



COMISIÓN EUROPEA

EuropeAid Oficina de cooperación

Evaluación

**DOCUMENTO DE TRABAJO RELATIVO A LA
CONSIDERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA
EVALUACIÓN *EX ANTE* EN LA ELABORACIÓN DE LOS
PROYECTOS Y PROGRAMAS DE COOPERACIÓN**

Junio 2005
(versión 3)

SUMARIO

1.	<u>JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN <i>EX ANTE</i> EN EL MARCO DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DE COOPERACIÓN</u>	3
1.1.	<u>la evaluación <i>ex ante</i> : una práctica en curso de generalización en la Comisión</u>	3
1.2.	<u>una ayuda a la concepción y a la evaluación futura de los proyectos y programas de cooperación</u>	3
2.	<u>CHECK LIST DE LA EVALUACIÓN <i>EX ANTE</i></u>	4
2.1.	<u>lista de los elementos constitutivos de una evaluación <i>ex ante</i></u>	4
2.2.	<u>check list</u>	4
3.	<u>LAS ETAPAS CONCRETAS DE UNA EVALUACIÓN <i>EX ANTE</i></u>	8
3.1.	<u>la definición de las necesidades (a)</u>	8
3.2.	<u>definir los objetivos y elaborar indicadores (b y c)</u>	9
3.3.	<u>analizar el valor añadido de la intervención comunitaria (d)</u>	9
3.4.	<u>examen de las opciones alternativas y estimación del riesgo (e)</u>	10
3.5.	<u>sacar conclusiones del pasado (f)</u>	10
3.6.	<u>contribuir a garantizar la eficacia con relación a los costes (g)</u>	11
3.7.	<u>planear el control y la evaluación futura de la intervención (h)</u>	11

1. JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN *EX ANTE* EN EL MARCO DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS DE COOPERACIÓN

1.1. La evaluación *ex ante*: una práctica en curso de generalización en la Comisión

La Comisión Europea, reemplazada por el Tribunal de Cuentas, promueve de manera creciente el desarrollo de una cultura y de una práctica de la evaluación en general, de la evaluación *ex ante* en particular. ¹El Reglamento Financiero ²así como el Reglamento financiero aplicable al 9o FED hacen también referencia a este último.

En un contexto de aplicación de la gestión por actividades (GPA), la evaluación *ex ante* tiende a generalizarse en el conjunto de las actividades de la Comisión. Se considera como una "buena práctica" destinada "a convertirse en la base de tomas de decisiones informadas"³.

1.2. Una ayuda a la concepción y a la evaluación futura de los proyectos y programas de cooperación

En el caso de los proyectos y los programas de cooperación, la evaluación *ex ante* tiene por objeto **la recogida y el análisis de información destinada a mejorar su concepción y a facilitar su control y su evaluación futuros.**

La evaluación *ex ante* permite en efecto de:

- comprobar que los objetivos del programa o el proyecto son claros y coherentes y que el nivel de los recursos propuestos es satisfactorio respecto a los resultados esperados;
- cuantificar los impactos esperados de manera realista;
- definir los indicadores que permitirán seguir la aplicación del proyecto o el programa y de dar cuenta de sus efectos en el marco de una evaluación *ex post* futura.

La evaluación *ex ante* no requiere la aplicación de un ejercicio específico de recogida y análisis de información; **en su mayoría, la información requerida ya es objeto de una recogida, o de un análisis, en el marco de la preparación del proyecto o el programa tal como se prevé por la gestión del ciclo del proyecto** (véase conexiones entre los elementos de la check list *ex ante* y los del enfoque del marco lógico, parte 2.2).

¹Libro Blanco "Reforma de la Comisión", COM (2000) 200, 1 de marzo de 2000; Comunicación "poner el acento sobre los resultados:" reforzar la evaluación de las actividades de la Comisión ", SEC (2000) 1051 "

²Reglamento Financiero (Nº1605/2002)

³SEC (2001) 1197/6 y 7, Comunicación sobre la aplicación de la gestión por actividades en la Comisión, 3.3.2

2. CHECK LIST DE LA EVALUACIÓN *EX ANTE*

2.1. Lista de los elementos constitutivos de una evaluación *ex ante*

Como la forma y el método que debe utilizarse para la evaluación *ex ante* de los proyectos y programas de cooperación no tiene hasta ahora ninguna definición precisa, el presente documento de trabajo propone adoptar como buenas prácticas los principios definidos para la evaluación *ex ante* de las actividades financiadas por el presupuesto comunitario, velando por su articulación con los elementos ya contenidos en las fichas de definición utilizadas en EuropeAid.

