distintos países, las cuales deberían tender en mayor medida hacia una homogeneización de criterios para asegurar mejor acceso y fiabilidad.

En este sentido, la Plataforma para la Acción de Beijing es un documento valioso porque propone medidas e indicadores para evaluar el avance en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres, definidas por las mujeres y hombres de todos los países asistentes y participantes a la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de 1995.

En general, la utilidad de los indicadores de género es mostrar los cambios en la situación y roles de hombres y mujeres a lo largo del tiempo, para identificar si se consigue una mayor equidad. Aunque la mayor parte de los indicadores son de gran amplitud, lo que los hace aptos para la evaluación de políticas de igualdad, algunos de ellos pueden ser utilizados también para la evaluación de programas y proyectos⁹⁰.

El indicador más importante y general de la Plataforma para la acción de Pekín es el número de leyes, estrategias, políticas y programas formuladas por cada país para el cumplimiento del objetivo prioritario de la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres desde 1995⁹¹. A partir de este indicador, amplio y general, pero al mismo tiempo fácilmente cuantificable, se desprenden otros que profundizan en cada una de las doce áreas prioritarias de actuación de la Plataforma: la pobreza, la educación, la salud, la violencia, los conflictos armados, la economía, el poder y la toma de decisiones, los mecanismos institucionales para el avance de las mujeres, los derechos humanos, los medios de comunicación, el medio ambiente y las niñas. La tabla 14 recoge ejemplos de los indicadores específicos de pobreza, el poder y la toma de decisiones y las niñas.

Asimismo, el PNUD ha desarrollado también dos tipos de indicadores macro, el *índice de desarrollo de género* (IDG), y el *índice de potenciación de género* (IPG), que prestan atención a la ampliación de capacidades de las mujeres para vivir y al uso que les dan para beneficiarse de las oportunidades existentes, respectivamente.

Además de este tipo de indicadores macro, se pueden también utilizar indicadores más útiles para evaluar el contexto específico de proyectos de desarrollo, los cuales deben ser creados a partir de los conceptos y criterios explicados más arriba.

⁸⁹ Los esfuerzos de las Naciones Unidas en este sentido, a las que acudir como referencia para la creación y obtención de indicadores en diferentes temas son:

Estudios de la CEPAL; www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/mujer/indicadores

IV Conferencia mundial de las Mujeres; www.on.org/womenwatch/statists

OMS; informe de la situación mundial de la salud www.who.ch/whosis

Medioambiente, en la Conferencia de Medioambiente y Desarrollo; www.on.org/esa

Otras organizaciones que recopilan información y datos de diferentes países necesarios para la utilización de los indicadores son: la división de estadísticas de NNUU (*UN Statistics División*), la OIT, FAO, UNESCO, FMI, OMT, OMC, la Comisión Europea y la OCDE.

⁹⁰ CIDA. 1997. *Guide to Gender- Sensitive Indicators*, p. 5.

⁹¹ Plataforma para la Acción, párrafo 9, página 32.

Tabla 14: Indicadores en temas clave de la Plataforma para la Acción de Pekín (ejemplos)

Pobreza	<p>Número de recursos financieros nuevos y adicionales, suficientes y previsibles, proporcionados para la erradicación de la pobreza de las mujeres.</p> <p>Número de mujeres participantes en la negociación y el desarrollo de una estrategia para mejorar los servicios de salud, educación y servicios sociales, en cooperación con los sectores oficial y privado.</p> <p>Número de estudios teóricos y metodológicos elaborados para incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de formulación de programas y proyectos de ajuste estructural.</p>
Poder y toma de decisiones	<p>Número de medidas tomadas, incluso en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres.</p> <p>Existencia de una revisión de los criterios de contratación y nombramiento de los órganos consultivos y de toma de decisiones, y de promoción para puestos de alto nivel, con el fin de garantizar que tales criterios sean pertinentes y no discriminen a las mujeres.</p> <p>Número de bases de datos establecidas sobre mujeres con sus perfiles profesionales para utilizarlos en las designaciones a puestos superiores de toma de decisiones y de consultorías, para difundirlos entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como la sociedad civil.</p>
Niñas	<p>Número de leyes promulgadas y medidas tomadas para el cumplimiento de leyes destinadas a velar por que sólo se contraiga matrimonio con el libre y pleno consentimiento de las personas contrayentes... y que se cumplan estrictamente las leyes relativas a la edad mínima para expresar consentimiento y contraer matrimonio y elevar la edad mínima para contraer matrimonio donde sea necesario.</p> <p>Número de medidas tomadas para coordinar programas de alfabetización funcional y de cálculo elemental, particularmente los destinados a las niñas que no asisten a la escuela en el marco e programas para el desarrollo.</p> <p>Número de medidas tomadas para responsabilizar a las adolescentes en lo relativo a su salud y práctica sexual y reproductiva mediante la prestación de servicios y asesoramientos apropiados.</p>

