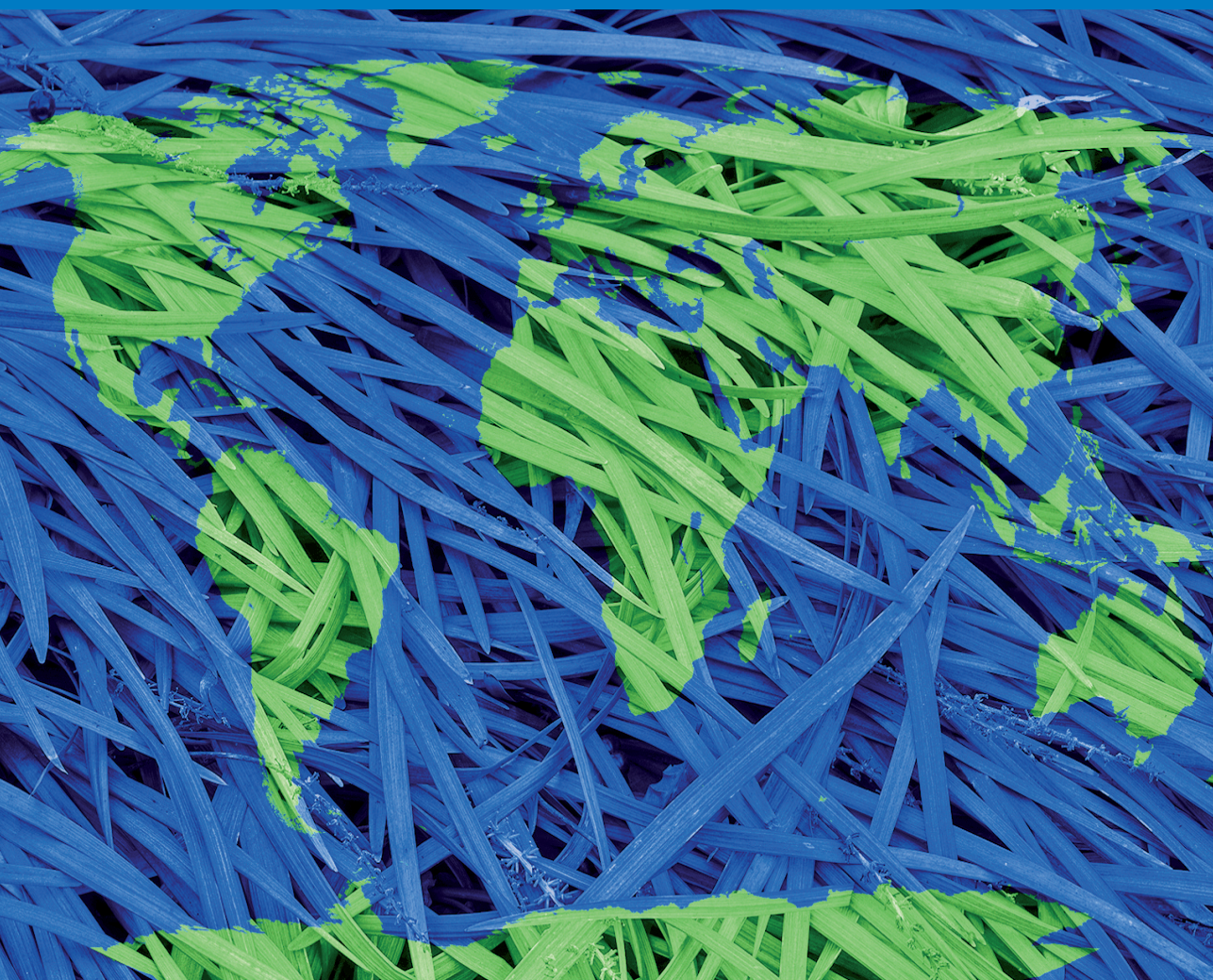


TIEMPO DE
PAZ

LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN



N.º 124 PRIMAVERA 2017

Editorial	3
I. LA EVALUACIÓN EN LA COOPERACIÓN	
Introducción a la evaluación	5
Juan Antonio Garde	
Evaluación, calidad democrática y mejora institucional	16
Ana Ruiz	
Evaluación de la cooperación multilateral	27
Osvaldo Feinstein	
Evaluar para mejorar los programas ¡Pasemos a la acción!	34
Paula Amaya	
La Cooperación española bajo la mirada del espejo crítico.	
Síntesis de las evaluaciones centralizadas del periodo 2013-2016	43
Sara Ulla y Paula Caballero	
Evaluación con perspectiva de género: una evaluación de mayor calidad, alcance y rigor	51
María Bustelo Ruesta	
El papel de los Sistemas de Información Territorial en la evaluación de los proyectos de Cooperación Internacional al desarrollo	58
Eva Jiménez y Susana Vélez	
El rol de la evaluación en una organización basada en el conocimiento: la experiencia de Oxfam	68
Samia Khayyo	
Evaluación de la educación para la ciudadanía global: la experiencia de Entreculturas	75
Jéssica García Fernández y Belén Rodríguez Navas	
Qué papel podría tener la Ayuda Oficial al Desarrollo en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible	84
Julie Vaillé	
II. OTRAS DIMENSIONES DE LA PAZ	
Compromiso de Madrid de Ciudades de Paz	91
Primavera 2017 N° 124	1

III. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ	95
IV. BIBLIOGRAFÍA	
Revista de Revistas	100
Alex Iván Arévalo Salinas y Louis Dantil	
V. DOCUMENTACIÓN	
Agenda de Acción, Addís Abeba 2015	104

TIEMPO DE PAZ no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

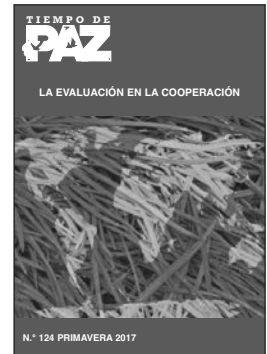


Foto portada:
Organic Grass World | Nicolas Raymond |
CC BY 2.0 | flickr.com

Revista trimestral. Presidenta: Francisca Sauquillo, Presidenta del Movimiento por la Paz –MPDL–. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea. **Secretario de Redacción:** Gabriel Rosón.

Consejo de Redacción: Vicente Baeza, Carmen Calvo, Henar Corbí, José Luis Fernández Rioja, Fernando Galindo, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Vicent Martínez Guzmán, Tshimpanga Matala, Emilio Menéndez del Valle, Ana M^a Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, José Angel Sotillo, Rafael Tuñón.

Colaboradores: Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Elena Flores, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Ortuño, M.^a Antonia Ozaeta, Manuel Pérez González, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Fernando Savater, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

Editor: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org. **Composición, fotomecánica e impresión:** Celia del Bosque. **Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926

La cooperación al desarrollo constituye una labor que históricamente ha venido de la mano del voluntarismo, que sigue impregnando gran parte de esta actividad. El MPDL como Organización no gubernamental de cooperación realiza una labor importante en este terreno, como otras muchas ONG. Resultado de la experiencia somos conscientes de la necesidad de unir la vocación de ayuda y de cooperación, que surge del valor de la solidaridad, con la utilización de las mejores metodologías en la planificación y ejecución de las distintas acciones. Por ello es necesaria una labor de profesionalización tanto del personal al servicio de la cooperación como una estandarización de las mejores prácticas a utilizar.

Este número pretende abordar desde una perspectiva técnica, que no pierde de vista los valores, la metodología de la evaluación de la cooperación. El consejo de la revista entendió que éste era un tema clave desde hacía tiempo. Para enfocarlo y coordinarlo se contactó con la asistencia de un gran experto en la materia, Juan Antonio Garde, que además de vocal del MPDL ha sido director general de la Escuela de Hacienda Pública, y del Instituto de estudios fiscales de Hacienda, del Ministerio de economía y Hacienda, así como de inspección, evaluación y calidad de los servicios para toda la Administración del Estado, además de haber desarrollado una labor de consultoría internacional en el área latinoamericana. Por ello es una persona conocedora y muy experta de los temas que se abordan en este monográfico.

La evaluación es un término que proviene del latín “valere”, y que viene a significar “atribuir

cierto valor a algo”; con carácter técnico la evaluación es un proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de un programa, plan o política, que permite alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de si finalidades y objetivos pretendidos han alcanzado los resultados e impactos positivos por los que había sido programado u otros no previstos. Hay conceptos distintos como los de evaluación, investigación, auditoría, inspección o consultoría, cada uno de los cuales tienen matices diferentes.

Nos centramos en este número en la evaluación de la cooperación, buscando nuevas perspectivas de análisis. Se parte de la evidencia de que hay un amplio consenso sobre la necesidad de evaluación, si bien hay debate sobre las técnicas, métodos y objetivos a alcanzar. Intentamos que este monográfico sea una aportación relevante a la evaluación en el ámbito de la cooperación, algo especialmente importante en la sociedad del conocimiento, donde se puede acumular mucha información, que es preciso saber valorar y evaluar. En este momento además se están produciendo alianzas y partenariados público-privados en la evaluación así como un desarrollo de indicadores y buenas prácticas de evaluación a nivel internacional.

Por otro lado se abordan diversas cuestiones relevantes para la evaluación en la cooperación, como es la Agenda de desarrollo sostenible, las instituciones, las formas y métodos de evaluación, la perspectiva española, la de género así como aportaciones específicas de ONGs como Oxfam o Entreculturas.

El estudio introductorio de Garde es una buena síntesis y reflexión de conjunto de la evaluación desde el punto de vista conceptual, aspectos metodológicos y de los principales desafíos del momento presente. Pero también aborda otras cuestiones, luego complementadas por otras contribuciones. En esta línea, por lo que se refiere a la calidad democrática, destaca la contribución de Ana Ruiz, que pone en conexión rendición de cuentas y calidad democrática del gobierno, lo que complementa o supera los criterios de eficiencia y eficacia, incluyendo enfoques políticos y de legitimidad. Se supera así una aproximación puramente burocrática, para ver también los resultados sociales. Las administraciones públicas por lo general han estado centradas en medir a los gestores (productos y servicios, tiempos de tramitación y costes) pero con este enfoque de resultados se evalúan otros elementos, lo cual es positivo. También es muy destacable el análisis de Feinstein sobre la cooperación multilateral, que analiza cuestiones de gran importancia para el desarrollo, con un enfoque muy apropiado.

En la línea de ir hacia una evaluación integrada destaca la contribución de Paula Amaya, que pone la lupa en que los programas resuelvan problemas a la gente, para lo que parte de una concepción constructivista de la evaluación, que reconoce la pluralidad de valores e intereses de carácter complejo.

También se aborda aspectos particulares de gran importancia. En primer lugar para España, como evidencia la ponencia de Sara Ulla y Paula Caballero, sobre la cooperación española bajo la mirada crítica. Procedentes de la secretaría de estado de cooperación internacional y para Iberoamérica realizan un análisis que pone de relieve algunos avances y algunas dudas sobre la cooperación española, especialmente desde el IV Plan Director. Otro enfoque es el que da María Bustelo Ruesta, in-

vestigadora de la Universidad Complutense, que propone que al evaluar hay que ponerse gafas de género, lo que mejora el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas y por ello su calidad. Eva Jiménez y Susana Velez, de Geodel, se adentran en herramientas metodológicas de la cooperación, como las SIT (sistemas de información territorial), apoyadas en tecnologías de los sistemas de información geográficos, (SIG) que pueden ser claves para mejorar la calidad de los proyectos de cooperación.

Finalmente, pero no por ello menos importante, destacan tres ponencias. De un lado la de Samia Khayyo, responsable de seguimiento y evaluación de Oxfam, que aborda el rol de la evaluación en una organización basada en el conocimiento, la necesidad de información fidedigna y fiable sobre las intervenciones que se llevan a cabo. A su juicio la capacidad y cultura de evaluación se relaciona con la capacidad global para ofrecer programas y proyectos de calidad. En segundo lugar, la ponencia de Rodríguez Navas y García Fernández, de Entreculturas, que evalúan su programa de educación para la ciudadanía global, en un ejercicio interesante; o, finalmente, la ponencia de Julie Vaillie, del Idri, que aborda uno de los temas más cruciales del momento para el desarrollo, el relativo papel de la ayuda oficial al desarrollo en el desarrollo sostenible. Este conjunto de trabajos destacan, a juicio de la revista, por suponer aportaciones novedosas a un tema que está cambiando, fundamentalmente por cuanto que la evaluación no solo constituye un ejercicio técnico y cuantitativo, sino que entra en consideraciones de objetivos, calidad, democracia y derechos. La evaluación así concebida es más compleja pero tiene mucho mayor sentido no solo como un instrumento técnico sino como una manera de hacer las cosas necesaria desde la perspectiva de los valores y los principios.

Introducción a la Evaluación

JUAN ANTONIO GARDE

Economista, Inspector de Hacienda del Estado

Resumen

El artículo ofrece una introducción al concepto de evaluación y algunos de los rasgos más importantes de esta herramienta de análisis de programas y políticas públicas. Da cuenta de su actualidad en la cooperación al desarrollo al ofrecer simultáneamente respuesta a la necesaria eficacia, racionalidad en el uso de los recursos, aprendizaje corporativo, así como los retos de ciudadanía, sostenibilidad y calidad democrática que conlleva.

Para que las instituciones, decisores, evaluadores y organizaciones vinculadas específicamente a la cooperación para el desarrollo gestionen con éxito sus hallazgos en este ámbito, necesitan mejorar sus diagnósticos, consolidar sus referencias, hacer mejor uso de sus resultados y tener en cuenta la potencialidad de las nuevas corrientes del conocimiento que propician la actual revolución tecnológica y de las comunicaciones en nuestro mundo global. Finalmente incorpora algunos de los contenidos más relevantes presentes en los artículos de este número monográfico dedicado a la evaluación en la cooperación del desarrollo.

Palabras clave: evaluación, programas de cooperación, desarrollo sostenible, Agenda 2030, impactos, ONG, transparencia.

Abstract

The article provides an introduction to the concept of evaluation and some of the most important characteristics of this tool of analysis of programmes and public policies. Furthermore, it simultaneously provides an answer to the necessary effectiveness, rational use of resources, corporate learning, as well as the citizenship's challenges, sustainability and democratic quality that entails.

In order to a successful management of results by the institutions, decision-makers, evaluators and organisations linked to development cooperation, they need to improve their diagnosis, consolidate their references, better use their results while having in mind the potentiality of the new trends of knowledge emerged from the current technologic and communication revolution in our global world. Finally, it incorporates some of the most relevant contents covered in the articles of this monographic number dedicated to the evaluation of the development cooperation.

Key words: evaluation, programs of cooperation, sustainable cooperation, 2030 Agenda, effectiveness, NGO, transparency.

El concepto de evaluación

El término evaluar proviene del latín “valere” y su significado, según el diccionario de la RAE, es “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”. El diccionario de María Moliner lo define como “atribuir cierto valor a algo”. Desde un punto de vista operativo, es un concepto que se utiliza de manera sumamente polisémica. Como en *Alicia a través del espejo*, de Lewis Carroll, a la pregunta de Alicia de “si se puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas diferentes”, la respuesta del conejo nos dice: “la cuestión es saber quién es el que manda... eso es todo”. También es aplicable a este término.

Definiremos evaluación desde un punto de vista técnico, con carácter general y para saber de qué hablamos, como “el proceso de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de un programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de si finalidades y objetivos pretendidos han alcanzado los resultados e impactos positivos por los que había sido programado u otros no previstos”. Esa definición no incluye, no obstante, un tipo de evaluación de gran importancia, la que se denomina *ex-ante*, vinculada al diseño y toma de decisiones inicial de la adopción de un determinado programa o política. Pretende, según la definición de Naciones Unidas en 2005, obtener “evidencias que sean creíbles, fiables y útiles, facilitando la incorporación de hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones”.

En el ámbito internacional es conocida la definición realizada en el seno de la DCDE/CAD por el Grupo de Expertos en Evaluación de Asistencia Internacional, que define la evaluación como “un escrutinio -lo más sistemático y objetivo posible- de un proyecto, programa o política en ejecución o terminado, y sus dimensiones de diseño, ejecución y resultado. El propósito es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficacia, efectividad, im-

pacto y sostenibilidad del desarrollo”. Es necesario reseñar aquí que no todo trabajo que tiene el título de “evaluación”, responde a su denominación, ni que “investigaciones”, “consultorías”, “análisis” o “inspecciones” dejan por ello de poder considerarse en algunos casos como auténticas evaluaciones.

No obstante, existen diferencias clave entre evaluación, investigación, auditoría, inspección y consultoría. A título de ejemplo y respecto a la investigación, pueden encontrarse diferencias básicas en el contexto, objeto, destinatarios y resultados, entre otras. La evaluación, en sentido amplio, de proyectos, programas y políticas públicas, incluyendo los programas sociales, es también en la actualidad un factor clave para el aprendizaje de las organizaciones y el buen gobierno corporativo de las ONG y el resto de los actores de la Cooperación.

Como ya señalara Manuel Tamayo Sáez en su Tesis Doctoral sobre Evaluación de Políticas Públicas y Democracia (2002), la posición que se adopta en la evaluación es en cierto modo relativista, como correspondería a la cada vez mayor utilización de la evaluación como instrumento para informar sobre la utilidad y continuidad de las políticas de los organismos internacionales en los países en los que intervienen. Ello obliga a repensar sobre los modelos de evaluación y adoptar cada vez más perspectivas contextuales, que ayuden a interpretar opciones viables en conexión con valores locales.

Desde este punto de vista, como en otros muchos aspectos de actuación, la evaluación tiene mucho, no sólo de técnica, sino también de arte, de interpretación de pautas que se pretende se establezcan con el mayor rigor posible.

El alcance de la evaluación

El alcance de la evaluación es especialmente estratégico en periodos de crisis y de grandes cambios, como los actuales, cuando se

precisa afinar la capacidad analítica y lograr evidencias “urgentes” acerca de los mecanismos e incentivos más adecuados para alcanzar resultados en el corto plazo, que resulten así mismo coherentes con los procesos de competitividad y sostenibilidad del día después.

Por otra parte, la evaluación aparece como referencia necesaria cuando las restricciones presupuestarias y en consecuencia, las nuevas asignaciones, no pueden obedecer a meros criterios de linealidad a la baja y la calidad de la regulación se muestra más imprescindible que nunca, también en los espacios de colaboración público-privados.

La necesidad de evaluación de las políticas y programas públicos goza de una rara unanimidad, tanto dentro del ámbito académico como del político. La justificación de esta institución viene respaldada por más de ocho décadas de práctica y por una muy abundante literatura económica, social y política al respecto. Pero esta falta de “contestación” a su necesidad, contrasta todavía con grandes limitaciones respecto de su uso efectivo. También por las dificultades para el establecimiento de indicadores y metas adecuados, la difícil medición de resultados e impactos, las reticencias de los poderes públicos y de ciertos gestores a su utilización práctica y, en algunos casos, la obsolescencia de la propia evaluación como institución para responder a las necesidades de decisores e instituciones.

La práctica de la evaluación incluye actividades técnicas de observación, medida y análisis; pero no se reduce a eso. Aunque sus fronteras son fluidas con otras técnicas como el control, el análisis de gestión, el *benchmarking*, la consultoría, la investigación aplicada o la auditoría, su referencia esencial está en que su finalidad está indisolublemente unida a los resultados e impactos de las políticas y programas en relación con los fines últimos pretendidos.

Se viene definiendo la evaluación de impacto como aquella que trata de establecer una

relación de causalidad con los efectos o cambios que se puedan producir en la sociedad o en grupos o segmentos amplios de ciudadanos, inducidos por el programa o proyecto efectuado, en ocasiones más allá de sus directos destinatarios.

La evaluación utiliza como instrumentos el conjunto de herramientas de las ciencias sociales, centrándose, preferentemente, en los resultados e impactos que la actuación produce en los destinatarios de la intervención y en el conjunto de la sociedad. Permite subrayar la complementariedad de técnicas, de enfoques cuantitativos y cualitativos, busca el pluralismo metodológico y la triangulación como instrumental de referencia. En definitiva cualquier herramienta utilizada en las ciencias sociales.

La evaluación no puede sustituir la capacidad de decisión de los gerentes públicos, sociales o institucionales. Se trata de suministrar valoraciones técnicas independientes, para que quienes decidan lo hagan en mejores condiciones.

La evaluación no es un mero seguimiento de medidas, ni siquiera es sólo monitoreo, sino que incorpora juicios basados en evidencias y señala alternativas y riesgos.

La evaluación precisa de la participación activa tanto de las entidades públicas que sustentan los programas como de los agentes sociales y económicos a los que afecta para propiciar su utilidad. Esto todavía es más cierto cuando se precisa afinar la capacidad analítica y lograr evidencias “urgentes” acerca de los mecanismos e incentivos más adecuados para alcanzar resultados en el corto plazo, que resulten así mismo coherentes con los procesos de competitividad y sostenibilidad posterior.

La evaluación incorpora recomendaciones y puede tener un carácter sólo formativo (para mejora de la gestión del programa) o sumativo, vinculado también a la rendición de cuentas y a la transparencia.

La evaluación puede estar vinculada, sobre todo en los servicios públicos, con el concepto de calidad. La evaluación de políticas y programas tiene un carácter más amplio, mientras que la evaluación de la calidad es un concepto más específico, que se distingue por apreciar o juzgar el valor de algo, básicamente desde la perspectiva de sus destinatarios (clientes o ciudadanos) y mediante procesos de autoevaluación, mientras las evaluaciones ponen el acento en el análisis externo. Aunque en la práctica puedan adoptarse formas mixtas y diversas.

Existe por otra parte una concepción de la evaluación como negociación, acción participativa y mediación para la toma de decisiones complejas que condicionan muchas decisiones públicas y privadas que precisan de síntesis y consensos positivos como herramienta de mejora y progreso. Muchos aspectos conflictivos no disponen de una solución óptima, pero pueden alcanzar “sub-óptimos paretianos”, como señalamos los economistas.

En realidad, la evaluación en lo que atañe a la diversidad de programa de cooperación es todo eso y mucho más, dependiendo del tipo de programa a analizar, los objetivos y resultados deseados, los impactos sociales más amplios pretendidos, los actores implicados y sus objetivos, la fase del proceso en que se realice y su finalidad, el contexto de su ejecución.

Sociedad del conocimiento, metodologías y evaluación de la cooperación

Para que las instituciones, decisores y organizaciones vinculadas a la cooperación gestionen con éxito los resultados de las evaluaciones, no basta con disponer de unos informes aparentemente sólidos, si en su realización no se ha tenido en cuenta lo que algunos expertos denominan “nuevas corrientes de conocimiento” y la actual revolución tecnológica y social, en los sistemas de información y comunicación.

La revolución TIC, Internet, la globalización y el desarrollo de la sociedad del conocimiento ha traído consigo una rápida acumulación de información pero, en general, no se ha logrado con ella un salto cualitativo necesario para una eficaz gestión del conocimiento acumulado en el ámbito de la evaluación de la cooperación, sus acciones asumen a menudo meras prácticas reactivas, se ven desbordadas por la sucesión de acontecimientos sobre los que no tienen previsto la mejor manera de afrontarlos, y finalmente, la coordinación y articulación de la actividad de los múltiples actores intervinientes no alcanza ni la vertebración, ni el tamaño crítico cooperativo necesario que precisaría nuestro mundo.

Hoy es posible acumular mucha información sobre la gestión de problemas similares en cualquier parte del mundo, pero a la vez, esa acumulación informativa exige de analistas que, gestionando el conocimiento, faciliten la adopción de decisiones con el máximo de valoraciones que sea posible ejecutar, interaccionando de modo sinérgico unas y otras informaciones de unas y otras latitudes e instituciones gubernamentales, ONG y organismos privados del planeta. Ahí reside la esencia de esas “corrientes de conocimiento” que antes se citaba.

Asimismo, también es viable el análisis sincrónico de multitud de informaciones, de cientos de conocimientos acumulados en potentes bases de datos en orden a la mejor gestión de las políticas públicas, escuchando las voces de los afectados, incluso a tiempo real, y no demorando burocráticamente los estudios a fechas ulteriores, sino produciendo juicios que den respuesta a las demandas sociales en un tiempo relativamente corto. Por ello, no resulta deseable que se desaprovechen las lecciones de las evaluaciones remitiendo su utilización a futuras fechas que, habitualmente y en su caso, nunca llegan a suponer un mejor contexto para ser aplicadas.

Se están produciendo también nuevas “corrientes de conocimiento” en el marco de los diversos discursos internacionales que gene-

ran un pensamiento evolucionado sobre la evaluación de políticas y programas que ponen en cuestión los usos y las prácticas que hasta ahora venían produciéndose en muchos lugares del mundo. En relación con la cooperación, la Agenda de Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos integra un conjunto de valores estratégicos que, además de inspirar la implementación de programas y evaluaciones, es un plan de acción ambicioso para el periodo 2016-2030.

Antes, los informes de evaluación solían tener un único destinatario; ahora los usuarios de la evaluación son múltiples, pues se reconoce que múltiples son los *stakeholders* de la evaluación. Ésta no sólo se realiza para un gestor público o privado que la encarga, de un país y una institución concreta, sino también para ser almacenada en generosas bases de datos que pueden ser compartidas por muchos otros usuarios de la misma, por muy alejados que estuvieran de aquel país e institución donde fue demandada la evaluación.

El modo actual del pensar colectivo, dada la complejidad de la sociedad, incluyendo a los gestores públicos, ciudadanos y a los analistas y evaluadores, se produce en un marco de generación mucho más rápida de estudios y decisiones, más omnicompreensiva y más multidisciplinar que antaño. Se integran los métodos múltiples de evaluación (cuantitativa, cualitativa,...), porque los problemas a resolver se han hecho más complejos y requieren de mayores perspectivas y sólo una aproximación sistemática a los mismos puede ofrecer los resultados deseables.

En la sociedad del conocimiento, y dadas las características de complejidad que afectan a problemas, actores, políticas y posibles alternativas a adoptar, la evaluación puede ofrecer un alto valor añadido estratégico a la gestión pública y social y a la evaluación de la cooperación; en tanto que permite la interrelación de los múltiples elementos conectados entre sí, aunque aparentemente no lo parezcan y cuya conexión, a través de la malla en la que se

desarrollan las acciones de cooperación, puede constituirse en la explicación justificativa de sus resultados e impactos.

Por estas razones, muchas organizaciones e instituciones, procurando la adopción de las mejores decisiones, valoran cada vez más la obtención de la máxima "información y conocimiento acumulado" y del modo más rápido posible, para lo que se asocian de forma creciente en "alianzas" con su entorno (partenariados), integrando, y no desaprovechando la producción de conocimientos de, por ejemplo, universidades, hospitales, instituciones de investigación, centros de conocimiento, escuelas de negocios, sociedades de evaluación, empresas multinacionales, ordenación de la geografía y el entorno, etc. tanto del sector público como del privado, apoyándose para ello en el uso de la red poderosa que es Internet y estimulando la creación de nuevos marcos de intercambio y transferencia de conocimientos para la evaluación de las intervenciones públicas en los que la transparencia es un valor preeminente.

Cada vez más instituciones-clusters, actúan como atractores de conocimiento y de práctica evaluatoria, están llamados a profundizar en su papel especializado en distintas áreas de la cooperación y deben asumir un rol de liderazgo, aglutinador de participaciones en proyectos. La multiplicidad de actores que hoy protagonizan la cooperación, junto con los países, deben ahormar, alineados en la Agenda de Desarrollo Sostenible, las actuaciones de cooperación y el emerger de nuevas formas de evaluación acordes con la nueva era del conocimiento.

El concepto de producción de alianzas o partenariado público-privado, con respecto a la evaluación, abarcaría las diversas maneras de participación del sector privado con la financiación y explotación tanto de las propias evaluaciones como de la creación y desarrollo de las bases de datos que acumulen las distintas experiencias producidas. Debe entenderse, desde una perspectiva amplia y globalizadora,

en la que deben insertarse tanto la esfera gubernamental como los diversos actores sociales y grupos de interés en la evaluación, buscándose la producción de sinergias y complementariedad tanto en la mejora conceptual de las metodologías como en la implementación de bases de datos sobre los usos que de las evaluaciones se hayan podido formular.

Debe reconocerse la multiplicidad de centros de poder y de actores en la evaluación, lo que lleva implícito que la información y el conocimiento se mueven en múltiples direcciones y entre muchos y heterogéneos agentes y organizaciones sociales.

Para la consecución de un adecuado y deseable marco institucional, todos, evaluadores, expertos, técnicos y analistas, por un lado, y políticos y miembros de los poderes públicos, por otro lado, deben conciliar y converger en sus esfuerzos para institucionalizar la evaluación de la cooperación, para introducirla establemente en la gestión para dar a conocer objetivamente los indicadores precisos con los que medir problemas o demandas sociales y los resultados e impactos tras la puesta en práctica de unas o de otras políticas, dotando a las evaluaciones del mayor rigor, científicidad, objetividad, transparencia y credibilidad.

Como ejemplo de esto último, el grupo de Cooperación en Evaluación (ECG) que procede de la Cooperación Multilateral, según nos señala Osvaldo Feinstein en su artículo en este número de la revista, *Evaluaciones de la Cooperación Multilateral*, ha desarrollado un conjunto de buenas prácticas evolutivas referidas tanto a la función de evaluación como a las estrategias y programas y a las operaciones dirigidas al sector Público que involucran al sector Privado.

Estas buenas prácticas facilitan la armonización de procedimientos y permiten realizar comparaciones *benchmarking*. Igualmente la OCDE, diversas universidades, grandes fundaciones, promueven acuerdos de cooperación a nivel de distintos países. También involucrar a

la sociedad civil de los países de cooperación, con la participación de las ONG junto con las instituciones públicas propias, parece fundamental en línea con la sostenibilidad futura de los proyectos efectuados, todo ello resulta hoy una práctica imprescindible.

En materia de Cooperación Multilateral, resalta así mismo Osvaldo Feinstein en su artículo, alguno de los desafíos metodológicos existentes, relacionados con la extrapolación de los resultados obtenidos en un contexto, a otros entornos. El rigor con que se establece la validez interna en evaluaciones contrasta en ocasiones con la falta de rigor con que se plantea la extrapolación a contextos diferentes (validez externa).

Otro desafío metodológico que señala este autor se vincula a las economías de escala y a determinar si tiene sentido llevar un trabajo de intervención a una escala más elevada, ya que en ocasiones se presentan situaciones “umbral” en las que si no se alcanza una escala determinada puede que no se justifique un programa. Simétricamente la escala reducida puede permitir el éxito de programas en contextos determinados. Establecer si una ayuda de cooperación ha sido complementaria o sustituye recursos nacionales a otros empleos menos eficientes, precisa responder a preguntas como ¿qué habría sucedido en ausencia de la cooperación?

En el artículo sobre Sistemas de Información Territorial en la Evaluación, Eva Jiménez y Susana Vélez muestran su preocupación de cómo mejorar dos aspectos en las prácticas evaluativas en la cooperación internacional al desarrollo, prestar una mayor atención a la línea de base y a la difusión e incorporación de los resultados de la evaluación. Para ello, proponen el uso de nuevas herramientas metodológicas como los Sistemas de Información Territorial (SIT), apoyados en tecnologías de los Sistemas de Información Geográfica (SIG).

En conjunto, la evaluación institucional de la cooperación debería transcurrir hoy por espa-

cios y ámbitos algo diferentes a los del pasado; hay que asumir cierta responsabilidad de una evaluación “obsoleta” en la falta de usos eficientes de la misma por parte de decisores y gestores. Hoy existe una exigencia temporal y de oportunidad que debe tener respuesta en un incremento notable de la capacidad analítica-evaluadora para responder con celeridad a los nuevos retos. Sociedad del conocimiento, pluralidad de actores, insuficiente cooperación, incertidumbre, gestión de crisis, instan a la evaluación a ofrecer resultados operativos, disponibles en el espacio virtual, y, a la vez, metodologías rigurosas, para que puedan ser tenidas en cuenta por los decisores en los momentos oportunos.

La evaluación de los programas de cooperación al desarrollo no puede integrarse en paradigmas burocráticos aislados, incompatibles con las necesidades de nuestro mundo. Si es bien cierto que la evaluación es un instrumento clave para la gobernanza en general, no es menos cierto que sólo profundizar en una “nueva evaluación” puede aportar al buen gobierno de la cooperación. Construir estas nuevas formas de evaluación y gestión del conocimiento, e integrarlas institucionalmente en los procesos de diseño e implementación de las políticas y los programas públicos de cooperación y afinar en sus metodologías, son hoy, sin duda, retos nada desdeñables.

Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

Numerosos cambios de los últimos años están repercutiendo sobre la política de cooperación, mejorando la eficacia de la ayuda y ampliando tanto los instrumentos empleados, como los actores implicados. La Declaración de París de 2005 primero y aún hoy, tras la retirada de Estados Unidos como Nación, y sobre todo la Agenda 2030 de Addis-Abeba y su Programa de Acción, aun estableciendo unos objetivos enormemente ambiciosos y por tanto de muy difícil cumplimiento, significan una ruptura histórica respecto de la formulación de la

cooperación internacional, al plantear como elemento central el reparto de los bienes y el desarrollo sostenible. Reparto entre personas y hogares, entre sectores, ahorro e inversión en educación, salud, medio ambiente, infraestructuras, modelos de producción y de consumo.

A analizar el alcance de estos cambios en lo que atañe al papel destinado a la ayuda pública, se dirige el artículo, en este mismo número de la revista, de Julie Vaillé y también la publicación de la primera parte del Anexo del Documento final de la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Addis Abeba 13-16 julio 2015. En el artículo citado, se enumeran los retos propuestos y también los riesgos de ejecución práctica del nuevo modelo de financiación, que podría ser asumido como referencia meramente técnico-burocrática por países y actores, desvinculándolo del componente-motriz y estratégico que supone el profundo discurso que contiene.

No obstante, y más allá de las limitaciones intrínsecas y operativas del Acuerdo y de la Agenda, lo que no cabe duda es que configura una perspectiva de valores de integración, así como de alineamiento de las políticas, extraordinario, y por tanto de referencia para la evaluación de las mismas y de los programas y proyectos de cooperación.

El informe elaborado por CEPAL en su 36 periodo de sesiones, celebrado en mayo de 2016, recoge un amplio análisis de la Agenda 2030 como factor estratégico para el aprendizaje y la evaluación, en su informe y epílogo. Y en la página web de CEPAL es posible escuchar la valoración de su Secretaria Ejecutiva, Alicia Bárcenas, sobre la Agenda 2030 y su potencialidad. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son, en consecuencia, los principios y valores de referencia de la práctica evaluativa de cooperación en este periodo. Con independencia de los objetivos operativos y fines específicos que cada evaluación pretenda, el alineamiento con ellos es el referente clave de todo proyecto, y por tanto de su ejer-

cicio de evaluación, en cuanto a resultados o impactos.

La Cooperación Española y la Evaluación

La cooperación española institucional cuenta con un importante acervo en materia de evaluaciones, como señalan en su artículo Sara Ulla Diez y Paula Caballero Partido. Dicho acervo no se limita al encargo o gestión de evaluaciones vinculadas a sus programas, sino que se integra en un trabajo más profundo, lamentablemente discontinuo en el tiempo, de elaboración metodológica y divulgación cultural en materia de evaluación de programas de cooperación. El desarrollo de metodologías específicas, así como de manuales y guías para la ejecución de estas evaluaciones, enmarcada en un ámbito de gestión del conocimiento, es un valor aportado que resulta de lectura obligada para todos aquellos que quieran acercarse al aprendizaje de esta técnica en programas de cooperación.

La Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (II) (2001) y significativamente su resumen ejecutivo, así como el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007) resultan imprescindibles. Pues bien, con el objeto de “sintetizar y destacar los hallazgos más importantes que han puesto de relieve las evaluaciones centralizadas que ha gestionado la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID (Secretaría General de Cooperación Internacional y Desarrollo), durante el periodo 2013-2016”, se ha elaborado el artículo de Sara Ulla y Paula Caballero a modo de auto-evaluación o si se quiere, metaevaluación en un momento en el que se debate el V Plan Director a modo de aportación para la toma de decisiones que puedan contribuir a mejorar la calidad y eficacia de la cooperación.

La metaevaluación es una de las muchas tipologías en que pueden clasificarse las evaluaciones. Se trata de “evaluar una evaluación

o evaluaciones” y suele aportar información agregada y sintética al servicio de la toma de decisiones, en la medida que el análisis efectuado permita ofrecer una evidencia empírica acumulada que resulte valiosa para la toma de decisiones.

Entre las evaluaciones analizadas, a través de sus hallazgos, figura el examen de pares 2016 efectuado para la Cooperación Española, en el marco de la OCDE, por evaluadores del Reino Unido y Alemania. La evaluación de “pares”, dentro de la tipología de evaluaciones, es la que se efectúa a través del acuerdo entre diversos actores, en este caso países europeos, que examinan cómo se ejecuta una política o programa sobre bases acordadas, y que permiten a cada actor o país ser evaluador de otros y a la vez evaluado por otros “pares” al respecto.

El artículo, de gran interés en sus conclusiones, termina haciéndose algunas preguntas del marco lógico evaluatorio.

¿No aprenden nuestras instituciones? ¿Por qué? ¿Qué obstáculos existen para que teniendo información las mejoras sean modestas? ¿Están las instituciones preparadas para el cambio? Todo ello enlaza con los objetivos de Desarrollo Sostenible analizados en otros artículos de esta revista.

El artículo de Eva Jiménez y Susana Vélez también se refiere a la apuesta por la evaluación de la cooperación en la Junta de Andalucía, señalando la puesta en marcha de nuevos instrumentos en los últimos años, que acompañados de recursos metodológicos, guías, regulaciones, han permitido un incremento del número de evaluaciones mucho más acentuado que en el resto de las políticas públicas.

Evaluación, instituciones y calidad democrática

El artículo de Ana Ruiz Martínez recoge distintas aportaciones doctrinales relevantes para fundamentar y destacar la importancia que

puede adquirir la evaluación como factor de impulso de la rendición de cuentas y la calidad democrática del Gobierno.

Más allá de los objetivos de eficacia, eficiencia y legalidad, la evaluación en sí misma precisa de valores más políticos para lograr ser un factor de legitimidad institucional de los gobiernos democráticos. Siguiendo el razonamiento de la autora para alcanzar con plenitud estos objetivos, se necesita adoptar una visión clara del valor público, que transite más allá de un enfoque cuantitativo de resultados. Precisa por tanto, según la autora, la incorporación de herramientas que permitan valorar la acción pública, las políticas públicas, más allá de los bienes y servicios producidos y que se orienten al análisis de sus resultados e impactos en términos de bienestar. Para ello debe desarrollar instrumentos que sean capaces de captar el progreso no sólo en términos medios sino también las situaciones particulares de los diferentes colectivos sociales, que incorporen en la medición del bienestar tanto la perspectiva objetiva como la subjetiva y las múltiples dimensiones que conforman el concepto de bienestar y sus interacciones.

La evaluación en sí misma resulta ser un instrumento idóneo porque permite valorar las políticas públicas tanto por los productos que generan como por su eficacia en la resolución de los problemas públicos en el corto y medio plazo y sus impactos en términos de bienestar en el largo plazo, porque puede incorporar diferentes perspectivas doctrinales y científicas y porque puede aplicar todo tipo de técnicas e instrumentos para generar evidencias en torno a los efectos de la acción de gobierno.

Pero para alcanzar lo anterior, no resulta válido cualquier enfoque de evaluación.

Es un hecho que muchas evaluaciones se han centrado en los aspectos más operativos de la acción de gobierno y se han despreocupado de los aspectos políticos de las políticas públicas, de las motivaciones, características y naturaleza de las intervenciones, de las inter-

acciones que se producen en la implementación de las políticas públicas. En suma, del propio conocimiento de las intervenciones. Como consecuencia de esto, los criterios de valor utilizados para juzgar las políticas públicas, en la práctica, se han limitado en gran medida a los de eficacia y eficiencia.

Para juzgar las políticas públicas en función de su capacidad para generar resultados e impactos en términos de bienestar es necesario un enfoque de evaluación que enfatice los aspectos políticos de la acción pública sin descuidar los operativos, como única manera de comprender políticas complejas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que más allá de preguntarse por los “qué”, se interese por conocer los “cómo” y los “por qué”.