Como previstos según los modos de ejecución del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (apartado 1) del artículo 21, estos principios corresponden a la consideración de los siguientes elementos:

- la necesidad que debe cubrirse a corto o largo plazo;
- los objetivos que deben alcanzarse;
- los resultados previstos y los indicadores necesarios para su evaluación;
- el valor añadido de la intervención comunitaria;
- los riesgos, incluido el fraude, vinculados a las propuestas y las opciones alternativas abiertas;
- las conclusiones sacadas de experiencias similares ya conducidas;
- el volumen de los créditos, de los recursos humanos y otros gastos administrativos que deben asignarse en función del principio de coste-eficacia;
- el sistema de seguimiento que debe establecerse.

2.2 Check list El siguiente cuadro constituye una **check list** que permite comprobar que el conjunto de los elementos de una evaluación *ex ante* se tuvieron bien en cuenta en la elaboración de los proyectos y programas de cooperación.

Esta lista de control no tiene vocación que sobreañadirse a los numerosos ejercicios ya previstos en la fase de definición de los proyectos: reanuda ampliamente (completándolos, en su caso) los elementos principales del enfoque del marco lógico seguido en la gestión del ciclo del proyecto (GCP).

Su utilización puede más o menos profundizarse en función de la amplitud y la complejidad del proyecto o el programa en cuestión.

Elementos de una evaluación ex ante tenidos en cuenta en el documento de programación	Sí	No
<p>(1) <u>La definición de las necesidades (a)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿se analizó correctamente el (los) problema (s) al cual el proyecto/programa es supuesto responder? • ¿Estos problemas se tradujeron en necesidades a corto, medio y largo término? ¿Para cada una de estas categorías de necesidades, se identificó a una población objetivo? • ¿La respuesta de la CE a las necesidades definidas es objeto de una justificación satisfactoria? En particular, el documento establece una correspondencia clara entre estas necesidades y: <ul style="list-style-type: none"> – ¿los objetivos del país socio? – ¿los objetivos de la Comisión? <p>El punto a) se basa en el análisis de los problemas previsto en la elaboración del marco lógico.</p>		
<p>(2) <u>Los objetivos que deben alcanzarse (b)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del proyecto/programa fueron jerarquizados, puestos en prioridad y especificados en: <ul style="list-style-type: none"> – objetivos generales; – objetivos específicos; – ¿objetivos operativos? • Estos objetivos se precisan en función de : <ul style="list-style-type: none"> – Las zonas geográficas; – Las poblaciones objetivos en cuestión? <p>(3) <u>Los resultados previstos y los indicadores necesarios para su evaluación (c)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Los objetivos generales y específicos se tradujeron en términos de efectos previstos (respectivamente impactos, resultados, realizaciones)? • ¿Los objetivos así precisados se acompañan de niveles objetivos (o "target niveles") que proporcionan una indicación de lo que podría considerarse como un éxito, total o parcial, de las acciones aplicadas en el marco del proyecto o el programa? • Previo indicadores adaptados para medir: <ul style="list-style-type: none"> – los medios necesarios, tanto desde el punto de vista financiero como desde el punto de vista de los recursos humanos; – las realizaciones; – los resultados; – ¿y los impactos del proyecto o el programa? • ¿Estos indicadores son objetivamente comprobables? <p>Los puntos b) y c) hacen respectivamente referencia al análisis de los objetivos y a la etapa de elaboración de los indicadores objetivamente comprobables del enfoque del marco lógico.</p>		