Estos indicadores deben ser diseñados de manera que nos informen sobre cuestiones relativas a la posición y condición de las mujeres, como la estructura y tipos de los hogares, la división de actividades en la comunidad, el nivel de participación de hombres y mujeres en organizaciones políticas y sociales, la educación, la existencia de leyes y normas sobre empleo, acceso a la propiedad, titularidad de bienes, matrimonio, divorcio, etc. Algunos ejemplos de tipos de información necesaria para la construcción de los indicadores se esquematizan en la tabla 15.

Tabla 15: Información necesaria para la construcción de indicadores

Ámbito de indicadores	EJEMPLOS de indicadores
Estructura y tipos de hogares	tasa de hogares monoparentales, nucleares y extendidos
División de actividades	Porcentajes de mujeres en ocupaciones "masculinas" sobre el total de ocupados en ellas, y viceversa
Participación en organizaciones	Porcentaje de mujeres candidatas sobre el total de candidatos de ambos sexos en los últimos comicios locales, regionales o nacionales
Nivel de educación de mujeres	Matrícula de mujeres dividida por la matrícula de varones, por 100
Leyes y normas	Existencia de leyes y normas que imponen límites al empleo, el acceso a la propiedad, la titularidad de bienes, el matrimonio, el divorcio, etc.

Finalmente, es preciso subrayar que el objetivo de los indicadores de género también debe ser identificar el nivel de participación -no beneficiaria, beneficiaria o agente- de las mujeres para evaluar el cumplimiento de los objetivos de igualdad, empoderamiento e integración.

9.4. Bibliografía

- BOSERUP, E: *La mujer y el desarrollo económico*, Editorial Minerva, Madrid, 1993.
- DEL SO ATALAYA, A: "La incorporación del enfoque de género en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo", en *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la ética de la cooperación*, IUDC-La Catarata, en prensa.
- CEPAL: *Indicadores de Género*. <http://www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/mujer/indicadores>
- CIDA: *Guide to Gender-Sensitive Indicators*, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Quebec, 1997.
- CIDA: *Two halves make a whole: balancing gender relations in development*, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Ottawa, 1991.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Mujeres y Desarrollo. Guía para gestionar la cuestión del género en la Cooperación de la Comunidad Europea con los países de América Latina, Asia y el Mediterráneo*, Dirección General de las Relaciones Económicas Exteriores, Bruselas, 1993.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Reglamento (CE) N° 2836/ 98 del Consejo de 22*