En la actualidad, concluye el artículo, la cultura organizacional de la administración pública no facilita una orientación de la gestión pública a resultados. Por un lado, la cultura administrativa dominante sigue siendo en gran medida burocrática. Esto explica la escasa cultura de medición entendiendo la eficiencia desde la lógica productiva privada, y, en paralelo, minusvalorado los resultados sociales.

Ambas cuestiones han posibilitado que las administraciones públicas no estén, en general, orientadas a resultados y que, en el mejor de los casos, estos se midan en términos puramente gestores: productos y servicios, tiempos de tramitación, costes, etc.

Si, por el contrario, el foco de la medición se desplaza a los resultados, lo que sólo es posible a través de la evaluación, se facilitará en gran medida el avance hacia la implantación de modelos de gestión por resultados en las organizaciones públicas, de un modelo de gestión pública que produzca valor público.

Obviamente, la evaluación por sí misma no produce “*automáticamente mejores resulta-*

dos". A los factores de pensar institucionalmente, calidad democrática, valores sociales, se refieren también otros muchos artículos de este número de la revista. Entre ellos los de Paula Amaya, Eva Jiménez y Susana Vélez, Sara Ulla y Paula Caballero, Osvaldo Feinstein y Julie Vaillé.

Perspectiva de un concepto integrado de evaluación

El artículo de Paula Nazarena Amaya parte de la base de que en la intervención desde los programas sociales, no importa sólo que los recursos se utilicen de forma apropiada desde la legalidad y el uso "racional", sino que realmente resuelvan problemas y mejoren la calidad de vida de las personas implicadas. Para alcanzar estas metas aboga por una perspectiva integral que de respuesta a la temática y los desafíos que supone alcanzar un objetivo de desarrollo social inclusivo.

Mantiene que una evaluación integral de programas implica un abordaje que excede la descripción de las acciones realizadas, y que se pregunte qué resulta necesario saber para analizar, aprender y mejorar efectivamente las intervenciones y su aporte a la mejora de los programas y sus resultados sociales.

Para la autora, en la evaluación integral adquiere importancia principal la perspectiva de igualdad de género y el respeto a las identidades culturales de la población involucrada. Entiende la evaluación desde un enfoque de derechos, valorando la importancia de diseñar propuestas que surjan de las necesidades, expectativas e idiosincrasias culturales de los grupos involucrados, y finalmente pone el foco en la identificación y valoración de la transformación institucional y social que el programa ha promovido.

Por tanto, opta por una concepción constructivista de la evaluación, partiendo de las preocupaciones, cuestiones y opiniones de los diferentes actores, reconociendo la plura-

lidad de valores e intereses coexistentes en la sociedad y su relevancia en la determinación de los propósitos de la evaluación, "donde los parámetros de referencia para la emisión de juicios de valor deben ser determinados a través de un procedimiento de diálogo con todos los implicados en un programa o política". Y, en definitiva, en un concepto de evaluación como proceso de construcción social complejo.

No obstante, la propia autora reflexiona sobre las condiciones para poder efectuarla y si es posible evaluar teniendo en cuenta todos estos principios y referencias, y parece considerar el proceso de "evaluación integral" como una estrategia de mejora y de perspectiva respecto del actual uso de las evaluaciones.

Mejorar en el diagnóstico y el aprendizaje de las intervenciones

El artículo de Eva Jiménez Taracido y Susana Vélez Méndez, señala que un reto al que se enfrentan los agentes de la cooperación en general, es mejorar las metodologías de diagnóstico para diseñar proyectos más acordes con la realidad que se quiere cambiar, e incorporar la evaluación y sus resultados en los procesos de formación de las intervenciones. Comparten la idea de que el número de evaluaciones en cooperación ha crecido de forma casi exponencial en los últimos años, pero no existe evidencia que demuestre que éstas han contribuido a mejorar la calidad de la Ayuda al Desarrollo.

Adicionalmente, hacen un análisis de cómo mejorar las prácticas evaluativas en la cooperación internacional al desarrollo, con una mayor atención a la línea de base y a la difusión e incorporación de los resultados de la evaluación. En este sentido, proponen que nuevas herramientas metodológicas, como los Sistemas de Información Geográfica (SIG), podrían ser de ayuda para mejorar la calidad de los proyectos de cooperación.

También adoptan el concepto de SIT, definido como el conjunto de datos, software, hardware, recursos humanos y metodologías de trabajo orientadas a la gestión de un territorio y al apoyo en la toma de decisiones en relación con el mismo. Por su parte, el SIG puede definirse como sistema de hardware, software y procedimientos diseñados para facilitar la obtención, gestión, manipulación, análisis, modelación y salida de datos espacialmente referenciados. Los mapas son uno de los productos de un SIT, pero no el único, tienen alta capacidad comunicativa y analítica, y pueden ayudar en las negociaciones con los donantes, autoridades y equipos de trabajo, mejorando así los resultados alcanzados y la calidad de las acciones de cooperación.

Señalan por último las autoras, que en el sector de la cooperación las prácticas evaluativas están mucho más consolidadas que en otros ámbitos de las políticas públicas, pero que las evaluaciones no deben centrarse exclusivamente en el control y la rendición de cuentas hacia “arriba” y tampoco pueden suponer penalizaciones a las entidades promotoras en el caso de que arrojen resultados negativos.

La evaluación debe plantear un Plan de Mejora de la intervención en curso o de futuras intervenciones, en el caso de que haya finalizado el proyecto de cooperación. En definitiva, debe potenciarse su uso para la mejora y el aprendizaje en las instituciones.

Dos ejemplos de evaluación de programas socio-educativos

Finalmente, dos ONG, Entreculturas y Oxfam Intermon, recogen sus experiencias respectivas en la evaluación de programas socio-educativos y de derechos de las mujeres, respectivamente, este último desde un enfoque “feminista post-colonial”.

Bibliografía

- AEVAL.- Manual de gestión de evaluaciones 2007.
- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional- Guía de Evaluación 2004.
- Alonso J.A. “La Evaluación en la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. *Revista Presupuesto y Gasto Público* nº 68. IEF 2012.
- Bustelo, M.- Diferencias entre evaluación e investigación. R.E.D.y C. 1999.
- CEPAL.- Informe 36 Periodo de Sesiones 2016.
- Edgar Orlegon Pacheco y Prieto.- Metodología del Marco Lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas. CEPAL-Serie Manuales nº 42. ILPES 2005.
- Feinstein O.- Evaluación de la Cooperación Internacional al Desarrollo: Retos y Oportunidades. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* 2014.
- Garde Roca, J.A.- La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Revista G.A.P.P.* 2007
- Gonzales Gines, L.- La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. *Cooperación Pública Vasca* 2005. Manual de Formación.
- Larru, J.M.- La evaluación de impacto: que es, como se mide y que aporta en la cooperación al desarrollo 2007.
- M.A.E.- Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española 2013.
- M.A.E.- Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (II) 2001.
- Merino Cueslei, M. y Ramiro Sanchez, A.- Evaluación de Programas y Políticas Públicas. AEVAL-FIAPP. UCM (2008). Apuntes Master de Gestión y Administración de Políticas Públicas.
- Monnier, E.- Evaluación de la acción de los poderes públicos. I.E.F. Madrid 1994.
- Osuna, J.L., Vélez, C. y otros.- Guía para la Evaluación de Políticas Públicas (2000). Metodologías de Evaluación (2004). Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- Rossi & Freeman.- Evaluación. Un enfoque para programas sociales. Editorial Trillas. Mexico 1989.
- Ruiz Martinez, A.- Panorama actual de la evaluación de políticas públicas. *Revista Presupuesto y Gasto Público* nº 68 2012. I.E.F.
- Subirats, J.- Saber si lo que hacemos sirve de algo. La evaluación de políticas públicas en España.
- Tamayo Sáez, Manuel.- Tesis Doctoral “Evaluación de Políticas Públicas y Democracia”. Madrid, 2012.

Evaluación, calidad democrática y mejora institucional

ANA M^a RUIZ MARTÍNEZ

Agencia Estatal de Evaluación y Calidad, AEVAL

Resumen

Cada vez más la evaluación de políticas públicas se considera parte intrínseca de los gobiernos democráticos. La evaluación aporta conocimiento relevante para el diseño de las políticas públicas que permite a decisores y planificadores mejorar la comprensión de los problemas públicos y valorar la idoneidad de las alternativas para resolverlos. Proporciona evidencias y explicaciones sobre los procesos de toma de decisión y los resultados de las políticas públicas constituyéndose, de esta manera, en una herramienta necesaria para el control de la acción pública. Además, posibilita conocer el grado de eficacia gubernamental, no sólo a partir de los bienes y servicios producidos sino también en función de su capacidad de generación de valor público en términos de bienestar. También contribuye a la mejora institucional al impulsar la orientación a resultados, la rendición de cuentas y el aprendizaje en las organizaciones públicas.

Pero esta capacidad transformadora de la evaluación requiere una fuerte voluntad política que la impulse, medios y asegurar su independencia.

Palabras clave: evaluación, políticas públicas, calidad democrática, eficacia gubernamental, mejora institucional.

Abstract

Increasingly, the public policy evaluation is considered an intrinsic part of democratic governments. This evaluation brings significant knowledge to the public policies design that allows decision-makers and planners improve the understanding in public issues and assess the suitability of alternatives to solve it. It provides evidences and answers over the decision-making process and over the public policies results constituting, in this manner, a necessary tool to the public action control. Furthermore, enable to know the government effectiveness not just from the safety of those goods and services produced but also according to its capacity to generate public values in social welfare terms. It also contributes to the institutional improvement when it boosts the orientation to results, the accountability and the public organizations learning.

Notwithstanding this transformative capacity of the evaluation, it requires a stronger political will that boost it, the resources and to ensure its independence.

Key words: evaluation, public policies, democratic quality, government efficiency, institutional improvement.

“Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado”

(Hogwood y Gunn, 1988)

“En política primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo”

(Schedler, 2008)

“Una organización que mantenga su capacidad de rendir cuentas, de ser transparente en su gestión, de evaluar su quehacer, será una organización capaz de aprender tanto de sus aciertos como de sus errores”

(Subirats, 2004)

Dice Eleanor Chelimsky (2016) que, tras años de experiencia profesional como evaluadora, ha llegado a la conclusión de que los propósitos de la evaluación son cuatro. El primero se relaciona con la generación de conocimiento orientado a introducir más racionalidad en la acción pública. Otros dos se relacionan con la rendición de cuentas: la evaluación proporciona información a los ciudadanos sobre la actuación pública y ayuda a promover la honestidad gubernamental a partir de *“su espíritu de escepticismo y su disposición a aceptar el desacuerdo”* (Chelimsky, 2016:121). Y finalmente, puede dotar de capacidad analítica y de aprendizaje a las organizaciones públicas, es decir, contribuye a la mejora institucional.

Conocimiento, rendición de cuentas y mejora institucional son, sin pretensión de zanjar el debate doctrinal en torno a esta cuestión, las finalidades de la evaluación. Por ello *“la evaluación de políticas, programas y prácticas del sector público parece formar parte intrínseca de un gobierno democrático”*. (Chelimsky, 2016:121)

La primera cita que encabeza este artículo hace referencia a un mundo inexistente: no

existe la certidumbre absoluta ni en la esfera pública ni en la privada y ni gobiernos ni administraciones públicas actúan con criterios de racionalidad pura. Por el contrario, las decisiones que gobiernos y administraciones toman para resolver los problemas públicos se adoptan a partir de un esquema de racionalidad limitada¹ en el que se selecciona la mejor alternativa posible, teniendo en cuenta las preferencias de los actores implicados y los condicionantes existentes, entre otros, falta de información, limitaciones en la generación de todas las alternativas posibles o restricciones organizativas.

A ello se añade la circunstancia de que la mayoría de las políticas públicas también responden a un esquema incrementalista² y se fundamentan en decisiones *“ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas... el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto”* (Tamayo, 1997:12).

Esto por sí solo justificaría la necesidad de la evaluación, simplemente para dar respuesta a la necesidad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas (Muller, 2002), de manera que cada vez más las políticas públicas se diseñen sobre la base de las evidencias que aportan las evaluaciones de políticas y programas públicos, entre otros instrumentos, porque la evaluación *“no es más que uno de los ingredientes de un proceso inherentemente político.... las decisiones con consecuencias sociales importantes se deberán determinar, en una sociedad democrática, mediante procesos políticos”*. (Rossi, Freeman y Lipsey, 2016:211).

Esta necesidad de mayor racionalidad se ve reforzada por los cambios en el contexto en el

que se desenvuelven gobiernos y administraciones y los nuevos retos que estos cambios generan. La necesidad de articular políticas orientadas a resolver problemas globales interconectados, complejos, difusos y muchas veces contradictorios (Subirats et al. 2008); las exigencias paralelas de eficiencia y sostenibilidad de lo público y de respuesta a necesidades sociales crecientes contando con recursos públicos aún más escasos; el cambio en el enfoque de las reformas administrativas que ya no se conciben como hitos aislados en el tiempo sino como procesos permanentes que permiten la adecuación de la acción pública en sus distintos niveles, tales como políticas, servicios y organizaciones, a circunstancias y necesidades cambiantes (Ruiz, 2012).

Todos ellos son argumentos adicionales en pro de la práctica sistemática de la evaluación como herramienta que aporta información necesaria para dar respuesta a estos retos. La evaluación desde la perspectiva del conocimiento puede *“ayudar a los diseñadores de políticas a entender mejor los problemas, ... ofrecer un contexto que determine la naturaleza de estos, su alcance y los marcos de referencia que permitan comprenderlos desde el punto de vista conceptual; ... ayudarlos a elegir políticas o modificaciones que puedan resultar efectivas o costo-efectivas”*. (Weiss, 2016:92).

Desde esta perspectiva, la evaluación ayuda al propósito democrático de comprender mejor los factores que están en el origen de los problemas públicos y de valorar tanto la idoneidad de las alternativas propuestas en forma de política pública para modificar estos factores como la validez de la teoría e hipótesis que subyacen a la intervención pública. (Chelimsky, 2016).

Evaluación y calidad democrática

El segundo propósito de la evaluación, se relaciona directamente con la calidad de la democracia sobre la base de las diversas aproximaciones conceptuales y dimensiones que la configuran.

Como señala Tusell (2015) uno de los problemas que se plantean respecto de esta cuestión es la falta de consenso en torno a qué dimensiones considerar. El autor identifica tres posibles enfoques: el procedimental que se centra en *“las reglas del juego democrático que regulan el acceso al poder”*, incorporando el concepto de poliarquía de Dahl; el procedimental ampliado que añade a lo anterior el control del poder político que se materializa en la rendición de cuentas tanto horizontal (a través de instituciones de control) como vertical (ejercida a través del voto en las elecciones y de organizaciones de la sociedad civil orientadas al control de la acción pública); y finalmente, un tercer enfoque, denominado sustantivo, que añade a los anteriores los resultados de la democracia en términos de igualdad o bienestar social. A partir de estas definiciones puede presumirse que la evaluación es esencial en el enfoque procedimental ampliado, al actuar como instrumento de rendición de cuentas, y en el enfoque sustantivo, al evidenciar cuáles son los resultados de la acción pública, particularmente cuando evalúa políticas que forman parte nuclear del estado de bienestar o al incorporar como criterio de evaluación la equidad de las intervenciones públicas.

A partir de estos tres enfoques generales se han desarrollado diversas teorías en torno a los factores que deberían considerarse para analizar la calidad de una democracia. De ellas, nos centraremos fundamentalmente en aquellos enfoques intrínsecamente vinculados a la evaluación: control de la acción pública y resultados en términos de igualdad y bienestar.

Así, para Morlino (citado por Escobar, 2011) una democracia de calidad se alcanza cuando las instituciones que la configuran posibilitan que los ciudadanos sean libres e iguales. Este autor identifica tres factores que permitirían examinar el nivel de calidad de una democracia: contenido (igualdad y libertad), procedimiento (imperio de la ley y rendición de cuentas) y resultado (*responsiveness* ciudadana ante la democracia a partir de la satisfacción y la legitimidad del régimen).

Otro sector de la doctrina, se ha centrado en el análisis más específico de la legitimidad del régimen democrático. Desde la tesis procedimental o de *performance* (Orren, Norris, entre otros) la legitimidad del régimen se manifiesta a través de lo que Easton denomina “legitimidad difusa”, o apoyo genérico de los ciudadanos al sistema, por ser considerado el mejor posible. Desde la tesis de resultados u *outcomes* (Easton, Parry, Weil, entre otros), esta manifestación se produce, también en palabras de Easton, a partir de la “legitimidad específica”, es decir, de los resultados de la acción de gobierno, aspecto respecto del que la evaluación de políticas públicas arroja evidencias y juicios de valor, destacando si las intervenciones públicas tienen resultados positivos, y contribuyendo al rediseño de intervenciones. De hecho la ineficacia de los gobiernos en la resolución de los problemas públicos constituye una de las fuentes de deslegitimación del sistema democrático (Orren, citado por Tamayo y Carrillo, 2003).

A partir de los análisis normativos en relación con la calidad de la democracia, se han desarrollado investigaciones empíricas que, más allá de las diferencias metodológicas en su diseño, presentan elementos comunes a la hora de definir qué dimensiones considerar para medir el nivel de calidad de una democracia.

A título de ejemplo, en España, Escobar (2011), siguiendo el modelo *Democratic Audit*³ de Beetham, propone siete dimensiones para medir la calidad de la democracia, entre las cuales se encuentra la relativa a Transparencia, incluyendo la obligación del gobierno de dar explicaciones sobre su gestión.

Por su parte, Gómez Fortes, Palacios, Pérez Yruela y Vargas-Machuca (2010) a partir de una adaptación del modelo de Auditoría Ciudadana⁴ de O'Donnell, identifican cinco dimensiones de la democracia, entre las cuales se encuentra la relativa a capacidad efectiva del gobierno, medida, entre otros indicadores, por la eficacia de los distintos niveles de gobierno y de las administraciones públicas. Además, su

modelo operacionaliza la dimensión representación política a partir de, entre otros indicadores, la transparencia en la toma de decisiones y la rendición de cuentas de los presidentes autonómicos y del Gobierno.

Tusell (2015) analiza el nivel de calidad de la democracia en 60 países considerados democráticos a partir de sus puntuaciones en el índice *Polity IV*⁵. Para medir la dimensión *responsiveness*, Tusell utiliza el indicador eficacia gubernamental del Banco Mundial. Este indicador incluye, entre otras variables, la calidad en el diseño e implementación de las políticas públicas, la gestión eficiente del dinero público, la percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos o la sensación de que el gobierno es capaz de resolver los problemas públicos. Los resultados de este trabajo muestran que la eficacia gubernamental es el indicador que más asociación presenta con el índice de calidad democrática construido por el autor y concluye en la necesidad de contemplar el control del poder político como una de las dimensiones a considerar a la hora de abordar el análisis sobre la calidad de la democracia.

Puede colegirse, por tanto, que, salvo lógicamente en los estudios desarrollados a partir del enfoque procedimental sin control del poder, cuestiones como la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia gubernamental, aparecen de manera recurrente. Como ya se ha apuntado y veremos a continuación existe una importante vinculación entre evaluación y estas dimensiones de la calidad democrática.

Transparencia, rendición de cuentas y evaluación

En primer lugar nos centraremos en la relación entre transparencia, rendición de cuentas y evaluación.

Para Transparencia Internacional, la transparencia implica una actitud abierta de las instituciones y organizaciones a divulgar informa-

ción, normas, planes, procesos y acciones, actuando, en consecuencia, de manera visible, predecible y comprensible en orden a favorecer la participación y la rendición de cuentas. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas considera que la transparencia, además, contribuye a reforzar el principio de la democracia y a garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de las administraciones públicas frente a los ciudadanos.

La transparencia equivale fundamentalmente a información pero no a cualquier tipo de información porque la información por sí misma no produce transparencia (Cunill, 2008). El objetivo final de la transparencia debe ser maximizar el uso social de la información posibilitando la publicidad y la rendición de cuentas de la acción de gobierno. Un gobierno sólo puede considerarse realmente transparente si además incorpora la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades (Naessens, 2010).

En el esquema de Schedler (2008) la rendición de cuentas engloba dos dimensiones: una dimensión informativa (*answerability*, término de difícil traducción al castellano y que el autor traduce como respondabilidad) y una dimensión sancionadora (*enforcement*).

La dimensión informativa engloba dos elementos diferentes y complementarios: la inspección pública, es decir la obligación para gobiernos y administraciones de proporcionar información sobre sus decisiones –y el derecho complementario de los ciudadanos a exigir esta información–; y la justificación, que consiste en la obligación de gobiernos y administraciones de explicar y justificar sus actos, obligación complementada por el derecho ciudadano a recibir una explicación. Mientras la inspección pública constituye el elemento más netamente informativo y puede equipararse a la transparencia, la justificación aporta el elemento argumentativo de la rendición de cuentas. La transparencia proporciona hechos y la justificación razones. Tal como señala el autor la rendición de cuentas consiste entonces en “la

búsqueda de hechos y la generación de evidencias”, además, claro está, de en la amenaza de sanciones. La rendición de cuentas, en definitiva, supedita el ejercicio del poder “no sólo al imperio de la ley sino también al de la razón” (Schedler 2008:14).

Búsqueda de hechos y generación de evidencias como misión de la rendición de cuentas. Ambas cuestiones son enormemente familiares a los evaluadores de políticas públicas, pues no es otro el objetivo que persigue el proceso evaluador.

Schedler distingue siete tipos de rendición de cuentas, de los cuales tres se relacionan directamente con la acción pública⁶. La rendición de cuentas política supone la evaluación de los procesos de toma de decisión y de los resultados de las políticas públicas; la rendición de cuentas administrativa analiza la adecuación de los actos a los procedimientos, el logro de los resultados esperados y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; finalmente la rendición de cuentas financiera se vincula al control de legalidad en el uso de los recursos públicos y al cumplimiento de los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

A la vista de estas definiciones, la evaluación de políticas públicas es claramente la herramienta para posibilitar la rendición de cuentas política, es determinante en la rendición de cuentas administrativa al menos en los aspectos logro de los resultados esperados y eficiencia, ya que la adecuación de actos a procedimientos entra en el ámbito de actuación de los controles tradicionales. Y puede complementar la actuación de estos últimos en relación con la rendición de cuentas financiera aportando, con sus enfoques y herramientas, información adicional en cuanto al cumplimiento de los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

Evaluación y controles horizontales tradicionales se complementan, pues, en el objetivo de lograr una auténtica rendición de cuentas en su dimensión de *answerability*. Mientras los

controles horizontales tradicionales, aportan una visión interna al sistema (a partir del cumplimiento de normas y reglas jurídicas, contables o de funcionamiento) la evaluación aporta la visión externa al centrarse en “*los efectos y/o valor de la acción considerada*” (AEVAL, 2010:59) además de identificar y analizar los aspectos de su diseño e implementación que son determinantes para explicar estos efectos.

Además, en palabras de Gómez Fortes et al. (2010:66) “*cuantos más dispositivos habilite el sistema para impedir los posibles abusos desde el poder y cuantas más ventanas tenga para que los políticos se asomen a rendir cuentas de su actuación permitiendo a los ciudadanos observar su comportamiento, mejor será para la calidad de la democracia*”

Eficacia gubernamental, bienestar y evaluación

Entramos en este apartado en la relación entre evaluación y eficacia gubernamental, que, como se ha señalado, constituye no sólo una dimensión de la calidad de la democracia sino también una fuente de legitimación o deslegitimación del propio sistema.

Quando hablamos de eficacia gubernamental pensamos en primer lugar en la capacidad de los gobiernos para proveer a los ciudadanos de bienes y servicios públicos suficientes para cubrir diferentes necesidades sociales. Desde una perspectiva más amplia, entenderíamos la eficacia gubernamental como la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas públicos, entendidos estos como aquellas situaciones, demandas o necesidades sociales que han conseguido formar parte de la agenda política y que, además, han generado una intervención gubernamental en forma de política pública. Y en última instancia entenderíamos la eficacia gubernamental como la capacidad de generación de valor público a través de la inversión pública del Estado en forma de políticas, programas o servicios.

La eficacia gubernamental consiste no sólo en el logro de objetivos sociales como consecuencia de la actuación gubernamental sino también en cómo se han alcanzado esos resultados. Este “cómo” en un Estado democrático ha de basarse en los propios valores de la democracia (Naciones Unidas 2011).

Volvamos en este punto a los enfoques normativos sobre la calidad de la democracia. Como se recordará uno de estos enfoques incorpora los resultados de la democracia en términos de igualdad y bienestar social. Lo que es coherente con el hecho de que, partiendo de un punto de vista normativo, la democracia “*crea pautas para una correcta distribución de cargas y beneficios y adscribe bienes públicos como fuente de recursos y oportunidades para el desarrollo de una vida buena*” (Gómez Fortes et al. 2010:17). Por lo tanto, además de lograr objetivos mediante procedimientos alineados con los valores democráticos, la eficacia gubernamental, al menos en los estados democráticos, debería juzgarse también por su capacidad de generar valor público en términos de bienestar.

Pero ¿qué hemos de entender por bienestar? ¿Equiparamos bienestar a progreso económico? ¿El bienestar consiste en tener más o en vivir mejor? (García, 2011). Desde nuestro punto de vista, nada original pues se fundamenta en el pensamiento de Amartya Sen, el bienestar implica dos elementos inseparables, porque interactúan entre sí: las condiciones materiales de vida y las libertades y derechos.

Esto implica que la eficacia de la acción pública, la eficacia gubernamental en definitiva, ha de ser juzgada no sólo por los cambios reales que produce sobre sus destinatarios a corto y medio plazo (resultados) sino también por los cambios a largo plazo (impactos) en bienestar para el conjunto de la sociedad. Y tanto en las condiciones materiales de vida como en la generación de ciudadanía, de personas más libres, más conscientes de sus derechos y obligaciones, más participativas. En definitiva, se trata de valorar los impactos de la acción

gubernamental en términos de Desarrollo Humano Sostenible entendido como *“la expansión de las libertades y capacidades de la gente para vivir una vida que valoren, y tienen razones para valorar.... mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar comprometer gravemente las libertades de las futuras generaciones”* (PNUD, 2011: 20).

Este enfoque de la eficacia gubernamental plantea dos cuestiones adicionales: cómo medirla y qué tipo de instrumentos son necesarios para conseguir resultados e impactos desde esta perspectiva.

Desde el punto de vista de la medición, las herramientas que tradicionalmente se han utilizado se han orientado exclusivamente a la producción, partiendo de una equiparación entre producción de bienes y servicios y bienestar, entre riqueza y bienestar. Las insuficiencias de este modelo han sido sobradamente señaladas en el informe de la Comisión Stiglitz, no sólo por obviar aspectos determinantes del bienestar sino también por los efectos que produce en la toma de decisiones la carencia de instrumentos de medición adecuados. Un problema adicional es que en el sector público los sistemas de medición se han centrado más en los *inputs* que en los productos obtenidos, lo que puede tener alguna utilidad desde el punto de vista de la gestión, pero es insuficiente si lo que se debe medir son cambios reales en los niveles de bienestar de la población.

Por lo tanto, una primera cuestión es la incorporación de herramientas que permitan valorar la acción pública, las políticas públicas, más allá de los bienes y servicios producidos y que se orienten al análisis de sus resultados e impactos en términos de bienestar. Esto implica desarrollar instrumentos que sean capaces de captar el progreso no sólo en términos medios sino también las situaciones particulares de los diferentes colectivos sociales, que incorporen en la medición del bienestar tanto la perspectiva objetiva como la subjetiva y las múltiples dimensiones que conforman el concepto de bienestar y sus interacciones.

Obviamente, el cumplimiento de estos requisitos no es posible a partir de un conjunto limitado de indicadores. Necesariamente ha de recurrirse a herramientas más complejas que puedan incorporar enfoques, metodologías e instrumentos de medición muy diversos. La evaluación es una herramienta idónea porque permite valorar las políticas públicas, tanto por los productos que generan como por su eficacia en la resolución de los problemas públicos en el corto y medio plazo y sus impactos en términos de bienestar en el largo plazo; porque puede incorporar diferentes perspectivas doctrinales y científicas y, porque puede aplicar todo tipo de técnicas e instrumentos para generar evidencias en torno a los efectos de la acción de gobierno.

Pero para cumplir este cometido no es válido cualquier enfoque de evaluación. Tradicionalmente, en la práctica de la evaluación ha primado una concepción de la evaluación heredera de la corriente experimental, focalizada más recientemente al conocimiento de los efectos netos de la intervención⁷ pública evaluada mediante la aplicación de métodos experimentales o cuasi-experimentales, con la finalidad adicional de reforzar el carácter científico-técnico de la evaluación como garantía de objetividad del proceso evaluativo. Esto ha hecho que este tipo de evaluaciones se haya centrado en los aspectos más operativos de la acción de gobierno y se haya despreocupado de los aspectos políticos de las políticas públicas, de las motivaciones, características y naturaleza de las intervenciones, de las interacciones que se producen en la implementación de las políticas públicas. En suma, del propio conocimiento de las intervenciones. Como consecuencia de esto, los criterios de valor utilizados para juzgar las políticas públicas, en la práctica, se han limitado en gran medida a los de eficacia y eficiencia.

Pero *“la evaluación, por metodológicamente sofisticada y robusta que sea, no se justifica a sí misma salvo por su contribución a la agregación de valor público”*. (Maldonado y Pérez, 2016:16) Para juzgar las políticas públicas en función de su capacidad para generar resulta-

dos e impactos en términos de bienestar es necesario un enfoque de evaluación que enfatice los aspectos políticos de la acción pública sin descuidar los operativos, como única manera de comprender políticas complejas (multi-sectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que más allá de preguntarse por los “qué”, se interese por conocer los “cómo” y los “por qué”. Evaluaciones que, además de valorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas deben pronunciarse por su capacidad de generación de valor público y que se focalicen en la mejora que la acción de gobierno genera desde el punto de vista del bienestar, en conocer la transformación institucional y social que ha promovido. Este tipo de evaluación, denominada integral, que paulatinamente va abriéndose camino, es *“una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.”* (Amaya, 2016:7).

La segunda cuestión que plantea la definición de la eficacia gubernamental desde la perspectiva del bienestar es qué instrumentos son necesarios para posibilitar que la acción de gobierno sea efectiva en la consecución de mayores niveles de bienestar social. Dado que esta cuestión se vincula con el tercer propósito de la evaluación, la mejora institucional, la abordaremos en el siguiente epígrafe.

Evaluación y mejora institucional

La administración es el instrumento principal a través del cual se materializa la acción de gobierno. Esto no significa que en este proceso no intervengan otros actores sociales, pero

sí es cierto que el papel de la administración es determinante. Como señala Aguilar (2013), la administración forma parte del proceso de gobierno. Su contribución al logro de resultados en la acción pública se produce en el momento de selección de las alternativas para resolver los problemas públicos aportando conocimiento técnico; y en la implementación de las políticas a través de la gestión, aportando habilidades directivas y operativas.

Sin embargo, en la actualidad, la cultura organizacional de la administración pública no facilita una orientación de la gestión pública a resultados.

Por un lado, la cultura administrativa dominante sigue siendo en gran medida burocrática. Y esto implica que los aspectos vinculados al control de legalidad, al cumplimiento de procedimientos y normas, sigan teniendo un peso enorme en la práctica administrativa. Esto explica la escasa cultura de medición existente, al menos, en las administraciones públicas españolas⁸: si lo importante en la actuación administrativa es la sujeción al principio de legalidad, el conocimiento de los resultados alcanzados - en el supuesto de que sean objeto de consideración- mediante los recursos de todo tipo que gestionan las organizaciones públicas se sitúa en un plano muy inferior. Por otro lado, y a partir del enfoque *“gerencial-empresarial”* (Duque, 2012:11) de la Nueva Gestión Pública que se ha incorporado a la cultura administrativa, se han priorizado los principios de eficiencia y sostenibilidad económica, entendiendo la eficiencia desde la lógica productiva privada, y, en paralelo, minusvalorando los resultados sociales.

Ambas cuestiones han posibilitado que las administraciones públicas no estén, en general, orientadas a resultados y que, en el mejor de los casos, estos se midan en términos puramente gestores: productos y servicios, tiempos de tramitación, costes, etc.

Como señala el informe Stiglitz (2008) lo que se mide tiene incidencia en lo que se hace. Si,

como ha venido ocurriendo, el foco de la medición se centra en los inputs consumidos y en los productos generados, las organizaciones públicas pondrán todo su esfuerzo en la minimización de los primeros y en la maximización de los segundos, independientemente de su utilidad desde el punto de vista de la generación de valor público. Sus modelos organizativos, sus procesos e instrumentos de gestión no estarán orientados a alcanzar el mayor grado de eficacia social. Si, por el contrario, el foco de la medición se desplaza a los resultados, lo que sólo es posible a través de la evaluación, se facilitará en gran medida el avance hacia la implantación de modelos de gestión por resultados en las organizaciones públicas, de un modelo de gestión pública que produzca valor público, que concilie *“la búsqueda de eficiencia (no restringida a la relación costos/beneficios solamente) con la utilización de las posiciones desde lo público y de sus recursos para buscar resolver situaciones que expresan demandas de la sociedad”*. (Duque, 2012:13).

La evaluación, además, puede auspiciar la mejora institucional por su condición de herramienta para la rendición de cuentas haciendo la gestión pública más transparente, porque aporta información sobre los resultados obtenidos en el uso de los recursos públicos, porque permite identificar y comprender las razones de los éxitos y fracasos de las políticas públicas que se relacionan con los procesos de diseño e implementación, porque ayuda a identificar las prioridades desde la perspectiva ciudadana y los déficits de cooperación entre las diferentes organizaciones públicas que intervienen en el proceso de las políticas y porque promueve más eficacia en el sector público favoreciendo una mayor legitimación de la acción pública. Obviamente, la evaluación por sí misma no produce *“automáticamente mejores resultados”* en la acción pública. Para ello es necesario que se promueva un proceso de aprendizaje a partir del uso de la información que aporta. (Ospina, 2002).

En resumen, *“la evaluación de políticas y programas tiene un enorme potencial transformador: organizaciones públicas y sociales que*

rinden cuentas, aprenden y están orientadas a resultados; debate público informado por evidencia; reducción de asimetrías de información sobre el destino y el sentido de la movilización de recursos públicos; contribución a la legitimidad democrática y a la gobernabilidad. No obstante, la evaluación es un asunto esencialmente político: más allá del despliegue –necesario– de los métodos de las ciencias sociales, la evaluación tiene una función política, determinada por un contexto social particular”. (Maldonado y Pérez, 2016:14).

Naturalmente, para que la evaluación pueda desarrollar este potencial transformador requiere una fuerte voluntad política que la impulse, pero el ritmo de este impulso dependerá en gran medida de las motivaciones y resistencias de los diferentes actores públicos -políticos, administrativos, académicos y sociales- que la promueven. También requiere medios y el desarrollo de mecanismos que garanticen su independencia. Y junto a ello, *“una población vigilante que, dentro y desde sí misma, crea un ambiente adecuado para la evaluación”*. (Chelimsky, 2016:145).

Notas

¹ Utilizando la terminología de Simon

² Utilizando la terminología de Lindblom

³ El Democratic Audit se basa en encuestas aplicadas a expertos complementadas con otros datos cuantitativos.

⁴ La Auditoría Ciudadana se basa en una encuesta a población general complementada con técnicas cualitativas como pueden ser entrevistas, grupos de discusión, etc.

⁵ El índice Polity IV se elabora por el Center for International Development and Conflict Manager. A partir de un conjunto de indicadores sobre el régimen político existente clasifica a 188 países en democracias plenas, anocracias o regímenes mixtos y autocracias.

⁶ Aunque la rendición de cuentas constitucional y legal también se relacionan con la acción de gobierno.

⁷ Se utiliza el término intervención para englobar de manera genérica a políticas, programas o proyectos.

⁸ Aunque hay sectores en los que se han desarrollado potentes sistemas de seguimiento como pueden ser, entre otros, Sanidad, Educación, Gestión Tributaria o la Seguridad Social.

Bibliografía

- Acosta, A (2011) "Otra economía para el Buen Vivir: en la senda del postdesarrollo" *Revista Economistas* 129, pp. 22-30.
- AEVAL (2010) Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- (2015) Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Aguiar, L.F. (2013). Gobierno y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica.
- Amaya, P. (2016) "Una perspectiva integral de la evaluación que comprenda la complejidad de las políticas" *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*.
- Crozier, M. (1997) "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública" *Reforma y Democracia* 7. CLAD.
- Cunill, N. (2004). *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. en Bresser Pereira L.C, Política y Gestión Pública. FCE/CLAD.
- (2008) "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?". *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública* 8, pp 22-44.
- Escobar, M. (2011). "La calidad democrática. Una propuesta para su medición por expertos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 133, pp 59-80.
- García, M. (2011) "Formas de medir el progreso económico y social: los resultados de la Comisión Stiglitz", *Revista Economistas* 129, pp. 15-21.
- Gómez, B., Palacios, I., Pérez, M., Vargas-Machuca, R. (2010) La calidad de la democracia en España. Ariel.
- Maldonado, C. y Pérez (2016) *Estudio introductorio* en Maldonado y Pérez comp. Antología de evaluación CIDE-CLEAR.
- Muller, P (2002): Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Naciones Unidas (2011) Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. *Comité Económico y Social. Grupo de Expertos en Administración pública*.
- (2011) Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. PNUD.
- Naessens, H. (2010) "Ética pública y transparencia". *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto. pp. 2113-2130.
- Ospina, S. (2002) "Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública" La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados" CLAD
- Rossi, P., Freeman, H., Lipsey, M. (2016) *El contexto social de la evaluación*, en Maldonado y Pérez comp. Antología de evaluación CIDE-CLEAR pp-203-243
- Ruiz, A. (2012) "Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas" *Presupuesto y Gasto Público* 68, pp 13-23. IEF
- (2015) "La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación a partir de la experiencia de AEVAL" (2015). *Gestión y Análisis de políticas Públicas, nueva época* 14.
- Salcedo, R (2008) "La naturaleza argumentativa de la rendición de cuentas" *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*.
- Schedler, A (2008) ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia* 3. IFAI
- Sen, A. (2000) Desarrollo y Libertad. Planeta. Buenos Aires
- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, JP. (2008) "Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y el Progreso Social" <https://es.ambafrance.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz>
- Subirats, J. (2004) "¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008) Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel
- Tamayo, M. (1997) *El análisis de las políticas públicas*. en Bañón, R. y Carrillo, E. La nueva Administración Pública. Alianza
- Carrillo, E. (2003) "¿Políticas públicas y apoyo político en el Estado de las Autonomías?" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 26, pp. 25-50

Tusell, A. (2015). "La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países". *Política y Sociedad* 52, (1), pp. 179-204.

Weiss, C. (2016) *Preparando el terreno* en Maldona-

do y Pérez comp. Antología de evaluación CIDE-CLEAR pp-27-51.

(2016) *La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas* en Maldonado y Pérez comp. Antología de evaluación CIDE-CLEAR pp-86-10.

Evaluación de la Cooperación Multilateral

OSVALDO NÉSTOR FEINSTEIN

Profesor del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas,
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este artículo se focaliza en la evaluación realizada por las organizaciones multilaterales. Los temas tratados son los siguientes: los propósitos de la evaluación, ¿por qué se evalúa? de la cooperación multilateral (CM); el objeto de estas evaluaciones ¿qué se evalúa?; los métodos empleados ¿cómo se evalúa? y los entes evaluadores ¿quién evalúa? Finalmente se plantea un conjunto de desafíos y oportunidades para la evaluación de la CM. El artículo también proporciona enlaces y referencias para profundizar estas cuestiones y para aprovechar los métodos y resultados generados por la evaluación de la CM que pueden ser útiles para las ONG.

Palabras clave: evaluación, cooperación, organizaciones multilaterales.

Abstract

The focus of this article are evaluations carried out by multilateral organizations. The themes addressed are the following: purposes of multilateral cooperation evaluation (answering the “why” question), object of these evaluations (answering the “what” question), methods used (“how”) and who evaluates. Finally, the article discusses a set of challenges and opportunities for the evaluation of multilateral cooperation. Links and bibliographical references are provided for further discussion and to seize the methods and results generated by the evaluation of multilateral cooperation (which can be useful also for NGOs).

Key words: evaluation, cooperation, multilateral organizations.