Elementos de una evaluación ex ante tenidos en cuenta en el documento de programación	Sí	No
<p>(4) <u>El valor añadido comunitario (d)</u></p> <p>Coherencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha velado por la convergencia entre los objetivos del proyecto o el programa y los: <ul style="list-style-type: none"> – ¿del programa de cooperación de la Comisión Europea con el país socio? – ¿políticas nacionales o programas sectoriales del país socios? <p>Coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿han estado previstos algunos mecanismos suficientes de coordinación con portadores de proyectos aplicados en el mismo sector y/o en la misma región, cualquiera que sea su fuente de financiación? <p>Complementariedad</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Se ha comprobado la ausencia de "duplicación" entre la intervención en cuestión y de otras intervenciones del país beneficiario y/o de otros proveedores de fondos, en particular los otros Estados miembros de la UE? • ¿Se ha velado por la buena articulación de las distintas acciones previstas por sector y/o por región? • ¿Se ha estudiado la posibilidad de sinergias entre distintas acciones similares o de un mismo sector/de una misma región? <p>El punto d) reanuda elementos del análisis de las estrategias previsto en el enfoque del marco lógico</p>		
<p>(5) <u>Las opciones de intervención alternativas y los riesgos (e)</u></p> <p>Las opciones de intervención alternativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿El documento menciona varias opciones de intervención alternativas? • ¿Una de entre ellas se describe al menos de manera sustancial, aprendiendo las lecciones de experiencias de aplicación en contextos similares? • El documento presenta un análisis comparado al menos de una opción alternativa y de la opción propuesta, precisando respectivamente: <ul style="list-style-type: none"> – los recursos que deben movilizarse; – las modalidades de aplicación; – los efectos previsibles; – las dificultades y riesgos vinculados a la aplicación? • ¿Se ha Procedido a un análisis ECOFIN? ¿En caso afirmativo, se llena correctamente la check list correspondiente? • ¿Se justifica correctamente la elección de la opción elegida? <p>Los riesgos</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Se definieron correctamente los principales riesgos e hipótesis vinculados a la intervención? • ¿El documento indica medios destinados a reducir los riesgos definidos? <p>El punto e) hace referencia a las etapas de análisis de las estrategias y de definición de las hipótesis del enfoque del marco lógico</p>		
<p>(6) <u>Las conclusiones sacadas de experiencias similares ya conducidas (f)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿El documento describe resultados o conclusiones de evaluaciones de proyectos, evaluaciones geográficas (de nivel nacional o regional) o evaluaciones temáticas o sectoriales? • ¿Describe la información resultante del sistema ROM (Result Oriented Monitoring) para proyectos y programas similares? • ¿Se ha Indicado la manera en que esta información es utilizable con el fin de mejorar la concepción del proyecto/programa? 		

Elementos de una evaluación ex ante tenidos en cuenta en el documento de programación	Sí	No
<p>(7) <u>El volumen de los créditos, de los recursos humanos y otros gastos administrativos que deben asignarse en función del principio de coste-eficacia (g)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Las implicaciones en términos de costes (divididos en créditos, recursos humanos y otros gastos administrativos) de la opción propuesta se indican: <ul style="list-style-type: none"> para la Comisión; ¿para el país socio? ¿El documento propone un análisis comparado al menos de una opción alternativa y de la opción seleccionada? ¿Dispone de un análisis de la adecuación entre los medios previstos y los objetivos asignados a la intervención? <p>El punto g) corresponde a la etapa de definición de los medios y costes del enfoque del marco lógico</p>		
<p>(8) <u>El sistema de seguimiento (h)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Los métodos propuestos para recoger, almacenar y tratar los datos correspondientes a los indicadores (previstos en el punto c)) son satisfactorios? Se ha previsto un sistema de seguimiento que comprendía indicadores y niveles objetivos para: <ul style="list-style-type: none"> los créditos; los recursos humanos; los recursos administrativos; ¿los plazos? Este sistema permite también seguir: <ul style="list-style-type: none"> las realizaciones; ¿los resultados del proyecto o el programa? ¿El sistema de seguimiento será plenamente operativo desde el principio de la aplicación del proyecto o el programa? ¿Se ha establecido un programa de evaluación? 		

3. LAS ETAPAS CONCRETAS DE UNA EVALUACIÓN EX ANTE

NB: El presente capítulo reanuda de manera sintética los elementos más detallados contenidos en un documento realizado por la DG PRESUPUESTOS en diciembre de 2001⁴.