- de diciembre de 1998 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo, Bruselas, 1998.
- CRUZ, Carmen de la: *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, EMAKUNDE - Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria, 1999
- DERBYSHIRE, Helen: "Which framework? Gender training- four current models" en *The network Newsletters*, British Council, 1996.
- ELLSEBERG, Mary Carroll: *El camino hacia la igualdad. Una guía práctica para la evaluación de proyectos para el empoderamiento de las mujeres*, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Managua, 1998.
- GIANOTTEN, V. et al.: *Assessing the Gender Impact of Development Projects.*, Intermediate Technology Publications, Londres, 1994.
- GOETZ, A. M.: "Institutionalizing women's interests and accountability to women in development", en *IDS Bulletin*, vol. 26, nº 3, Universidad de Sussex, 1995, pp. 1-10.
- HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de género en las políticas de los países en vías de desarrollo*, Documento de trabajo del UDC.UCM, Madrid, 1997.
- KABEER, N.: *Reversed realities: gender hierarchies in development thought*, Verso, Londres, 1994.
- LAGARDE, Marcela: *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Cuadernos inacabados nº 25, Horas y horas, Madrid, 1996.
- LÓPEZ, Irene: "El enfoque de género en la cooperación" en HEGOA, *En pie de paz* no, 47, 1998, pp. 18- 20.
- LÓPEZ, Irene y Ana Rosa Alcalde: *Relaciones de Género y Desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*. IUDC - La Catarata, Madrid, 1999.
- MAE/SECIPI: *Directrices y guía de conceptos del CAD sobre igualdad entre mujeres y hombres*, Madrid, 1998.
- MOSER, C. *La planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género*, en Guzmán, V., P. Portocarrero y V. Vargas (eds.): *Planificación de género y desarrollo. Teoría, práctica y capacitación*, Red entre mujeres, Centro de la Mujer peruana Flora Tristán, Lima, 1991.
- MOSSE, D.: *Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on the Practice of Participatory*. ODI, Agricultural Administration (Research and Extension) Network paper 44, Londres, 1993.
- OXFAM: *Manual de capacitación en género de Oxfam*; edición adaptada para América Latina y el Caribe, preparada por J. Seed y A. Mwau, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán - Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997.
- S/A: *Declaración de Beijing y Plataforma para la Acción* (traducción al castellano revisada por el Instituto de la Mujer), Madrid, 1996.
- VV.AA.: *Más allá de Beijing. Género, cooperación y desarrollo*, Temas de Cooperación 9, Coordinadora de ONGD, Madrid, 1997.

ANEXOS

Anexo I

Formato CAD para informes de síntesis de evaluación

CONTENIDO DE LA FICHA-RESUMEN A CUMPLIMENTAR:

- A. **DONANTE:** Agencia de cooperación o Departamento ministerial responsable de la evaluación.
- B. **TÍTULO DEL INFORME:** Se transcribirá en su idioma originario y no traducido al inglés o al francés.
- C. **NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN.**
- D. **ÁREA GEOGRÁFICA:** Se incluirá el país destinatario, o en su caso, la región o el continente, al que se refiera la evaluación. El país, cuando la evaluación se dirija a un país específicamente; la región, si afecta a más de un país; y el continente cuando ese sea el ámbito de la evaluación. Es posible introducir varios códigos geográficos.
- E. **SECTOR DE DESTINO:** La comunicación se realizará siguiendo los códigos de 5 dígitos del CAD (Creditor Reporting System).
- F. **IDIOMA:** El informe estará escrito en inglés o francés (las dos únicas lenguas oficiales en la OCDE).
- G. **FECHA:** Se introducirá la fecha de la evaluación siguiendo el esquema Año-Mes-Día.
- H. **EXTENSIÓN:** Se introducirá el número de páginas y de anexos vinculados a la evaluación.
- I. **TIPO DE EVALUACIÓN:** La clasificación puede realizarse en función del ámbito temporal en que es realizada, según su objeto, o por el objetivo que se persiga.
- J. **ESTADO DE LA EVALUACIÓN:** Se indicará el estado en el que se encuentra la evaluación (P, evaluación prevista; C, evaluación concluída).
- K. **AUTOR:** Incluye tanto a los evaluadores como a la Oficina responsable de la evaluación.
- L. **DESCRIPCIÓN:** Fundamentación del por qué de la evaluación, así como descripción de los hallazgos que se espera obtener.
- M. **METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN:** Breve descripción de la Metodología empleada (objetivos, niveles de análisis, fuentes de información, etc.).
- N. **CONCLUSIONES:** A partir de los principales hallazgos de la investigación, se destacará en qué medida se han alcanzado los objetivos de la actividad de cooperación evaluada.
- O. **ENSEÑANZAS OBTENIDAS.**