La cooperación internacional al desarrollo es realizada por las agencias de cooperación de los gobiernos como AECID en España, DFID en el caso del Reino Unido; por organizaciones no gubernamentales como Oxfam; por fundaciones como la Fundación Gates y por organizaciones multilaterales, las agencias del sistema de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, y las instituciones financieras internacionales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo – BID¹.

Este artículo considera la evaluación realizada por las organizaciones multilaterales². Los temas a abordar serán los siguientes: los propósitos de la evaluación ¿por qué se evalúa? de la cooperación multilateral (CM), el objeto de estas evaluaciones ¿qué se evalúa?, los métodos empleados ¿cómo se evalúa? y los entes evaluadores ¿quién evalúa? Finalmente se plantea un conjunto de desafíos y oportunidades para la evaluación de la CM. El artículo también proporciona enlaces y referencias para profundizar estas cuestiones y para aprovechar los métodos y resultados generados por la evaluación de la CM.

Propósitos de la Evaluación de la CM

Aún cuando en algunos casos se presentan de modo diverso, los propósitos de la evaluación de la CM son básicamente dos: la rendición de cuentas y el aprendizaje. De lo que se trata es de rendir cuentas por el uso de los recursos y de aprender a utilizar mejor los recursos, a partir de las lecciones de la experiencia. Cabe señalar que en tanto la auditoría se centra en verificar si los recursos fueron utilizados para los fines previstos, el enfoque de la evaluación es más amplio ya que también evalúa los objetivos, en lugar de tomarlos como un dato. Finalmente, si bien es frecuente que se considere que hay una tensión entre estos dos propósitos, y que para alcanzar uno de ellos se debe sacrificar parcialmente el otro, un enfoque alternativo es plantearlos como comple-

mentarios: la rendición de cuentas crea incentivos para el aprendizaje³.

El objeto de la evaluación de la CM

La evaluación de la cooperación al desarrollo es la evaluación de las intervenciones (proyectos, programas y/o políticas) apoyadas y/o financiadas por las organizaciones que cooperan en la promoción del desarrollo de los países. Cabe distinguir entre la “evaluación del desarrollo” y la “evaluación de la ayuda externa” o “evaluación de la cooperación internacional al desarrollo”: la segunda se restringe a la ayuda internacional, en tanto que la primera incluye intervenciones que no se limitan a la ayuda, como el comercio, y también intervenciones de desarrollo endógenas, financiadas por los mismos gobiernos de los países donde se implementan dichas intervenciones (Feinstein y Beck, 2006).

En la década de los 70 las evaluaciones estuvieron centradas en los proyectos de cooperación implementados por los países. En la década de los 90 comenzaron las evaluaciones del Banco Mundial a nivel de país, tomando en cuenta los proyectos pero considerando la cooperación en su conjunto. Otras instituciones internacionales de financiamiento, así como de la cooperación bilateral y multilateral, han seguido la trayectoria del Banco Mundial y también fueron pasando de la evaluación de proyectos a la evaluación de la cooperación en los países, así como a evaluaciones temáticas (p.e. sobre temas ambientales, agropecuarios, etc.). Y a fines del siglo XX comenzó la evaluación de programas globales.⁴

Métodos de la evaluación de la CM

El método más comúnmente utilizado por la evaluación de la CM es la evaluación basada en objetivos, verificando el grado de cumplimiento de los objetivos de las intervenciones evaluadas. Este análisis de la eficacia se complementa con la aplicación de otros criterios

evaluativos: relevancia o pertinencia (de los objetivos), eficiencia (en la utilización de medios para alcanzar los objetivos) y sostenibilidad de los resultados alcanzados.

Entes evaluadores de la CM

a) Evaluación de la cooperación de los organismos del sistema de la ONU

Todas las agencias de las Naciones Unidas cuentan con unidades o mecanismos de evaluación de sus operaciones. Estas unidades son internas a la organización y en algunos casos, como en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), también son independientes.⁵

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) es una red que vincula a las unidades de evaluación de las agencias del sistema de las Naciones Unidas (como UNICEF, PNUD, FIDA, etc), y constituye un foro en el marco del cual se discuten cuestiones de interés común. También ha liderado la preparación de documentos metodológicos sobre varios temas de interés para los evaluadores. Su sitio de internet, <http://www.uneval.org/> aporta informaciones sobre los diferentes arreglos institucionales para la evaluación de la cooperación de las diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas, e incluye documentos metodológicos y principios orientadores⁶. Cabe destacar las revisiones de pares sobre la función de evaluación en las diferentes agencias del sistema⁷, que indican tanto las fortalezas como las limitaciones de la función de evaluación en estas organizaciones.

b) Evaluación de la cooperación de las instituciones financieras internacionales

Tanto los bancos regionales de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) como las instituciones finan-

cieras globales (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el FIDA⁸), tienen unidades de evaluación y participan en el Evaluation Cooperation Group (Grupo de Cooperación en Evaluación, conocido por su sigla ECG).

Cabe señalar que además de otorgar préstamos (que es su principal línea de operaciones) para proyectos, programas y políticas, estas instituciones también incluyen entre sus actividades la denominada “cooperación técnica no reembolsable” o donaciones. Todas estas operaciones son objeto de evaluación. Es importante tener presente que en algunas de estas organizaciones, como en el caso del Banco Mundial y el FIDA, las evaluaciones de impacto son realizadas no sólo (ni principalmente) por las unidades de evaluación independiente, sino que su ejecución está también a cargo de otros departamentos, de investigaciones, en el caso del Banco Mundial, y de estadísticas y estudios, en el FIDA.

El ECG ha desarrollado un conjunto de buenas prácticas evaluativas referidas tanto a la gobernanza y a la independencia de la función de evaluación como a las estrategias y programas de país, como para las operaciones dirigidas al sector público y las que involucran al sector privado⁹. Estas “buenas prácticas” por un lado sirven de orientación a la práctica evaluativa, facilitando la armonización de procedimientos y criterios evaluativos, lo cual puede permitir realizar comparaciones (*benchmarking*) entre las organizaciones.

Retos y oportunidades para la evaluación de la CM

En esta última sección se indicará un conjunto de retos a los que deberá hacer frente la evaluación de la CID y se señalarán oportunidades para poder encarar satisfactoriamente dichos retos.

a) Reto institucional: ¿Cómo involucrar más sistemáticamente en la evaluación a la socie-

dad civil de los países donde se implementa la cooperación al desarrollo?

Algunos avances se han realizado mediante la participación de ONG. Pero sería importante explorar otras posibilidades, eventualmente involucrando a ONG, pero más centradas en instituciones como los Parlamentos, Asambleas (en los países o estados donde periódicamente se reúnen Asambleas) y/u otras formas institucionales que representen a la sociedad civil. Se podrían establecer mecanismos para que dichas instituciones participen o aporten en la discusión de la agenda de evaluación así como en la presentación de las evaluaciones de la CM.

b) Retos metodológicos: ¿Cómo superar las limitaciones de los métodos tradicionales de evaluación de la cooperación al desarrollo?

Una deficiencia de las evaluaciones de la CM ha sido privilegiar métodos únicos, p.e. métodos cualitativos o métodos cuantitativos¹⁰. Es importante combinar diferentes métodos, usando óptimamente la información existente y generando información adicional cuando sea posible y necesario. Antes de decidir que debe realizarse una encuesta es importante tratar de aprovechar informaciones ya generadas por registros administrativos, estudios realizados (incluyendo otras evaluaciones en el país), censos, encuestas de hogares, etc.

Si bien en algunos trabajos se ha difundido la visión de que los controles aleatorios (*randomized control trials*) son el método más riguroso, su campo de aplicación en la evaluación de la cooperación al desarrollo es limitado, aunque tampoco es nulo, como han sostenido algunos de los críticos a la aplicación de este enfoque.

Uno de los desafíos metodológicos centrales está relacionado con la extrapolación de resultados obtenidos en un contexto (espacio temporal y a determinada escala) a otro contexto donde cambie por lo menos alguna de las variables indicadas en el paréntesis precedente.

El rigor con que se establece la “validez interna” en evaluaciones realizadas mediante la aplicación de controles aleatorios contrasta con la falta de rigor con que se plantea la extrapolación a contextos diferentes (la “validez externa”). Cabe señalar que recientemente se ha sostenido que la noción de “validez externa” no tiene sentido (Cartwright & Hardie, 2012). Sin embargo, en la práctica la distinción entre los dos tipos de validez es muy útil e importante, ya que llama la atención sobre la legitimidad o no, de la extrapolación de los resultados alcanzados con las evaluaciones en un contexto determinado, y permite contrastar el rigor con el que se discute y expone la “validez interna” vis-a-vis la falta de rigor con que se aborda la “validez externa” (Glennerster & Takavarasha, 2013, p.392).

Un desafío metodológico relacionado con el anterior es cómo evaluar para determinar si tiene sentido llevar un tipo de intervención a una escala más elevada (*scaling-up*). Por ejemplo, pasar de un proyecto de microfinanzas para 1.000 personas a un programa destinado a 100.000 personas. Se ha argumentado (Chandy et al., 2013) que evaluaciones de impacto con controles aleatorios serían el tipo de evaluación rigurosa que permitiría contar con evidencias para saber si tiene sentido “escalar” la intervención: si la evaluación muestra rigurosamente que el proyecto para 1.000 personas fue un éxito, se decidiría escalarlo, en tanto que si no tuvo los resultados esperados, entonces no tendría sentido implementarlo en una escala superior. Pero el supuesto implícito en este argumento es que no hay economías de escala. Esto es, que los costos medios no variarían con la escala, que no habrían factores limitantes (o limitativos).

Sin embargo, en el marco del desarrollo y de la CM, se presentan situaciones de “umbral”, en las que si no se alcanza una escala mínima, no se justifica, p.e., realizar obras de infraestructura sin las cuales un programa que tratase de aportar asistencia técnica agrícola o vacunas, fracasaría. Por lo cual, si una evaluación de impacto con controles aleatorios mues-

tra que el programa piloto fracasó a la escala en la cual fue implementado, y esa escala está por debajo del umbral después del cual es justificable realizar la infraestructura, los resultados de dicha evaluación serán irrelevantes para decidir sobre el escalamiento (ha variado una condición clave del contexto: la escala).

Simétricamente, hay numerosos programas que a escala reducida operan exitosamente, pero en una escala considerablemente mayor requerirían recursos (p.e. capacidad gerencial) que puede no estar disponible para operar en esa escala mayor. En síntesis, éxitos a pequeña escala, verificados por evaluaciones rigurosas, no implican que las mismas intervenciones tendrán resultados positivos a escalas mayores (cuando hay deseconomías de escala) y fracasos a determinada escala no implican que también habrá fracasos a una escala mucho mayor (si hay economías de escala). En consecuencia, es importante diseñar la implementación de experiencias piloto, e incluso de intervenciones innovadoras a mayor escala, de forma tal que sea posible experimentar a escalas diferentes y realizar evaluaciones de estas experiencias a diversas escalas. Así, la evaluación de la cooperación al desarrollo puede apoyar la implementación de experiencias innovadoras (Feinstein, 2012 b).

Otro desafío metodológico en la evaluación de la cooperación al desarrollo es el de la fungibilidad de los recursos, que puede llevar a errores en la identificación de los efectos reales (en contraste con los efectos aparentes) de la ayuda. “La ayuda es fungible cuando su uso por el gobierno socio receptor de la ayuda para financiar una intervención de desarrollo reemplaza la financiación interna destinada a este mismo fin. De esta forma, la ayuda permite involuntariamente la liberación de fondos nacionales y la consiguiente desviación hacia usos alternativos que no tienen por qué estar relacionados con la intervención de desarrollo inicial”¹¹.

Para establecer si la ayuda ha sido complementaria o si sustituyó recursos nacionales, la

evaluación puede recurrir a estudios de caso, basados en entrevistas en profundidad, y/o a la elaboración de contrafactuales (cuando no estén explícitos en el diseño de la intervención de la cooperación al desarrollo que se evalúa¹²) que utilizando la información disponible intenten responder a la pregunta ¿qué hubiera sucedido en ausencia de la cooperación? También es importante que los evaluadores busquen activamente estudios (incluyendo evaluaciones y tesis) que se hayan realizado sobre la temática abordada y referidos al mismo país (o región), ya que pueden aportar informaciones que ayuden a responder la pregunta del contrafactual¹³.

c) Desafío cognitivo: ¿Cómo puede aportar la evaluación de la CM al conocimiento de una realidad caracterizada por la predominancia de la incertidumbre?

Como ya se señaló, la evaluación de la cooperación al desarrollo ha sido y es frecuentemente una evaluación basada en objetivos. Tiene sentido que así sea para cumplir una de las funciones importantes de la evaluación: la rendición de cuentas. Cuando la evaluación no presta atención a los objetivos para los cuales la ayuda fue asignada, no es posible saber el grado en que se han alcanzado los objetivos, y por eso no se puede cumplir adecuadamente con la rendición de cuentas. Sin embargo, la evaluación basada en objetivos corre el riesgo de no considerar efectos no buscados (positivos y/o negativos). Por eso se ha propuesto como alternativa la *goal free evaluation* (evaluación sin metas), que presenta la limitación simétrica a la evaluación basada en objetivos, al omitir la consideración de los objetivos que la organización implementadora de la intervención evaluada se comprometió a alcanzar.

Una alternativa práctica que induce a que los evaluadores no se limiten a los objetivos acordados para la cooperación al desarrollo, es complementar el enfoque de la evaluación basada en objetivos con la consideración explícita (incluida en los términos de referencia

de la evaluación) de los efectos o consecuencias no buscadas de la intervención de desarrollo evaluadas.

d) Desafío formativo:

Durante el siglo XX, la mayor parte de las evaluaciones de la cooperación al desarrollo eran realizadas por consultores extranjeros. Esto se debía en parte a la falta de profesionales formados en evaluación. Pero se fue generando un círculo vicioso porque la falta de oportunidades para trabajar en evaluación limitaba la posibilidad de contar con evaluadores profesionales nacionales. Esta situación se ha ido modificando en el siglo XXI, tanto por el surgimiento de oportunidades para la formación en la evaluación del desarrollo como por el compromiso adoptado en la “Declaración de París” (y ratificaciones subsiguientes, en Accra y Busan) por los países y organizaciones donantes, así como por las instituciones financieras internacionales, de utilizar en la medida de lo posible los sistemas nacionales en los diferentes ámbitos de la cooperación al desarrollo, incluida la evaluación.

En este marco, a fines de la primera década del siglo XXI, se han creado Centros Regionales para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), incluyendo centros para América Latina (con base en México), África Francófona, África Anglófona, Este de Asia y Sur de Asia.¹⁴

e) Oportunidades

Al plantear los desafíos en los párrafos precedentes implícitamente se hizo referencia a algunas de las oportunidades disponibles para enfrentar dichos retos con buenas probabilidades de éxito. En este párrafo final, a modo de resumen operativo, se las presentará en forma sucesiva, complementándolas con informaciones adicionales que pueden resultar útiles para avanzar en la evaluación de la cooperación al desarrollo:

1. Stock (acervo) de experiencias evaluativas y metodologías disponibles

A lo largo de este trabajo se han presentado múltiples fuentes disponibles online donde se puede acceder a evaluaciones de la cooperación al desarrollo en todas las regiones y en todos los sectores (véase también la bibliografía al final del artículo). Estos documentos son útiles para informarse sobre cómo han sido realizadas las evaluaciones y también para realizar comparaciones (*benchmarking*). Los documentos metodológicos mencionados pueden resultar particularmente valiosos cuando no se tiene experiencia suficiente con algunos métodos, y los informes de evaluación permiten ver cómo se han aplicado las metodologías en la práctica.

2. Apoyo directo e indirecto de los organismos multilaterales y de la cooperación bilateral, incluyendo la Cooperación Sur-Sur y Triangular

La Declaración de París, ratificada en Accra y Busan, ha establecido y ratificado un consenso de los países donantes y de los organismos internacionales financieros (algunos de los cuales además de préstamos también realizan cooperaciones técnicas no reembolsables) de utilizar en la medida de lo posible, y fortalecer cuando sea necesario y factible, los sistemas de los países, incluyendo sus sistemas de evaluación. Esto aumenta las oportunidades para contar con apoyos en el desarrollo de sistemas nacionales de evaluación. Por ejemplo, para realizar diagnósticos de demanda y oferta de evaluación, así como para programas de capacitación en evaluación y estudios comparativos que permitan identificar buenas prácticas evaluativas. De esta forma se aumenta la capacidad de los países para realizar evaluaciones de la cooperación (y de sus propios programas).

En síntesis, la evaluación de la cooperación multilateral enfrenta importantes desafíos. Y los evaluadores cuentan con valiosas oportunidades para hacer frente a estos retos de modo que puedan contribuir más y mejor a que la evaluación de la cooperación sea un instrumento valioso tanto para la rendición de cuentas como para el aprendizaje basado en la experiencia (Feinstein, 2012 a).

Finalmente, cabe señalar que con las adaptaciones del caso, los métodos y criterios aplicados en la evaluación de la cooperación multilateral también pueden aplicarse a la evaluación de las intervenciones de ONG, Fundaciones y de la Cooperación Bilateral. Del mismo modo, la evaluación de la CM puede beneficiarse de desarrollos metodológicos y enfoques originados en la práctica de las ONG y de otras organizaciones. Una actitud pragmática, abierta al aprovechamiento de desarrollos en la práctica evaluativa, puede multiplicar el aporte de la evaluación para asegurar una mejor utilización de los recursos que permita la mayor contribución posible de la cooperación al bienestar sostenible de la sociedad.

Notas

¹ Feinstein & Beck (2006) presentan la “arquitectura de la cooperación al desarrollo”.

² Las evaluaciones de las organizaciones multilaterales que realiza una red de países donantes pueden consultarse en

<http://www.mopanonline.org/ourwork/ourapproach-mopan30/>

³ Ver Feinstein (2012a)

⁴ Para más detalles sobre la evolución de la evaluación de la cooperación, cfr. Feinstein (2014)

⁵ Consistente con la definición del glosario de evaluación de la OECD, las unidades de evaluación internas de una organización son independientes si no dependen de quienes tienen responsabilidad por el diseño y la implementación de las operaciones de dicha organización.

⁶ UNEG (2016)

⁷ <http://www.uneval.org/document/peer-review-reports>

⁸ El Banco Mundial y el FIDA son instituciones financieras internacionales que forman parte del Sistema de las Naciones Unidas. Por eso ambas organizaciones forman parte tanto de UNEG como del ECG.

⁹ Las “buenas prácticas” pueden consultarse en www.ecgnet.org, donde también se encuentra disponible amplia información sobre el ECG y las actividades evaluativas de sus miembros, así como las evaluaciones que han realizado.

¹⁰ Una encuesta reciente a evaluadores del desarrollo (SID & Charney, 2013) identifica como métodos empleados un conjunto muy limitado: entrevistas en profundidad, encuestas, grupos focales, visitas a sitios de implementación y entrevistas a informantes

clave; no se incluyen ni estudios de caso, ni métodos econométricos, ni análisis de contenido, etc.

¹¹ Glosario de AECID

<http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Eficiencia%20y%20calidad/glosario99.aspx>; Bourignon y Platteau (2017) analizan aspectos relacionados con la gobernanza de la ayuda.

¹² Ver Feinstein (2015)

¹³ <http://www.theclearinitiative.org/>

Bibliografía utilizada

- Bourignon, F. & Platteau, J-P. (2017), “Does Aid Availability Affect Effectiveness in Reducing Poverty? A Review Article” *World Development*
- Cartwright, N.C & Hardie, J. (2012) *Evidence-Based Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Chandy, L., Hosono, A., Kharas, H. & Linn, J. (2013), Eds. *Getting to Scale: How to Bring Development Solutions to Millions of Poor People*. Washington DC: Brookings Institution
- Feinstein, O. y Beck, T. (2006), “Evaluation of development interventions and humanitarian action” I.F.Shaw, J.C.Greene & M.M.Mark (Eds.), *The SAGE handbook of evaluation*. London: Sage
- Feinstein, O.N. (2012a) “Evaluation as a Learning” Tool, *New Directions for Evaluation*
- Feinstein, O.N. (2012 b) “Evaluación y gestión pública innovadora” *Ekonomiaz*
- Feinstein, O.N. (2014) “Evaluación de la cooperación internacional al desarrollo” *Revista de Evaluación de Programas y Política Públicas*
- Feinstein, O.N. (2015a) “Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina”, *Revista del Centro Latinoamericano de Desarrollo*
- Feinstein, O.N. (2015b) “Seguimiento y Evaluación” cap.7 de *Construyendo Gobiernos Efectivos*, Banco Interamericano de Desarrollo
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L.B. & Vermeersh, C.M.J (2011) *La evaluación de impacto en la práctica*, Washington DC: Banco Mundial
- Glennerster, R. & Takavarasha, K. (2013) *Running Randomized Evaluations*. Princeton: Princeton University Press
- Piccio, R.(2007) The new environment for development evaluation, *American Journal of Evaluation*, 28(4), 509-521
- Society for International Development (SID) & Charney Research (2013), *Half full or half empty? 2013 State of Development Evaluation Survey*. Washington DC: SID
- UNEG (2016) Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. *Normas y estándares de evaluación*. Nueva York: UNEG.

Evaluar para mejorar los programas ¡Pasemos a la acción!

PAULA NAZARENA AMAYA

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, UAB

Resumen

La evaluación de programas presenta una extensa historia de desarrollo teórico, prácticas y discusiones. En los últimos años se han reforzado las tendencias a comprender el rol estratégico de la evaluación y su incidencia en los procesos de toma de decisiones.

Este trabajo desarrolla ciertos criterios y elementos que conforman una perspectiva integral de la evaluación, poniendo el foco en la complejidad de los programas, teniendo en cuenta la insuficiencia de los modelos tecnocráticos que desatienden la incidencia de contradicciones y resistencias de grupos e instituciones. El desarrollo de esta perspectiva integral pretende ser el “puntapie inicial” de una propuesta para la práctica real de la evaluación (y el adjetivo no es redundante), entendida desde la importancia de las estrategias cualitativas y el involucramiento de los diferentes grupos de personas vinculados con los programas.

Palabras clave: perspectiva integral, evaluación, estrategias cualitativas, criterios.

Abstract

The evaluation of programs presents an extensive history of theoretical development, practices and discussions. In recent years, trends have been reinforced to understand the strategic role of evaluation and its impact on decision-making processes.

This work develops certain criteria and elements that form an integral perspective of the evaluation, focusing on the complexity of the programs, taking into account the insufficiency of the technocratic models that try to make invisible the contradictions and resistances of groups and institutions. The development of this integral perspective aims to be the “starting point” of a proposal for the actual practice of evaluation (and the adjective is not redundant), understood from the importance of qualitative strategies and the involvement of different groups of people Linked to programs.

Key words: integral perspective of the evaluation, qualitative strategies, criteria.

Vivimos en un mundo que nos entristece. Pobreza, exclusión, migraciones forzadas, concentración extrema de recursos en pocas manos, servicios de educación y salud deficientes para las mayorías poblacionales, imposibilidad de proyectarse vocacional y laboralmente para millares de personas son datos que nos interpelan constantemente.

En este contexto, la intervención desde los programas sociales presenta profundos desafíos de eficacia, eficiencia, calidad y pertinencia. Es decir, no importa sólo que los recursos se utilicen de forma apropiada desde la legalidad y el uso “racional”, sino que estamos ante todo preocupados por lograr intervenciones que realmente resuelvan problemas y mejoren la calidad de vida de las personas implicadas. En este marco, la evaluación de programas se constituye como uno de los temas prioritarios de la agenda, tanto en la investigación como en su práctica.

Este artículo tiene como objetivo presentar una **perspectiva integral de evaluación de programas**, partiendo de los avances recientes sobre la temática y los desafíos que la misma implica frente al objetivo de desarrollo social inclusivo.

Una evaluación (valoración) integral de programas implica un abordaje valorativo que excede la descripción de las acciones realizadas, proponiendo identificar los cambios promovidos por el programa en la vida de las personas que han sido involucradas en él. Entendiendo que resulta necesario saber para analizar, aprender y mejorar efectivamente las intervenciones. Saber en definitiva para tomar decisiones que signifiquen un aporte a la mejora de los programas y sus resultados sociales.

La preocupación sobre el “para qué” de la evaluación en los entornos políticos, de gobierno y de gestión, ha sido siempre una parte constitutiva de la materia (Bustelo Ruesta, 2001). Este debate se acentúa a lo largo de la década de los 80, profundizándose la reflexión

acerca de la utilidad de la evaluación y su inserción en el contexto político y organizativo¹.

Wholey (1983) se refiere a la evaluación como una respuesta a la necesidad de los directivos y gestores públicos de evaluar sus programas con el objetivo de encontrar mejores maneras de gestionarlos. La evaluación debería servir para facilitar mejoras evidentes en la gestión, rendimiento y resultados de los programas de la administración.

En esta línea de trabajo encontramos la segunda etapa de la obra de Weiss (1998), quien enfatiza la importancia del contexto político y organizativo en la evaluación de programas. Desde entonces, los estudiosos hicieron cada vez más hincapié en la necesidad de comprender a la evaluación en relación al contexto y caracterización de los programas.

Cobra valor el desafío de abordar el tema de la evaluación de programas, fortaleciendo la comprensión de la relación entre las decisiones estratégicas, la capacidad institucional y los sistemas de gestión, entendiendo a las decisiones como el resultado de la interacción social compleja entre grupos con diferentes intereses.

En los años ochenta ha prevalecido en los desarrollos teóricos la relación de la evaluación con la rendición de cuentas (proceso a través del cual los responsables de los programas exponen ante los organismos creados a tal fin y ante la sociedad los resultados alcanzados a través de la implementación de las acciones de gestión. En el contexto actual la evaluación es planteada como un proceso social complejo superior a un mecanismo de rendición de cuentas, poniendo el foco en la mejora de las decisiones que esta disciplina puede promover en ciertos contextos.

Entendiendo que estas decisiones (y acciones) impliquen a su vez mejores niveles de calidad de vida de la población, a través del abordaje de determinadas problemáticas sociales.

Desarrollar una historia de la evaluación no es objetivo ni posibilidad de este artículo. Desafío que han asumido diferentes autores con un éxito calificado. Sólo para citar algunos, por ejemplo, el trabajo de María Bustelo (2001), o Carmen Vélez (2006) o AEVAL (2010), todos ellos citados en la bibliografía.

Este artículo parte de estas y otras conceptualizaciones sobre la materia, con el desafío de fortalecer propuestas de evaluación de programas que faciliten la mejora de sus prácticas. La evaluación integral que se plantea, se construye sobre desarrollos teóricos que refieren a la necesidad de una evaluación situada, focalizada en los objetivos estratégicos de los programas, que considere en su diseño las particularidades tanto de los mismos, como la idiosincrasia institucional y la participación protagónica de los actores relacionados con ella.

En este sentido, en la evaluación integral, la valoración de los programas se sustenta principalmente en las perspectivas de los actores involucrados. Por lo tanto, las estrategias de evaluación se construyen mediante la participación de quienes están involucrados en la intervención evaluada. Se entiende que la mejor forma de expresar la complejidad y diversidad de aspectos relacionados con un programa, es a través del involucramiento de los propios sujetos.

Por otra parte, en la evaluación integral adquiere principal importancia la perspectiva de igualdad de género y el respeto a las identidades culturales de la población involucrada. Es decir que la perspectiva integral también se entiende desde un enfoque de derechos, haciendo hincapié en la relevancia y apropiación de las prácticas evaluativas no sólo en sus objetivos y contenidos, sino también en sus formas de expresión. Se pretende valorar la importancia de diseñar propuestas de evaluación que surjan de las necesidades, expectativas e idiosincrasias culturales de los grupos involucrados, a diferencia de muchas de las evaluaciones que se diseñan en instancias distantes a los espacios institucionales (en el sentido

profundo del término), provocando prácticas importadas carentes de sentido, y por lo tanto, con escasas posibilidades de incidir en la mejora de las políticas.

Sobre todo, el foco de la evaluación integral se centra en la identificación y valoración de la transformación institucional y social que el programa ha promovido. Habitualmente, se produce una diferencia importante entre los objetivos de la evaluación y sus resultados. Es común que en los propósitos de los diseños evaluativos aparezca la referencia a "resultados del programa", pero también es común que esas referencias permanezcan en el plano propositivo. No se pretende abordar la distinción entre efectos, resultados e impactos, pero si adelantar que al decir resultados se está haciendo referencia a los cambios sociales efectivos que un programa produce.

Se entiende que esta reflexión opta por una concepción constructivista de la evaluación *"donde el punto de partida son las preocupaciones, cuestiones y opiniones de los diferentes actores que pueden verse afectados por la evaluación, reconociéndose la pluralidad de valores e intereses coexistentes en la sociedad y su relevancia en la determinación de los propósitos de la evaluación, donde los parámetros de referencia para la emisión de juicios de valor deben ser determinados a través de un procedimiento de diálogo con todos los implicados en un programa o política"* (Vélez, 2006).

Se desestima a su vez desde esta perspectiva la supremacía de la información descriptiva con lógica netamente cuantitativa, pretendiente de una objetividad inexistente, al menos en el plano social y político.

La perspectiva que presentamos se funda también en los significados relacionados con la **evaluación pluralista** *"reconociendo la pluralidad de valores que coexisten en el seno de la sociedad, atendiendo a la diversidad de percepciones, facilitando el diálogo que legitima política y socialmente a la evaluación"* (AEVAL, desarrollo sobre Eric Monnier)

La evaluación pluralista además reconoce la idiosincrasia política de la evaluación, la necesidad de utilizar una diversidad de estrategias metodológicas para evaluar y el rol de “mediador” del evaluador, características que comparte esta perspectiva integral de la evaluación.

La perspectiva integral de la evaluación también se identifica con criterios del llamado **enfoque integrado de la evaluación**, *“que hace hincapié en la justicia social; analiza relaciones de poder asimétricas; promueve relaciones culturales competentes entre el equipo evaluador y los miembros de la comunidad u organizaciones sociales; emplea métodos mixtos y culturalmente apropiados vinculados a la acción social, buscando contribuir a integrar los enfoques de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad, de tal manera que las evaluaciones puedan promover la visibilidad de problemáticas complejas, y rescatar la diversidad de nuestras sociedades”* (Faúndez, 2012).

Por otro lado, los desarrollos vinculados con la **evaluación holística** (tomada del ámbito educativo y desarrollada entre otros autores por Parlett y Hamilton, 1977), también son sustento de esta perspectiva integral, entendiendo que los programas funcionan como un todo conformado por múltiples aspectos.

La idea entonces de la evaluación como proceso de construcción social, involucrando múltiples voces, orientada a la toma de decisiones, partiendo de la complejidad de los programas, nos puede llevar a la siguiente conceptualización de evaluación integral:

“La evaluación integral de programas es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valo-

ración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población” (Amaya, 2012).

La definición hace en primer lugar referencia a la evaluación ligada a tres operaciones sobre la información: la **construcción, análisis y comunicación**. Una perspectiva integral considera que la información se **construye**, no se releva ni se recoge. Quiere decir, la información será el resultado de la interacción reflexiva entre los sistemas, fuentes de datos y personas vinculadas al programa evaluado. La información no “flota” ni “florece” acriticamente.

En segundo lugar, se entiende que, sin la operación de **análisis**, tampoco hay evaluación integral. Existe una mediación entre la construcción de la información y las conclusiones de un proceso evaluativo, expresada a través de un análisis, que además está explícitamente guiado por el propósito de aprendizaje y la intervención en la toma de decisiones.

En tercer lugar, la **comunicación** de esa información también aparece como una operación constitutiva de la evaluación integral. Si la información se construye, se analiza, pero no pasa a integrar el circuito de comunicación de las personas involucradas en un programa evaluado, no termina de consolidarse como evaluación integral. Además, esa comunicación se debe plantear efectivamente, a través de los medios y canales propios y pertinentes que habitualmente utilizan los grupos involucrados con la evaluación. Esto último refiere a las experiencias que en ocasiones se registran respecto de la comprensión de la comunicación, donde esta última está disminuida a la publicación de informes en páginas webs, o envíos electrónicos, que habitualmente no son utilizados. Comunicar en este caso, hace referencia a la apropiación efectiva de los resultados de la evaluación por parte de los grupos involucrados.

La definición hace referencia a **la mejora**, y habla tanto de **procesos como de resulta-**

dos. La evaluación integral no pertenece a un momento en particular de la evaluación; es una perspectiva, que como tal, supone una serie de principios y criterios, que pueden ser tenidos en cuenta en cualquier tipo de evaluación, en todo los momentos en los cuales ella comúnmente se realiza (o puede realizarse). Una de las justificaciones de la “integralidad” de esta perspectiva, se debe precisamente a la diversidad de momentos de las políticas en los cuales se promueve la evaluación.

Además, esta evaluación se fundamenta en la mejora de los programas. El objetivo de incidir en los procesos de toma de decisiones para mejorar las intervenciones, debe estar siempre presente en los diseños e implementación de las evaluaciones integrales.

El foco de la perspectiva integral *implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y positivo sobre los cursos de acción.* La reflexión, el aprendizaje y la lectura crítica son actitudes indispensables para abordar procesos de evaluación integral. Además, se agrega, es una *reflexión social*, esto quiere decir, colectiva. Las mejoras en los programas, promovidas por la perspectiva integral de la evaluación se fundan en el intercambio, negociaciones y acuerdos entre las personas y grupos involucrados. Entendiendo que estos procesos son constitutivos del diseño e implementación de los programas.

Por último, *el foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por los programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.*

Si bien los procesos son “objeto” también de las evaluaciones integrales, el foco se encuentra en los resultados sociales de los programas. Y no por esto se entiende que la evaluación integral sólo puede realizarse con poste-

rioridad a la implementación. Se entiende que los resultados sociales no ocurren ni se hacen efectivos automáticamente en un momento determinado (meses después, como solía o suele presentarse en algunos manuales de evaluación), sino que comienzan a gestarse desde el mismo momento en el cual el programa se hace público.

Por lo tanto, la orientación a la identificación, valoración y socialización de los resultados de los programas, forma parte de los principios y criterios de la perspectiva integral. Y puede realizarse desde las evaluaciones de inicio o intermedias.

¿Es posible evaluar teniendo en cuenta todas estas cuestiones? Criterios, condiciones y estrategias

Para avanzar en la reflexión que estas preguntas nos plantean proponemos una serie de ideas vinculadas tanto al diseño institucional de la evaluación (su relación con la planificación, su posicionamiento en el esquema de gestión del programa entre otras definiciones) como a su práctica (metodologías, tipos, objetivos y actores involucrados).

Criterios o condiciones del diseño de la evaluación integral

1. La evaluación integral debe situarse cercana a la toma de decisiones estratégicas

Una perspectiva integral de la evaluación se asocia a las instancias de planificación de las decisiones. El primer desafío de los equipos de evaluación debe ser mantener una cercanía crítica, reflexiva y propositiva con los ámbitos de toma de decisiones estratégicas en los cuales se desarrolla.

La tecnificación, aislación y supervivencia fronteras hacia adentro de los sistemas o áreas de evaluación, es un riesgo que debe controlarse constantemente.

2. La evaluación integral se nutre de diferentes tipos de evaluación

La evaluación integral se plantea como perspectiva. No se define únicamente ni por el momento en el cual se realiza, ni por el tipo de evaluación que realice. La pretensión de incidencia en la toma de decisiones estratégicas y valoración de la transformación social de los programas, nos indica que la evaluación integral debe –o puede ser– tanto de diseño, de procesos, de resultados y/o de impactos.

Y nuevamente, el criterio más importante está relacionado con la oportunidad y viabilidad del desarrollo de los sistemas de evaluación.

3. La evaluación integral se basa en la promoción de la cultura de la evaluación

La punición no resulta un incentivo articulador de perspectivas integrales de evaluación. Los diseños y prácticas de evaluación integral deben apostar al fortalecimiento de la cultura de la evaluación. Para lo cual, será necesario profundizar en programas de mejoras de las competencias estratégicas y metodológicas para la evaluación, en ámbitos de formación en la temática, en redes de profesionales y otros ámbitos congregantes de evaluadores y evaluadoras. Resulta necesaria la discusión sobre los saberes faltantes para encarar experiencias de evaluación con un lenguaje pertinente, basado en la comprensión de la complejidad de las transformaciones sociales requeridas.

Estrategias para promover una práctica integral de la evaluación

1. Poner en marcha mecanismos concretos de incidencia en la toma de decisiones.

La primera decisión estratégica de un proceso de evaluación integral será el análisis de las potencialidades y viabilidad para la incidencia de los resultados de la evaluación en el proceso de toma de decisiones del programa.

Este postulado, que frecuentemente encontramos en los escritos o manuales de evaluación, suele no cobrar el cuerpo necesario en la práctica de la misma. Es decir, algunos/as evaluadoras suelen pensar que “tener en cuenta la información construida en la evaluación, corre definitivamente por cuenta de quienes toman las decisiones, y por lo tanto excede a los y las evaluadoras”.

Esto es cierto sólo en parte. Las decisiones están en manos de los y las responsables en el diseño, implementación y evaluación de los programas.

Pero los y las evaluadoras debemos poner en marcha estrategias concretas de sostenimiento de la relación con esos procesos, revisando el lenguaje, las formas, las vías de comunicación, las necesidades explícitas e implícitas de los demandantes, las cuestiones de viabilidad en las cuales podemos tener incidencia.

Es necesario recordar que **evaluar no es investigar**. Tanto la definición de los temas, el abordaje, los tiempos, la extensión de los documentos y sus formas de redacción tienen que contemplar las formas propias de la gestión y los equipos de trabajo de los programas, y éste es un proceso que se construye con los actores involucrados.

Los y las evaluadores tienen que fortalecer sus competencias para comprender estos contextos, sus símbolos y sus lenguajes.

Es necesario además tener presente “el después de la evaluación”. El análisis de “los usos” debe ser constitutivo del proceso desde el inicio. La reflexión y diálogo con los equipos de gestión de las políticas acerca del “para qué evaluar”, fortalece la relación de la evaluación con la toma de decisiones. Esta no es una cuestión que pueda dejarse para el final, o peor aún, que quede fuera de las estrategias mismas de la evaluación.

2. Consolidar un proceso de evaluación, basado en múltiples estrategias metodológicas

gicas, centrado en la perspectiva de los actores.

Una de las características principales de la perspectiva integral de la evaluación es la comprensión de la centralidad que la perspectiva de actores tiene a la hora de valorar los múltiples aspectos que constituyen una política o programa público.

Se entiende que la evaluación integral es una construcción colectiva, por lo tanto subjetiva, y que el evaluador debe contar con las competencias adecuadas para liderar el proceso, proponiendo sobre el escenario a los protagonistas y equipos de la gestión de las políticas. Por lo tanto, no existe una única metodología propia de la perspectiva integral de la evaluación, las estrategias y selecciones metodológicas dependerán de las características de la cuestión a evaluar, los recursos, las competencias para hacerlo, entre otras cuestiones.

Es propio de la evaluación integral sustentarse en estrategias que expresen la perspectiva de los diferentes tipos de actores involucrados en la política o programa: responsables, equipos relacionados, sujetos de las políticas y expertos, entre otros.

La cuestión radica en construir estrategias metodológicas pertinentes, centradas en las perspectivas de los actores, que cuiden sobre todo el respeto por los enfoques de derechos, entre otros, las identidades culturales y la igualdad de género.

Para esto es necesario constituir equipos preparados y profesionalizados. Las competencias que estos equipos deben expresar son diversas, y puede ser éste un tema de investigación en sí mismo. Pero, en términos generales, deben ser personas formadas en técnicas de investigación social, que comprendan el complejo entramado que se corresponde con los programas, que sean capaces de intervenir con empatía desde un rol de facilitador/a de un procesos de reflexión, más que de experto

portador de verdades. Debe poder registrar, analizar e interpretar diferentes “voces” del programa, y ponerlas en relación para lograr una valoración que sea representativa de lo ocurrido.

Puede colaborar la idea sostenida de evaluar para aprender. Pensar sobre todo en la práctica de evaluación como una situación de aprendizaje, donde la participación de cada quién es importante a la construcción final de los resultados.

3. Fortalecer el propósito de valorar la incidencia social de los programas.

Por último, la tercera cuestión estratégica constitutiva de la perspectiva integral de la evaluación: el foco en los resultados sociales de las políticas.