3.1. La definición de las necesidades (a)

La razón de ser de un proyecto encuentra su fuente en la definición de un "problema" a solucionar y/o de necesidades que deben cubrirse.

El análisis del problema es el inicio de toda evaluación *Ex ante*. Consiste en:

- definir los aspectos clave de la situación que debe abordar el proyecto;
- contabilizar los factores susceptibles de influir sobre el problema clave;
- definir los principales grupos de protagonistas que influyen sobre la situación o que son influidos por ella;
- analizar las relaciones de causa a efecto entre los factores definidos y los intereses y motivaciones de los protagonistas;
- elaborar una presentación visual de estas relaciones, por ejemplo en forma de un "árbol a problemas"⁵.

Después del análisis del problema, conviene efectuar **una estimación de las necesidades**. Ésta consiste en definir precisamente **al grupo clave** de la intervención y en analizar sus **necesidades reales**. La evaluación de las necesidades implica las siguientes etapas:

- identificar a la población objetivo y los principales subgrupos que lo componen;
- estudiar la situación, las motivaciones y los intereses de estos grupos;
- garantizar que las necesidades definidas corresponden efectivamente a los objetivos generales de la política comunitaria de cooperación y desarrollo;
- jerarquizar las distintas necesidades asignándoles un grado de prioridad.

El análisis del problema y la estimación de las necesidades deben contribuir a precisar los objetivos de la intervención.

⁴Evaluación *ex ante*, guía práctica para la elaboración de propuestas de programas de gastos, DG PRESUPUESTOS, diciembre de 2001,
http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_fr.pdf

⁵Se presenta un ejemplo "de árbol a problemas" a la página 8 de la guía de la DG PRESUPUESTOS (véase nota 1)

3.2. Definir los objetivos y elaborar indicadores (b y c)

En el marco de la evaluación *ex ante*, los objetivos políticos de la intervención deben traducirse en objetivos más concretos. **Los objetivos deben reflejar los cambios deseados con relación a la situación inicial.**

En paralelo a la definición de los objetivos de la intervención, deben definirse **algunos indicadores** con el fin de seguir los progresos de la intervención.

El trabajo previo de análisis del problema y estimación de las necesidades debe permitir **jerarquizar** los objetivos. Estos últimos se distribuyen en tres niveles, a los cuales corresponden tres niveles de indicadores:

- (1) **los objetivos generales:** se traducen en **impactos** (consecuencias del proyecto más allá de su interacción directa e inmediata con los destinatarios), medidos por **indicadores de impactos**;
- (2) **los objetivos específicos:** se traducen en **resultados** (ventajas inmediatas del proyecto para sus destinatarios directos), medidos por **indicadores de resultados**;
- (3) **los objetivos operativos:** se traducen en **realizaciones** (producto de la actividad de los operadores, o, más concretamente, contrapartida inmediata del gasto público), ellas mismas medidas por **indicadores de realizaciones**.

Antes de definir los indicadores, conviene precisar **los criterios de éxito** de la intervención (criterios de juicio). Estos criterios pueden obtenerse respondiendo a la cuestión: ¿" cómo se puede juzgar si la acción es un éxito o no?" ". Deben acompañarse **de valores objetivos** (o "target validos") que permitirán, en comparación con los valores efectivos constatados después de la intervención, dar cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos.

3.3. Analizar el valor añadido de la intervención comunitaria (d)

El valor añadido europeo (VAE) se considera como "el valor que resulta de una intervención de la UE que se añade al valor que habría resultado de la intervención a nivel nacional o regional de las autoridades públicas y/o del sector privado" ⁶y, en el caso particular de la ayuda exterior de los otros proveedores de fondos.

Analizar el VAE en el marco de la evaluación *ex ante* equivale a comprobar:

- **la coherencia** de la intervención comunitaria (ausencia de conflictos/búsqueda de sinergia entre los distintos elementos de la intervención);

⁶p.21 de la guía antes citada

- la buena **coordinación** (armonización de las políticas, de los programas, de los procedimientos y prácticas) así como **la complementariedad** (ausencia de "duplicación") de la intervención comunitaria con las del país socio y las de los otros proveedores de fondos, en particular las intervenciones de los Estados miembros;

3.4. Examen de las opciones alternativas y estimación del riesgo (e)

Los métodos para alcanzar un objetivo son a menudo múltiples. En el marco de una evaluación *ex ante*, el análisis de los distintos mecanismos de intervención posible debe permitir **contabilizar las opciones** de las que se dispone y de compararlos sobre la base de los criterios elegidos (eficacia previsible; nivel de los costes; riesgos asociados).