Anexo II

Valoración del diseño de intervenciones de Cooperación para el Desarrollo*

Sobre la pertinencia de la intervención

Antecedentes y justificación del proyecto	<p>¿Se ha analizado y descrito adecuadamente la situación de necesidad que justifica la necesidad de llevar a cabo el proyecto?</p> <p>¿Se ha contemplado de qué forma afecta esa situación de necesidad a los diferentes grupos de edad, a las diferentes etnias, castas o grupos religiosos, a diferentes estratos socioeconómicos y a hombres y mujeres?</p> <p>¿Se ha analizado y descrito con precisión el entorno geográfico y ambiental y la realidad social, política, económica y cultural en la que se va a llevar a cabo el proyecto?</p>
Identificación de población beneficiaria y afectados/as por el proyecto	<p>¿Se ha identificado con precisión a la población que participará como beneficiaria del proyecto?</p> <p>¿Se han establecido mecanismos y criterios de selección o de incorporación de población beneficiaria que garanticen la participación equitativa de los grupos seleccionados, asegurando el acceso tanto de hombres como mujeres y, eventualmente, de grupos minoritarios o tradicionalmente marginados o excluidos?</p> <p>¿Se ha identificado adecuadamente la población afectada indirectamente o perjudicada por el proyecto y las potenciales fuentes de conflicto y oposición que ésta puede suscitar?</p> <p>¿Se han mencionado las organizaciones y entidades locales que participarán o se verán afectadas por el proyecto?</p>
Localización del proyecto	<p>¿Se ha especificado el lugar o lugares donde se va a desarrollar el proyecto?</p> <p>¿Se ha aportado la información necesaria —dirección, mapas detallados— para su correcta ubicación?</p> <p>¿Se han indicado los medios y vías de acceso al lugar o lugares donde se va a llevar a cabo el proyecto?</p>

* Basado en el CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Manual del cooperación internacional*, Madrid.

Identificación de la contraparte

¿Se ha especificado el nombre oficial completo de la organización que actúa como contraparte?

¿Se ha mencionado el nombre de la persona responsable de la entidad y de la persona o personas responsables directas del proyecto, especificando su cargo?

¿Se ha especificado la naturaleza jurídica de la contraparte, la legislación bajo la que se ampara y la fecha de constitución, y se aporta copia de la documentación acreditativa al respecto- acta de constitución, estatutos...-?

¿Se han descrito las características de la organización y sus principales actividades, adjuntado documentación complementaria al respecto- memorias de actividades, auditorías, publicaciones...-?

Adecuación a prioridades

¿Se menciona o se hace referencia a los lineamientos generales de la Cooperación Española?

¿Se inserta la actividad en las líneas de actuación prioritarias en Cooperación Internacional, tal como son definidas en la Ley?

¿Se menciona la adecuación a planes nacionales de desarrollo, políticas sectoriales o actuaciones de otros donantes internacionales?

Sobre la coherencia interna de la intervención**Descripción general del proyecto**

¿Se ha incluido una breve síntesis descriptiva del proyecto que permita a la persona encargada de la valoración formarse una idea clara y precisa del mismo, antes de emprender la lectura de toda la documentación?

¿Se ha incluido la Matriz de Planificación del Proyecto?

¿Se ha identificado claramente un objetivo general y un objetivo específico del proyecto?

Objetivos y resultados del proyecto

¿Se han expresado de forma precisa de acuerdo con los criterios del Enfoque del Marco Lógico?

El logro del objetivo específico, ¿representa una contribución apreciable para alcanzar el objetivo general?

¿Representan los objetivos una mejora significativa respecto de las necesidades a las que pretende dar respuesta el proyecto?

¿Responden los objetivos a las demandas y aspiraciones de la población —tanto de los hombres como de las mujeres— que participará en el proyecto?

¿Están los objetivos directamente relacionados con la

Objetivos y resultados del proyecto

reducción de la pobreza de las personas y las comunidades beneficiarias?

¿Puede alcanzarse el objetivo específico con las actividades y resultados previstos en el proyecto, o depende de otros factores?

¿Permiten los resultados alcanzar por sí solos los objetivos específicos?

¿Pueden alcanzarse los resultados con los recursos materiales, humanos, técnicos, naturales y financieros disponibles?

¿Pueden realizarse las actividades en el entorno social, político, geográfico y ambiental en el que se inserta el proyecto?