Hemos desarrollado que la evaluación integral no se acota a “un” momento ni tipo de evaluación. Debido a que es, tal como se expresa, una **perspectiva**.

Pero, la centralidad del propósito de conocer y valorar los resultados sociales de las políticas y programas, es una característica esencial de la perspectiva integral de la evaluación.

Esto significa que principalmente interesa a esta perspectiva visualizar la relación entre las acciones del programa y los cambios en las condiciones de vida de la población sujeto. Por lo tanto, el foco puesto en la valoración de los resultados, o impactos de los programas es central.

La cuestión conceptual explicativa y distintiva de ambos conceptos (resultados e impactos), es tema de amplio desarrollo, que no ha tenido lugar en este artículo. Nos referimos, en términos generales, a los usos y cambios sociales que pueden asociarse a las intervenciones planteadas en los programas (aquí hay otra discusión sobre la multiplicidad de causas que siempre existen en la transformación social).

El registro, análisis y valoración de las mejoras en la calidad de vida de la población (o ausencia de ellas), asociadas a la intervención “guía” las intervenciones de una evaluación integral. La evaluación en el momento de diagnóstico, la calidad de los procesos, la identificación de resultados, deben estar orientadas a la promoción del registro y valoración de mejores resultados sociales de los programas.

El objetivo es fortalecer la relación entre las acciones del programa y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población, influyendo en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, cada acción de la evaluación integral está orientada a registrar la incidencia de los programas en la población sujeto.

Reflexiones finales

Si bien la evaluación está lejos de ser considerada una práctica institucional consolidada, los tratamientos teóricos y la comprensión del proceso de evaluación evidencian un crecimiento importante en los últimos años. El desarrollo del enfoque de derechos, la perspectiva de género y la centralidad de la participación, no ya como estrategia metodológica, sino como característica constitutiva de la evaluación son ejemplo de maduración de la evaluación como temática.

Por otro lado, la profundización y difusión del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, también han impactado, facilitando tanto las estrategias de construcción de la información, como de análisis y comunicación.

La evaluación se sitúa frente al desafío de diseñar intervenciones que sean sinceras con sus posicionamientos de valores, confiables respecto de la información que producen y pertinentes en sus conclusiones de modo tal que la mejora de los programas sea siempre el

punto de llegada. Entendiendo que los problemas de justicia social, igualdad entre hombres y mujeres, libertad de expresión y organización política deben ser ejes vertebrales de toda intervención social.

Párrafo aparte merecen las identidades y diversidad cultural como un valor altamente pretendido por esta perspectiva de evaluación. Las comunidades tienen historias, culturas, intereses y formas de expresión que deben ser respetados por los diseños de las políticas, y sobre todo por los procesos de evaluación. Esto significa que cada propuesta, cada práctica, debe diseñarse basándose en el respeto y comprensión de los grupos sociales que están involucrados en la política o programa que se intenta evaluar.

La evaluación, desde una perspectiva integral, puede resultar un aporte importante a la mejora de las intervenciones orientadas a mejorar nuestras sociedades.

Pero este propósito plantea una serie de desafíos a tener en cuenta a la hora de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación integral.

En definitiva, como cierre de este artículo, tal como sostuvieron las proposiciones planteadas, y en base al desarrollo conceptual y empírico realizado, **la evaluación integral puede resultar una estrategia de mejora del proceso de toma de decisiones de los programas, y de los resultados sociales finalmente conseguidos por los mismos**, si se tienen en cuenta la multiplicidad de aspectos que los conforman, y se lleva a cabo teniendo en cuenta ciertos criterios.

Sin olvidar que en definitiva, a través de la mejora de los programas sociales, buscamos construir una **sociedad más justa, donde sus habitantes puedan ejercer plenamente los derechos humanos**.

Notas

¹ Las citas sobre Wholey fueron tomadas de Ballart, X. (2010) “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) *Lecturas de gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321-352; ISBN: 84-340-0907-2

Bibliografía

Agencia Española de Evaluación (AEVAL), Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (2010) “Fundamentos de evaluación de políticas públicas” En http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

AMAYA, Paula (2016) “Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado” tesis doctoral. Doctorado en Políticas Públicas y transformación social. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona.

BALLART, X. (2010) “Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas”. Publicado en: Q. Brugué y J.Subirats (eds.) *Lecturas de gestión pública*, Madrid, 1996 ISBN: 84-340-0907.

BUSTELO RUESTA, María (2001) *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España:1995–1999*. Universidad Complutense. ISBN: 84-669-2285-7.

LÁZARO, Blanca (2015) “Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina” **Eurosocial**.

SUBIRATS, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.

VÉLEZ, Carmela (2006) “El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo”

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos>

WEISS, Carol H. (1998) *Evaluation*, second edition, por Editorial: Prentice-Hall, Inc.

La Cooperación Española bajo la mirada del espejo crítico. Síntesis de las evaluaciones centralizadas del período 2013-2016

SARA ULLA DÍEZ

Jefa de Área

PAULA CABALLERO PARTIDO

Jefa de Servicio

División de Evaluación y Gestión del Conocimiento.

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Resumen

La cooperación española ya cuenta con un importante acervo de evaluaciones, cuya finalidad última es servir como instrumento de rendición de cuentas y contribuir a la toma de decisiones basada en la evidencia. El propósito de este documento es sintetizar y destacar los hallazgos más importantes que han puesto de relieve las evaluaciones centralizadas que ha gestionado la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID durante el período 2013-2016. Los hallazgos se han articulado en torno al diseño, la estructura del sistema, la ejecución de la política, la gestión para resultados de desarrollo y la evaluación y gestión del conocimiento. El momento actual de debate sobre el V Plan Director es especialmente valioso, suponiendo una excelente oportunidad para asumir decisiones que contribuyan a la calidad y la eficacia de la cooperación.

Palabras clave: evaluación, síntesis, cooperación internacional para el desarrollo, cooperación española, V Plan Director.

Abstract

Spanish Cooperation has already available a large number of evaluations. Their final purpose is to serve as an instrument of accountability and to contribute to evidence-based decision making. Our aim in this paper was to synthesize and highlight some of the key findings of the evaluations, managed by the Division of Evaluation and Knowledge Management (SGCID) from 2013 to 2016. These findings have been gathered around some topics: design, structure of the cooperation system, policy implementation, management for development results, and evaluation and knowledge management. Currently there is an open debate around the priorities of the 5th Master Plan that are still to be decided, being a valuable opportunity to make decisions to improve quality and effectiveness of the Spanish Cooperation.

Key words: evaluation, synthesis, international cooperation for development, spanish cooperation, 5th Master Plan

Los informes de evaluación tienen el interesante cometido de hacer de una suerte de espejo crítico. Devuelven la imagen del *objeto* evaluado, realizando una valoración sobre el mismo e incorporando el posible impacto de la intervención, el efecto del tiempo, otros eventos cercanos y otras posibles variables que puedan haber ejercido su efecto sobre la imagen que describen.

Cuando una evaluación presenta resultados de una intervención o de una política, lo hace también de un tiempo determinado, congelando así la imagen en ese momento. En su metodología y en su alcance deberá explicitar cuánto tiempo quedará incluido en el análisis, tratando de hacer una mirada retrospectiva y procesual, considerando los eventos ocurridos en el periodo. En función del enfoque, posibilidades, datos, etc. en unas ocasiones tenemos una foto considerablemente estática, mientras que en otras ocasiones la información de seguimiento y algunas metodologías específicas de evaluación nos permiten tener algo más parecido a un video o una secuencia de fotografías que permite tener una imagen considerablemente ajustada de la historia.

Cuando el informe de una evaluación, que ofrece información sobre una parte de la realidad afectada por una política, se une a otros que también han evaluado partes de la misma, se da un interesante efecto similar a cuando muchos pequeños espejos se unen para reflejar una imagen más grande. La unión de todos ofrece una imagen que es mucho más detallada y tiene mucho más sentido que la mera suma de todas las pequeñas porciones.

En el caso de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en España podemos utilizar este símil. Actualmente, tenemos un importante número de evaluaciones que ofrecen una imagen considerablemente detallada de la realidad evaluada. Está claro que los informes de evaluación no son espejos. Hay menos precisión en la imagen, numerosas limitaciones de acceso a datos, la calidad de las evaluaciones es considerablemente

desigual y puede haber ciertas desviaciones en la apreciación y valoración. A pesar de ello, es posible encontrar una fuerte coherencia, y ya hay información marcadamente redundante y coincidente como para poder afirmar que la imagen de la realidad que nos ofrece es suficientemente sólida. Así, incluso con todas las posibles limitaciones, contamos con un diagnóstico suficientemente consolidado como para que nuestras instituciones aprendan y se produzcan mejoras.

Ahora bien, la mera existencia de información disponible no basta para que se produzcan cambios. El proceso tiene todavía una serie de pasos intermedios. Uno de los factores más evidentes que limitan el uso de las evaluaciones es el más elemental: su lectura. Somos conscientes de la dificultad de leer informes y de las constricciones de tiempo del personal de gestión, técnico y directivo.

Por ello, y con objeto de minimizar el efecto de esta limitación y facilitar el aprendizaje a partir de la información de los informes de evaluación, desde la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), se realiza un esfuerzo permanente para identificar vías que nutran de información al sistema de cooperación a partir de la gestión del conocimiento disponible.

Uno de los ejercicios más recientes ha sido la publicación de un meta-análisis de los hallazgos de estudios y evaluaciones estratégicas de la cooperación española en torno a tres grandes áreas de análisis: coherencia y coordinación, instrumentos de cooperación y gestión, y capacidades (MAEC, 2017a).

Con el mismo propósito, si bien con un alcance más modesto, se realiza anualmente desde 2013 un documento de síntesis que se incluye en el Informe Anual de Evaluación bajo el título de *Lecciones Aprendidas*; que se construye a partir de los resultados de algunas evaluaciones gestionadas por esta misma División a la luz de los criterios escogidos para cada año.

El trabajo que aquí presentamos cumple este mismo propósito, recoger de forma agregada y simplificada algunos de los hallazgos que se han encontrado en los informes en los últimos años. Aluden a cuestiones de carácter institucional, y no ha sido nuestra intención analizar aspectos concretos vinculados a las intervenciones en terreno. Los hemos agrupado en torno a los siguientes núcleos temáticos: i) diseño; ii) estructura del sistema; iii) ejecución; iv) gestión para resultados de desarrollo; y v) evaluación y gestión del conocimiento.

Metodología

En este artículo se analizan las evaluaciones centralizadas que ha gestionado la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID durante el período 2013-2016, los dos últimos exámenes de pares a los que se ha sometido España y los estudios que se han desarrollado referentes al IV Plan Director. El listado de todos los documentos se encuentran en la sección de bibliografía.

Para el análisis se ha realizado un volcado y categorización en núcleos temáticos de las conclusiones y recomendaciones principales, y una posterior identificación y selección de aquellos elementos que contaban con un mayor grado de concordancia.

La imagen que devuelve el espejo

1. Diseño

En este apartado se han recogido los hallazgos relacionados con los avances del último periodo hacia la concentración geográfica y sectorial, tal y como se venía recomendando por la OCDE, además de los relacionados con los instrumentos de planificación que son referencia: el Plan Director y los Marcos de Asociación País.

Así, ha sido reconocido el avance hacia la concentración geográfica y temática, determinado por el establecimiento de prioridades

geográficas y de las orientaciones estratégicas por las que optó el IV Plan Director.

Ello ha supuesto un importante esfuerzo para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para la reducción de su estructura exterior en el último periodo; y para toda la cooperación española hacia la priorización temática en cada zona geográfica de unas orientaciones sobre otras.

Sin embargo, el tránsito de sectores a resultados de desarrollo agrupados en forma de orientaciones estratégicas en el IV Plan Director no era tarea sencilla. Se han identificado limitaciones en la formulación de las orientaciones estratégicas y el estudio de las acciones vinculadas a cada una de ellas permite ver un claro solapamiento y entrecruzamiento entre actuaciones y líneas de planificación. A esto se añade que la mencionada concentración puede verse comprometida por la ausencia de análisis más robustos que establezcan criterios basados en las ventajas comparativas de la Cooperación Española y que sea esto lo que guíe el planteamiento de los resultados que se esperan conseguir.

Por otro lado, se puede afirmar que la Cooperación española ha logrado incorporar elementos innovadores en su planificación (orientaciones estratégicas en el IV Plan Director, planificación para resultados de desarrollo en los MAP), mejorando algunos de sus instrumentos (revisión de metodología MAP, guías de transversalización, guía de modalidades e instrumentos) que contribuyen, en general, a mejorar la aplicación de los criterios de eficacia de la ayuda. Sin embargo, los análisis arrojan dudas en relación con la capacidad de dichos instrumentos para guiar la acción de forma efectiva de los actores que integran el sistema:

- Tal es el caso del IV Plan Director que, aunque es el documento de planificación estratégica que debería determinar buena parte de la AOD, más del 60% de ésta no se puede atribuir a ninguno de los objeti-

vos de desarrollo -orientaciones estratégicas- definidos en el mismo por falta de un nexo directo.

- Por su parte, los Marcos de Asociación País (MAP), a pesar de ser unos documentos conocidos y claramente de referencia, presentan limitaciones en la práctica para conformarse como instrumento de planificación de toda la Cooperación Española. Esto parece debido a razones diversas, entre las cuáles las más reiteradas son las relacionadas con la existencia de diferentes documentos estratégicos de actores institucionales que tienen una lógica propia y que no siempre encajan entre sí, las disfunciones en las relaciones de comunicación entre los actores de sede y terreno y la desigual implicación de las Comunidades Autónomas en el proceso.
- Por último, los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) supusieron un paso hacia la mejora en la línea de las recomendaciones del CAD y de los criterios de la Agenda de Eficacia para contribuir, por un lado, a una actuación más selectiva y estratégica en el ámbito multilateral y, por otro lado, al proceso de reforma del Sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, se aprecia cierto distanciamiento entre la conceptualización y la formulación inicial de los MAE y su implementación posterior, marcada en lo económico por la falta de previsibilidad y el descenso de las contribuciones, y en lo operativo, por el escaso desarrollo de los mecanismos necesarios para el seguimiento y evaluación.

Respecto a los procesos de planificación en los países socios se puede señalar que han servido para promover una mayor participación de los diferentes actores y favorecer la mejora del conocimiento de quién hace qué en cada uno, con unos diseños sólidos en términos de alineación con el país socio, pertinencia y coherencia interna. A pesar de que se fijan unos resultados de desarrollo, estos no siempre están basados en diagnósticos rigurosos y no es-

tán siempre determinadas las líneas lógicas de las intervenciones o cómo lograr los cambios a los que se desea contribuir.

A esto se puede añadir el hecho de que en la gestión ordinaria de las intervenciones, en muchas ocasiones se articula más la acción en torno a las modalidades o vías de canalización (p. ej. subvenciones de Estado, proyectos de ONGD, etc.) que a los resultados a los que estas deben contribuir, lo que no siempre facilita una actuación sinérgica y complica el seguimiento de la matriz de resultados.

2. Estructura del Sistema

Aquí se incluyen los progresos realizados en los últimos años y los elementos que todavía tienen margen de mejora en relación con la estructura del sistema, la diversidad de actores y las relaciones entre ellos.

La Cooperación Española ha conseguido avances tratando de racionalizar los mecanismos de gestión, disponiendo de estructuras y herramientas para facilitar la coordinación y logrando mantener los recursos humanos a pesar de los ajustes y dificultades presupuestarias. Los cambios necesarios para enfrentar los desafíos de desarrollo pasan por disponer de una estructura institucional adecuada y una política definida y eficaz de recursos humanos, y en la práctica no siempre ha sido así. Además, las acciones en materia de recursos humanos no han contado con un diagnóstico de necesidades, a lo que se ha sumado una excesiva rotación de personal directivo (que condiciona la asunción de posiciones estratégicas de agenda), una ausencia de plan a medio plazo que favorezca la movilidad del personal, y una falta de ajuste de las capacidades de todos los actores a las necesidades que requieren la ejecución y el seguimiento de los resultados priorizados.

Por otro lado, uno de los rasgos distintivos que caracteriza a la Cooperación Española es la diversidad de actores e instituciones que lo conforman, que encierra un gran potencial si

los roles y funciones se articulan adecuadamente para poder hablar realmente de un *sistema*. Pero en esta articulación, si bien en los últimos años en algunas intervenciones por parte de AECID y en los MAP se ha mejorado la coordinación, y ya se cuenta con convenios específicos por ejemplo de Ayuda Humanitaria, aún se podría potenciar más una visión común del valor añadido que aporta cada uno, trabajando con mayor complementariedad y coherencia.

En este sentido, el último *Examen de Pares* del CAD (OCDE, 2016) remarca la labor de los órganos consultivos como instrumentos de coordinación de actores, señalando que aún necesitan en su actuación de una visión más holística que supere el enfoque de intercambio de información y que trabaje más la definición de su valor añadido y las ventajas comparativas que aportan al sistema.

Por último, es necesario mencionar específicamente a uno de los actores que se encarga de canalizar buena parte de la AOD: las ONG. A pesar de que se ha puesto de manifiesto que soportaban una importante carga administrativa relacionada con la justificación de subvenciones de ayuda humanitaria, aún sigue siendo un tema pendiente. Normativamente hablando se encuentran con dificultades, que por su complejidad trasciende el ámbito de decisión de la política de Cooperación Española, involucrando a otros departamentos y no habiendo contado con un abordaje general que permita realizar el cambio necesario.

3. Ejecución

En este punto se analiza cómo lo que se planifica se lleva a la acción. Se han seleccionado hallazgos relacionados con la ejecución presupuestaria, la complementariedad de las vías de canalización y la implementación de los enfoques transversales.

La Cooperación española destaca por los progresos introducidos en desligar la ayuda al desarrollo, por su compromiso con la utilización de los sistemas nacionales de los países

socios y por no establecer criterios de condicionalidad. Dentro del sistema, AECID ha mejorado por su alta flexibilidad en la gestión del presupuesto -una vez aprobado por las Cortes Generales-, lo que permite responder a las necesidades de los socios y adaptar su actuación si es preciso. Todavía hay espacio por recorrer en relación con los niveles de ejecución presupuestaria, que es baja en bastantes casos, con los retrasos en los desembolsos, y con la forma en la que se elaboran los presupuestos (ya no se permiten compromisos plurianuales), factores que hacen que la previsibilidad de la ayuda española sea limitada, siendo su tasa anual del 69% en el mejor de los casos.

En el ámbito multilateral, en el contexto general de reducción presupuestaria, para la distribución de fondos se puede optar, o bien por mantener la visibilidad y la diversidad a costa de realizar aportaciones de menor cuantía; o bien reducir el número de organismos multilaterales a los que se realizan aportaciones económicas, con objeto de lograr un incremento de cuantía por actuación y un descenso en la fragmentación de la ayuda. En este sentido, España ha optado por mantener una alta presencia en organismos multilaterales, por lo que aunque se han disminuido los fondos no se ha disminuido en la misma proporción el número de organismos con los que se trabaja, por eso, como consecuencia se ha disminuido el volumen de ayuda por actuación y se mantiene una importante fragmentación.

En cuanto a la complementariedad entre las diferentes vías de canalización, existe una importante debilidad en el sistema al no haberse alcanzado una relación de sinergia entre la ayuda multilateral y la bilateral en el terreno para garantizar la coherencia y el perfil de España como donante. Además, a pesar de que el MAEC ha acotado un listado de organismos multilaterales con un orden de prioridades, no queda claro que ésta haya determinado decisiones económicas y tampoco parece que las decisiones en otros departamentos de la Administración General del Estado compartan estos criterios de priorización.

Por último, podemos afirmar que se han dado avances decididos en los enfoques transversales que se proponían el IV Plan Director: género, derechos humanos, sostenibilidad ambiental y diversidad. Esta se ha producido sobre todo en la fase de planificación, teniendo un más limitado traslado en la implementación de los programas y, en algún caso, sin un diseño adecuado que ha dificultado su posterior seguimiento y evaluación.

4. Gestión para Resultados de Desarrollo

Se puede afirmar que el sistema ha dado pasos hacia la gestión para resultados de desarrollo con algunas iniciativas, que si bien todavía incipientes, son prometedoras y será necesario consolidar mediante el establecimiento de nexos claros entre las acciones y los resultados. Estas mejoras han sido más decididas en la planificación de las intervenciones, habiéndose encontrado importantes limitaciones relacionadas con la multiplicidad de actores, la fragmentación de la información, la falta de un sistema de seguimiento y la baja calidad de matrices e indicadores.

Con respecto al seguimiento, el sistema de información financiera Info@od ha sido notablemente mejorado y actualmente es una pieza clave para asegurar la transparencia, tanto con actores nacionales como internacionales, aportando información sobre ejecución financiera. No se cuenta todavía, no obstante, con información similar para saber en qué medida los recursos aportados por la Cooperación Española sirven a los objetivos de desarrollo que se plantea. Sigue siendo un reto el desarrollo de un sólido sistema de metas e indicadores que proporcione información detallada sobre el progreso de las intervenciones desde su inicio y hasta su finalización.

En ese sentido, en el IV Plan Director se recogía una decidida apuesta por la gestión de los resultados de desarrollo y se están dando los pasos para iniciar un sistema integral de seguimiento de los resultados de la acción de la Cooperación Española y su conexión con los

resultados de desarrollo de los países socios, pero aún sigue siendo una mejora a consolidar. Esta debilidad ha sido remarcada por cada una de las evaluaciones realizadas, en mayor o menor medida, convirtiéndose, a juicio de quien escribe, en una gran brecha del sistema que de seguir manteniéndose, pone en dificultades el propio proceso de aprendizaje y de toma de decisiones, basado en la evidencia.

En relación con la transparencia y la comunicación, los progresos son notables. Una potente palanca para este avance ha sido la creación de una única marca (Cooperación Española) y de un portal de comunicación común a todos los actores (www.cooperacionespanola.es), siendo algunos de los posibles siguientes pasos para seguir progresando, establecer una verdadera estrategia de comunicación asociada a la nueva marca, y alcanzar la puesta a disposición del público de información fácilmente accesible relacionada con las intervenciones que se financian (memorándums de entendimiento, documentos de planificación y seguimiento, licitaciones, datos presupuestarios, evaluaciones, etc.) para continuar por esta senda iniciada durante el último periodo.

Es preciso también deslindar la comunicación de la Educación para el desarrollo, entendiendo que esta última es mucho más que difusión, comunicación política y rendición de cuentas, y que debe, por tanto, contar con un abordaje más amplio y entenderse como un instrumento crucial para crear una ciudadanía concienciada con el desarrollo sostenible.

5. Evaluación y gestión del conocimiento

La política de Cooperación sólo estará en condiciones de alentar una dinámica de mejora continuada si es capaz de asimilar las enseñanzas obtenidas de la evaluación de las intervenciones e incorporar las modificaciones en su actuación a través de decisiones bien informadas y con base en la evidencia.

Durante el último periodo se han producido mejoras sustantivas en la función de evalua-

ción de la cooperación española, que se dirigen a fomentar que el sistema cuente de forma permanente con informes de evaluación como una fuente imprescindible de información para la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en la evidencia. Se ha intensificado la actividad evaluativa, sobre todo en su unidad central en la SGCID, se ha mejorado la planificación de las evaluaciones, la difusión aumentando su cantidad y calidad con formatos que adaptan los productos de las evaluaciones a los distintos usuarios, se ha disminuido la fragmentación de la información y se ha potenciado la labor estratégica de la evaluación.

Sin embargo, sigue existiendo una disparidad en la calidad de los productos debido a varios factores entre los que destaca que no siempre se dispone de recursos ni económicos ni humanos adecuados al encargo que se realiza, y a los tiempos en los que es precisa su realización. Siendo la División de Evaluación la unidad central de evaluación, no cuenta con presupuesto ni con escrutinio o control externo, lo que puede poner en entredicho su independencia y las mejoras conseguidas.

Con la intención de promover la toma de decisiones basada en la evidencia, la División de Evaluación de la SGCID (MAEC) ha diseñado e implementado un sistema de Respuesta de Gestión (MAEC, 2016a), de forma que todas las evaluaciones gestionadas por la División cuenten con una respuesta por parte de los responsables del objeto evaluado, lo que ha sido un elemento decisivo para impulsar el cambio en la SGCID y la AECID. Sin embargo, el sistema de aseguramiento del uso de las evaluaciones a través del seguimiento de tales respuestas de gestión como garantía de que los hallazgos informan la toma de decisiones, aún necesita consolidación.

Dichos progresos en evaluación suponen unos cimientos sólidos para impulsar el aprendizaje y se complementa con una visión clara sobre la importancia de la gestión del conocimiento. Esta visión se ejemplifica con experiencias exitosas de intercambio de conocimiento, aun-

que en muchos casos no pasa de ser un ejercicio individual, por lo que los siguientes hitos a conseguir pasan por disponer de un sistema más estructurado, con un enfoque más global, para asegurar la sostenibilidad de los conocimientos y el aprendizaje organizacional.

La oportunidad de ver el reflejo

La información de las páginas anteriores agrega y destaca algunos de los hallazgos que cuentan con un mayor nivel de concordancia. Algunos de ellos son claramente reiterativos. Siguiendo con la analogía de la imagen del espejo que empleábamos al inicio de este documento, podemos afirmar que la imagen está formada. Otros elementos carecen todavía de matices, y otros todavía serán discutibles, pero los que recogemos en este documento cuentan con múltiples líneas de evidencia por lo que constituyen bases sólidas para la toma de decisiones.

Y a pesar de que hay información que es reiteradamente puesta sobre la mesa, cabe preguntarse, ¿No aprenden nuestras instituciones? ¿Por qué? ¿Cuáles son los obstáculos que existen para que, teniendo información suficiente para hacer mejoras, éstas no se produzcan o sean modestas?

¿Están las instituciones públicas y su personal preparados para promover el cambio? Es claro que la vía más rápida para encontrar razones por las que algo no funciona es indiscutiblemente poner todo el foco sobre el titular de la política, pero ¿sería suficiente? En una política tan compartida ¿no habría más focos? ¿Y la sociedad civil? ¿Están las organizaciones de la sociedad civil preparadas para promover el cambio y asumir los riesgos que puedan entrañar? ¿Se dispone de las capacidades necesarias para ello? ¿Estamos las personas preparadas para asumir el cambio y renunciar a la tranquilidad de la inercia? ¿Hay suficientes voces críticas a salvo de la fuerza de inercia? ¿Contamos con una suficiente capacidad de autocrítica?

Actualmente está abierto el debate en torno a los contenidos del V Plan Director, lo que hace de este momento particularmente oportuno para alimentar decisiones de gran calado para los próximos años. El V Plan Director es el primero tras la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Todos los cambios implican un alto esfuerzo en su arranque; lo más difícil es conseguir el primer movimiento y vencer la resistencia. Después la inercia juega a favor.

Bibliografía

- AFD (2014). Evaluación conjunta del apoyo presupuestario a Marruecos. París: AFD.
- CAPRA INTERNATIONAL (2014). Evaluación final de los logros del Fondo ODM. Ontario: Capra International Inc.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, MAEC, Madrid (2013). IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016).
- (2013a). Evaluación conjunta del Fondo Español para la OEA (2006-2011).
- (2013b). Evaluación del Componente Medicamentos del Fondo España-OPS (2009-2011). Madrid: MAEC
- (2013c). Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID (2005-2010). Madrid: MAEC
- (2013d). Evaluación de Medio Término del Modelo de Gestión del Fondo España-SICA (2010-2013). Madrid: MAEC
- (2013e). Evaluación de los Programas de Cooperación Técnica de AECID y la CEPAL (2007-2009). Madrid: MAEC
- (2014a). Evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral. 2009-2011. Madrid: MAEC
- (2014b). Evaluación del programa (SAVIA), de la OEA. Madrid: MAEC
- (2014c). Informe anual de evaluación 2013. Madrid: MAEC
- (2014d). Síntesis de cuatro análisis de los MAP (El Salvador, Bolivia, Colombia y Ecuador). Madrid: MAEC
- (2014e). Evaluación intermedia de la estrategia de apoyo a la descentralización en Senegal. Madrid: MAEC
- (2014f). Evaluación final del proyecto triangular España-Chile-Paraguay. Madrid: MAEC
- (2014g). Evaluación intermedia de la APPD en Aco-bamba (Perú). Madrid: MAEC
- (2015a). Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española. 2013-2016. Madrid: MAEC
- (2015b). Evaluación del Plan de Actuación Sectorial de Salud. Madrid: MAEC
- (2015c). Evaluación intermedia del fortalecimiento institucional del gobierno de la provincia de Cabo Delgado, Mozambique. Madrid: MAEC
- (2015d). Evaluación del Programa Español de Microfinanzas para el Desarrollo de los Servicios Financieros de la Microempresa en Colombia. Madrid: MAEC
- (2015e). Evaluación de la contribución de la AECID a la construcción de resiliencia en Níger. Madrid: MAEC
- (2015f). Sistematización y estudio de evaluabilidad del apoyo de la Cooperación Española a la sociedad civil marroquí en el ámbito de la gobernanza democrática. Madrid: MAEC
- (2015g). Evaluación de los programas del Fondo España-SICA (2010-2013). Madrid: MAEC
- (2015h). Evaluación del Programa de Patrimonio para el Desarrollo. Madrid: MAEC
- (2015i). Informe anual de evaluación 2014. Madrid: MAEC
- (2015j). Reflexiones sobre la política española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ante los retos del nuevo escenario global. Madrid, MAEC
- (2016). Evaluación del programa de cooperación técnica de AECID con CEPAL 2010-2012. Madrid: MAEC
- (2016a). Informe anual de evaluación 2015. Madrid: MAEC
- (2016b). Evaluación final del programa España y sus regiones intercambian conocimiento con Antioquia (ERICA). Madrid: MAEC
- (2016c). Evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo. Madrid: MAEC
- (2016d). Evaluación del marco de asociación país Etiopía-España (2011-2015). Madrid: MAEC
- (2016e). Evaluación del programa de apoyo a los Centros Tecnológicos Industriales (CTI) para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa marroquí. Madrid: MAEC
- (2017a). Meta-síntesis del conocimiento generado por la Cooperación Española. Madrid: MAEC
- (2017b). La financiación de los objetivos de desarrollo del IV Plan Director de la Cooperación Española. Análisis de la ayuda oficial del desarrollo 2013 y 2014. Madrid: MAEC
- OCDE (2011). Examen de pares 2011. España. París: OCDE.
- (2016). Examen de pares 2016. España. París: OCDE.
- ONU Mujeres (2013). Evaluación conjunta de los programas conjuntos de género del sistema de Naciones Unidas. Nueva York: ONU Mujeres.

Evaluación con perspectiva de género: una evaluación de mayor calidad, alcance y rigor

MARÍA BUSTELO RUESTA

Directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas
Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Hablamos de ponernos las gafas de género cuando hacemos análisis que consideran los efectos diferenciados que tiene lo que se planifica, decide, hace y evalúa sobre mujeres y hombres por el mero hecho de serlo. Es decir, por los diferentes y desiguales roles de género que se les han asignado y siguen asignando a unas y otros.

A través de varios ejemplos podemos advertir que, por un lado, una evaluación que se realice con perspectiva de género, es una evaluación de mayor calidad; por otro, que la evaluación nos puede ayudar a detectar cuándo dicha perspectiva de género se ha perdido o evaporado a lo largo del ciclo de intervención. Igualmente, que el conocimiento experto de género ha sido y sigue siendo necesario para poder ayudar a detectar lo que ha estado “normalizado” durante tanto tiempo.

Palabras clave: evaluación, perspectiva de género, calidad.

Abstract

We talk about emphasizing the gender-perspective when elaborating analysis that consider the different effects on what is planned, decided, made and evaluated on women and men only because of being women and men. I mean, because of the different and unequal roles of gender that has been and still are assigned to each one.

Through several examples we can notice that, on the one hand, an evaluation elaborated with gender perspective is a higher quality evaluation; on the other hand, the evaluation can help us detect when the gender perspective has been lost or evaporated along the intervention cycle. Also, that the expert knowledge of gender has been and still is a necessity to detect what has been “normalised” during so many time.

Key words: evaluation, gender perspective, higher quality.

A Elena Lasheras, feminista valiente, vital y necesaria al frente de la Librería de Mujeres de Madrid y de la Editorial Horas y Horas, por su contribución y apoyo al feminismo académico, con la que tuve el inmenso privilegio de compartir veinticinco años de amistad, conversaciones, debates y vida.

¿Por qué la perspectiva de género en evaluación?

Hablamos de ponernos las gafas de género cuando hacemos análisis que consideran los efectos diferenciados que tiene lo que se planifica, decide, hace y evalúa sobre mujeres y hombres por el mero hecho de serlo. Es decir, por los diferentes y desiguales roles de género que se les han y siguen asignando a unas y otros.

Se pueden poner algunos ejemplos de cómo el análisis de género puede ser especialmente fructífero a la hora de planificar, decidir y evaluar intervenciones. Por ejemplo, el Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (plan PIVE), ha sido una medida consistente en la reducción del impuesto de matriculación en la compra de un coche nuevo, con la intención de incentivar la renovación del parque móvil tanto por razones de seguridad vial como de apoyo a la industria automovilística. Sin embargo, ha beneficiado en mayor medida, con casi total seguridad, a ciudadanos que a ciudadanas (¿es esto lo que queremos?), ya que hay una mayoría de hombres entre las personas que utilizan y compran vehículos privados, en comparación con el transporte público, más usado por mujeres.

Otro ejemplo es el airbag de los coches. Durante un tiempo no se entendió por qué se producía un mayor número de muertes de mujeres entre las personas accidentadas, hasta que se descubrió que en la fabricación de los primeros airbags no se tuvo en cuenta la distinta anatomía de las mujeres (análisis de sexo), no utilizando “dummies” femeninos en las pruebas, especialmente para el asiento de copiloto, frecuentemente más utilizado por mujeres (análisis de género).

Al igual que vemos que la ceguera de género en la producción de vehículos más seguros afecta de manera muy negativa a las mujeres, debemos aplicar dicho análisis a la fase de evaluación de las intervenciones, para ser capaces de detectar dichas cegueras y corregirlas. Propongo por tanto, reanalizar críticamente una evaluación de un programa de prevención de drogodependencia en centros educativos que yo misma realicé en los años noventa, y en la que no fui capaz de detectar la ausencia de perspectiva de género en el programa. En aquellos años ya existían buenos datos en series longitudinales que nos demostraban que la variable sexo es una de las que explica mayores diferencias, tanto en el consumo de sustancias como en las motivaciones al consumo. Sin embargo, en el programa y los materiales pensados y formulados para que el profesorado los utilizara en tutorías, no se tuvieron en cuenta dichas diferencias –y eso a pesar de que sí se diferenciaba cuidadosamente por edad, de 12-14 y de 14-16–, invisibilizando los perfiles más femeninos. En este ejemplo, no sólo la propia evaluación se hizo con ausencia de perspectiva de género, sino que ésta tampoco detectó la ceguera del programa, lo que hubiera podido redundar en una mejora en la calidad del programa.

¿Qué lecciones podemos extraer de estos ejemplos? Por un lado, una evaluación que se realice con perspectiva de género, es una evaluación de mayor calidad. Por otro, que la evaluación nos puede ayudar a detectar cuándo dicha perspectiva de género se ha perdido o evaporado a lo largo del ciclo de intervención. Igualmente, que el conocimiento experto de género ha sido y sigue siendo necesario para poder ayudar a detectar lo que ha estado “normalizado” durante tanto tiempo.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Una breve mirada histórica a las políticas de género

El movimiento feminista radical de los años sesenta consigue introducir en la agenda la lu-

cha contra la discriminación de la mujer. Para ello tiene como aliada a la Organización de las Naciones Unidas, que declaran el año 1975 el año Internacional de la Mujer, año en el que tiene lugar la I Conferencia Mundial de la Mujer en México. Se puede decir que es entonces cuando aparecen las políticas públicas que tienen como objetivo promover la igualdad de género —entonces llamadas de “promoción de la mujer”—, ya que significa que, por primera vez, los gobiernos reconocen oficialmente que pueden y deben hacer algo respecto a dicha discriminación. Desde entonces ha habido una evolución constante hacia un concepto cada vez más complejo de las desigualdades de género y, por lo tanto, de las políticas que tratan de erradicarlas y paliarlas.

De hablar de la igualdad de derechos y la discriminación de la mujer (así, en singular), se pasa poco a poco a reconocer que las diferencias entre mujeres y hombres están enraizadas en la construcción social de los roles de género —basados por defecto en la dominación y las normas masculinas— y en unas relaciones de poder desiguales, más que en las diferencias biológicas entre las personas. Esto hace que se comience a hablar de género, más allá de la discriminación de los sexos, de la necesaria igualdad de hecho —y más allá de igualdad de oportunidades, de resultados—, y de la consideración de diferencias entre las mujeres (en plural), considerando la importancia de la interseccionalidad, o cómo el género interactúa también con otras desigualdades (bien sean de clase, diversidad funcional, origen étnico, edad, orientación sexual, etc.).

Además de unas políticas de género con intervenciones cada vez más complejas, también se da, en paralelo, un desarrollo académico de las teorías feministas y de género que informan e inspiran la formulación de dichas políticas. Se leen tesis, se escriben libros y artículos, y se desarrolla un área de estudios cada vez más reconocida y productiva. Esto ayuda a identificar los a menudo invisibles mecanismos de segregación, mantenimiento y

reproducción de las desigualdades de género en diferentes ámbitos.

Uno de los hitos importantes de la lucha de la desigualdad a través del compromiso de los poderes públicos, es la 4ª Conferencia Mundial de las Mujeres en Pekín en 1995. Allí se adopta explícitamente la llamada estrategia del *mainstreaming* de género por la Plataforma de Acción. Más allá de la igualdad de derechos y de oportunidades, plantea una estrategia global para promocionar la igualdad de género, que consiste en llevar los asuntos de género a la ‘corriente principal’ de la sociedad, en un intento transversal y de normalización de la integración de la perspectiva de género en todos y cada uno de los sectores de política. Así, “los gobiernos y otros agentes sociales deben promover una política activa y visible de integración de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, a fin de que se analicen, antes de adoptar decisiones, sus posibles efectos en las mujeres y los hombres” (Plataforma para la Acción de Pekín, 1995).

La estrategia de *mainstreaming* ha tenido muchos problemas en su implementación, porque requiere cambios muy profundos en las instituciones, en sus procedimientos y actuaciones, así como en la voluntad y competencia de muchas personas. Entre otras cosas, esta estrategia transversal —se trata de que se hagan todas las políticas públicas con perspectiva de género— se ha utilizado para dismantlar algunas estructuras gubernamentales y políticas específicas de género, con la excusa de que estas últimas ya no hacían falta. También tiene el riesgo de que, al generalizarse a todas las políticas y sectores, el trabajo y la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género termine diluyéndose, siendo una responsabilidad compartida por todos, sin que nadie acabe asumiéndolo, a modo del famoso dicho popular español de “uno por otro y la casa sin barrer”.

En este sentido, queda claro ya en los primeros años de puesta en marcha del *mainstreaming* de género que se trata de una estra-

tegia dual que debe contemplar tanto unas políticas a largo plazo que consigan que la igualdad de género se incorpore en las agendas de los diferentes sectores para hacer prevención de desigualdades, como acciones, políticas y fondos específicos de género que ataquen el problema inmediato de las presentes desigualdades de género.

Existe una amplia literatura que habla sobre las dificultades de implementación del *mainstreaming* de género. Principalmente se le achaca su tendencia hacia una deriva tecnocrática y despolitizada que ha hecho que, con frecuencia, sólo se “cubra el expediente” contando simplemente cuántas mujeres se han beneficiado de determinadas políticas, y vaciando y diluyendo su necesario e intrínseco carácter transformador.

En un principio, siguiendo a Mieke Verloo (2005), quien ejerció de coordinadora del Grupo de Especialistas en Gender Mainstreaming en el Consejo de Europa (1998), se quiso presentar como algo armonioso y aparentemente más sencillo para que los gobiernos “compraran” la necesidad de su puesta en marcha. Esto ha podido contribuir a esa tendencia tecnocrática y de vaciado de su contenido más político, verdadero motor de cambio. También se le ha acusado de ser un concepto occidental impuesto, teórico, muy fácil de desarrollar en sus dimensiones más técnicas, pero muy difícil de poner en práctica de forma real.