Entre las técnicas utilizadas para definir las opciones alternativas de un programa o de una actividad, se puede citar:

- las sesiones de reflexión con un grupo de expertos y/o de los grupos objetivo;
- los proyectos piloto;
- el análisis de los resultados de evaluaciones y estudios previos.

Además del análisis de las opciones alternativas, la evaluación *ex ante* debe proporcionar **una estimación de los riesgos** de la intervención. Estos últimos pueden definirse como acontecimientos que pueden tener consecuencias indeseables o negativas.

En el marco de la evaluación *ex ante*, conviene pues:

- definir estos riesgos (riesgo de fraude; riesgo de insuficiente capacidad institucional; riesgo de inestabilidad institucional; riesgo económico y financiero, etc.);
- indicar medios destinados a reducir los riesgos más significativos.

3.5. Sacar conclusiones del pasado (f)

En el marco de la evaluación *ex ante*, es capital sacar conclusiones de las experiencias previas, en particular a través del análisis de informes de evaluaciones y otros estudios previos.

Para las evaluaciones en el país, numerosas fuentes están disponibles:

- las evaluaciones previas en el país;
- las evaluaciones temáticas en relación ala intervención de la UE en el país en cuestión;

- posibles evaluaciones de proyectos;
- las evaluaciones realizadas por otros proveedores de fondos (p.ej.: Banco Mundial);
- los informes del Tribunal de Cuentas;
- etc.

3.6. Contribuir a garantizar la eficacia con relación a los costes (g)

De acuerdo con el Reglamento financiero así como a los principios del GPA, la evaluación *ex ante* es supuesta contribuir a garantizar que los fondos comunitarios se utilizan de acuerdo con los principios de economía y **relación coste-eficacia**, que pueden definirse del siguiente modo:

- el principio de economía quiere que los medios para realizar los objetivos fijados estén seleccionados para minimizar los costes;
- la relación coste-eficacia quiere que las ventajas y los impactos de más largo plazo que resultan de una intervención justifican los costes adoptados para llevar a cabo ésta.

Habida cuenta de la dificultad de calcular relaciones de coste-eficacia a la fase *ex ante*, la evaluación *ex ante* deberá concentrarse en:

- la presentación de una estimación **de los costes vinculados al proyecto** propuesto;
- la cuestión **si los objetivos justifican el coste**, considerando que se trata, en última instancia, de una valoración política;
- la cuestión si **los mismos resultados podrían ser obtenidos a un coste menor** en el recurso a un diferente enfoque o a otros instrumentos, o si los resultados podrían ser **mejores al mismo coste** gracias a un diferente enfoque o a otros instrumentos.

3.7. Planear el control y la evaluación futura de la intervención (h)

La evaluación *ex ante* debe precisar el sistema que permitirá **el seguimiento** de la intervención. Este sistema de seguimiento debe distinguir:

- un seguimiento día a día ("daily control") centrado en el nivel de utilización de los recursos (o entradas, divididas en créditos, recursos humanos, recursos administrativos y tiempo) y la progresión de las realizaciones (producciones);"
- un seguimiento más específico destinado a preparar las evaluaciones futuras; este seguimiento se refiere por su parte al nivel de cumplimiento de los resultados (outcomes) e impactos de la actividad.

En materia de seguimiento, la evaluación *ex ante* debe prever las disposiciones necesarias para la recogida de datos sobre los indicadores considerados, analizar la pertinencia y la fiabilidad de los métodos e instrumentos propuestos para la recogida de los datos de seguimiento y velar por que el sistema de seguimiento sea operativo desde el principio del programa.

La evaluación *ex ante* debe también proporcionar **un programa de evaluación**, enumerando las condiciones de una evaluación futura de la intervención. Este programa debe, en particular, indicar el calendario de la evaluación futura, cuyos resultados deberán estar disponibles para abastecer el ciclo de programación siguiente.