Indicadores y fuentes de verificación

¿Se han incluido indicadores precisos y fiables para medir los cambios inducidos por el proyecto?

¿Se refieren específicamente al número de personas beneficiarias y a la calidad, la cantidad, el tiempo y la ubicación del objetivo general, el objetivo específico y los resultados del proyecto?

¿Están desagregados por sexos y en función de los "grupos-objetivo" identificados en la población destinataria?

¿Están relacionados —directa o indirectamente— con el objetivo general, los objetivos específicos y los resultados del proyecto?

¿Se han incluido las fuentes de verificación necesarias para cada indicador?

¿Son fáciles de obtener y su coste es proporcionado respecto al presupuesto total del proyecto?

¿Se han previsto y están presupuestadas las actividades de recopilación de información?

Seguimiento y evaluación

¿Se ha establecido un sistema de seguimiento periódico compatible con los requerimientos de información de los donantes de fondos?

¿Se han definido explícitamente los compromisos de las partes en dicho sistema?

¿Se ha establecido un sistema de alerta que evite que se produzcan desviaciones no previstas en el transcurso del proyecto?

¿Se han previsto mecanismos realistas para la recopilación de la información y personas responsables para realizar esta tarea?

¿Se ha definido el marco de las evaluaciones posibles?

Seguimiento y evaluación	<p>¿Se han definido explícitamente los compromisos de las partes en la realización de la evaluación?</p> <p>¿Resulta evaluable el proyecto en su conjunto considerando el plan de actividades diseñado, la construcción de indicadores, la adecuación de los objetivos y la disponibilidad de una buena información de base?</p>
Supuestos o factores externos	<p>¿Se han identificado de forma precisa todos los supuestos importantes para el desarrollo del proyecto?</p> <p>¿Son muy probables?</p> <p>¿Se han situado en la Matriz de Planificación del Proyecto en el nivel adecuado; esto es, en relación con los resultados, los objetivos específicos y el objetivo general?</p>
Calendario o cronograma	<p>¿Se ha elaborado un calendario general del proyecto?</p> <p>¿Está especificado por actividades?</p> <p>¿Incluye responsables y costes en cada una de sus actividades?</p> <p>¿Es realista en sus previsiones?</p>
Gestión del proyecto y participación de la población beneficiaria	<p>¿Se ha asegurado la participación de la población beneficiaria —tanto hombres como mujeres— en la identificación y formulación del proyecto?</p> <p>¿Se han establecido mecanismos para asegurar la participación de la población beneficiaria —tanto hombres como mujeres— en la ejecución y la evaluación del proyecto?</p> <p>¿Se ha establecido un órgano o instancia de dirección y/o de gestión del proyecto en la que participan las entidades implicadas y la población beneficiaria?</p> <p>¿Se ha definido con precisión los niveles, procedimientos y ámbitos de toma de decisiones y de rendición de cuentas del proyecto?</p> <p>¿Se ha adoptado algún acuerdo o convenio con la contraparte en el que todos estos elementos hayan quedado reflejados y convenidos?</p>
Recursos materiales humanos y financieros (insumos) y presupuesto	<p>¿Se han contemplado los recursos suficientes para llevar a cabo todas las actividades previstas?</p> <p>¿Se ha identificado con precisión la cantidad, tipo, marca, características técnicas de los recursos necesarios?</p> <p>¿Se ha considerado qué recursos están disponibles en el medio local y cuáles no, y si podrán ser utilizados en el momento en que sean necesarios?</p>