¿Pero qué significa e implica realmente el *mainstreaming* de género? En realidad estamos hablando de algo bastante más revolucionario y con potencial transformador. No sólo nace de las teorías feministas y, por lo tanto reta las normas existentes, las relaciones de poder, y el *status quo*, sino que sobre todo, al cuestionar la aparente neutralidad de género de los programas y políticas públicas, está cuestionando también el proceso de formulación de políticas en general. Como se ha mencionado antes, es una estrategia de largo alcance que requiere cambios profundos en las culturas institucionales y organizativas. En de-

finitiva, una estrategia difícil y que implica riesgos, pero que a su vez tiene un alto poder transformador.

Evaluación y género

Siguiendo la estrategia dual del *mainstreaming* de género, es necesario distinguir entre: 1) Hacer evaluación de las acciones que tienen como objetivo la perspectiva de género, y aquí incluyo tanto la evaluación de las políticas específicas y el propio *mainstreaming* de género; y 2) Hacer cualquier evaluación desde una perspectiva de género, incluyendo aquí los diferentes términos utilizados en la actualidad, la evaluación responsiva al género y la evaluación feminista.

Respecto a la primera, es necesario hacer **evaluación de las políticas específicas de género**, como lo es hacerlo de cualquier otro tipo de políticas, programas e intervenciones. Bien es cierto que son intervenciones que suelen estar fuertemente cuestionadas. Ya que por su propia naturaleza pretenden una subversión del *status quo* y una transformación de las relaciones de poder tradicionales, necesitan de una evaluación completa y comprensiva que incluya su conceptualización y diseño, además de los procesos de implementación y, por supuesto, sus resultados e impactos. Especialmente, resulta clave aquí no olvidarse de la evaluación del diseño (que suele ser la eterna olvidada), y explorar cuál es la definición del problema –la desigualdad de género- y sus múltiples interpretaciones, ya que está suficientemente fundamentada la facilidad con la que las propias políticas de género, en un intento de adaptación al sistema y a los marcos dominantes, se traicionan a sí mismas dejando marginados, en muchas ocasiones, los objetivos de la igualdad (Bustelo y Lombardo, 2007; Lombardo et al., 2009).

Otro aspecto clave de la evaluación de las políticas que tienen como principal objetivo la promoción de una mayor igualdad de género, es la evaluación de la propia estrategia del

mainstreaming 'per se'. Cuando ha habido algún intento de evaluar políticas de *mainstreaming*, casi siempre se ha tratado de ir a ver los resultados, es decir, al intento de medir qué había cambiado como consecuencia de haber incorporado la perspectiva de género en cada una de las políticas correspondientes. Esto es un intento muy loable, pero generalmente muy poco fructífero si antes no se ha analizado cómo está diseñada dicha estrategia de *mainstreaming*, cuáles son sus dificultades y las resistencias que se generan en su puesta práctica, y si las y los múltiples actoras/es que supuestamente deben participar activamente en ella lo están haciendo y lo hacen coordinadamente, además de los resultados intermedios que va consiguiendo.

Efectivamente, el "*mainstreaming*" exige¹ que la perspectiva de género se incorpore en todas las políticas a todos los niveles, en todas las fases (¡incluyendo la evaluación!), y por parte de los/as actores/as normalmente involucrados en la elaboración y puesta en práctica de las políticas. Y es aquí cuando aparece nuestro segundo componente de la relación entre género y evaluación: la **evaluación desde la perspectiva de género**, que implica aplicar dicha perspectiva a todas las evaluaciones que hagamos de otras intervenciones, programas y políticas que no necesariamente tengan entre sus objetivos principales la consecución de una mayor igualdad. ¿Pero en qué se diferencia una evaluación normal de otra con perspectiva de género? ¿Qué implica hacer una evaluación desde una perspectiva de género?

Existen, en primer lugar, unas implicaciones de carácter político: tiene que darse un verdadero deseo y voluntad transformadora, no sólo por parte de quienes hacen la evaluación sino también por parte de quienes la conciben y la encargan. La aplicación de una perspectiva de género en evaluación también implica, como punto de partida, el cuestionamiento de que todo proyecto, programa o política a evaluar sea neutral respecto al género. Y para ello se necesita conocimiento experto de género, además de un conocimiento de área (es difícil que se

pueda hacer un buen análisis de género en educación, o en energía, si no se es experto en esos campos), y también conocimiento del contexto en el que se produce la intervención que se va a evaluar. Ese conocimiento experto —que no debe obviarse aun cuando hagamos un esfuerzo de formación en género a todas las personas implicadas en la evaluación— es el que nos permitirá entender la preponderancia y el dominio de las normas masculinas que operan —la mayoría de las veces de manera invisible— en toda política pública, y buscar las preguntas y los análisis necesarios. Se necesita, por lo tanto, hacer visible lo invisible, y por eso una evaluación con perspectiva de género debe estar abierta a lo invisible, lo no esperado, lo no definido; para ello se necesita creatividad y espíritu crítico. Es necesario dejarse informar por las teorías feministas y de género, para que nos inspiren sobre qué y cómo evaluar.

También la evaluación desde la perspectiva de género tiene unas implicaciones de carácter metodológico. En primer lugar hace falta algo aparentemente tan sencillo como tener datos desagregados por sexo, lo que implica también una voluntad política de que así sea, ya que aunque se ha mejorado mucho en los últimos años, todavía existen resistencias a considerar que esta desagregación es importante. Al reclamar el *mainstreaming* un foco en las personas (mujeres y hombres, para analizar los efectos diferenciados en unas y otros), la evaluación debe poner énfasis en la comprensión de los efectos de las acciones administrativas en las personas beneficiarias de dichas acciones, lo que aconseja la necesaria realización de preguntas en su contexto e incluso los estudios de caso. A su vez, este foco en las personas implica también una participación y colaboración de esas personas en la evaluación, de lo que también se deduce —algo que ya se había identificado como componente esencial del *mainstreaming* de género— la necesidad de la consulta como herramienta básica para la incorporación de la perspectiva de género.

Por lo tanto, un componente participativo y cualitativo parece especialmente adecuado y,

en cualquier caso, una orientación de métodos mixtos que utilice sinérgicamente aproximaciones más cuantitativas y cualitativas. Desde el punto de vista metodológico, una evaluación desde la perspectiva de género también implica el cuestionamiento de cualquier listado de criterios e indicadores previamente establecidos. Estos listados nos pueden orientar en la búsqueda, pero nunca determinar lo que debemos preguntarnos sin hacer antes un buen diagnóstico de la situación evaluativa y sobre qué, para qué y para quiénes se quiere evaluar. Es importante resaltar que los indicadores, incluso los de género, deben estar al servicio de las preguntas y los criterios de evaluación, y no al contrario.

En general, para conseguir una integración de la perspectiva de género, ésta debe incluirse en todas las fases de proceso de evaluación: 1) en la motivación para evaluar y la preparación del encargo y los términos de referencia, 2) en la asignación de recursos específicos para la evaluación y en la selección de un equipo evaluador con experiencia y conocimiento experto en género, 3) en el diagnóstico de la situación evaluativa y la identificación de agentes críticos (*stakeholders*), 4) en la elaboración y definición de preguntas, criterios e indicadores de evaluación, 5) En la elección de la aproximación metodológica, así como los métodos y técnicas y el trabajo de campo, y 6) en la elaboración de informes, comunicación de resultados y uso de la evaluación.

Se trataría de ponerse las gafas de género en cada una de las fases, pero aquí una idea clave es que ninguna fase garantiza, por sí misma y de forma aislada, que la evaluación incorpore la perspectiva de género. Un análisis interesante que realizamos hace unos años (Ligero et. al, 2012) para reflexionar sobre cómo hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo, concluye en esta línea que hay unas fases que resultan especialmente importantes para introducir la perspectiva de género. Estas son, en primer lugar, el encargo de evaluación y, en concreto, que la institución que la

encarga sea sensible al género, y que la mirada de las evaluadoras tenga dicha perspectiva, es decir que haya sensibilidad al tema y un mínimo conocimiento de género.

En segundo lugar, también es clave la definición de la unidad de evaluación, es decir, lo que se va a evaluar, y que esto incluya la evaluación del diseño de la intervención.

En tercer lugar, la selección de la aproximación evaluativa resulta también importante, ya que hay enfoques que en principio son más propicios a la inclusión de una mirada de género –por ejemplo un modelo orientado al cambio crítico o paradigma transformador sobre uno de juicios sumativos finales. Y por último, la definición de criterios y preguntas y su operacionalización. El resto de las fases, aunque fueran sensibles respecto al género, no garantizarían en ningún caso por sí solas una perspectiva de género.

Para terminar, me gustaría reiterar la necesidad de evaluar las políticas de género, incluyendo la estrategia de *mainstreaming* de género, y también de incorporar la perspectiva de género a toda evaluación. La evaluación que anteriormente se denominaba evaluación “sensible” al género, se ha ido convirtiendo en los últimos años, a partir de algunas críticas que se realizaron por parte de evaluadoras especializadas que reclamaban un término más pro-activo, en una evaluación “responsiva”²² al género.

La evaluación feminista, que se define a partir del libro seminal de Brisolará et al. en 2002, pone el foco central en las desigualdades de género, que considera estructurales y sistémicas. También reconoce que la evaluación es una actividad política y que existen diferentes formas de conocimiento, siendo algunas más privilegiadas que otras, por lo que hay que poner atención en las personas más marginadas, y procurar que el conocimiento que produce la evaluación sea un recurso de y para la gente que lo genera, lo sostiene y lo comparte.

Aunque Podems (2010) ha propuesto diferenciación entre enfoques de género en evaluación y evaluación feminista, desde mi punto de vista, la evaluación feminista es la necesaria inspiración de cualquier enfoque de género en evaluación, algo que debe vigilar y analizar críticamente para que no pierda su contenido político y su carácter transformador.

¿Por qué es entonces necesario que se incorpore una perspectiva de género en evaluación? Primero, porque mejora el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas, y por lo tanto su calidad. Entre otras cuestiones, permite mantener una mirada crítica y reflexiva y un diagnóstico continuado de las posibles desigualdades, a la vez que asegura que la perspectiva de género no se evapore a lo largo del proceso de formulación e implementación de las políticas. Igualmente, y por todas las transformaciones que plantea, fomenta y pretende valorar el cambio institucional y de cultura organizativa necesarios para la transformación de género. Por último, impulsa la rendición de cuentas en términos de igualdad de género e incide políticamente para la mejora en esta dirección.

Notas

¹ El *mainstreaming* de género se define como la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política, de forma que la perspectiva de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las fases, por parte de los

actores normalmente implicados en su proceso de elaboración (Grupo de Especialistas en *Gender Mainstreaming* del Consejo de Europa, 1998).

² El término “responsivo existe en castellano, aunque es muy poco utilizado. Se refiere a una evaluación con capacidad de respuesta ante el género. Las alternativas de traducción –sensible, comprensiva- no son buenas, no hacen justicia a su equivalente en inglés, y por eso se utiliza “evaluación responsiva”.

Bibliografía

- Brisolara S, Seigart D and Sengupta S (eds) (2014) *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. New York: Guilford Press.
- Bustelo M (2017) Evaluation from a gender+ perspective as a key element for (re)gendering the policymaking process. *Journal of Women, Politics & Policy* 38(1): 84-101.
- Espinosa J and Tamargo M (2015) ¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas. En: *Decisiones en contextos de cambios: Interpe-laciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing, SinerGias, n°5*. Buenos Aires: PRIGEPP-FLACSO Argentina.
- Ligero J A, Espinosa J, Mormeneo C y Bustelo M (2014) *Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derecho humanos para el desarrollo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Podems D (2010) Feminist Evaluation and Gender Approaches: There’s a Difference? *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 14 (6): 1-17.
- Seigar D and Brisolara S (eds) (2002) *Feminist Evaluation. Explorations and Experiences: New Directions for Program Evaluation*.

El papel de los Sistemas de Información Territorial en la evaluación de los proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo

EVA JIMÉNEZ TARACIDO

SUSANA VÉLEZ MÉNDEZ

GeoDEL - Sistemas de Información Territorial para el Desarrollo Local

Resumen

Durante los últimos 20 años se ha realizado un importante esfuerzo por mejorar la calidad de la Ayuda al Desarrollo. Si bien en este periodo se han llevado a cabo un número elevado de evaluaciones de proyectos y programas de cooperación internacional, aún queda recorrido para implantar la cultura de la evaluación, porque, entre otros aspectos, siguen existiendo deficiencias en la calidad de los diagnósticos y sistemas de seguimiento, y no se concede la suficiente importancia a la evaluación como instrumento para el aprendizaje y mejora.

En este artículo se hace un análisis de dos aspectos que pueden mejorar las prácticas evaluativas en la cooperación internacional al desarrollo como son una mayor atención a la línea de base y a la difusión e incorporación de los resultados de la evaluación. En este sentido, nuevas herramientas metodológicas como los Sistemas de Información Territorial (SIT) apoyados en tecnologías de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) podrían ser de ayuda para mejorar la calidad de los proyectos de cooperación.

Palabras clave: Cooperación Internacional para el Desarrollo, evaluación, Sistemas de Información Territorial, Sistemas de Información Geográfica.

Abstract

During the last 20 years a major effort has been made to improve the quality of development aid. Although a large number of evaluations of international cooperation projects and programs have been carried out during this period, there is still a need to implement an evaluation culture because, among other aspects, there are still deficiencies in the quality of the diagnoses, and evaluation as an instrument for learning and improvement.

This paper analyzes two aspects that can improve evaluation practices in international development cooperation such as pay more attention to the baseline and the dissemination and incorporation of evaluation results. In this sense, new methodological tools, such as Territorial Information Systems (SIT) supported by Geographic Information Systems (GIS) technologies, could help to improve the quality of cooperation projects.

Key words: International Cooperation Development, evaluation, Territorial Information Systems, Geographic Information Systems.

En los últimos 20 años la Cooperación Española ha tratado de mejorar la calidad de la ayuda oficial al desarrollo con el objetivo de aumentar su eficacia a través de diferentes medios, entre los que ocupa un papel fundamental la evaluación¹ como elemento clave en el ciclo de la política de cooperación al desarrollo.

Tanto en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998), como en los distintos Planes Directores de la Cooperación Española la evaluación ha ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo para sustentar mejor la toma de decisiones. Así se ha optado por la obligatoriedad de llevar a cabo informes de evaluación de determinados programas y proyectos, y por la elaboración de productos de conocimiento, entre los que hay que citar, por su incidencia, el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar*, 2007, que se ha convertido en una referencia para los y las profesionales que gestionan evaluaciones de intervenciones de cooperación. Así mismo, se presta especial atención a la socialización de las evaluaciones a través de diferentes medios, como su publicación en web y su difusión por correo electrónico.

Ahora bien, aún queda un largo recorrido para institucionalizar la cultura evaluativa en los diferentes Actores del Desarrollo (Agencia Estatal, Agencias Autonómicas, Entes Locales, ONGD, Universidades, Sindicatos, etc.). De hecho, en el último Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) se expone que para mejorar la calidad de nuestra cooperación es necesario trabajar en los siguientes ámbitos:

- *Fortalecimiento de los sistemas de información.*
- *Mejora del seguimiento, incorporando la orientación a resultados.*
- *Revisión de la Política de Evaluación para aumentar la calidad y la utilidad de las evaluaciones y mejorar la articulación entre los diferentes actores del sistema.*

– *Fortalecimiento de la función evaluadora y fomento del trabajo conjunto, tanto al interior de la Cooperación Española como en las relaciones con nuestros socios.*

– *Promoción de la investigación y los estudios sobre el desarrollo. Apoyo a la generación de conocimiento en los países socios.*

– *Sistematización y difusión de aprendizajes.*

Por su parte, la Coordinadora de ONGD-España, aunque valora de forma positiva el enfoque que el Plan Director otorga a la evaluación como base de aprendizaje y conocimiento, también señala que la inexistencia de un marco presupuestario resulta inoperativo para la concreción de esta intención².

La apuesta por la evaluación de la Cooperación Andaluza

En Andalucía se han producido importantes avances en la búsqueda de la eficacia en la cooperación, materializados en la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) (Ley 2/2006, de 16 de mayo), con funciones relacionadas con el diseño, realización y coordinación del seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actuaciones, contando para ello con una Unidad específica dotada con recursos humanos formados en evaluación: la Unidad de Planificación y Evaluación.

La AACID ha diseñado una estrategia propia de evaluación que trata de sentar las bases de una cultura evaluativa con la promoción de algunas evaluaciones estratégicas, como la intermedia del PACODE (2008-2011) o de la Cooperación Andaluza con Perú (2006-2010), así como con la puesta en marcha de una serie de instrumentos que persiguen que las entidades promotoras y ejecutoras de los proyectos interioricen las prácticas evaluativas. Entre estos instrumentos, podemos destacar la ampliación de la obligatoriedad a realizar una evaluación

externa de todas las intervenciones que reciben financiación de la AACID en las finalidades de cooperación internacional para el desarrollo y acción humanitaria, siendo voluntaria para el resto. Hasta 2016, sólo estaban obligados los proyectos de cooperación que superaban los 250.000 euros de presupuesto y todos los programas de cooperación³.

Por otra parte, además de la obligatoriedad, se han arbitrado otras medidas como:

- Posibilidad de asignar fondos para la evaluación, cuando ésta es voluntaria.
- Establecimiento de una serie de directrices que facilitan a la entidad el proceso de contratación de la evaluación externa.
- Diseño de los contenidos mínimos que debe tener el informe de evaluación.
- Definición de los estándares de calidad que las evaluaciones de la cooperación andaluza deben observar.
- Y por último, se ha elaborado un directorio de las personas físicas o jurídicas que han realizado evaluaciones de intervenciones financiadas por la AACID.

La evaluación de los proyectos de cooperación promovidos por las ONGD

La puesta en marcha de los instrumentos descritos, acompañados de recursos (metodologías, guías con enfoque de género, documentos programáticos, etc.) ha supuesto en los últimos 20 años una variación positiva del número de evaluaciones realizadas, mucho más acentuada que en otros ámbitos de las políticas públicas.

Sin embargo, aún queda un largo recorrido para incorporar la evaluación en las prácticas cotidianas de las entidades ligadas al ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, a veces se sigue percibiendo

la evaluación más como un ejercicio fiscalizador, que como un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia y, sobre todo, como un elemento de aprendizaje y mejora.

– **Aprendizaje y mejora.** En un proyecto de cooperación existen numerosos factores que inciden en su éxito. Puede que no se hayan identificado adecuadamente los problemas porque no existía información a la escala adecuada, o que en inicio del proyecto no se haya seleccionado adecuadamente a la población beneficiaria.

En este sentido, llevar a cabo una evaluación que permita conocer las fortalezas y debilidades y extraer lecciones de las prácticas llevadas a cabo es una excelente oportunidad para la mejora organizacional y para aumentar la calidad de las intervenciones.

Además, tal como señala Alonso (2012), “*el desarrollo es un proceso complejo, abierto a la novedad y muy sensible a las especificidades de cada caso. No existe una pragmática universal del desarrollo exitoso*”. Así, la evaluación es clave porque puede asentar un ejercicio de aprendizaje basado en un conocimiento empíricamente fundado.

En términos generales se pueden diferenciar dos posiciones en las ONGD respecto a la evaluación. Por un lado, entidades que consideran el proceso evaluador como un requisito administrativo adicional de obligado cumplimiento para la justificación de la subvención, convirtiéndose en una práctica burocrática más. Y por otro, entidades que perciben la evaluación como un mecanismo de generación de conocimiento y una oportunidad para el aprendizaje de la institución y socios colaboradores.

Otro aspecto que podría ser una muestra de la escasa concepción de la evaluación como herramienta de mejora es la reducida partida presupuestaria destinada para la evaluación. Es lógico que las ONGD, dada la gravedad y extensión de las necesidades a

resolver (desnutrición infantil, violencia de género, contaminación, etc.) traten de destinar todos los recursos que pueden a resolver dichos problemas, y no consideren prioritario evaluar, en su conjunto, la intervención. Sin embargo, hay que tener en cuenta que a medio y largo plazo es necesaria una buena reflexión sobre la intervención y detectar las mejores prácticas para replicarlas. Sólo así se podrá mejorar el impacto de los proyectos de cooperación.

– Rendición de cuentas y transparencia.

En la medida que las políticas públicas consumen fondos públicos, es imprescindible saber cómo se han gastado y explicar a la sociedad los resultados alcanzados. Una evaluación, siempre que se haya llevado a cabo de forma correcta, genera información válida y rigurosa sobre la intervención pública en cuestión, que debe ser puesta a disposición de la ciudadanía para que ésta sepa en qué se ha gastado su dinero, cómo y qué resultados e impactos esperados y no esperados se han alcanzado con ese gasto. De esta forma, las evaluaciones constituyen ejercicios de transparencia que legitiman a las entidades que consumen fondos públicos, y sus productos, como el informe final, deben ser difundidos.

Además, como señala Alonso (2012), en el caso de la cooperación internacional para el desarrollo, la evaluación alcanza especial relevancia por las siguientes razones:

– La ayuda es una *política carente de mecanismos solventes de identificación y corrección del error*. Así, el autor sostiene que en el ámbito mercantil, el mercado identifica y penaliza los comportamientos erróneos. En el caso de las políticas públicas, si la ciudadanía está insatisfecha, tiene mecanismos de reclamación (huelgas, manifestaciones, boicots, etc.) que pueden generar algunas rectificaciones, mientras que en el caso de la ayuda internacional, las personas beneficiarias carecen de voz para hacer llegar sus quejas a quienes gestionan la ayuda.

– *La ayuda es un ejercicio de inversión (no sólo económico), que se ejecuta fuera de las fronteras nacionales y, en ocasiones, en entornos de difícil escrutinio*. En este caso, el contribuyente de los países desarrollados- que ha financiado la ayuda- no está en condiciones de conocer el empleo que se ha realizado de sus recursos.

– Se puede añadir una tercera razón relacionada con la crisis económica y financiera iniciada en el año 2008, cuyos efectos han consistido en la reducción de los presupuestos públicos, afectando especialmente a la política social, como medida para reducir el déficit. En este contexto, algunos segmentos de la población y esferas políticas han devaluado y cuestionado la cooperación, sobre todo la descentralizada, considerando que la solidaridad debe ser entendida en clave de política “doméstica”, y no como acción exterior.

De esta manera, sin duda, la evaluación de la cooperación como mecanismo de rendición de cuentas y transparencia adquiere un papel protagonista. Ahora bien, la rendición de cuentas no se puede limitar al ente financiador. Esta rendición de cuentas debe extenderse al tercer sector y al conjunto de la sociedad, y para ello deben utilizarse todos los medios disponibles.

Sobre este aspecto de nuevo se observan dos posiciones. Algunas ONGD difunden los informes de evaluación con las conclusiones y lecciones aprendidas a través de diferentes medios, entre los que tiene un papel relevante la página web y las redes sociales, mientras que otras apenas utilizan estos medios para la difusión del citado informe. Es cierto que, a partir de este hecho, no se puede deducir que no se difunda el informe por otros medios. No obstante, sí se puede afirmar que se están desaprovechando las posibilidades que dan las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

En todo caso, hay que señalar que aunque es relevante realizar un número elevado de evaluaciones y difundirlas adecuadamente, el

verdadero reto al que se enfrentan los agentes de la cooperación en general, es el de **mejorar las metodologías de diagnóstico** que suponen diseñar proyectos más acordes con la realidad que se quiere cambiar e **incorporar la evaluación y sus resultados** en los procesos de formación de las intervenciones que se están llevando a cabo, así como en las futuras, porque tal como expone Monterde (2014) existe un significativo consenso entre los diferentes actores del sector alrededor de la idea de que el número de evaluaciones ha crecido de forma casi exponencial en los últimos años, pero no existen evidencias que demuestren que éstas han contribuido a mejorar la calidad de la Ayuda al Desarrollo.

Por ello a continuación se exponen, a partir de nuestra experiencia de trabajo en el campo de la planificación estratégica, los sistemas de información territorial y la evaluación de proyectos de cooperación financiados por instituciones internacionales, nacionales y andaluzas, así como de una revisión bibliográfica, algunas propuestas que creemos que podrían mejorar la calidad de la ayuda organizadas en torno a las dos cuestiones señaladas.

1. Los SIT (Sistemas de Información territorial) como herramientas de mejora de los diagnósticos y de difusión de la evaluación

Como ya se ha indicado, la gravedad y extensión de las necesidades a resolver por los proyectos de cooperación hace que se destinen todos los recursos posibles a resolver los problemas, no considerando prioritaria la inversión en sistemas de información y de evaluación. En este sentido, aunque han existido mejoras, aun no se cuenta con buenos indicadores sobre el territorio para la línea de base, ya que existe un déficit en la estandarización y homogenización de los sistemas de indicadores (diferentes unidades de medida, se encuentran dispersos, a diferente escala, etc.).

Este hecho repercute negativamente en la evaluabilidad de los proyectos, especialmente

si se trata de evaluaciones estratégicas en las que es necesario contar con datos agregados. Hay que señalar que este tipo de evaluaciones tienen poco peso en el ámbito de la cooperación, a pesar de su importancia, porque sus aprendizajes son de carácter global y susceptibles de ser transferidos a contextos y políticas más generales.

Se sugiere, por tanto, incidir en la mejora de las metodologías usadas para la realización de los diagnósticos y en el tratamiento homogéneo de la información, siendo más exigentes con las mismas. Y en esta línea, creemos que los SIT, apoyados en herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica, pueden contribuir considerablemente.

Estamos convencidas de que estas herramientas mejoran la calidad de las intervenciones de la cooperación para el desarrollo porque ofrecen una imagen integral del territorio en el que se quiere actuar a partir de la superposición de diferentes capas o coberturas de información (asentamientos de población, carreteras, red hidrográfica, centros educativos, usos del suelo, elementos de interés turístico, etc.) y permiten obtener conclusiones de las variables consideradas (asentamientos de población cercanos a las carreteras o a determinados accidentes naturales, áreas óptimas para localización de centros educativos, etc.).

Llegados a este punto consideramos importante aclarar el concepto de SIT y en qué se diferencia de un SIG. Autores como Albuquerque, F. y Dini, M. (2008) definen un SIT como el conjunto de datos, software, hardware, recursos humanos y metodologías de trabajo orientadas a la gestión de un territorio y al apoyo en la toma de decisiones en relación al mismo. Por su parte, un SIG puede definirse utilizando algunos conceptos similares: sistema de hardware, software y procedimientos diseñados para facilitar la obtención, gestión, manipulación, análisis, modelación y salida de datos espacialmente referenciados⁴, pero su alcance es más limitado. De hecho, nosotras reservamos el concepto SIG para referirnos a

la herramienta informática que permite gestionar y analizar la información geográfica y los datos vinculados.

En la figura siguiente se ilustra el funcionamiento de un SIG.

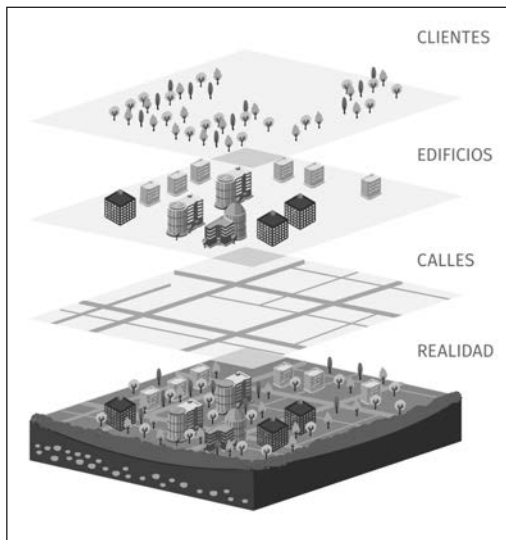


Figura 1. Capas de información de un SIG.

Fuente: *Sistema de Información Territorial para la Gobernanza Regional. Instituto de Políticas Públicas. Universidad Católica del Norte de Chile. Año 2016.*

Los SIG almacenan la información en bases de datos espaciales o “geodatabases” en las que se recopila información tanto de carácter puramente geográfico (capas de información compuestas de líneas, puntos, redes de puntos, polígonos, imágenes, etc. convenientemente “georeferenciadas”, es decir, referidas a un sistema de proyección de coordenadas y a un datum determinado, como información alfanumérica, como cadenas de texto y valores numéricos. Los datos alfanuméricos pueden relacionarse con los datos geográficos, permitiendo realizar consultas complejas, basadas tanto en las características de los datos alfanuméricos como en los datos geográficos.

Por su parte, un SIT es “un proyecto global compartido entre los principales actores del territorio, que incluye, además del SIG como recurso tecnológico, un modelo de estructura de datos, criterios metodológicos y un conjunto de variables que impactan en la competitividad de un territorio” (Jiménez E. y Vélez S., 2014). Este SIT se materializa en una plataforma que tiene la virtud de permitir el uso compartido de la información.

Muchos proyectos o programas de cooperación tienen un enfoque de Desarrollo Económico Local (DEL). Este enfoque toma como unidad de actuación el territorio y no a una comunidad, entidad, empresa o sector aislado (Albuquerque, 2008).

En el territorio existe un conjunto de recursos ambientales, humanos, institucionales, económicos y culturales que inciden en el desarrollo de una intervención y que hay que identificar. Un SIT es la herramienta idónea porque además permite compartir la información.

La potencialidad de un SIT reside en su capacidad para dar respuestas a preguntas como:

Localización: ¿Dónde se localizan las familias más vulnerables? ¿Dónde están ubicadas las actuaciones de un determinado proyecto?

Condición: ¿Dónde se localizan las familias con mayor número de miembros? ¿Qué porcentaje del territorio está afectado por niveles altos o muy altos de riesgo de desastres naturales?

Tendencia: ¿Cómo han evolucionado los asentamientos de población indígena en las selvas peruanas en los últimos 50 años? ¿Han cambiado los usos del suelo? ¿Se está deforestando la superficie?

Escenarios: ¿Cuáles serían los municipios que se verían afectados por una erupción volcánica? ¿Cuáles serían las mejores vías de evacuación?

Sin duda, a partir de estas respuestas sobre el territorio en el que se quiere actuar se pueden conocer las variables más determinantes y cómo se relacionan entre sí.

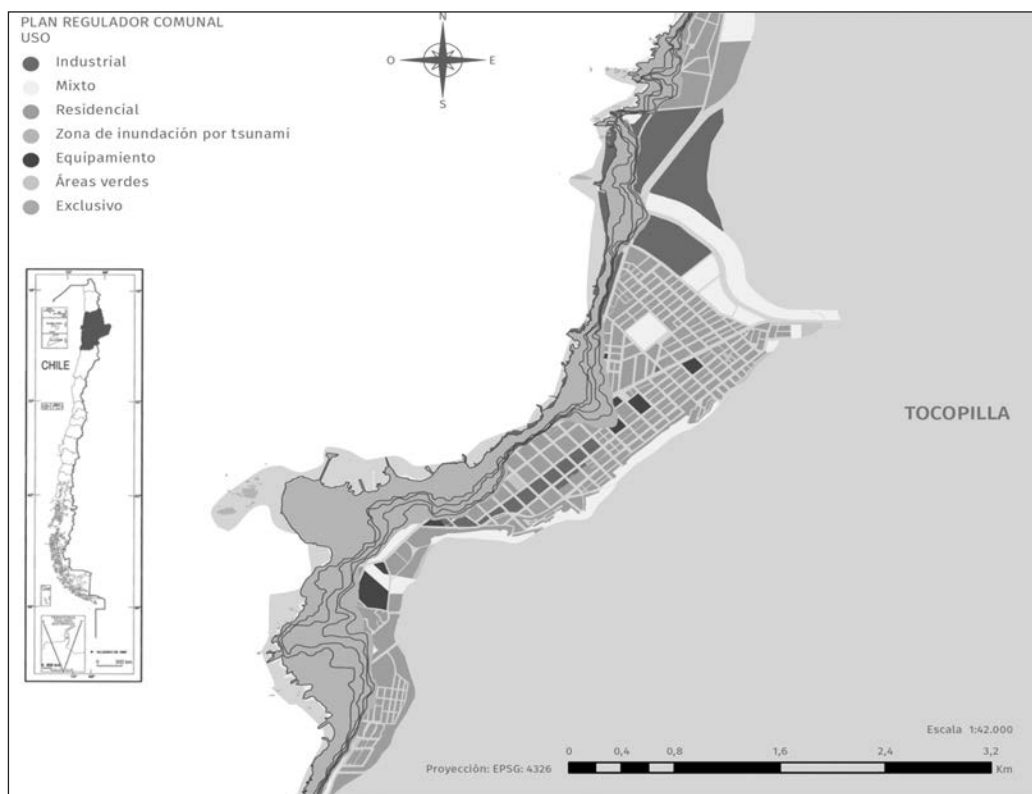
De esta manera, un SIT apoyado en un SIG puede cumplir las siguientes funciones para la **formulación y evaluación** de un proyecto (Vélez S. y Jiménez E., 2011)

- Capturar y almacenar datos que se transforman en información que puede generar conocimiento.
- Consultar y analizar los datos almacenados para realizar un seguimiento de las

principales variables que pueden influir en el éxito de los proyectos.

- Visualizar la información mediante informes, gráficos y mapas, siendo éstos últimos la forma más eficaz de comunicar la información geográfica.
- Difundir resultados de las acciones emprendidas.
- Mostrar las principales conclusiones de las evaluaciones.

Los mapas, uno de los productos de un SIT, pero no los únicos, tienen alta capacidad co-



Mapa 1. Plan regulador de Tocopilla y áreas de inundación por riesgo de Tsunami. Región de Antofagasta, Chile.

Fuente: *Sistema de Información Territorial para la Gobernanza Regional. Instituto de Políticas Públicas. Universidad Católica del Norte de Chile. Año 2016.*

municativa y analítica, y pueden ayudar en las negociaciones con los donantes, autoridades y equipos de trabajo, mejorándose así los resultados alcanzados y la calidad de las acciones de cooperación. A continuación se muestra un ejemplo de ello.

En el siguiente mapa es posible visualizar la situación de la ciudad de Tocopilla en la Región de Antofagasta en Chile ante los desastres naturales y ver cómo algunas zonas declaradas de uso residencial en la planificación urbana de la ciudad se encuentran bajo zonas de riesgo de inundación por tsunamis. Esta información, junto con otras variables relacionadas con el planeamiento urbanístico, puede servir en el proceso de toma de decisiones para optimizar la ordenación territorial ante algún evento de estas características, así como poner en marcha medidas de concienciación dirigidas a la población sobre los impactos de este tipo de desastres naturales en sus ciudades.

Ahora bien, para que estas funciones puedan conseguirse, es necesario contar con la información necesaria, fiable, sistematizada y actualizada. Es cierto que en muchos de los territorios en los que actúa la cooperación hay un déficit de información (está desactualizada, o sujeta a secreto estadístico o simplemente no es compartida, o no se encuentra a la escala adecuada ni georreferenciada).

De ahí la importancia de una adecuada planificación del tipo de información que hay que recabar para la línea de base y aprovechar la profusión de dispositivos móviles con capacidad de almacenamiento de información georreferenciada, la generalización del uso cotidiano de herramientas básicas de consulta sustentadas en tecnologías SIG, así como del software libre de herramientas SIG.

Aquellos proyectos con enfoque territorial que se doten de este tipo de herramientas pueden obtener grandes beneficios. Igual que una empresa que cuente con un eficaz sistema de información puede asignar mejor sus recursos, tomar las decisiones de una forma

más acertada y ágil y adaptarse mejor y de una forma más innovadora al entorno, un proyecto que cuente con un SIT eficaz será capaz de reconocer mejor los problemas y oportunidades de su ámbito de actuación, planificar su devenir y avanzar hacia él con más probabilidad de éxito.

2. La comunicación e incorporación de los resultados de las evaluaciones

Tal como se ha señalado, y coincidiendo con otros autores (Rodríguez, C Monterde, R, 2014), la evaluación en cooperación se enfrenta a varios retos, entre los que destacan una adecuada difusión y socialización de los productos de evaluación, así como la incorporación de las lecciones aprendidas en los proyectos de cooperación.

Es fundamental que los resultados lleguen a todos los actores involucrados en los procesos de evaluación puesto que si los diferentes productos claves de una evaluación (informe final y resumen ejecutivo) no se socializan adecuadamente, la incidencia de la evaluación en la intervención y en la propia institución que la ha promovido será escasa. Es decir, su utilidad será limitada, dificultando la generación de conocimiento, el aprendizaje y la mejora continua.

La difusión de la evaluación y sus resultados, el intercambio de impresiones y retroalimentación son cuestiones a las que hay que prestar especial atención. Por ello, en los términos de referencia (TdR) de una evaluación habrá que plantear una estrategia de comunicación de los resultados, teniendo en cuenta que los actores de una intervención de desarrollo son muy diversos (decisiones, técnicos, gestores, colaboradores y población beneficiaria) y por tanto requieren productos, contenidos, canales y lenguajes diferenciados. Ahora bien, esta atención específica a estos colectivos no significa filtrar la información ni privar de una presentación global de la evaluación.

Los mapas, debido a su alto poder comunicativo, pueden ser de gran ayuda en la difusión y socialización de los productos y resultados alcanzados de la evaluación.

Así mismo, la presencia de las TIC en las esferas social, económica e institucional es muy relevante, y ofrecen enormes posibilidades para facilitar e impulsar la socialización de los productos de evaluación.

En nuestra opinión, la obligatoriedad, acompañada de la posibilidad de financiación de los procesos de evaluación y de materiales con orientaciones sobre la evaluación es positiva. Sin duda, en el sector de la cooperación las prácticas evaluativas están mucho más consolidadas que en otros ámbitos de las políticas públicas. Ahora bien, las evaluaciones no deben centrarse exclusivamente en el control y la rendición de cuentas hacia “arriba” y tampoco pueden suponer penalizaciones a las entidades promotoras en el caso de que arrojen resultados negativos.

Una evaluación debe dar respuesta a preguntas claves en función de su utilidad para los diferentes actores involucrados. Así mismo, es necesario arbitrar medidas para que las recomendaciones propuestas sean incorporadas y hacer una supervisión y seguimiento sobre la aplicación de dichas recomendaciones.

Es decir, la evaluación debe plantear un Plan de Mejora de la intervención en curso o de futuras intervenciones, en el caso de que haya finalizado el proyecto de cooperación. En definitiva, debe potenciarse su uso para la mejora y el aprendizaje en las instituciones.

Notas

¹ Según la AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración), la evaluación “*puede considerarse como el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una*

intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía”. “Fundamentos de evaluación de políticas públicas, 2010.

² Valoración de la Coordinadora de ONG-España para el Desarrollo del Borrador 2.0 del IV Plan Director de la Cooperación española 2013- 2016.

³ Según la orden de 20 de febrero de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las ONGD que realicen intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo de la AACID, un Programa de cooperación presenta como características diferenciales respecto a un proyecto de cooperación su plazo de ejecución, puesto que un programa no puede tener un plazo inferior a 36 meses ni superior a 48 meses, y sólo puede ser promovido por una ONGD calificada, en virtud de lo previsto en la Orden de la Consejería de la Presidencia de 17 de septiembre de 2010.

⁴ Definición propuesta por el NCGIA (National Center for Geographic Information and Analysis) de EE.UU., 1990.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización”. Revista de la CEPAL, 82. Abril de 2004.
- Albuquerque, F. y Dini, M. (2008). Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo). MIF-FOMIN.
- Albuquerque, F.; Costamagna, P., y Ferraro, C. (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. UNSAM EDITA, de Universidad Nacional de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Albuquerque, Francisco (2004). El Enfoque del Desarrollo Económico Local. En Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, 84 pp.
- Albuquerque, Francisco (2007), “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”. En Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social, Universidad de Málaga. Año 1. pp. 39-61.
- Alonso, J.A. (2004). “El desarrollo como proceso abierto al aprendizaje”. The European Journal of Development Research, Vol. 16, N°4, pág. 845-867.
- Alonso, J.A. (2012), “La evaluación en la cooperación internacional al desarrollo. Presupuesto y

- Gasto Público 68/2012"; Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Pp.239-255
- Coordinadora Española de ONGD, CONGDE (2003). Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado Español en el período 1999-2002. Madrid. España.
- Del Bosque, I.; Fernández, C.; Martín-Forero, L., y Pérez, E. (2012). "Los Sistemas de Información Geográfica y la investigación en Ciencias Humanas y Sociales". Apuntes de Ciencias Instrumentales y Técnicas de Investigación. 3. CEDEL-CSIC.
- DGPOLDE-MAEC. (2007). Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar.
- ETEA (2001). Desarrollando la cooperación (I). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- ETEA (2003). Desarrollando la cooperación (II). Evaluación, seguimiento y difusión de proyectos de cooperación internacional al desarrollo. Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba.
- GERTLER, P., MARTÍNEZ, S., PREMAND, P., RAWLINGS, L., VERMEERSCH, C. (2011), Impact evaluation in practice, Ed. World Bank, Washington, http://soterrespirces-wprndbamlprg/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1295455628620/Impact_Evaluation_in_practice.pdf, acceso 23 de Julio de 2013.
- Gudiño, F. (1999). "El Sistema de Evaluación y Cooperación Española frente al reto de su consolidación". En Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 4, páginas 31-49. Madrid. España.
- Hidalgo, S. Y Espada, F. (2004). "Hacia una nueva Cooperación Española". En Informe nº 2 de FRIDE y DARA. Madrid. España.
- <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>. Acceso 30 de julio de 2013.
- Hummelbrunner, R. (2010). "Beyond logframe: critique, variations and alternatives". En FUJITA, N.(2010). Beyond logframe; using systems concepts in evaluations. Issues and prospects of evaluations for international development – Series IV. Foundation for Advances Studies on International Development. Tokio.
- Larrú, J.M. (2002). "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONDG y sus consecuencias". En Revista de Fomento Social 57 (228), 683-710.
- Larrú, J.M. (2005). "La Declaración de París 2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD". En Revista de Fomento Social vol. 60 nº 238, pág. 243-281. Córdoba. España.
- Monterde, R. (2014) "Calidad y utilidad de las evaluaciones en la Cooperación al Desarrollo en España. Propuesta para profundizar en la construcción de cultura de evaluación", Documentos de Trabajo del CECOD 24.
- OCDE (2008), Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra 2005-2008.
- Patton, M. Q. (1997) Utilization-Focused Evaluation. Ed. Sage.
- Rodríguez C, y Monterde, R. (2014). "El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la cooperación Española". Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas, nº 3, pág. 221-258. UNED.
- Rodríguez, J.; Rivas, G., y Seemann, A. (2014). Plataforma integrada de manejo de la información para mejorar las políticas públicas: El caso de las políticas de desarrollo productivo en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Saunders, M. (2012). "The use and usability of evaluation outputs: A social practice approach". Evaluation 2012 18: 421.
- Vázquez, MJ, Torres, M., Caldentey, P. (2014). Límites del marco lógico y deficiencias de la evaluación tradicional de la cooperación al desarrollo para medir el impacto. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Universidad Loyola Andalucía.
- Vélez, S. y Jiménez, E. (2011). Guía metodológica para el diseño e implementación de Sistemas de Información Territorial para iniciativas de Desarrollo Económico Local. Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo). G70.215.L29 V45 2011.
- Vélez, S. y Jiménez, E. (2013). Estudio sobre el uso de las herramientas SIG y SIT en las agencias de desarrollo y otras organizaciones de apoyo al desarrollo territorial. Programa ConectaDEL. Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. *Aprende para mejorar*, 2007",

El rol de la evaluación en una organización basada en el conocimiento: la experiencia de Oxfam

SAMIA KHAYO

Responsable de Seguimiento, Evaluación y Aprendizaje en Oxfam Intermon

Resumen

El presente artículo aborda la importancia de la práctica evaluativa en las organizaciones, en concreto en una organización de cooperación al desarrollo como es Oxfam. En consecuencia, expone los propósitos respecto a la realización de evaluaciones de calidad, los elementos y factores que van a determinar la capacidad de evaluación, los esfuerzos para llevarla a cabo desde la organización y los desafíos a los que ésta se enfrenta. Asimismo, se expone la importancia del fomento de la cultura de aprendizaje, sobre todo en un contexto de proceso de cambio organizacional y en relación con el rol clave que tiene la capacidad de evaluación en estos procesos.

Palabras clave: Evaluación de programa, aprendizaje organizacional, capacidad de evaluación, evaluación del desarrollo, ONG.

Abstract

This article addresses the importance of evaluative practice in organizations, specifically in a development cooperation organization such as Oxfam. Consequently, it sets forth the purposes for conducting quality evaluations, the elements and factors that will determine the evaluation capacity of an organization, the efforts to implement it as an organization and the challenges it faces. Likewise, the importance of promoting the learning culture is exposed, especially in a context of processes of organizational change and in relation to the key role the evaluation capacity plays in these processes.

Key words: Program evaluation, organizational learning, evaluation capacity, development evaluation, NGO.

La necesidad de un buen sistema de evaluación en una organización como Oxfam Intermón tiene mucho que ver con las principales dimensiones en las que se incide desde la práctica evaluativa: la rendición de cuentas, el aprendizaje, la generación del conocimiento y el aumento de la eficacia. Asimismo, está relacionada con la importancia específica de la evaluación en las organizaciones no gubernamentales que operan en el sector de la cooperación al desarrollo, ONGD, como veremos a continuación.

Oxfam Intermón es una ONGD cuyo objetivo se centra en combatir las desigualdades económicas y sociales que perpetúan la pobreza. Desde 1997, Oxfam Intermón forma parte de Oxfam Internacional, una confederación compuesta por 20 organizaciones no gubernamentales e independientes que trabajan junto con organizaciones socias y aliadas de diferentes países por un mundo justo y sin pobreza. Oxfam está comprometida con un enfoque basado en los derechos humanos y trabaja en un amplio abanico de temas del ámbito humanitario y del desarrollo a nivel nacional, regional e internacional con el objetivo de transformar las relaciones desiguales de género y de poder.

Como organizaciones que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo, la necesidad de una información fidedigna y fiable acerca de las intervenciones que llevamos a cabo, para conocer si están contribuyendo a hacer una diferencia significativa, aprender y mejorar en su caso, es fundamental. De igual modo, esa información es de suma importancia a la hora de la rendición de cuentas hacia nuestros donantes y colaboradores. Partiendo de estas dos consideraciones, se puede entender el papel clave que juega la evaluación en nuestras organizaciones, ya que la capacidad y la cultura de evaluación que desarrollemos se relaciona directamente con la capacidad global para ofrecer programas y proyectos de calidad, capaces de lograr cambios y cuya efectividad se pueda contrastar de manera transparente.

En este sentido, Labin et al. (2012) demuestran cómo la capacidad de evaluación contri-

buye a la mejora del aprendizaje, la adaptación y la sostenibilidad de las organizaciones. Desde una organización basada en el conocimiento como Oxfam, esto significa ser capaces de indagar diariamente sobre nuestro progreso, así como sobre el valor de las intervenciones que estamos llevando a cabo, y utilizar el aprendizaje que se extrae de ello para adaptarnos y mejorar.

De este modo, nuestra política de evaluación, cuyo propósito es impulsar una práctica de evaluación sólida e innovadora, pretende dar respuesta a las preguntas de para qué necesitamos la evaluación en Oxfam y a qué está contribuyendo.

En concordancia con ello, dado que somos una organización con un enfoque basado en derechos, la rendición de cuentas y la transparencia son de gran importancia y vienen determinadas por la evaluación: implican conocer y regular la calidad de nuestro trabajo, aprender de los resultados y compartirlos con los principales actores implicados, así como gestionar los conocimientos que vamos adquiriendo y convertirlos en aprendizajes que aplicaremos a nuestro trabajo futuro. Así, la evaluación sirve como instrumento para rendir cuentas e incentivo para el aprendizaje, lo que implica también la rendición de cuentas del aprendizaje realizado (Feinstein, 2006; Guijt, 2010). Al mismo tiempo, la rendición de cuentas requiere que desde Oxfam contribuyamos al desarrollo de las capacidades de nuestras organizaciones socias para que así, sean ellas mismas las que desarrollen prácticas de evaluación más eficaces, de acuerdo con los principios del enfoque de empoderamiento en la evaluación (Fetterman y Wandersman, 2007).

Con ello, por un lado, la evaluación en nuestra organización debe contribuir a los objetivos de mejora de la calidad e impacto de lo que hacemos; al incremento de la capacidad de rendición de cuentas, la transparencia y el aprendizaje mutuo; a la utilización de procesos y resultados alcanzados, para influenciar en las de otros actores del ámbito del desarrollo,

como por ejemplo gobiernos, entidades del sector privado, ONG y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con la teoría de Kirkhart, K. (2002) que considera como fuentes de influencia el proceso de evaluación y sus resultados; y por último, al refuerzo de nuestra credibilidad como organización del ámbito del desarrollo.

Por otro lado, también contribuirá a los propósitos específicos acerca del aprendizaje organizacional y la generación de conocimientos, factores clave en la mejora y en la calidad de nuestras intervenciones.

En segundo lugar, las evaluaciones van a ser la base de la evidencia para la elaboración y la revisión de marcos conceptuales, teorías de cambio y estrategias de programas. Van a contribuir a construir un cuerpo de conocimientos que sirva para incrementar la eficacia de nuestros esfuerzos colectivos. Así, nos proporcionan información y capacidad de mejora acerca de las temáticas y metodologías. Tal y como lo define Weiss (1998) las evaluaciones nos ayudan a adquirir conocimiento sobre aquello que funciona para provocar el cambio social, lo cual nos presenta la oportunidad de validar nuestras teorías de programa y mejorarlas.

Finalmente, en tercer lugar, es un elemento clave respecto a la reputación y liderazgo de pensamiento. Como organización centrada en el conocimiento, debemos demostrar valor, es decir, probar el valor de nuestro trabajo e influir desde las evidencias en otros actores del ámbito del desarrollo, ya que ello contribuye a aumentar nuestra legitimidad y credibilidad.

Desde Oxfam, hemos llevado a cabo esfuerzos continuos para desarrollar los fundamentos para crear una capacidad de evaluación que contribuya a la consecución de los propósitos mencionados anteriormente. Podemos englobar nuestras actuaciones en este sentido en torno a cinco ejes principales: la elaboración de una política de evaluación, el desarrollo de un conjunto de estándares, guías y herramientas para la implementación de esa polí-

tica, la asignación de recursos para la implementación de las evaluaciones conforme a lo establecido en la política –independientemente de la disponibilidad de los recursos de los donantes–, el aseguramiento de la calidad de las evaluaciones a través de apoyo técnico, desarrollo de herramientas y guías y, por último, asegurar que las evaluaciones realizadas responden a las preguntas clave y corresponden a una agenda de aprendizaje organizacional, para fomentar así el uso de las evaluaciones. Todo estos ejes son importantes para sostener la capacidad de evaluación (Preskill y Boyle, 2008), pero para fomentarla son necesarios otros factores.

Así, la literatura sobre el desarrollo de la capacidad de evaluación ha identificado dos tipos de factores clave: los individuales (el conocimiento, la motivación, las competencias) y los organizacionales (el liderazgo organizacional, la cultura de aprendizaje y los recursos dedicados a la evaluación). Señalar en este punto que el estudio de Taylor-Ritzler et al. (2013) demostró que los esfuerzos para conseguir el desarrollo de la capacidad de evaluación, se han enfocado tradicionalmente en los factores individuales, principalmente en la motivación y las competencias. Así, sugieren que ahora se debe cambiar el foco en los factores y se deben enfatizar los organizacionales. En este sentido, Preskill y Boyle (2008) señalan que hay que destacar la importancia de entender la capacidad de aprendizaje organizacional.

Proponen que *“la medida en que el liderazgo de la organización valore el aprendizaje y la evaluación, cree una cultura de investigación, tenga los sistemas y estructuras necesarios para participar en la práctica de evaluación y proporcione canales de comunicación y oportunidades para acceder y difundir información de evaluación, afectará significativamente no sólo si y cómo la gente aprende acerca de la evaluación, sino también en qué medida la práctica de la evaluación se mantiene”*.

Por último, señalar que actualmente se están produciendo en la mayoría de las organiza-

ciones, y en el caso de Oxfam también, procesos de cambio organizacional para adaptarse al contexto fluido y cambiante en que nos encontramos. Cobran importancia las redes, la comunicación, la fluidez y flexibilidad organizacional. Todo este proceso requiere capacidad de adaptación al cambio y aprendizaje sobre los nuevos procesos y maneras de trabajar. De ese modo, la capacidad de desarrollar una cultura de aprendizaje continuo se torna fundamental y el rol de la evaluación va a ser clave también, por su relación con la generación de nuevos conocimientos y la capacidad de aprendizaje.

Todo lo hasta aquí expuesto viene haciendo referencia a la importancia de la evaluación en Oxfam, sus factores determinantes y, al papel clave que tiene el desarrollo de una cultura de aprendizaje en este sentido. Ahora pues, vamos a referirnos, desde la experiencia de la implementación en la práctica de la evaluación en nuestra organización, a los esfuerzos que ha llevado a cabo Oxfam, como parte de su proceso de cambio, con el propósito de fomentar una cultura de aprendizaje que propicie la práctica de evaluación.

En este sentido, cabe señalar que, en consonancia con el hecho de que Oxfam ha priorizado el fomento de una cultura de aprendizaje y la inversión en la práctica de seguimiento y evaluación, el plan estratégico de Oxfam se ha fijado como objetivo interno que Oxfam se convierta en una organización capaz de aprender, que facilite y utilice la innovación y las lecciones aprendidas para incrementar la calidad y el impacto de nuestro trabajo y el de nuestras organizaciones socias, y que rinda cuentas sobre sus logros y fracasos. Así, estamos, entre otras, llevando a cabo las siguientes acciones para contribuir a ello:

- Definición de una estrategia centrada en el aprendizaje, de acuerdo con nuestros objetivos estratégicos.
- Creación de redes del personal de Oxfam (Centros de Conocimiento) para compartir

las lecciones aprendidas y buenas prácticas, y creación de una cultura de reflexión basada en los conocimientos adquiridos a través de nuestra experiencia en programas sobre el terreno.

- Inversión en sistemas y procesos que permitan a las personas colaborar, compartir conocimiento y aprender juntas.
- Capacitación a los diferentes equipos para diseñar, poner en marcha y evaluar programas que reflejen los objetivos estratégicos y contribuyan a ellos.
- Incentivación de una cultura de aprendizaje basada en evidencias dentro de Oxfam y en apoyo a nuestras organizaciones socias mediante una aplicación sistemática del seguimiento, la evaluación y el aprendizaje, así como de evaluaciones transparentes y de alta calidad y rigurosas investigaciones.

Por otro lado, para fomentar el uso de las evaluaciones, nuestra política de evaluación obliga la realización sistemática de una respuesta a la evaluación, definiendo las acciones concretas, los roles y las responsabilidades que abordan las recomendaciones recogidas en la evaluación. De igual modo, la publicación de las evaluaciones es otro aspecto de obligado cumplimiento. La política de evaluación obliga a la publicación, no sólo del informe de evaluación sino también de la respuesta a la misma, lo cual asegura un seguimiento más sistemático de la realización de la respuesta a la evaluación. Aún así, una deficiencia en la gestión de la información y del conocimiento limitaría considerablemente el uso de las evaluaciones y el intercambio del conocimiento entre programas y países.

Aquí es importante hablar de los Centros de Conocimiento que estamos desarrollando, focalizando en las áreas temáticas que contribuyen a los objetivos del plan estratégico, los cuales garantizan un enfoque de aprendizaje y gestión del conocimiento que hace visible y aprovecha

el conocimiento que existe en nuestra gente y socios en los países donde Oxfam trabaja. Este conocimiento diverso y profundo es altamente valorado por los donantes, aliados y otros actores externos. Así, los centros de conocimiento son un mecanismo importante que Oxfam tiene para mejorar la calidad del programa, de manera coordinada en relación con temas estratégicos clave. En estos centros, el trabajo en el conocimiento y la información nos permiten tomar mejores decisiones y opciones. En una organización tan compleja como Oxfam, esa información y conocimiento no siempre es fácilmente accesible. Uno de los papeles de los Centros de Conocimiento es dar a conocer esa información y este conocimiento y hacerlo visible y accesible, ya sea proveniente de personal basado en equipos de países, desde análisis de evaluaciones e investigaciones, dentro y fuera de Oxfam, o sobre temas estratégicos.

Finalmente, respecto a los recursos destinados a la evaluación, señalar que como parte de su compromiso con la evaluación, se tiene el objetivo de destinar, para el final del periodo del Plan Estratégico de Oxfam 2013-2019, un mínimo de un 5% del presupuesto de los programas al seguimiento, la evaluación y el aprendizaje. Asimismo, Oxfam asignará un porcentaje determinado de sus fondos exclusivamente a las tareas de evaluación.

A todo ello cabe añadir algunas consideraciones más. En Oxfam somos conscientes de que las evaluaciones se desarrollan en contextos muy diversos en los que los conocimientos y valores dependen del contexto cultural, social y temporal y están ligados a las relaciones de poder. Por ello, intentamos afrontar esta complejidad desde nuestro deseo de innovar, experimentar y adaptar.

Asimismo, reconocemos que existen muchos y diversos métodos de evaluación y que el método más apropiado para una situación determinada dependerá del contexto de la intervención, de los objetivos de la evaluación y de los recursos disponibles. Así, dejamos un margen amplio en cuanto a métodos y enfo-

ques se refiere. Además, desde Oxfam reconocemos nuestra responsabilidad a la hora de promover procesos de aprendizaje mutuo y el desarrollo de capacidades entre nosotros y las organizaciones socias sobre enfoques de evaluación eficaces y empoderadores. Así por ejemplo, uno de los estándares de la calidad de evaluación específico para Oxfam examina el grado de participación de las organizaciones socias y las personas con las que trabajamos en el proceso evaluativo.

Al mismo tiempo, uno de los requerimientos de nuestro sistemas de seguimiento y evaluación de programas establece la necesidad de formar comités de seguimiento y evaluación compuestos por las organizaciones socias, los miembros del equipo del programa y representantes de las personas con las que trabajamos. Estos comités ofrecen el espacio para la construcción y la implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación de manera conjunto. Son el espacio donde se toman las decisiones, entre otras cosas, sobre los procesos de evaluación.

A continuación se presenta un ejemplo que muestra cómo en Oxfam hemos tenido que, mediante la creatividad y la innovación, abordar una evaluación adaptando de forma pragmática los métodos evaluativos disponibles al contexto y a las necesidades requeridas por el proyecto, partiendo de los recursos limitados disponibles sin dejar de lado la atención a los estándares de rigor y calidad. Es una evaluación que refleja los principios de participación, aprendizaje, empoderamiento y orientación al uso, así como la complejidad de los procesos de cambio que abordamos desde la evaluación en nuestra organización.

Se trata de una experiencia de Oxfam Interión en un programa regional de derechos de las mujeres. Fue la evaluación final de un programa de empoderamiento de mujeres en América Latina. Nos enfrentamos a unos retos evaluativos relacionados con la necesidad de poder dar seguimiento y evaluar procesos de cambio complejos, como los procesos de em-

poderamiento individual y colectivo de las mujeres, en los cuales las relaciones de causa/efecto no son tan evidentes, donde los caminos para alcanzar los objetivos no son lineales y predecibles. Consideramos también la complejidad del programa, con una estructura regional y su aspiración de contribuir a cambios a diferentes niveles (local, nacional, regional) y al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres a través del intercambio y del trabajo en red. Por todo ello, decidimos que los procesos evaluativos priorizaran metodologías de análisis como parte de un sistema en donde intervienen diferentes actoras/es y factores, y que buscan captar la complejidad de las realidades sociales donde las mujeres interactúan.

Previamente a esta evaluación, el programa tuvo una evaluación intermedia en la que se aplicó un enfoque de evaluación innovador desde un enfoque feminista postcolonial, partiendo del conocimiento situado. Así, por ejemplo, partiendo de técnicas comunes de recolección de datos, estas se adaptaron para reconocer a las organizaciones y personas participantes como actoras políticas del proceso y no meras informantes o participantes pasivas. En consonancia con ello, y con el propósito de asegurar la utilidad del proceso y los resultados de la evaluación, el diseño de la evaluación final fue decidido de manera participativa por las organizaciones integrantes del programa. De tal modo que el comité regional¹ del programa con la facilitación y el apoyo técnico desde la sede central, decidió el tipo, propósito, alcance, actores involucrados, usos y instrumentos de recolección de información para la evaluación.

En la focalización de la evaluación, se priorizó identificar los cambios y transformaciones que se produjeron en las vidas de las mujeres, y los instrumentos para recoger información fueron talleres participativos adaptando la metodología del Cambio Más Significativo (CMS)² con mujeres que representaban la diversidad étnico/racial, de opción sexual, clase /o condición social, cultural y etaria de las participantes en el programa. Además de un cuestionario

online dirigido a las organizaciones, usándose también fuentes documentales.

La metodología del CMS ayudó a identificar los cambios importantes que han experimentado las mujeres según su propia percepción. A través de ella, se ha permitido acceder a historias que merecen ser conocidas, ya que expresan cambios que se han dado en las personas y sus organizaciones y que trascienden en sus resultados a los indicadores originales del proyecto, pues expresan cómo las mujeres se han apropiado del proyecto y lo han incorporado a sus vidas. A partir de las historias de CMS identificadas por las propias mujeres, se solicitó a las facilitadoras que hicieran un mapeo de los cambios según las dimensiones de cambio en el empoderamiento³, para visualizar en qué ámbito hubo más cambios y qué aspectos dentro de cada dimensión de cambio fueron los más percibidos⁴. La metodología incluía un ejercicio final de aprendizaje basado en los resultados de los talleres y alrededor de aspectos como la concentración de los cambios, los resultados inesperados o sorprendentes y la lógica del programa. Se deseaba que esta reflexión con actores clave sirviera para recoger más información sobre aspectos específicos de los resultados que ayudarán al aprendizaje alrededor de los resultados conseguidos.

Desde la práctica de la evaluación en una organización como Oxfam, somos conscientes de que nuestra práctica de la evaluación va a estar condicionada por algunos factores específicos y de abordaje complejo aunque necesario. Por un lado, sabemos que estamos trabajando en áreas muy difíciles de medir: los procesos de cambio, básicamente referidos a procesos sociales, en los que estamos comprometidos son desordenados y complejos (Hutchings, 2014). Por otro lado, somos conscientes también, desde nuestro papel de actores de la sociedad civil, del carácter operativo de nuestras intervenciones y de las evaluaciones que realizamos. Así, la evaluación se convierte para nosotros en un medio y no un fin. Todo el desarrollo evaluativo y de investigación al respecto, lo llevamos a cabo directamente desde la práctica. Tanto internamente co-

mo externamente, ya que encargamos evaluaciones y somos evaluadores nosotros mismos a la vez. Por último, los presupuestos más pequeños nos han obligado a ser creativos e innovadores en la forma en que abordamos la evaluación. Todos estos factores, dificultades de medición, carácter eminentemente práctico de nuestras evaluaciones y recursos limitados, nos llevan a estar inmersos de manera continua en un proceso de reflexión para mejorar nuestra práctica evaluativa, indagando en la manera de equilibrar los recursos reales, las especificidades de nuestro trabajo y las limitaciones de tiempo con nuestro deseo de calidad y rigor.

Notas

¹ Integrado por 6 mujeres: 1 representante de las organizaciones socias por cada país; la Responsable del Programa de Oxfam Intermón y 1 representante de las/los Responsables de Programa Nacionales de Oxfam Intermón

² The 'Most Significant Change' (MSC) Technique - A Guide to Its Use by Rick Davies and Jess Dart. En <http://www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf>

³ Poder propio, poder con, poder para tal como se definen en el marco orientador de Oxfam Intermón sobre Liderazgos Transformadores de Mujeres en Latinoamérica - Una estrategia para la Justicia Social y de Género de Intermón Oxfam

⁴ Adaptado de la metodología de "Visualizing Change- A Guide for Coding and Tracking Trends in Story of Change Data" propuesta por Alexandra Pittman, PhD. January, 2015 En: http://www.inwf-resourcecenter.org/Files/ECM001/PUBLICATIONS/1505011130_INWF-A.Pittman%20Visualizing%20Change%20a%20Guide_2015.pdf

Bibliografía

- Feinstein, O. (2012). Use of evaluations and evaluation of their use. *Evaluation*, 8(4), 433-439.
- Fetterman, D. y Wandersman, A. (2007). Empowerment Evaluation: Yesterday, Today, and Tomorrow. *American Journal of Evaluation*, 28(2), 179-198.
- Guijt, I. (2010). Accountability and learning. Exploring the myth of incompatibility between accountability and learning. En J. Ubbels, N.-A. Acquaye-Baddoo, & A. Fowler (eds.), *Capacity development in practice* (págs. 277-292). Londres: Earthscan.
- Hutchings, C. (2014). Balancing accountability and learning: a review of Oxfam GB's global performance framework. *Journal of Development Effectiveness*, 6(4), 425-435.
- Kirkhart, K. (2000). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New directions for evaluation*, (88), 5-23.
- Labin, S. N., Duffy, J. L., Meyers, D. C., Wandersman, A., & Lesesne, C. A. (2012). A Research Synthesis of the Evaluation Capacity Building Literature. *American Journal of Evaluation*, 33(3), 307-338.
- Oxfam. (2013). *Oxfam Policy on Program Evaluation*. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/story/oxfam-politica-evaluacion-programas-oct13.pdf
- Preskill, H y Boyle, S. (2008). A Multidisciplinary Model of Evaluation Capacity Building. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 443-459.
- Taylor-Ritzler, T., Suárez-Balcazar, Y., Garcia-Iriarte, E., Henry, D. B., & Balcazar, F. E. (2013). Understanding and Measuring Evaluation Capacity: A Model and Instrument Validation Study. *American Journal of Evaluation*, 34(2), 190-206.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies*. New Jersey: Prentice Hall.

Evaluación de la educación para la ciudadanía global. La experiencia de Entreculturas

JÉSSICA GARCÍA FERNÁNDEZ

Responsable de Educación No Formal, Entreculturas

BELÉN RODRÍGUEZ NAVAS

Responsable de Evaluación, Entreculturas

Resumen

La Educación para la Ciudadanía Global se puede y se debe evaluar. El contexto actual exige una nueva mirada hacia la transformación social. Esto implica una apuesta por la educación para la ciudadanía global. Pero, para asegurar la calidad de los programas es necesaria su evaluación. Desde la experiencia de Entreculturas es necesaria y posible. Esta evaluación nos permite contar con información relevante y pertinente en cada momento. Es útil para socializar los aprendizajes con otros actores sociales y diseñar propuestas de mejora. La evaluación permite rendir cuentas a la ciudadanía comprometida con dichas intervenciones, ya sea como participantes, como profesionales, como financiadores, o como comunidad cívica y política en su conjunto. Sin embargo uno de los mayores retos de la educación para la ciudadanía global, es medir, comprobar y evaluar los resultados. Con este artículo, Entreculturas realiza un recorrido a través de los más de 10 años de experiencia de evaluación y construcción de programas sobre la educación para la ciudadanía global. El objetivo es compartir estos aprendizajes.

Palabras clave: educación, ciudadanía global, evaluación.

Abstract

Education for Global Citizenship can and should be evaluated. The current context demands a new look at social transformation. This implies a commitment to education for global citizenship. But to assure the quality of the programs, their evaluation is necessary. . From Entreculturas experience it is necessary and possible. This evaluation allows us to have pertinent and relevant information at any time. It is useful to socialize the learning with other social actors and to design proposals for improvement. The evaluation makes it possible to be accountable to the citizens committed to such interventions, either as participants, as professionals, as financiers, or as a civic and political community as a whole. However, one of the major challenges of education for global citizenship is to measure, check and evaluate the results. With this article, Entreculturas carries out a journey through the more than 10 years of experience of evaluation and construction of programs on education for global citizenship. The goal is to share this learning.

Key words: education, global citizenship, evaluation.

Vivimos un momento actual de fallo sistémico del proyecto liberal, que está generando una crisis económica, social y ambiental sin precedentes en nuestra historia. La dificultad para asumir responsabilidades globales, priorizando el fortalecimiento y centralidad de las políticas de seguridad frente a la construcción de paz, contribuye en gran medida a agravar esta situación.

Desde Entreculturas, junto a otras organizaciones de desarrollo, asumimos este desafío global entendiendo que ya no existen las imágenes tipo Norte-Sur, propias de la Educación para el Desarrollo en sus primeras etapas, sino una necesidad inminente de incorporar el enfoque deconstructivista en nuestras acciones asumiendo una **nueva mirada hacia la transformación social**, lo que supondría, según Pierre Pradervand¹, una completa revisión de lo que hasta ahora entendemos por educación para el desarrollo (Pradervand 1995: 109). Esto nos lleva a la apuesta por una educación para la Ciudadanía Global. Definida, desde la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo como: *Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante, encaminado a través de conocimientos, actitudes y valores a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible*. Esta concepción de educación para la ciudadanía global integra la interrelación de elementos como paz, género, conflictos, derechos humanos, medio ambiente, justicia y equidad.

La educación para la ciudadanía global se orienta por tanto a dotar a las personas y colectivos de recursos e instrumentos (cognitivos, afectivos, actitudinales, etc.) para la adquisición de conciencia y ejercicio de una ciudadanía global activa, crítica y responsable tanto en los Nortes como en los Sures globales, en definitiva, en cualquier contexto geográfico y socioeconómico. En los Sures, este proceso pasará por tomar conciencia de los propios derechos, así como avanzar en el em-

poderamiento para su ejercicio en el contexto de una globalización desde la inclusión activa en la comunidad local y global. En los Nortes, impulsará a tomar conciencia de la situación de privilegio en la que vive una minoría, así como un proceso de progresiva afección a los Derechos Humanos y a los valores que los sustentan; el sentimiento de pertenencia a una comunidad global sujeta a los mismos límites y oportunidades; y el desarrollo de estilos de vida comprometidos con el cambio hacia un modelo más justo y coherente con los valores mencionados.

Además, en la actualidad existe un llamado internacional que nos empuja a seguir consolidando esta educación para la ciudadanía global. Así lo recogen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular la meta 4.7: “Desarrollo sostenible y ciudadanía mundial” que se encuentra como parte del desarrollo del Objetivo 4: “Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.

Sin embargo, uno de los mayores retos de la educación para la Ciudadanía Global es la posibilidad de medir, comprobar y evaluar los resultados que vamos obteniendo. ¿Cómo sabemos que estamos consiguiendo lo que pretendemos? ¿Las estrategias y acciones que llevamos a cabo son las que realmente consiguen mayores resultados?

La evaluación en la educación

La evaluación surge precisamente en el campo de la educación en los años 40 – 50 en Estados Unidos, como procedimiento para medir la consecución de objetivos de programas o intervenciones, “emitiendo el correspondiente juicio de valor positivo o negativo” (Alvira, 2002).

Pasando en los años 60 por una perspectiva centrada en el método experimental es, según Alvira, en los 80 cuando se percibe una expansión de la evaluación de programas, la apari-

ción de gran variedad de perspectivas y un énfasis en lograr que las evaluaciones sean útiles, traspasando la evaluación de resultados dominante hasta ese momento.

En el caso concreto de España, el desarrollo de la evaluación ha seguido un ritmo más lento, pero de evolución similar. Y en las últimas décadas se ha observado un fuerte desarrollo de esta práctica en el sector de la cooperación, donde la evaluación no ha dejado de evolucionar y cambiar.

La situación actual es compleja, surgiendo nuevas perspectivas, nuevos conceptos, nuevas metodologías y, sobre todo, nuevos usos o finalidades porque la rendición de cuentas es importante pero no suficiente, el análisis que ayude a entender las causas que llevan a alcanzar o no los objetivos, se hace fundamental.

Desde Entreculturas llevamos más de 15 años implementando programas de educación para la Ciudadanía global y el interés de evaluarlos ha sido cada vez mayor, haciendo que la forma de realizar evaluaciones haya cambiado notablemente.

Actualmente, Entreculturas desarrolla procesos y metodologías de evaluación que nos permitan:

- a. *comprender y dotar de significado a lo que ocurre en el programa o servicio,*
- b. *enjuiciar, determinando el valor o el mérito de la intervención,*
- c. *realizar un ejercicio de responsabilización a través de rendición de cuentas público, y*
- d. *promocionar la justicia social y la equidad.*

Ligero, J.A., Espinosa, J., Mormeneo, C. y Bustelo, M. (2014).

A continuación se presenta un recorrido por varios momentos vinculados a la evaluación en procesos de educación para la ciudadanía

global, con el objetivo de servir de reflexión sobre las estrategias y métodos implementados por Entreculturas desde 2005, que pueda ser útil a otras organizaciones que se enfrenten a la necesidad de evaluar sus propios programas. Así, hablaremos tanto de procesos de evaluación externos como de estrategias internas dirigidas a medir el cambio producido por las intervenciones.

Primeros pasos y aproximaciones a la medición: Ojos que sí ven

El programa *Ojos que sí ven* se puso en marcha en el año 2002 con el objetivo de sensibilizar a niños, niñas y adolescentes sobre la exclusión social y hacerles comprender los factores estructurales que las generan. Este programa pretendía fomentar la toma de conciencia sobre la pobreza y exclusión, así como generar empatía entre distintas culturas.

En 2004, Entreculturas decide evaluar el programa con un doble propósito, por un lado, realizar un ejercicio de rendición de cuentas a la ciudadanía y a la agencia financiadora y, por otro, poder aprender de la experiencia y mejorar las siguientes acciones que se tenían planificadas.

Para ello, cuenta con el apoyo externo del Instituto de Evaluación y Asesoramiento Educativo IDEA, quien realiza una evaluación basada en el modelo CIPP de Stufflebeam y Shinkfield, un método recomendado en las evaluaciones del campo educativo y orientado a la descripción valorativa, más que a emitir un juicio de valor.

Este método analizó la intervención desde cuatro factores básicos relacionados entre sí: el *contexto*, los *recursos*, los *procesos* y los *resultados*, asociando a cada uno de estos factores componentes de medición, indicadores y variables a indagar a través de técnicas cualitativas, principalmente entrevistas y observación participante.

Este método cumplía con el propósito de aprendizaje que se tenía, pero no tanto con la parte de rendición de cuentas, para lo que sí era necesario emitir juicios de valor, por lo que se analizaron los criterios de Cobertura, Pertinencia y Eficacia.

Entre los principales resultados que surgieron de la evaluación, destaca la alta coherencia entre los contenidos del programa con la legislación educativa vigente en aquel momento. Además, mostró que cuanto mayor es esta coherencia, mejor es la acogida entre el profesorado y los centros educativos. Elemento que sin duda respaldó la importancia de la incorporación de la educación para la ciudadanía global en los centros educativos, además de en los ámbitos no formales.

Esta evaluación supuso para Entreculturas un primer e importante acercamiento a la medición de resultados. Consiguió abrirnos los ojos ante la necesaria aplicación de herramientas de recogida de información que permita la posterior medición de impacto de las intervenciones.

Red Solidaria de Jóvenes, 10 años de historia

La Red Solidaria de Jóvenes (RSJ) es un programa de participación juvenil dirigido a adolescentes de entre 12 y 18 años, basado en el trabajo social con grupos de iguales, en el que a través de la formación, la reflexión y la realización de acciones, se fomenta el desarrollo de valores y actitudes solidarias. La RSJ tiene como meta principal **transformar la realidad y contribuir a un mundo mejor** construyendo una ciudadanía **consciente y crítica** (con los procesos económicos, políticos y sociales de alcance global, generadores de situaciones de desigualdad y exclusión social) y **comprometida** con la transformación de la realidad. Que tenga influencia para mejorar el entorno local y global.

Durante el curso 2007-2008 Entreculturas vuelve a contar con el apoyo externo de IDEA

y DYNAMIS, investigación para realizar una evaluación de la RSJ centrada en los resultados, que deja patente que tanto jóvenes como docentes perciben que existe un “cambio de actitud” en las personas que participan en la Red (el 95,4% de los y las jóvenes consideraba que la participación en la Red hace cambiar “las actitudes y los valores”).

Con la intención de indagar **qué cambios concretos se producían y cuáles eran los elementos que llevaban a ello**, se abre en 2010 otro trabajo de evaluación (mixto, en esta ocasión) de la RSJ en siete comunidades autónomas desde 2001 hasta 2011, pero en esta ocasión centrado en analizar los procesos de cambio.

Dicha evaluación utilizó la metodología de la *sistematización*, una metodología cualitativa y participativa basada en la lectura e interpretación de la historia de una determinada práctica por parte de las personas que la han protagonizado, contrastando esta interpretación con la literatura y teorías existentes sobre el tema, así como con colectivos expertos.

En la sistematización de la RSJ participaron adolescentes que en ese momento estaban en el programa, profesorado y educadores que les acompañaban, jóvenes de entre 12 y 18 años que habían participado con anterioridad, voluntariado y equipos técnicos de Entreculturas. Contamos con el acompañamiento de la consultora externa INCIDE y con el contraste de varias personas expertas en el ámbito de la educación y de la adolescencia.

Las conclusiones de esta sistematización ayudaron a desvelar el porqué de la contribución de la RSJ a la interiorización de valores y actitudes solidarias:

1. A través de la realización de acciones solidarias experimentan que el cambio social es posible.
2. La formación y la reflexión ayuda a aumentar los conocimientos para comprender mejor la realidad social y la capacidad crítica.

3. Crea un grupo de iguales en el que se da un espacio de seguridad afectiva.

4. Los educadores y las educadoras ofrecen seguridad afectiva.

5. El centro educativo apoya el programa formalmente y en la práctica.

6. Los y las adolescentes se saben y se sienten parte de un movimiento más amplio.

7. La metodología empleada busca favorecer el crecimiento personal y el aprendizaje de habilidades para la vida.

Esta sistematización nos permitió comprender más en profundidad el interior de la Red y cómo se sentían los y las jóvenes en ella. Este trabajo marcó un hito para Entreculturas, ya que mostró la gran utilidad que tienen los procesos de evaluación para la comprensión y mejora de las intervenciones, empezando realmente a pasar de evaluaciones de rendición de cuentas a evaluaciones para el aprendizaje.

Intuyendo el cambio: Ciudad Planeta

Ciudad Planeta fue una campaña de Entreculturas que durante tres cursos apoyó a centros y entidades educativas en la puesta en marcha de educación para la ciudadanía global, focalizando en interculturalidad, género y participación. El objetivo era mejorar el nivel de comprensión de los procesos de globalización y señalar la importancia de la educación como factor clave de cambio en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Junto a incrementar la implicación de la comunidad educativa y de los y las jóvenes en procesos y redes socioeducativas de transformación social, tanto en España, como entre España y países del Sur.

La campaña se evaluó externamente en dos momentos: a la mitad (2010) y al final de la ejecución (2012). Se buscó valorar el cumpli-

miento de objetivos y resultados, así como de los procesos desarrollados, con la intención de generar aprendizajes útiles y sostenibles en el tiempo.

La evaluación, que fue diseñada y realizada por la consultora RedCrea, contó inicialmente con una metodología novedosa en nuestras evaluaciones de ciudadanía, intentando comparar las actitudes y comportamientos de nuestros jóvenes de la Red con otros y otras jóvenes de perfiles similares. Finalmente esta metodología no pudo llevarse a cabo por no contar con la información necesaria sobre variables de transformación social en los y las jóvenes no participantes.

La evaluación utilizó técnicas de investigación tanto cuantitativas como cualitativas (análisis documental, estudios de caso, entrevistas, grupos de discusión, encuestas y reuniones de contraste).

Como resultados, la evaluación mostró que los participantes en los proyectos se implicaban en mayor medida en iniciativas sociales que los de los grupos control y motivaban también más a la participación de otros. Mostraban a su vez una mayor sensibilidad hacia los temas de desigualdad de género. Esto se atribuía a la formación y a las experiencias de participación promovidas por la campaña.

La evaluación también nos hizo ver la gran importancia que tienen los encuentros entre jóvenes de España y de América Latina como forma de afianzar la construcción de una verdadera ciudadanía global conectada. Esto permitió avanzar con confianza en programas que iban en esta línea como Entrescuelas y los Encuentros Globales bianuales.

Esta evaluación, pese a sus limitaciones, puso en valor la necesidad de evaluar los procesos de transformación social que buscan nuestras intervenciones, así como la necesidad de incorporar diseños de investigación explicativos. Supuso un primer intento ambicioso y valiente por parte de la consultora que la diseñó.

Con esta evaluación nos hicimos más conscientes de la necesidad de incorporar procesos de autoevaluación en futuras campañas, así como de adaptar más las herramientas hacia la medición de los cambios de forma significativa y contrastable.