Recursos materiales humanos y financieros (insumos) y presupuesto	<p>¿Se ha elaborado un presupuesto detallado por actividad y por partidas?</p> <p>¿Se han acreditado los precios y costes en los que se basa el proyecto con la facturas proforma, con presupuestos y con las certificaciones sobre salarios o precios?</p> <p>¿Se han valorizado adecuadamente las aportaciones en especie?</p> <p>¿Se han identificado las distintas vías de financiación del proyecto?</p> <p>¿Están suficientemente acreditados los compromisos financieros del proyecto?</p> <p>¿Se ha incluido una partida de imprevistos razonable?</p> <p>¿Se han previsto la inflación, las fluctuaciones de tipos de cambio y los costes financieros?</p> <p>¿Se ha previsto un calendario de desembolsos?</p> <p>¿Se ha previsto un sistema de auditoría y de seguimiento financiero?</p>
Anexos técnicos	<p>¿Se han incluido los estudios técnicos necesarios para la ejecución de la intervención?</p> <p>Se han incluido presupuestos firmados o facturas proforma para la justificación de los presupuestos?</p>
Viabilidad del proyecto	
Viabilidad sociocultural e impacto de género	<p>¿Se han tomado en consideración los factores socioculturales —organización social, económica y política, sistemas de valores, religión, cosmología— que pueden afectar al desarrollo del proyecto?</p> <p>¿Existe el necesario grado de implicación y motivación de la población beneficiaria para asegurar su participación en el proyecto?</p> <p>¿Se ha realizado una valoración de impacto de género y se han adoptado las medidas necesarias para asegurar que el proyecto no tendrá efectos negativos en la situación de la mujer, no reforzará o mantendrá situaciones de discriminación que la afectan, y mejorará su situación?</p>
Políticas de apoyo y aspectos institucionales	<p>¿Contribuye el proyecto a las políticas nacionales, regionales o locales de desarrollo?</p> <p>¿Existe oposición expresa al proyecto por parte de las autoridades y poderes locales?</p> <p>¿Coincide el proyecto con las prioridades establecidas por las autoridades locales?</p>

Políticas de apoyo y aspectos institucionales

¿Se han considerado las actividades realizadas en ese país o en campos afines o similares por otros donantes o por la propia Cooperación Española, y se han realizado las consultas necesarias?

¿Existe consenso explícito entre las organizaciones y la población implicada en el proyecto respecto de sus objetivos y resultados y de las responsabilidades de cada cual, y respecto de los procedimientos de gestión, participación, toma de decisiones y rendición de cuentas?

¿Se han identificado los aspectos institucionales ajenos al proyecto —estructura organizativa, liderazgo, cultura organizativa, imagen pública...— que pueden afectar su ejecución?

¿Incluye el proyecto actividades de desarrollo institucional que aborden dichos aspectos?

¿Cuenta la población beneficiaria con la capacidad técnica y de gestión necesaria para poder llevar a cabo el proyecto y darle continuidad cuando este termine y se hayan retirado los agentes y la ayuda externa?

Si no es así, ¿se han incluido las actividades de formación, capacitación y fortalecimiento institucional necesarias?

¿Se desarrolla la capacidad de gestión local tras la finalización del proyecto?

¿Se ha definido la forma de propiedad y/o de administración de los bienes aportados o producidos por el proyecto una vez éste haya terminado?

Viabilidad técnica y tecnológica

¿Contribuye la tecnología utilizada a fortalecer las capacidades locales o refuerza o genera nuevas formas de dependencia?

¿Se ha asegurado un acceso equitativo a la tecnología empleada, evitando que ésta pueda reforzar situaciones de desigualdad y exclusión entre diversos grupos sociales y entre hombres y mujeres?

¿Contribuye la tecnología empleada al desarrollo y mejora de las técnicas locales y/o tradicionales o se basa en ellas?

¿Es compatible con los valores y la cultura nacional y local?

¿Contribuye directamente la tecnología utilizada a mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida de la población beneficiaria, y especialmente de las mujeres y de los grupos más vulnerables?

¿Es una tecnología compatible con la preservación del medio ambiente?

Viabilidad económica y financiera

¿Se ha previsto quién y cómo se hará cargo de los costes de operación y mantenimiento y de la depreciación de las inversiones realizadas en el proyecto una vez finalice la asistencia externa?

En el caso de los proyectos productivos, empresariales o de crédito, ¿se ha realizado un estudio de viabilidad que permita asegurar su rentabilidad?

¿Es razonable la relación entre el coste del proyecto y los resultados logrados? ¿Podrían lograrse los mismos resultados con costes menores, utilizando métodos o insumos alternativos?

¿Se han considerado mecanismos de recuperación de costes que impidan el acceso a los servicios de la población más vulnerable?