Evaluando el cambio: Nueva evaluación de la Red Solidaria de Jóvenes centrada en el impacto del programa en el cambio de valores, actitudes y habilidades

En 2015 se realiza una nueva evaluación externa de la Red Solidaria de Jóvenes, completando la sistematización realizada en 2012. En esta ocasión, la evaluación surge para conseguir respuestas a cuatro preguntas que nos planteamos y que están directamente relacionadas con la definición de Educación para la ciudadanía global.

- La Red Solidaria de Jóvenes de Entreculturas ¿logra que los y las jóvenes sean agentes de cambio y transformación?
- Los y las jóvenes participantes ¿movilizan y sensibilizan en su entorno cercano?
- ¿Qué competencias y habilidades desarrolla la Red para que los y las jóvenes se conviertan en actores de cambio?
- La participación en la Red Solidaria de Jóvenes, ¿mejora el rendimiento escolar? ¿Y la convivencia en el centro? ¿Influye en el profesorado?

Para ello, contamos con un equipo externo formado por Óscar Franco, Carmen Arbex y Marina Onetti, quienes diseñaron una evaluación basada en la Teoría del Cambio.

Este proceso de evaluación comenzó identificando cómo funciona la intervención y qué resultados pretende obtener, para construir el modelo teórico del programa. Una vez identificado, se estructura el proceso de indagación a

través de dicho modelo teórico (Ligero 2011:4), es decir, se evalúa el logro de los resultados establecidos y se identifican los mecanismos causales que conducen a ellos. Fue una evaluación con un importante componente formativo, buscando comprender lo que ocurre en la intervención desde la conexión de sus elementos.

En cuanto a metodología se da un salto importante, basando el análisis en la triangulación de datos cuantitativos y cualitativos; y, para medir el impacto, se consigue comparar los resultados obtenidos en los y las participantes con un grupo de comparación.

Los resultados de la evaluación mostraron las siguientes correlaciones:

Procesos socioeducativos formales y no formales: la evaluación se realiza con una muestra de jóvenes del ámbito formal y no formal de 425 personas (218 grupo experimental, 207 grupo control)

Experiencias de aprendizaje dinámicas, activas y cooperativas. La RSJ genera una mejora de los resultados con significatividad media respecto al grupo control en cuanto a la adquisición de competencias para convertirse en actores de cambio. Esto se debe principalmente al tipo de acciones realizadas y propuestas desde sus agendas solidarias.

Orientados a dotar a las personas y colectivos de recursos e instrumentos (cognitivos, afectivos, actitudinales, etc.), los y las participantes de la Red cuentan con una mayor formación y empoderamiento respecto al grupo control del 37,6%. Además su participación en la RSJ desarrolla valores con significatividad alta en solidaridad y justicia social.

Para la adquisición de conciencia y ejercicio de una ciudadanía global activa, crítica y responsable tanto en el Norte como en el Sur. Los y las jóvenes de la Red están empoderados socialmente en un 28.8% más que el grupo control, tienen una mayor conciencia social

respecto al medio ambiente 70%, la violencia de género 50% y noticias relacionadas con la actualidad política y social 70%.

Además y de forma complementaria a los resultados esperados, pero que tienen coherencia con el objetivo de la educación para la ciudadanía global y que confirma su posibilidad de medición, encontramos datos significativos en la mejora del clima escolar, el empoderamiento y motivación de los y las docentes y el rendimiento académico (un 26,2 por ciento más de jóvenes pertenecientes a la Red habían mejorado su rendimiento escolar en el momento de la evaluación). Teniendo en cuenta que todos estos componentes tendrán que ser analizados en una mayor profundidad.

Autoevaluando: Cursos online y Campaña Remuévete, actúa por la educación y los Derechos Humanos

Además de las evaluaciones externas, Entreculturas ha desarrollado una serie de evaluaciones internas vinculadas a programas o intervenciones específicas.

Un ejemplo de ello es la evaluación inicial y final que se incorporó en el curso online sobre género e interculturalidad impartido para educadores y educadoras en 2010. Estas evaluaciones permitieron evidenciar el cambio de perspectiva y aprendizajes profundos a través del desarrollo de los contenidos.

Otro ejemplo a destacar por la utilidad que nos supuso y la originalidad, fue la herramienta del “Mini-yo” introducida en un material didáctico de la Campaña educativa *Remuévete, actúa por la educación y los Derechos Humanos*, en 2012-2015, para evaluar cada módulo formativo.

Esta técnica permitía, a través de un dibujo muy sencillo, recoger de cada persona que participaba lo aprendido, lo descubierto, las ideas y sentimientos suscitados, las emociones que se iban generando, así como las ac-

ciones y compromisos que iban adquiriendo conforme se avanzaba en la formación.

Este tipo de evaluación sirvió principalmente para que las personas participantes tomaran conciencia de su propio proceso de aprendizaje y cambio, lo cual es en sí mismo un elemento potenciador de dicho proceso. Pero a la vez ofreció información cualitativa muy valiosa para orientar el acompañamiento individual y grupal, así como para valorar y evaluar el funcionamiento del programa.

Tras el éxito de esta experiencia, Entreculturas decidió introducir esta evaluación como uno de los ejes de la campaña *Un Mundo en Tus manos* (2016-2018), entendiendo que la evaluación del proceso individual y grupal sirve para acompañar mejor a las personas y los grupos y para reorientar la intervención al servicio de la mejora continua.

Dicha campaña tiene como objetivos el fomento de la creatividad, del conocimiento, el desarrollo de actitudes críticas y la toma de conciencia sobre la realidad global. Dentro de las acciones que se están realizando tenemos: materiales educativos, la Red Solidaria de Jóvenes, la propuesta *Entrescuelas* y el desarrollo de campañas educativas de movilización e incidencia.

La experiencia acumulada en las evaluaciones pasadas ha hecho que seamos más conscientes de la oportunidad y utilidad que supone la evaluación (por ello, hemos incorporado la elaboración de una línea de base inicial) y nos está ayudando a incorporar herramientas mejor adaptadas a cada una de estas acciones, así como más novedosas y adaptadas a los nuevos contextos (elaboración de tuits, videos para blog, evaluaciones participativas, etc.)

Estas iniciativas de medición y evaluación internas nos ayudan a ir conociendo el funcionamiento de la Campaña y la consecución de resultados más inmediatos, pero también son un importante insumo para las evaluaciones de final de ejecución y de impacto. Para estás

últimas, seguimos contando con apoyo externo y metodologías como el “cambio más significativo”, que aporta otro enfoque desde el que evaluar el cambio.

Conclusiones y retos

La hipótesis del artículo es que la Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global se puede evaluar y se debe evaluar. Cuando se incorpora la evaluación en los proyectos educativos encontramos que, en primer lugar, se obtienen numerosas claves para impulsar procesos de mejora continua, y se pueden demostrar y socializar los impactos en cambios personales y sociales. Creemos que nuestra experiencia confirma esta hipótesis.

Empezamos a evaluar desde la conciencia clara de la necesidad de tener información sobre nuestra intervención socioeducativa. Si bien al principio esta información se ciñó a la valoración que hacían los y las participantes, en nuestras propuestas sobre las mismas pronto nos dimos cuenta de que necesitábamos ir más allá: necesitábamos saber qué estábamos logrando cambiar y cómo lo estábamos consiguiendo. Sólo de esa forma lograríamos tener información relevante para la mejora continua.

En ese camino, la sistematización fue una metodología clave, ya que nos permitió comprender mucho mejor el proceso de cambio en los y las adolescentes, aislando los componentes esenciales del mismo. A partir de ahí pudimos desarrollar una serie de criterios de evaluación, al tiempo que mejoramos mucho en la detección de las necesidades de información en cada una de las evaluaciones que acometemos, en función de los objetivos que nos marcamos. También a partir de ahí resulta más sencillo desarrollar herramientas de evaluación interna y desarrollar líneas de base que permitan identificar los puntos de partida para tener un elemento de referencia con la que comparar los resultados de una evaluación posterior.

Por otra parte, vimos también cómo el empleo de grupos de control diseñados adecuadamente (personas de los mismos entornos sociales y con los mismos perfiles que los participantes en el programa, que sin embargo no hayan participado, por ejemplo, alumnado de los centros educativos en los que hay un grupo de jóvenes, que no participan en dicho grupo), ofrecen también un buen punto de referencia para evaluar los cambios.

En cuanto a los retos, creemos que hemos avanzado bastante a la hora de evaluar los cambios personales, pero tenemos que avanzar en la evaluación de cambios institucionales y sociales. En este sentido, estamos trabajando en un proceso junto con otras tres organizaciones para identificar los rasgos de un centro educativo transformador, para lo cual hemos partido también de la sistematización de la experiencia de centros implicados en el cambio social a través de la educación para la ciudadanía global. Esperamos que esto contribuya a realizar en materia de evaluación un proceso similar al recorrido respecto a los cambios personales.

Notas

¹ Citado en Mesa, M (2000). Educación para el Desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. En *Revista Papeles* N° 70, CEIPAZ.

Bibliografía

- <https://www.entreculturas.org/es/que-hacemos/evaluamos>
- Alvira, F. (2002). Metodología de la evaluación de programas. Cuadernos metodológicos. N°2. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo de España, 2005. Educación para el Desarrollo en una estrategia de cooperación imprescindible.
- Entreculturas, 2012. Red Solidaria de Jóvenes: 10 años de historia. <https://www.entreculturas.org/sites/default/files/sistematizacionrsj.pdf>
- Entreculturas, 2016. Un mundo en sus manos: evaluación de la Red Solidaria de Jóvenes. <https://www.entreculturas.org/sites/default/files/evaluacion-rsj-2017.pdf>

- Ligero, J.A., Espinosa, J., Mormeneo, C. y Bustelo, M. (2014). *Revista de la Sociedad Española de Evaluación* Evaluación de las Políticas de Empleo Año 3, nº 13, Diciembre 2010.
<http://magisterevaluacion.es/attachments/article/69/Ligero%20Análisis%20de%20los%20objetos%20evaluados%20nuevo.pdf>
- Mesa, M (2000). Educación para el Desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global. En *revista Papeles* Nº 70, CEIPAZ.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1995). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.

Qué papel podría tener la Ayuda Oficial al Desarrollo en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible

JULIE VAILLÉ

Instituto para Desarrollo Sostenible y Relaciones Internacionales

Resumen

Los textos y compromisos de Addis Abeba y Nueva York confirman que se ha abierto un nuevo periodo en la era del desarrollo sostenible, cuya novedad consiste en la coincidencia de al menos cuatro elementos: i) Ambiciones renovadas; ii) Compartir mejor las tareas entre los diferentes actores; iii) Un abanico más diverso de instrumentos, y iv) Nuevas ideas para aprender a integrar mejor los tres puntos anteriores.

Este Nuevo Desarrollo Sostenible muestra la cuestión del papel de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Debemos dar visibilidad a las razones de la AOD, sobre cómo deben ser leídas en los documentos oficiales y sitios de Reino Unido, Alemania, Francia, China y también, de la Fundación Bill y Melinda Gates. Destacan unos puntos oscuros: i) la cuestión del Nuevo papel de AOD si las condiciones de éxito de la AOD están fuera del mundo de la ayuda; ii) la cuestión de la sostenibilidad de la financiación: si debe ser suscrita en forma de deuda y compartir las responsabilidades de la gestión público/privada en particular; y iii) la cuestión de la demanda: por el momento la Agenda 2030 debe ser discutida hoy como una “agenda” de proveedores.

Palabras clave: Plan de Acción de Addis Abeba, Ayuda Oficial al Desarrollo, relatos nacionales.

Abstract

The texts and commitments of Addis Ababa and New York confirm that a new period is opening up in the era of sustainable development, a period whose novelty resides in the coincidence of at least four elements: i) renewed ambitions, ii) better sharing of tasks among actors, iii) a broader palette of instruments and iv) new ways of learning to better integrate the three above points:

This new Sustainable development financing architecture raises the question of the role of Official Development Assistance (ODA). We shed light on the rationale and objectives of ODA as they can be read in the official documents and sites of the United Kingdom, Germany, France, China, as well as the Bill & Melinda Gates Foundation. This highlights blind spots: the questions of new role of ODA if ODA conditions of success are outside the world of aid ii) The question of the sustainability of financing if they would be subscribed in the form of debt and the sharing of public / private responsibilities in risk management in particular. iii) The question of the demand: for the moment Agenda 2030 as it is being discussed today is a “supplier” agenda.

Key words: Addis-Ababa Action Plan, Official Development Assistance; national narratives.

La financiación del desarrollo a partir de 2015: lo que ha cambiado

La Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA) y la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), marcan un punto de ruptura en la historia de la cooperación internacional. Los nuevos objetivos alcanzan una ambición sin precedentes. Se trata de objetivos universales que se aplican a todos los países, tanto ricos como pobres. Su planteamiento surge en un momento de la historia en el que el mundo ha llegado a ser más rico que nunca pero a la vez las riquezas están peor distribuidas. Su puesta en marcha debe afrontar y superar estos retos.

La cuestión del reparto de la riqueza ocupa un lugar central en la agenda 2030 y en la Agenda de acción de Addis Abeba. Se trata del reparto a nivel de individuos y hogares pero también del reparto entre sectores: transformar a gran velocidad –en menos de 15 años– el ahorro en inversión sostenible en sectores tan diversos como educación, salud, infraestructuras o consumo, por no citar más que algunos de los temas de los ODS. Tal es la apuesta de la AAAA y de la Agenda 2030 que los países firmantes se han comprometido a mantener. El problema es el paso a la escala global. Pero no nos confundamos, ya que para algunos de los países y en algunos de los sectores, este problema sigue siendo el de un incremento del volumen de financiación.

De la lectura de los textos y compromisos de la AAAA y de los ODS, se desprende que efectivamente se ha abierto un nuevo período en la era del desarrollo sostenible en el que la novedad está en la coincidencia de al menos cuatro elementos:

- las ambiciones renovadas: completar el trabajo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), integrar el objetivo climático en la agenda de desarrollo, promover modelos económicos sostenibles.
- el acuerdo sobre un mejor reparto de tareas entre los actores: los actores se están

diversificando con el aumento de la financiación privada, la creciente aparición de actores multilaterales (fondos específicos), el fortalecimiento del papel de los países emergentes y países petroleros y el peso creciente de las colectividades y la filantropía. Los Estados deberán definir formas de trabajo que tengan en cuenta estos cambios y acompañar esta diversidad de situaciones con la vista puesta en la movilización de los recursos para el desarrollo sostenible.

- la toma de conciencia de la oportunidad de recurrir a una amplia gama de instrumentos: paquetes préstamos-donaciones, fondos verticales, financiación innovadora, reparto de riesgos, garantías, etcétera.
- la aparición de nuevas técnicas de aprendizaje que permiten integrar mejor los tres elementos anteriores: plataformas, intercambio de experiencias, coaliciones multi-actores, trabajo en redes.

Los compromisos de 2015 requieren pues la transformación de las políticas públicas, de forma que se tengan en cuenta los nuevos escenarios. En el siguiente apartado destacamos algunos de los aspectos más esenciales.

Los nuevos desafíos de la financiación del desarrollo sostenible

Las primeras cuestiones planteadas por la novedad de la agenda post-2015 se refieren al surgimiento de los nuevos compromisos globales a nivel nacional: posicionamiento frente a la “multipolarización” creciente –actores privados y emergentes en particular–, evolución del cambio de paradigma del desarrollo en las estrategias de los Estados, reconocimiento de la sostenibilidad y de sus interconexiones como elemento clave del desarrollo y finalmente, la correspondiente repercusión en la estrategia financiera. Son todas ellas cuestiones que por el momento siguen estando sin resolver.

Otros interrogantes se añaden a los anteriores, siendo inherentes al riesgo de hacer de la puesta en marcha de los compromisos de 2015 un problema meramente técnico, relacionado con la cuantificación estadística y basado en instrumentos financieros complejos, sin ninguna dimensión política. Se trata todavía de “poner en términos políticos” los compromisos de Addis Abeba y Nueva York y de incorporar un entendimiento político de los problemas de financiación para el desarrollo tanto en los países ricos como en los pobres. En los años 2016 y 2017 no han faltado oportunidades, en particular la revisión del Consenso europeo para el desarrollo, la reunión de 2016 del Foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible, la Conferencia de la ONU en Antalya reuniendo a los países menos desarrollados (PMA) y las elecciones presidenciales en Francia. Pero las respuestas que se han dado son todavía incompletas. Si la visión global está asumida –transformar a gran velocidad la economía y la sociedad para el horizonte del año 2030–, las modalidades y el entendimiento de estas cuestiones están aún pendientes de clarificación y estructuración.

Por último, los retos relacionados con la financiación para el desarrollo requieren invertir las perspectivas Norte-Sur, llegando incluso a sobrepasarlas: los cambios más importantes en el panorama internacional han abierto nuevas posibilidades y oportunidades para los países en desarrollo respecto al acceso a la financiación al servicio de sus objetivos de desarrollo, por medio de recursos diversificados provenientes de actores diversos –especialmente privados– a través de nuevos partenariados o de financiación mixta. Estos cambios crean nuevas oportunidades para la movilización de recursos (nacionales e internacionales), pero generan también desafíos, particularmente en términos de reforzamiento de capacidades.

Para la consecución de los objetivos de eficiencia de los flujos internacionales será entonces importante como aspecto a tener en cuenta la diversificación de los instrumentos

de financiación y su habitual correlación con las fuentes de financiación complementarias, ya sean nacionales o internacionales.

La nueva incógnita del papel de la ayuda oficial al desarrollo

En el contexto del profundo cambio de las finalidades y las modalidades de financiación para el desarrollo, ¿cuál puede ser el papel de la AOD, instrumento que controlan los donantes de fondos bilaterales?

Para responder a esta pregunta, nos centramos en los documentos de los principales donantes europeos –Reino Unido, Francia, Alemania–, así como en los de la Fundación Bill y Melinda Gates (BMGF), cuyas subvenciones contabiliza el Comité de Ayuda al desarrollo de la OCDE (CAD) desde 2011, y en los de China. Hemos inventariado y clasificado las razones de ser de la AOD. Al final surgen cinco relatos principales, que aquí vamos a denominar “firmas” (Voituriez, 2017).

Nuestra lectura comparativa del discurso de cada uno de estos cinco donantes muestra que la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre las modalidades de financiación del desarrollo, por un lado, y las finalidades perseguidas por los ODS, por otro, esconden diferencias profundas entre los donantes en lo que se refiere a la justificación y al compromiso de su AOD.

Estas diferencias son en parte inevitables. El mero hecho de estampar una firma obliga a distinguirla de la de los vecinos. Por otra parte, la AOD, al tener raíces más en la historia que en la racionalidad económica, no es de esperar que las motivaciones, prioridades y opciones de asignación sean similares entre países. En realidad, tanto en la manera de justificar “políticamente” la ayuda como en la propia justificación de los motivos, las diferencias son más llamativas y explícitas de lo que se habría podido pensar. Y si se observan convergencias en algunos objetivos y modalidades –gestión

de conflictos, reducción de la pobreza, financiación de bienes públicos mundiales—, ninguna reúne a los cinco donantes bajo una misma bandera que pudiera proyectar su sombra sobre el resto de objetivos.

Si hubiera que simplificar y aproximar los discursos, obtendríamos dos relatos. El sostenido por el Reino Unido y la Fundación BMGF, centrado en la pobreza absoluta en situaciones de Estados frágiles (aun admitiendo que la BMGF no limita a estos sus intervenciones); en ellos la ayuda oficial resulta un flujo sin equivalente a corto plazo, es decir, sin sustitución posible. El otro discurso es el de la Europa continental (Francia y Alemania), que destaca las contribuciones financieras varias (préstamos, subvenciones, garantías) y las contribuciones no financieras de la cooperación cuyo propósito es la construcción de políticas públicas esenciales para la gestión de la globalización. El caso de la ayuda china se sitúa aparte y es más bien paradójico: sirve a una ambición política (la emancipación de las antiguas colonias), pero su asignación no parece seguir ninguna estrategia política centralizada.

Excepto en el caso de la Fundación BMGF (y en parte del Reino Unido), las condiciones para el éxito de la AOD son externas al mundo de la ayuda que ve así su objetivo del horizonte 2030, vinculado con las políticas o iniciativas no clasificadas en la categoría de AOD, tal como la conocemos hoy. Tal es el caso de las políticas internacionales (defensa, provisión de bienes públicos globales, comercio, reformas institucionales de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales, refugiados y emigrantes), pero también de las políticas nacionales (agricultura, mercado de trabajo, impuestos), como señala en particular Alemania. Sin ser nueva, esta eficiencia condicionada de la AOD se amplifica en la Agenda 2030 y constituye una fragilidad en los actuales discursos de la AOD.

Estos discursos contienen algunos puntos ciegos que sería bueno aclarar. Así el papel de

la financiación (dentro y fuera de la AOD) en el logro de los objetivos perseguidos, la sostenibilidad de estos fondos si tuvieran que suscribirse en forma de deuda y el reparto de responsabilidades público/privadas en la gestión del riesgo en particular. Estos puntos ciegos constituyen un segundo factor de la fragilidad del discurso justificando la AOD.

Por último, y este punto se agrega a los anteriores sin explicarse por el análisis de los discursos sino más bien al contrario de estos, el método elegido para describir las justificaciones de la AOD en este trabajo asigna un papel exclusivo a los donantes y deja de lado lo que los países receptores o “socios” pudieran considerar a este respecto. Admitido este sesgo, nos parece que, a pesar de todo, la Agenda 2030, tal como se está discutiendo en este momento, es un programa de ofrecimiento de financiación. Lo que prevalece para la Agenda como un todo se aplica también a sus partes, tal como lo demuestran los debates de la Conferencia Hábitat III, expresados con un vocabulario y unas perspectivas de quienes financian el desarrollo. Esta preponderancia del discurso sobre la oferta surge de la ecuación contable de las extraordinarias necesidades de financiación de la Agenda —esos billones absolutamente necesarios—, cuyos términos se remontan a los primeros trabajos de la Comisión Intergubernamental de expertos sobre financiación del desarrollo sostenible. Indispensables para establecer los órdenes de magnitud, las estimaciones de necesidades agregadas tienen este inconveniente de ocultar momentáneamente el surgimiento de preferencias nacionales así como de otra visión desde el Sur sobre esta cuestión. Este sería un tercer factor de la fragilidad del discurso sobre la AOD.

Las condiciones para el éxito de la AOD en la nueva Agenda: una exploración

– Primer punto a precisar: la Agenda 2030 se fundamenta en los discursos de oferta de financiación ¿Hay discursos sobre la demanda?

Hasta ahora, las discusiones sobre la financiación del desarrollo están orientadas hacia la panoplia de herramientas a implementar para satisfacer las considerables necesidades de inversiones en los países en desarrollo. Este requerimiento para el despliegue de los diversos instrumentos proviene principalmente de la oferta, es decir, de los donantes. ¿Sobre qué conocimiento de las necesidades basan el establecimiento de su oferta? ¿Cómo se podrían tener en cuenta de la mejor manera? ¿Qué tipo de “transformación” financiera o debería financiar la AOD desde el punto de vista de los países receptores?

– Segundo punto a clarificar: ¿Qué puede hacer la financiación externa en situaciones de Estados frágiles, de mala gobernanza y conflictos, situaciones que seguirán siendo un reto de primer orden en el 2030? ¿Qué se puede esperar exactamente de la concentración de la ayuda en estas situaciones? ¿Cuáles son las condiciones exteriores al ámbito de la AOD que habría que cumplir para que pueda lograr sus objetivos? El enfoque de “gobierno integral” defendido por la OCDE, ¿ha surtido efectos?

– Tercer punto a clarificar: ¿es la macroeconomía de la Agenda 2030 compatible con las actuales reglas de endeudamiento?

Los países en desarrollo deben conciliar un doble objetivo que por una parte consiste en financiar los gastos del desarrollo y por otra evitar la crisis de la deuda. ¿Son compatibles estos dos objetivos? ¿Es la magnitud de las necesidades financieras de la Agenda 2030 compatible con la vigente normativa del endeudamiento y las políticas de riesgo y de dividendos? ¿Van a tener los bancos centrales y las instituciones financieras internacionales un papel especial que desempeñar que antes no tenían? ¿Debe enfocarse de forma más flexible la deuda que corresponde a inversiones al servicio de los ODS? Las medidas alternativas –o complementarias– al recurso a la deuda son la recaudación tributaria, el partenariado público/privado –siempre que sea exitoso–, y la reducción de los flujos financieros ilícitos.

¿Se conoce realmente la magnitud de las necesidades que corresponden a los ODS? ¿Qué efectos se pueden esperar de la ayuda?

– Cuarto punto a clarificar: construir políticas globales. ¿Qué hacer más allá de la AOD?

Algunos de los grandes retos mundiales, como el objetivo de mantener el calentamiento climático a 2°C o la lucha contra el crecimiento de la desigualdad global, ponen en evidencia que la ayuda, por sí sola, está lejos de resultar suficiente para permitir alcanzar los ODS de aquí a 2030. A pesar de la cantidad de compromisos para promover la coherencia de las políticas, desde el comienzo del siglo XXI los resultados han estado por debajo de las expectativas: durante muchos años se ha producido en los gobiernos una clara división del trabajo de forma que los ministerios responsables del desarrollo internacional defendían los intereses de los países en desarrollo mientras que otros ministerios trataban de fomentar el crecimiento nacional (balance de carbono, 2012).

¿Cuáles son las razones de los resultados, modestos hasta ahora, de los esfuerzos realizados por los donantes en materia de coherencia de las políticas?

Más allá de la coherencia entre las políticas actuales, ¿qué errores o imperfecciones en la gobernanza actual habría que subsanar? ¿La arquitectura financiera, las reglas de la globalización para incluir las normativas tributarias? ¿En qué aspectos se puede considerar la ADS como un activo, o un experimento prometedor, para “gobernar la globalización”? ¿Qué elementos del rompecabezas de la gobernanza mundial habría que asociar en primer lugar a la ayuda para aumentar su impacto?

Si las condiciones para el éxito de la Agenda 2030 no dependen de la asistencia, ¿cómo debemos transferir las responsabilidades de las agencias de ayuda a los actores que trabajan en otras áreas de las políticas públicas que también conciernen a los países en desarrollo?

– Quinto punto a clarificar: innovar, aprender y subir de nivel.

Después del éxito en materia de sanidad, ¿Qué hacer? ¿Existe ya un consenso sobre algunos ODS prioritarios, teniendo en cuenta que el carácter universal e integrado de la Agenda requiere considerar todos los objetivos al mismo tiempo? El éxito evidente de algunos objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) en sanidad, ¿pueden orientar hacia otros objetivos particulares para los que un enfoque global podría funcionar?

A lo largo de los próximos meses y años se tendrá que ver cómo se estructuran las respuestas a todas estas preguntas. Las primeras oportunidades se producirán con ocasión de la Cumbre UE-África en noviembre de 2017; luego vendrá el período post-Cotonú¹ y la revisión del marco financiero plurianual de la Comisión Europea, pero también la reposición de fondos importantes como el fondo GAVI, el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA y el del AID (Banco Mundial). Todos estos acontecimientos son oportunidades de los donantes para clarificar sus discursos y doctrinas en relación a la AOD y poner sus prácticas a la altura de los nuevos retos.

Notas

¹ El acuerdo de Cotonou constituye el esqueleto del partenariado entre la Unión Europea (UE), los países de la UE y los 79 países situados en África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Bibliografía

BMZ. 2013. The German's Government's 14th Development Policy Report. Development Policy White Paper – Executive Summary. Bonn & Berlin.

BMZ. 2015. Charter for the Future. One World. Our responsibility.

BMZ. 2016. BMZ's Africa Policy : New challenges and focuses. BMZ Paper 4. Strategy Paper.

Brainard, Lael, éd. 2006. *Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American*

leadership. Washington, DC : Brookings Institution Press.

Carbone, Maurizio, 2012, Au-delà de l'aide: la cohérence des politiques de développement de l'Europe, *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement* [Online], 3 | 2012, Online since 03 April 2012, connection on 16 November 2016. URL: <http://poldev.revues.org/968>; DOI:10.4000/poldev.968

Carbonnier, Gilles. 2010. L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. *Revue Internationale de Politique de Développement*. 1/2010 : 141-147.

CESE, 2016. La politique française de coopération internationale dans le cadre de l'agenda 2030 du développement durable. Avis du CESE sur le rapport présenté par M. Philippe Jahshan, rapporteur. Cadre d'Intervention Transversal Climat-Développement 2012-2016 du groupe de l'Agence Française de Développement. Memo.

Carney, M. 2015. Breaking the tragedy of the horizon. Climate change and financial stability. Speech given at Lloyd's of London. 29 September 2015.

Charnoz, O., Severino, J.-M. 2007. L'aide publique au développement. La Découverte.

CNUCED, 2016, Rapport 2016: le développement économique en Afrique - dynamique de la dette et financement du développement en Afrique, F.16.II.D.3, ISBN 978-92-1-212412-4eISBN 978-92-1-058057-1ISSN 1990-509, New York et Genève, 2016,

Gates, B. 2011. Innovation With Impact: Financing 21st Century Development. A report by Bill Gates to G20 leaders, Cannes Summit, November 2011.

German Federal Government, 2016. Report of the German Federal Government to the High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. 12 July 2016.

Guillaumont Jeanneney S. avec C. Angely, A. Brachet, P. Guillaumont, B. Joubert, C. Laville, J. de Melo, S. Michailof, B. Miribel, O. Ray et T. Zongo, *Allier sécurité et développement Plaidoyer pour le Sahel*, Ferdi 2016.

HM Treasury and DFID (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest.

House of Commons, International Development Committee (2016). UK implementation of the Sustainable Development Goals. First Report of Session 2016-17.

Kharas, H., Prizzon, A., Rogerson, A. (2015). Financing the post-2015 Sustainable Development Goals. A rough roadmap. ODI. London.

Lechevallier, A., Moreau, J., Pacquement, Fr. 2007. *Mieux gérer la mondialisation ? L'aide publique au développement*. Editions Ellipses.

- MAE (2011). Coopération au développement, une vision française. Direction Générale de la Mondialisation, du Développement, et des Partenariats. Document cadre.
- MAE (2013). Memorandum de la France sur ses politiques de coopération. Document de travail préparé pour la mission des examinateurs à Paris. Rapport remis au CAD en octobre 2012.
- OCDE, Hynes, W. and S. Scott (2013), "The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward", OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>
- Pacquement, Fr. (2010). Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repères sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation. *Revue Internationale de Politique de Développement*. 1/2010 : 55-80.
- RF. 2014. LOI n° 2014773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
- Rivera Delgado, A.S. 2015. Méthodologie de notification des financements climatiques publics. Document de travail IDDRI.
- United Nations (UN). 2014. Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable 17 Development Financing United Nations. New York
- Vaillé, J., Brimont, L. 2016. Faire des objectifs de développement durable un levier d'action politique, pour les pays européens et la France. *Policy Briefs* 2/16. IDDRI.
- Voituriez, T., Vaillé, J., Bakkour, N. (2017). À quoi sert l'aide publique au développement? Objectifs des principaux bailleurs et implications pour la France, Working Papers N°01/17, Iddri, Paris, France, 30 p.

Compromiso de Madrid de Ciudades de Paz

Durante los días 19 y 21 de abril, por iniciativa del Ayuntamiento de Madrid, se ha celebrado el Foro Mundial sobre las Violencias urbanas y Educación para la Convivencia y la paz.

www.ciudadesdepaz.com

Compromiso de Madrid de Ciudades de Paz

La irrupción en nuestras ciudades de violencias antes impensables, los ataques a través de las redes sociales, o la violencia en el deporte o el terrorismo internacional, hacen sentir a las poblaciones una nueva vulnerabilidad. Esta amenaza se suma a otras violencias ya instaladas en nuestras sociedades, y no siempre visibles, que deterioran la vida, individual y comunitaria de las ciudades y que es preciso identificar y atajar.

Para afrontar las violencias estructurales, interpersonales y culturales, el Ayuntamiento de Madrid, junto con las entidades del Comité Organizador y otras que colaboraron de forma muy activa, convocaron el *Primer Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas y la Educación para la Convivencia y la Paz*, dando cumplimiento al compromiso establecido en el Consejo Mundial de CGLU en París durante la COOP 21 en diciembre de 2015.

Este Foro es un espacio concebido para hacer visibles los distintos tipos de violencias urbanas, debatir cauces para erradicarlas, así como difundir pensamiento y prácticas capa-

ces de transformar las culturas de la violencia en culturas de paz y no violencia.

La paz no es sólo ausencia de guerra y de los diversos tipos de violencia. La paz es una cultura que enfatiza las capacidades que los seres humanos tenemos para transformar los conflictos por medios pacíficos y no violentos.

El dolor que produce la violencia nos conmueve y nos urge a seguir actuando. No sólo para hacer frente a las violencias directas contra las personas, sean de género, xenófobas o terroristas, sino también para afrontar los desajustes estructurales que impiden satisfacer las necesidades vitales. Son las violencias estructurales que condicionan todos los factores de la vida humana: la nutrición, la esperanza de vida, el acceso a oportunidades, la educación, la vivienda, el derecho al cuidado y a un medio ambiente limpio, las oportunidades laborales o la participación política.

Así mismo, también tenemos que afrontar las violencias culturales o simbólicas presentes en el lenguaje, el arte, las religiones, las ideologías políticas, los medios de comunicación, la industria del entretenimiento, la cien-

cia, las instituciones o el derecho que se constituyen en símbolos que intentan legitimar marginaciones, exclusiones y expulsiones de quienes son diferentes. Están en la raíz de los procedimientos de legitimación de las violencias estructurales y directas, llegando a crear mentalidades que justifican las desigualdades y el resto de violencias, y que alientan las violencias directas.

Hemos constatado que las violencias emergen de la desigualdad y de conflictos mal afrontados, de la falta de diálogo e incluso de la falta de información y desconocimiento. Hemos afirmado la importancia de distinguir entre violencia y conflicto.

Las ciudades, fuente de creatividad, diversidad, actividad y gran riqueza cultural y artística son también escenario de conflictos. Nuestros días transcurren entre conflictos de todo tipo, intrapersonales, interpersonales, intergrupales, interestatales. Sin embargo, éstos no tienen por qué llevar a la violencia. La cultura de paz apela a transformar los conflictos mediante el diálogo y la negociación de igual a igual, recurriendo a medios no violentos. No se trata tanto de buscar consensos como de gestionar los disensos, de dar cabida a la diversidad de pensamiento, de miradas, de formas de vida.

Hemos conocido y compartido la riqueza diversa de iniciativas que están llevando a cabo gobiernos municipales, organizaciones sociales y organismos internacionales para erradicar las diversas violencias que tienen lugar en nuestras ciudades. Ha sido un lugar de encuentro, de entidades y personas de 67 países de debate y aprendizaje que no puede quedarse en un evento puntual. Hemos reconocido la ciudad como un espacio idóneo para construir espacios de paz porque también es en la ciudad donde proyectamos nuestras inquietudes, nos relacionamos con los otros, construimos comunidad.

Es por todo esto que los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil adheridos a esta declaración, **nos comprometemos a:**

1. Defender la paz frente a la guerra, los conflictos bélicos generan muerte, destrucción y odio que dura generaciones. La guerra es la máxima expresión de las violencias y las ciudades no pueden ser el escenario de la misma. Este Foro hace un llamado a ciudades y ciudadanía de todo el mundo a poner toda la energía y herramientas disponibles para promover la cultura de paz frente a la guerra. En este sentido celebramos el enfoque anunciado por el Secretario General de Naciones Unidas centrado en la prevención de la guerra y el sostenimiento de la paz, como principal respuesta al conflicto, posicionando a las ciudades como actores clave para cumplir con esta agenda de la prevención.

2. Exhortar a los gobiernos estatales a crear, implantar y supervisar planes de acción para la prevención de las violencias, en estrecha colaboración con los gobiernos locales. Esto significa aumentar la colaboración y el intercambio de información entre las distintas administraciones, fomentando la supervisión y el cumplimiento de los tratados internacionales, las leyes y otros mecanismos para proteger los derechos humanos que ayuden a prevenir las violencias urbanas.

3. Implantar mecanismos que acaben con la corrupción. La corrupción se ha convertido en una lacra social importante que invade la esfera pública y la privada, en las sociedades ricas y en las pobres. En el terreno político, ésta socava la democracia, en el económico produce un incremento de los costes de los bienes o servicios, en el judicial carcome el estado de derecho y en el social destruye valores éticos y espirituales como el de solidaridad y justicia. Muchas de las causas de las violencias urbanas se explican por los procesos de corrupción. La corrupción es evitable y hay que establecer mecanismos de control ciudadano y transparencia en la gestión local.

4. Desarrollar planes de acción local para hacer frente a las violencias urbanas y educar para la convivencia y la paz, es decir:

a. La realización de un diagnóstico sobre las violencias en la ciudad, que se realice de forma compartida y participada con los actores de la ciudad.

b. Analizar las causas de las violencias.

c. Elaborar programas específicos que aborden la educación, la mediación y la resolución de conflictos de forma no violenta.

d. Dotar de los instrumentos y recursos necesarios, económicos y humanos, para el desarrollo de una política pública local en este ámbito.

Estos diagnósticos años y planes de acción local servirán para construir en el plazo de dos años (próximo Foro Mundial) una **Agenda Local sobre violencias urbanas y educación para la convivencia y paz**. El desarrollo de estos planes locales implica:

5. Fomentar políticas de equidad e inclusión local. La desigualdad es uno de los grandes desafíos de las sociedades actuales en todo el mundo. No acabaremos con las violencias urbanas ni construiremos una convivencia positiva si no ponemos fin a las relaciones de dominio y desigualdad. Es necesario formular e implementar programas concretos para reducir estas desigualdades, elaborados con la participación de la sociedad.

6. Fomentar políticas de los cuidados. Los seres humanos somos vulnerables: nacemos y crecemos dependiendo unos de otros, enfermamos, envejecemos y morimos. El abandono de ancianos y ancianas, la soledad de niños y niñas y la exclusión de personas con discapacidades son violencias presentes en nuestras ciudades. Las tareas del cuidado, tradicionalmente atribuidas a las mujeres, deben ser visibles, universales y socializadas a través de la acción de la comunidad. No puede haber igualdad real entre los géneros si no se cuenta con políticas de los cuidados. En este sentido, es necesario promover más apoyo a los programas de prevención primaria y mayor apoyo a las víctimas de las violencias.

7. Impulsar instrumentos de mediación y concertación social. La ciudad está sometida a tensiones debido a la confrontación de intereses. Los gobiernos locales, a través de normas y planes políticos, tienen la capacidad de actuar como catalizadores de diálogo. Es por ello que se deben establecer instrumentos de mediación y educación que generen habilidades para la resolución de conflictos de forma no violenta con la participación de todos los actores involucrados.

8. Establecer programas para atajar las violencias urbanas sin quedarse sólo en el enfoque de persecución y castigo, por el contrario ahondando en causas y raíces de todo tipo de violencias que permita desarrollar instrumentos para integrar la prevención a través de las políticas sociales y educativas.

9. Promover iniciativas de promoción de la convivencia, el respeto y la diversidad. Abordar las violencias que sufren colectivos específicos (mujeres, personas LGTBI, inmigrantes, o grupos de diversidad cultural y religiosa) desde la concepción tradicional de la seguridad es insuficiente. Se debe apoyar la investigación sobre las causas y consecuencias de las violencias urbanas, que permitan orientar las políticas centradas en las personas, en los cuidados, en la eliminación de los estereotipos y el desarrollo de planes de convivencia. Y desarrollar planes que incidan en el mediano plazo en los aspectos educativos y culturales.

10. Desarrollar políticas que fomenten el Derecho a la Ciudad garantizando Derechos Humanos y sostenibilidad. Las crisis económica y ambiental están expulsando a personas y territorios del acceso a medios de sustento y derechos sociales. Frente a la violencia que ello produce, las ciudades pueden implementar programas concretos de acceso a la vivienda, trabajo decente, integración, prevención del cambio climático, fomento de la economía social y derecho al refugio que contribuyan a generar una mejor convivencia.

Finalmente, nos comprometemos a difundir, implicar y a incorporar a más gobiernos locales y sus asociaciones nacionales, regionales e internacionales, así como organizaciones de la sociedad civil en la implementación de estos compromisos y a extender este mensaje a gobiernos, medios de comunicación, actores económicos, mundo de la justicia, académico, educativo y organismos internacionales.

Para ello, se establece una Secretaría Técnica internacional. Será una forma de hacer que

este Primer Foro Mundial sobre Violencias Urbanas y Educación para la Convivencia y la Paz siga vivo, haciendo parte de la agenda internacional de las ciudades.

Reafirmamos nuestro compromiso de seguir creando alianzas globales, municipales y ciudadanas para la promoción de la Cultura de Convivencia y de Paz.

Madrid, 21 de abril 2017

DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

Movimiento por la Paz –MPDL–

NACIONAL

El Programa de Atención a Personas Detenidas en el Extranjero (PADE) se reúne con el Defensor del Pueblo

30 de enero.- Esta mañana el equipo del Programa de Atención a personas Detenidas en el Extranjero (PADE) se ha reunido con representantes del Defensor del Pueblo.

En la reunión, que ha contado con la presencia del Adjunto Primero, Francisco Fernández Marugán; de la Directora del Gabinete de la

Defensora del Pueblo, Carmen Comas-Mata Mira, y del Jefe de Gabinete del Adjunto Primero, Francisco Vírseda Barca, ha participado la Presidenta del Movimiento por la Paz, Francisca Sauquillo, junto con el equipo de personas que gestiona este programa: Gloria Bombín, Carmen Guerra, Patricia González, M^a José Moreno y M^a José Sáez.



Encuentro sobre “Mujeres, Derechos Humanos y posconflicto en Colombia”



22 de febrero- Con motivo de la visita a España de las activistas Adriana Benjumea y Julia Cogollo, se organizó un taller para reflexionar sobre los impactos de la violencia sexual del conflicto colombiano en las mujeres y para analizar su papel en la implementación de los Acuerdos de Paz.

En su recorrido por Europa, durante el cual se reunirán con diferentes actores de los ámbitos de la cooperación al desarrollo y los Derechos Humanos, el Movimiento por la Paz y Alianza por la Solidaridad organizan el Encuentro “Mujeres, Derechos Humanos y Posconflicto en Colombia”. El evento, que tendrá lugar en el Espacio de Igualdad Hermanas Mirabal, parte con el objetivo de convertirse en un espacio de reflexión y participación que arroje luz sobre las violencias que las mujeres, por el hecho de serlo, sufrieron durante el conflicto; y sobre el papel fundamental que deben jugar las mujeres en la fase de posconflicto para alcanzar una paz real y sostenible.

Además, en el marco del Encuentro se socializarán las principales conclusiones de la investigación “Impactos de la violencia sexual en el marco del conflicto armado en los Montes de María”, realizada por el Movimiento por la Paz y

liderada por la propia Julia Cogollo. En dicho estudio, ya en fase de finalización, se documentan 101 casos de mujeres víctimas de violencia sexual en la región de los Montes de María –una de las más afectadas por el conflicto– y se analizan los diferentes impactos de dicha violencia sobre las mujeres. También, se analiza la respuesta institucional y el acompañamiento del Estado colombiano a las mujeres víctima.

Algunos de los testimonios de las mujeres entrevistadas en el marco de la investigación han sido editados para su reproducción en el Museo Itinerante de la Memoria que el Movimiento por la Paz, junto con diferentes socias locales, puso en marcha para recuperar la memoria y restablecer los derechos de las víctimas. La visita de Adriana y Julia se produce en el marco del proyecto “Prevención de la violencia sexual en el marco del conflicto y protección de los derechos sexuales y reproductivos” en el que el Movimiento por la Paz y la Corporación Humanas colaboran con el apoyo financiero de la AECID.

Más información en: <http://www.mpd.org/noticias/america-latina/derechos-humanos/participa-encuentro-mujeres-derechos-humanos-posconflicto#sthash.IHZv8U3j.dIC7NBJ8.dpbs>

Comienzan nuestros talleres gratuitos de cultura emprendedora



28 de febrero.- En el marco de nuestro proyecto "Pro Autoempleo", con el financiamiento del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo, abrimos las convocatorias para potenciar y descubrir habilidades

emprendedoras. El objetivo del Taller es dar a conocer de forma breve los pasos a seguir para iniciar un negocio, desarrollar habilidades emprendedoras para llevar a cabo un negocio de emprendimiento.

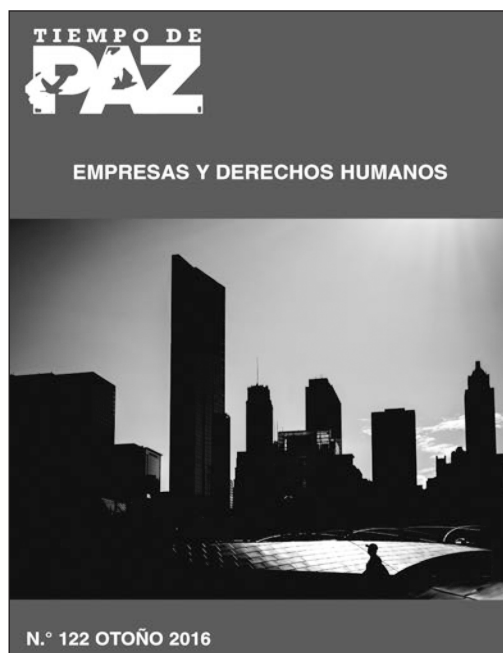
Los talleres serán gratuitos y de una duración máxima de 90 min. Si personas participantes están interesadas en desarrollar la idea, contaremos con un Curso especializado en ideación y puesta en marcha de sus negocios, también gratuito. Los talleres se iniciarán en la segunda semana de marzo, en la sede del Movimiento por la Paz.

Más información en: <http://www.mpdl.org/noticias/espana/comienzan-nuestros-talleres-gratuitos-cultura-emprendedora#sthash.emlAiSns.dDd1kxSp.dpbs>

Presentación del número 122 de Tiempo de Paz sobre "Empresas y derechos humanos"

22 de febrero.- En la era de la globalización y de lo que Giovanni Sartori definió como el triunfo irreversible del mercado, las empresas representan entidades con un enorme poder, muchas veces incontrolable por parte de los Estados. Al análisis de estas cuestiones dedica la revista Tiempo de Paz su monográfico dedicado a "Empresas y Derechos Humanos".

En sus más de 100 páginas, de la mano de numerosos especialistas en la materia, se reflexiona sobre tres cuestiones. En primer lugar, sobre los elementos básicos del problema de las empresas y los derechos humanos en el ámbito internacional. En segundo lugar, se trata de arrojar luz en torno a las nuevas experiencias concretas que, más allá de la teoría, permiten comprender el fenómeno de la relación entre empresas y derechos humanos y buscar nuevas vías de trabajo. Finalmente, el número contribuye a comprender la





relación entre la responsabilidad social corporativa, las empresas y los derechos humanos.

En el acto de presentación, que se celebró en Madrid, en la Oficina del Parlamento Europeo en España, Ramón Jáuregui, Diputado en el Parlamento Europeo y coordinador del monográfico; Carlos Fernández Liesa, director de Tiempo de Paz; y Francisca Sauquillo, presi-

dentada del Movimiento por la Paz, expusieron junto con algunos de los autores del número sus puntos de vista sobre la situación que atraviesa la relación entre empresas y derechos humanos a nivel global.

Más información en: <http://www.mpd.org/noticias/espana/presentacion-monografico-tiempo-paz-sobre-empresas-derechos-humanos#sthash.gd7FcF8c.9gmd9fXk.dpbs>

El Movimiento por la Paz se une al Paro Internacional de Mujeres 2017

8 de marzo.- Con motivo de la celebración el miércoles 8 de marzo, del Día Internacional de la Mujer, nuestra organización se sumará al Paro Internacional de Mujeres que tendrá lugar a nivel global.

La iniciativa, convocada por el movimiento "Paro Internacional de Mujeres", tiene como objetivo protestar por la discriminación y la violencia de todo tipo que cada día sufren las mujeres, por el mero hecho de serlo. A través de este paro simbólico reclamamos de todas las entidades, públicas y privadas, que forman parte de nuestra sociedad, así como del conjunto de la ciudadanía, su compromiso para

hacer que la igualdad formal que existe entre hombres y mujeres se convierta en una igualdad REAL.

El paro, al que se han adherido más de 30 países, tendrá lugar el miércoles entre las 12.00 y las 12.30. Más allá de esta iniciativa, en España hay actos programados en unos 47 municipios para conmemorar el Día Internacional de la Mujer.

Más información: <http://www.mpd.org/comunicados/espana/prevencion-violencia/movimiento-paz-une-paro-internacional-mujeres-2017#sthash.klJphoZW.zlISvka0.dpbs>

Revista de Revistas

ALEX IVÁN ARÉVALO SALINAS

LOUIS DANTIL

Universitat Jaume I de Castellón

EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN

CARNERO LORENZO, F.; BARROSO RIBAL, C. Y NUEZ YÁNEZ, J. S. (2017). “De la ayuda humanitaria al codesarrollo. La ayuda oficial al desarrollo de Canarias”, *Anuario de Estudios Atlánticos*, nº 63, pp. 1-25. Edita: Cabildo de Gran Canaria. Disponible en:

<http://anuariosatlanticos.casadecolon.com/index.php/aea/article/view/9912>

La cooperación oficial al desarrollo en España comenzó en la década de 1970 con el protagonismo único del gobierno central. La descentralización administrativa y política española a partir de 1978 incorporó nuevos actores: los gobiernos autonómicos, las administraciones locales —ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares y consejos insulares— y, más recientemente, las universidades. El conjunto de acciones llevadas a cabo en este ámbito por estas instituciones públicas no estatales se ha denominado ayuda oficial al desarrollo descentralizada (AOD). En este sentido, el objeto de este trabajo es conocer y reconocer la importancia y principales características de la AOD llevada a cabo desde el Gobierno de Canarias, las entidades locales isleñas y los centros de educación superior del Archipiélago.

GARCÍA, I. (2017). “Tendencias de la ayuda oficial al Desarrollo”. *Revista Temas de Economía Mundial*, no. 31, pp. 105-118. Edita: Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Cuba. Disponible en:

<http://www.ciem.cu/publicaciones/pub/temas-no31.pdf>

El sistema de cooperación está en un momento de transición, con grandes incertidumbres. A pesar de que la crisis económica ha traído algunas reducciones en la ayuda internacional, en 2015 los niveles de AOD alcanzaron su máximo histórico. La AOD todavía es insuficiente si se tienen en cuenta las enormes desigualdades a escala mundial, y sigue siendo el mecanismo de extorsión por excelencia que genera dependencia de los países emisores, respondiendo a sus intereses y no a planes de desarrollo estratégico de los receptores.

GARCÍA, M. (2017). “Papel de Enfermería como agente y motor de desarrollo en Cooperación Internacional”, *PublicacionesDidacticas.com*, no. 79, pp. 469-492. Edita: Publicaciones Didácticas. Disponible en:

<http://publicacionesdidacticas.com/hemeroteca/articulo/079066/articulo-pdf>

En la actualidad se hace evidente la importancia de la cooperación internacional en un mundo tan globalizado y la presencia de enfermería en torno a ello. El presente trabajo es una descripción de las principales funciones de enfermería dentro del marco de la cooperación internacional. Se abordan temas como el voluntariado, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo en relación con la enfermería. Junto a esto, se explora el marco ético y legal y se describe la importancia de una enfermería multicultural y solidaria formada desde las escuelas de enfermería.

GUTIÉRREZ-GOIRIA, J.; MILLÁN-ACEVEDO, N.; MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, I. (2017). "Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la coherencia de políticas para el desarrollo", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, vol. 6. no. 1, pp. 26-49. Edita: Universidad de Zaragoza. Cátedra de Cooperación al Desarrollo. Disponible en:

<http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/view/221>

Desde que, hace más de dos décadas, comenzaron a plantearse en la OCDE los análisis sobre la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), estos han ido evolucionando, al tiempo que lo hacían los debates sobre la necesaria reforma del sistema de cooperación internacional. Sin embargo, las sucesivas reuniones de Roma, París, Acra o Busan, que dieron forma a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, se centraron en una visión tecnocrática y unilateral de la eficacia, alejada del enfoque de CPD. Posteriormente, la creación de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo no ha supuesto tampoco un cambio de rumbo en esta cuestión. En el artículo se muestra la llamativa ausencia de la CPD en las reuniones y declaraciones, lo que contrasta con su notable evolución en el plano doctrinal y plantea las potencialidades que presenta la Agenda 2030 para la CPD.

PAZ, M. (2017). "La cooperación científico-tecnológica entre Argentina y Chile. El caso del MINCYT (2007-2015)", *Revista Gestión de las*

Personas y Tecnología, vol. 10, no. 28, pp. 60-72. Edita: Carrera de Tecnólogo en Administración de Personal de la Facultad Tecnológica de la Universidad de Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/revistagpt/article/view/2854>

El presente artículo se propone aportar a la comprensión de la cooperación internacional desarrollada en los últimos años entre Chile y Argentina en materia de ciencia y tecnología. Para ello, aborda el caso del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina para el período comprendido entre 2007 y 2015. Más precisamente se pregunta cuáles son las actividades de cooperación bilateral promovidas desde el MINCYT con contrapartes chilenas y qué dimensiones permiten comprender dichas iniciativas.

PINTOR, H. (2017). "La nueva configuración geopolítica de la cooperación al desarrollo en el continente latinoamericano: el impacto de China como nuevo donante-inversor en la región", *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, vol. 6, no. 1, pp. 62-83. Edita: Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponible en:

<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/5170>

Aunque la Unión Europea y Estados Unidos han sido donantes estratégicos en la región durante décadas, hoy sus intereses geopolíticos han cambiado y América Latina ha dejado de ser prioritaria. Ante esta situación y aprovechando la retracción económica de los donantes tradicionales y por tanto una reducción de la asistencia, China está tomando el relevo, convirtiéndose en socio esencial del desarrollo latinoamericano. Esta comunicación analizará los cambios que se han producido en las formas de cooperar y las nuevas estructuras alternativas que se están creando en el ámbito de la cooperación al desarrollo, en la que interviene varios socios en una relación horizontal cuasi triangular, y dónde China está jugando un papel importante en una nueva configuración geopolítica del desarrollo en la región.

MONTES, E. (2017). "Análisis crítico al Enfoque de Marco Lógico (EML) en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo", *Revista Panorama Político*, vol. 2, no. 2, pp. 37-41. Edita: Departamento de Filosofía y Sociología. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. Disponible en:

<http://revistashumanidadescj.unan.edu.ni/index.php/Panorama/article/view/153/0>

Desde su aplicación y difusión a finales de 1960 por parte de la Agencia de los Estados Unidos para la Cooperación Internacional (USAID), y su posterior consolidación y subsanación de debilidades por parte de la agencia alemana GTZ a través de la Planificación de Proyectos orientada a Objetivos (ZOPP), el Enfoque de Marco Lógico (EML) se ha popularizado tanto entre las Agencias Estatales y organismos multilaterales y no gubernamentales en la implementación de Proyectos de Cooperación que incluso su influencia ha hecho que términos como indicadores, objetivos, recursos y supuestos, se hayan convertido en el lenguaje técnico empleado por los cooperantes y los documentos que definen sus proyectos de intervención, tanto así que en la actualidad se imparten también en los círculos académicos cursos de especialización en el área del EML. Sin embargo, precisamente esta influencia y preponderancia del EML en la Gestión de Proyectos como la unidad básica de intervención

en la cooperación ha supuesto algunas críticas u observaciones respecto a la viabilidad y optimización de resultados a través de la ejecución de proyectos apoyados en esta metodología ya que dicha preponderancia ha terminado haciendo de este mecanismo un instrumento o requisito formal de presentación de los proyectos para obtener recursos o subvenciones para llevar a cabo las intervenciones planificadas.

PULIDO, M. (2017). "Una mirada desde la salud intercultural en programas de cooperación al desarrollo", *Boletín Americanista*, año LXVII, no. 74, pp. 33-51. Edita: Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación CRAI, Universidad de Barcelona. Disponible en:

<http://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/17551>

La dificultad y la complejidad que conlleva hablar de salud intercultural hace necesario que se aborde el tema con rigurosidad y desde estudios sobre el terreno. Este artículo trata de contribuir en el análisis y el estudio de la salud intercultural, de forma particular en América Latina, donde los procesos de capacitación inmersos en proyectos de desarrollo, lejos de trazar puentes entre los diferentes sistemas médicos, persiguen hegemonizar el modelo biomédico participando en el mantenimiento de relaciones etnocéntricas y asimétricas.

Naciones Unidas

Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

Addis Abeba, 13 a 16 de julio de 2015

Publicamos la Resolución y la Agenda del Plan de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que figura como Anexo, I Parte, “Marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015”, 19 puntos.

Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba

La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Habiéndose reunido en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015,

1. *Aprueba*, como documento final de la Conferencia, la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), que figura en el anexo de la presente resolución;

2. *Recomienda* a la Asamblea General que, en su sexagésimo noveno período de sesiones, haga suya la Agenda de Acción de Addis Abeba aprobada por la Conferencia.

Anexo

Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

I. Marco mundial para financiar el desarrollo después de 2015

1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, reunidos en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015, declaramos nuestro firme compromiso político de hacer frente al problema de la financiación y de la creación de un entorno propicio a todos los niveles para el desarrollo sostenible, en un espíritu de alianza y solidaridad mundiales. Reafirmamos el Consenso de Monterrey de 2002 y la Declaración de Doha de 2008 y nos basamos en ellos. Nuestro objetivo es poner fin a la pobreza y el hambre, y lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones mediante la promoción del crecimiento económico inclusivo, la protección del medio ambiente y el fomento de la inclusión social. Nos comprometemos a respetar todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo. Aseguraremos

mos la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Promoveremos las sociedades pacíficas e inclusivas y avanzaremos plenamente hacia un sistema económico mundial equitativo en que ningún país o persona quede a la zaga, posibilitando el trabajo decente y los medios de vida productivos para todos, al tiempo que preservamos el planeta para nuestros hijos y las generaciones futuras.

2. En septiembre de 2015 las Naciones Unidas acogerán una cumbre cuyo propósito es aprobar una agenda para el desarrollo después de 2015 ambiciosa y transformativa, que incluya los objetivos de desarrollo sostenible. Esta agenda debe sustentarse en medios de ejecución igualmente ambiciosos y creíbles. Nos hemos reunido para establecer un marco holístico y con proyección de futuro y comprometernos a adoptar medidas concretas para hacer realidad la promesa de esa agenda. Nuestra tarea es triple: hacer el seguimiento de los compromisos y evaluar el progreso realizado en la aplicación del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha; seguir fortaleciendo el marco para financiar el desarrollo sostenible y los medios de ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015; y revitalizar y fortalecer el proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo a fin de asegurar que las medidas que acordemos se apliquen y se examinen de manera apropiada, inclusiva, oportuna y transparente.

3. Reconocemos que desde que se aprobó el Consenso de Monterrey el mundo ha realizado importantes progresos generales. A nivel mundial, la actividad económica y las corrientes de financiación han crecido sustancialmente. Hemos avanzado mucho en la movilización de recursos financieros y técnicos para el desarrollo procedentes de un mayor número de agentes. Los adelantos de la ciencia, la tecnología y la innovación han hecho que aumenten las posibilidades de lograr nuestros objetivos de desarrollo. Muchos países, incluidos países en desarrollo, han implantado marcos de políticas que han contribuido a aumentar la movilización de recursos nacionales y a elevar el nivel de crecimiento económico y el progreso social. La participación de los países en desarrollo en el comercio mundial se ha incrementado y, si bien la carga de la deuda persiste, en muchos países pobres ha disminuido. Estos avances han contribuido a una reducción sustancial del número de personas que viven en la pobreza extrema y a notables progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4. A pesar de estas mejoras, muchos países, en particular países en desarrollo, siguen enfrentándose a retos considerables, y algunos han quedado aún más rezagados. En numerosos países las desigualdades han aumentado drásticamente. Las mujeres, que representan la mitad de la población mundial, así como los pueblos indígenas y las personas vulnerables, siguen estando excluidas de participar plenamente en la economía. Si bien la agenda de Monterrey aún no se ha aplicado completamente, han surgido nuevos retos y siguen existiendo enormes necesidades insatisfechas para lograr el desarrollo sostenible. La crisis financiera y económica mundial de 2008 expuso los riesgos y los aspectos vulnerables del sistema financiero y económico internacional. Las tasas de crecimiento mundiales se sitúan ahora en niveles inferiores a los anteriores a la crisis. Las perturbaciones debidas a las crisis financieras y económicas, los conflictos, los desastres naturales y los brotes de enfermedades se extienden rápidamente en este mundo tan interconectado. La degradación del medio ambiente, el cambio climático y otros riesgos ambientales amenazan con socavar los éxitos pasados y las perspectivas futuras. Debemos asegurar que nuestros esfuerzos por lograr el desarrollo aumenten la resiliencia respecto de esas amenazas.

5. Se pueden encontrar soluciones, en particular fortaleciendo las políticas públicas, los marcos regulatorios y las finanzas a todos los niveles, haciendo realidad el potencial transformativo de las personas y el sector privado, e incentivando los cambios en la financiación y las modalidades de consumo y producción para favorecer el desarrollo sostenible. Reconocemos que unos incentivos adecuados, el fortalecimiento de los entornos normativos y los marcos regulatorios nacionales e internacionales y su coherencia, el aprovechamiento del potencial de la ciencia, la tecnología y la innovación, el cierre de las brechas tecnológicas y el aumento de la creación de capacidad a todos los niveles son esenciales para lograr el cambio hacia el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Reafirmamos la importancia de la libertad, los derechos humanos y la soberanía nacional, la buena gobernanza, el estado de derecho, la paz y la seguridad, la lucha contra la corrupción a todos los niveles y en todas sus formas, y las instituciones democráticas eficaces, que rindan cuentas e inclusivas en los planos subnacional, nacional e internacional, ya que todo ello es fundamental para posibilitar una movilización y una utilización eficaces, eficientes y transparentes de los recursos. También reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

6. Reafirmamos que el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, y el pleno ejercicio de sus derechos humanos son esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el desarrollo sostenible. Reiteramos la necesidad de incorporar la perspectiva de género, en particular de medidas e inversiones con fines específicos en la formulación y aplicación de todas las políticas financieras, económicas, ambientales y sociales. Volvemos a comprometernos a adoptar políticas racionales, legislación aplicable y medidas transformativas, y a fortalecer las existentes, para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles, asegurar su igualdad de derechos, acceso y oportunidades de participación y liderazgo en la economía, y eliminar la violencia por razón de género y la discriminación en todas sus formas.

7. Reconocemos que invertir en los niños y los jóvenes es fundamental a fin de lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible para las generaciones presentes y futuras, y reconocemos la necesidad de apoyar a los países que se enfrentan a dificultades particulares para hacer las inversiones necesarias en este ámbito. Reafirmamos la vital importancia de promover y proteger los derechos de todos los niños, y de asegurar que ningún niño se quede a la zaga.

8. Reconocemos la importancia de abordar las diversas necesidades y retos a que se enfrentan los países en situaciones especiales, en particular los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Reafirmamos que los países menos adelantados son el grupo más vulnerable de países, necesitan un apoyo mundial reforzado a fin de superar las dificultades estructurales a que se enfrentan para lograr los objetivos de la agenda para el desarrollo después de 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible. Reafirmamos la necesidad de abordar los retos y las necesidades especiales a que se enfrentan los países en desarrollo sin litoral para transformar la estructura de su economía, aprovechar los beneficios del comercio internacional y desarrollar sistemas eficientes de transporte y de tránsito. Reafirmamos además que los pequeños Estados insulares en desarrollo siguen constituyendo un caso especial en cuanto al desarrollo sostenible debido a su pequeño tamaño, alejamiento, limitada base de recursos y exportaciones, y susceptibilidad a los pro-

blemas ambientales mundiales. Asimismo, reafirmamos la necesidad de lograr una transformación socioeconómica positiva en África, y la necesidad de atender las diversas necesidades de desarrollo específicas de los países de ingresos medianos, incluida la lucha contra la pobreza en todas sus formas. A este respecto, apoyamos la aplicación de las estrategias y los programas de acción pertinentes, incluida la Declaración y el Programa de Acción de Estambul, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y el Programa de Acción de Viena en Favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, y reafirmamos la importancia de que se preste apoyo al nuevo marco de desarrollo, la “Agenda 2063 de la Unión Africana”, así como su Plan de Acción decenal, como marco estratégico para lograr una transformación socioeconómica positiva en África en los próximos 50 años, y su programa continental integrado en las resoluciones de la Asamblea General relativas a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD). Los países en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos también necesitan una atención especial. Reconocemos que los conflictos plantean un reto para el desarrollo, ya que no solo obstaculizan los avances en ese ámbito sino que pueden hacer que se pierdan los logros de decenios. Reconocemos el déficit de financiación para la consolidación de la paz y la importancia del Fondo para la Consolidación de la Paz. Tomamos nota de los principios enunciados en el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles por el G7+, grupo de países que están o han estado afectados por conflictos.

9. Las estrategias de desarrollo sostenible cohesivadas y que los nacionales asuman como propias, respaldadas por marcos nacionales de financiación integrados, constituirán el núcleo de nuestros esfuerzos. Reiteramos que recae en cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social, y que nunca se insistirá lo suficiente en la importancia del papel que desempeñan las políticas y las estrategias nacionales de desarrollo. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas encaminadas a erradicar la pobreza y promover el desarrollo sostenible, en consonancia con las normas y los compromisos internacionales pertinentes. Asimismo, los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben estar respaldados por un entorno económico internacional propicio, que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros mundiales que sean coherentes y se apoyen mutuamente, y

una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada. Los procesos destinados a desarrollar y facilitar la disponibilidad de conocimientos y tecnologías adecuados a nivel mundial, así como la creación de capacidad, son también esenciales. Nos comprometemos a promover la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles en que participen todos los agentes, y a revitalizar a la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

10. La alianza mundial para el desarrollo sostenible mejorada y revitalizada, dirigida por los gobiernos, será un vehículo para fortalecer la cooperación internacional en la ejecución de la agenda para el desarrollo después de 2015. Las asociaciones entre múltiples partes interesadas y los recursos, los conocimientos y el ingenio del sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica, el mundo académico, las entidades filantrópicas y las fundaciones, los parlamentos, las autoridades locales, los voluntarios y otras partes interesadas será importante para movilizar e intercambiar conocimientos, pericia, tecnología y recursos financieros, complementar los esfuerzos de los gobiernos y apoyar el logro de los objetivos de desarrollo sostenible, en particular en los países en desarrollo. Esta alianza mundial debe reflejar que la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible, tiene carácter global y es aplicable universalmente a todos los países, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidad y niveles de desarrollo de los países y respetando las políticas y prioridades nacionales. Trabajaremos con todos los asociados a fin de asegurar un futuro sostenible, equitativo, inclusivo, pacífico y próspero para todos. Las generaciones futuras nos harán responsables a todos del éxito y del cumplimiento de los compromisos que asumimos hoy.

11. A fin de hacer realidad una agenda ambiciosa para el desarrollo después de 2015, incluidos todos los objetivos de desarrollo sostenible, hará falta un enfoque igualmente ambicioso, amplio, holístico y transformativo con respecto a los medios de ejecución, que combine diferentes medios e integre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Esto debe sustentarse en instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas, políticas racionales y buena gobernanza a todos los niveles. Determinaremos las medidas pertinentes y trataremos de corregir las carencias graves relativas a la agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible, con inten-

ción de aprovechar sus considerables sinergias, de modo que la aplicación en un ámbito contribuya al progreso en los demás. Por lo tanto, hemos definido una serie de esferas intersectoriales que se basan en esas sinergias.

12. Suministro de protección social y servicios públicos esenciales para todos. Con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes y concluir la labor inacabada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nos comprometemos a asumir un nuevo pacto social. En esta labor, proporcionaremos sistemas y medidas de protección social fiscalmente sostenibles y apropiadas a cada país para todos, que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad. También alentamos a los países a estudiar la posibilidad de fijar metas de gasto apropiadas para cada país en relación con las inversiones de calidad en los servicios públicos esenciales para todos, incluidos los de salud, educación, energía, y agua y saneamiento, de conformidad con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Haremos todo lo posible para atender a las necesidades de todas las comunidades suministrando servicios de gran calidad que hagan un uso eficaz de los recursos. Nos comprometemos a prestar un fuerte apoyo internacional a esos esfuerzos, y estudiaremos modalidades de financiación coherentes para movilizar recursos adicionales, tomando como base las experiencias dirigidas por los países.

13. Ampliación de los esfuerzos para poner fin al hambre y la malnutrición. Es inaceptable que cerca de 800 millones de personas sufran de subalimentación crónica y no tengan acceso a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes. Puesto que la mayoría de los pobres viven en zonas rurales, ponemos de relieve la necesidad de revitalizar el sector agrícola, promover el desarrollo rural y garantizar la seguridad alimentaria, especialmente en los países en desarrollo, de manera sostenible, lo cual reportará grandes beneficios para todos los objetivos de desarrollo sostenible. Apoyaremos la agricultura sostenible, así como la silvicultura, la pesca y el pastoralismo sostenibles. También tomaremos medidas para luchar contra la malnutrición y el hambre de los pobres que viven en zonas urbanas. Reconociendo que las necesidades de inversión en esas esferas son enormes, alentamos a que aumenten las inversiones públicas y privadas. A este respecto, recono-

comos los Principios para una Inversión Agrícola Responsable y los Sistemas Alimentarios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, que tienen carácter voluntario, así como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques. Reconocemos los esfuerzos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola destinados a movilizar inversiones para posibilitar que las personas que viven en la pobreza mejoren su seguridad alimentaria y nutrición, aumenten sus ingresos y se fortalezca su resiliencia. Valoramos la labor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos, y el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo. También reconocemos la función complementaria de las redes de seguridad social en la consecución de la seguridad alimentaria y la nutrición. A este respecto, acogemos favorablemente la Declaración de Roma sobre la Nutrición y su Marco de Acción, que pueden ofrecer opciones sobre políticas y estrategias destinadas a lograr la seguridad alimentaria y la nutrición para todos. Asimismo, nos comprometemos a aumentar la inversión pública, que desempeña una función estratégica en la financiación de la investigación, la infraestructura y las iniciativas en favor de los pobres. Reforzaremos nuestras actividades para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y centraremos nuestros esfuerzos en los pequeños agricultores y en las agricultoras, así como en las cooperativas agrícolas y las redes de agricultores. Hacemos un llamamiento a los organismos competentes para que sigan coordinándose y colaborando a este respecto, de conformidad con sus respectivos mandatos. Esta labor debe respaldarse mejorando el acceso a los mercados, haciendo más propicio el entorno interno e internacional, y fortaleciendo la colaboración entre las numerosas iniciativas en esta esfera, incluidas las regionales, como el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África. También trabajaremos para reducir considerablemente la pérdida y el desperdicio de alimentos después de la cosecha.

14. Establecimiento de un nuevo foro para subsanar las carencias en materia de infraestructura. Invertir en infraestructura sostenible y resiliente, incluida la de transporte, energía, agua y saneamiento, para todos es un requisito previo a la consecución de muchos de nuestros objetivos. Para subsanar las carencias mundiales en materia de infraestructura, incluidas las de los países en desarrollo, que ascienden a entre 1 billón y 1,5 billones de dólares anuales, facilitaremos el desarrollo de infraes-

tructura sostenible, accesible y resiliente de calidad en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero y técnico. Acogemos favorablemente la puesta en marcha de nuevas iniciativas de infraestructura encaminadas a subsanar esas carencias, en particular el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Centro Mundial para la Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo, el Servicio de Preparación de Proyectos de Asia y el Pacífico, el Fondo para la Infraestructura Mundial del Grupo del Banco Mundial y el Fondo para la Infraestructura África50, así como el aumento del capital de la Corporación Interamericana de Inversiones. Propugnamos que se establezca un foro mundial sobre infraestructura, basado en los mecanismos de colaboración multilateral existentes y dirigido por los bancos multilaterales de desarrollo, como pilar fundamental para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Este Foro se reunirá periódicamente para mejorar la armonización y la coordinación entre las iniciativas establecidas y nuevas en materia de infraestructura, los bancos de desarrollo multilaterales y nacionales, los organismos de las Naciones Unidas, y las instituciones, los asociados para el desarrollo y el sector privado nacionales. El Foro propiciará que se escuche un mayor número de voces, en particular de los países en desarrollo, a fin de detectar y abordar las carencias de infraestructura y capacidad, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África. Asimismo, pondrá de relieve oportunidades de inversión y cooperación, y trabajará para asegurar que las inversiones sean sostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

15. Promoción de la industrialización inclusiva y sostenible. Destacamos la crucial importancia que tiene el desarrollo industrial de los países en desarrollo en cuanto fuente decisiva de crecimiento económico, diversificación de la economía y valor añadido. Invertiremos en la promoción de un desarrollo industrial inclusivo y sostenible para hacer frente de manera eficaz a grandes desafíos como el crecimiento y el empleo, los recursos y la eficiencia energética, la contaminación y el cambio climático, el intercambio de conocimientos, la innovación y la inclusión social. A este respecto, acogemos favorablemente la cooperación pertinente dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), a fin de promover los vínculos entre el desarrollo de la infraestructura, la industrialización inclusiva y sostenible, y la innovación.

16. Generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, y promoción de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas. Para posibilitar que todas las personas se beneficien del crecimiento, incluiremos el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como uno de los objetivos centrales de nuestras estrategias nacionales de desarrollo. Alentaremos la participación plena e igual de mujeres y hombres, incluidas las personas con discapacidad, en el mercado de trabajo estructurado. Observamos que las microempresas y las empresas pequeñas y medianas, que en muchos países crean la gran mayoría de los puestos de trabajo, a menudo carecen de acceso a financiación. Trabajando con agentes del sector privado y bancos de desarrollo, nos comprometemos a promover un acceso adecuado, asequible y estable de las microempresas y las empresas pequeñas y medianas al crédito, así como suficiente capacitación tendente al desarrollo de aptitudes para todos, en particular para los jóvenes y los emprendedores. Promoveremos las estrategias nacionales sobre la juventud como instrumento fundamental para satisfacer las necesidades y aspiraciones de los jóvenes. También nos comprometemos a elaborar y llevar a la práctica, a más tardar en 2020, una estrategia mundial en favor del empleo de los jóvenes, y a aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

17. Protección de nuestros ecosistemas para todos. Todas nuestras acciones deben sustentarse en un compromiso firme de proteger y preservar nuestro planeta y sus recursos naturales, nuestra diversidad biológica y nuestro clima. Nos comprometemos a establecer marcos coherentes de políticas, financiación, comercio y tecnología para proteger, gestionar y restaurar nuestros ecosistemas, incluidos los

ecosistemas marinos y terrestres, y promover su uso sostenible, crear resiliencia, reducir la contaminación y luchar contra el cambio climático, la desertificación y la degradación de la tierra. Reconocemos la importancia de evitar las actividades perjudiciales. Los gobiernos, las empresas y los hogares deberán cambiar su comportamiento con miras a lograr modalidades de consumo y producción sostenibles. Promoveremos la sostenibilidad de las actividades empresariales, incluida la presentación de informes sobre los efectos ambientales, sociales y de gobernanza, a fin de ayudar a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Será necesario que los sectores público y privado inviertan en innovación y tecnología limpia, teniendo en cuenta que las nuevas tecnologías no puede reemplazar la labor tendente a reducir los desechos o utilizar con eficiencia los recursos naturales.

18. Promoción de sociedades pacíficas e inclusivas. Subrayamos la necesidad de promover las sociedades pacíficas e inclusivas para lograr el desarrollo sostenible, y de construir instituciones eficaces, inclusivas y que rindan cuentas a todos los niveles. La buena gobernanza, el estado de derecho, los derechos humanos, las libertades fundamentales, la igualdad de acceso a sistemas de justicia imparciales, y las medidas para luchar contra la corrupción y frenar las corrientes financieras ilícitas serán esenciales en nuestros esfuerzos.

19. La agenda para el desarrollo después de 2015, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible, puede cumplirse en el marco de una alianza mundial revitalizada para el desarrollo sostenible, que se sustente en las políticas y medidas concretas que se describen en la presente Agenda de Acción.

Este Documento continúa en II parte: “Ámbitos de acción” hasta 134 puntos.

www.cooperacionespanola.es/agenda-de-accion-de-addis-abeba-2015



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
 Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN DIGITAL: (4 envíos por e-mail): 14,95 €

SUSCRIPCION ANUAL (4 números) - España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 11 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Socio Movimiento por la Paz –MPDL– + Suscriptor Revista Tiempo de Paz: 100 €

Cuota joven Socio-Suscriptor para menores de 30 años: 70 € (oferta válida solo para España)

Nombre y Apellidos _____ NIF/CIF _____

Empresa/Institución _____

Dirección _____ Localidad _____

Provincia _____ C.P. _____ Teléfono _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí No

Nº cuenta bancaria
(24 dígitos)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de €.

Atentamente

_____ a _____ de _____ 20__

FIRMA:

En aplicación de la Ley 15/1999 (LOPD) y la Ley 34/2002 (LSSI), le informamos que su dirección de correo electrónico así como el resto de los datos de carácter personal que nos ha facilitado, serán objeto de tratamiento automatizado en nuestros ficheros con la finalidad de gestionar el contenido de esta comunicación, así como el de toda la documentación anexa, la agenda de contactos y las relaciones mercantiles con nuestros clientes y proveedores. Usted podrá en cualquier momento ejercer el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los términos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999 mediante notificación escrita a la calle Martos, 15, 28053 de Madrid, adjuntando copia de su DNI o a través del correo electrónico mpdl@mpdl.org. La información incluida en este correo electrónico es confidencial y va dirigida únicamente al destinatario del mismo. En el supuesto de que usted no fuera el destinatario, le solicitamos que nos lo indique y no comunice su contenido a terceros, procediendo a su destrucción. Le informamos que está totalmente prohibida cualquier utilización, divulgación, distribución y/o reproducción de esta comunicación sin autorización expresa en virtud de la Legislación vigente. Gracias



Revista Trimestral • Martos, 15 • Tel.: 00 34 91 429 76 44
 Fax: 00 34 91 429 73 73 • E-mail: mpdl@mpdl.org • 28053 MADRID

SUSCRIPCIÓN DIGITAL: (4 envíos por e-mail): 14,95 €

SUSCRIPCION ANUAL (4 números) - España 40 € • Resto Europa 65 € • Resto mundo 90 \$US

Números sueltos: España 11 € • Resto Europa 21 € • Resto mundo 29 \$US

Socio Movimiento por la Paz –MPDL– + Suscriptor Revista Tiempo de Paz: 100 €

Cuota joven Socio-Suscriptor para menores de 30 años: 70 € (oferta válida solo para España)

Nombre y Apellidos _____ NIF/CIF _____

Empresa/Institución _____

Dirección _____ Localidad _____

Provincia _____ C.P. _____ Teléfono _____

Correo electrónico _____ Factura: Sí No

Nº cuenta bancaria
(24 dígitos)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Muy Señores Míos: Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a mi cuenta abonen el recibo de suscripción a la revista "TIEMPO DE PAZ", que a mi nombre presentará el MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERTAD, por un valor de €.

Atentamente

_____ a _____ de _____ 20__

FIRMA:

En aplicación de la Ley 15/1999 (LOPD) y la Ley 34/2002 (LSSI), le informamos que su dirección de correo electrónico así como el resto de los datos de carácter personal que nos ha facilitado, serán objeto de tratamiento automatizado en nuestros ficheros con la finalidad de gestionar el contenido de esta comunicación, así como el de toda la documentación anexa, la agenda de contactos y las relaciones mercantiles con nuestros clientes y proveedores. Usted podrá en cualquier momento ejercer el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los términos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999 mediante notificación escrita a la calle Martos, 15, 28053 de Madrid, adjuntando copia de su DNI o a través del correo electrónico mpdl@mpdl.org. La información incluida en este correo electrónico es confidencial y va dirigida únicamente al destinatario del mismo. En el supuesto de que usted no fuera el destinatario, le solicitamos que nos lo indique y no comunice su contenido a terceros, procediendo a su destrucción. Le informamos que está totalmente prohibida cualquier utilización, divulgación, distribución y/o reproducción de esta comunicación sin autorización expresa en virtud de la Legislación vigente. Gracias