



COMISIÓN EUROPEA

EuropeAid Oficina de cooperación

Asuntos generales

Evaluación

I:\Ex ante - versión final 080205.doc

NOTA RELATIVA A LA CONSIDERACIÓN DE LAS EXIGENCIAS DE LA EVALUACIÓN *EX ANTE* EN LA PROGRAMACIÓN DE LA AYUDA EXTERIOR

Febrero 2005

SUMARIO

1.	<u>JUSTIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN <i>EX ANTE</i> EN EL MARCO DE LA PROGRAMACIÓN DE LA AYUDA EXTERIOR</u>	3
1.1.	<u>una ayuda a la programación</u>	3
1.2.	<u>una obligación formal</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>	7
3.1.	<u>la definición de las necesidades (a)</u>	7
3.2.	<u>definir los objetivos y elaborar indicadores (b y c)</u>	8
3.3.	<u>analizar el valor añadido de la intervención comunitaria (d)</u>	8
3.4.	<u>examen de las opciones alternativas y estimación del riesgo (e)</u>	9
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>	10
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 PROGRAMACIÓN DE LA AYUDA EXTERIOR

1.1. Una ayuda a la programación

La evaluación ex ante tiene por objeto la recogida y el análisis de la información destinada **a mejorar la concepción** de un programa o de una actividad.

Permite comprobar que los objetivos del programa son claros y coherentes. Ayuda, por otro lado, a cuantificar los impactos esperados de manera realista así como a definir los indicadores que permitirán seguir la aplicación del programa y dar cuenta de sus efectos.

1.2. Una obligación formal

Además de su utilidad en la elaboración de los programas y acciones comunitarios, la evaluación *ex ante* responde a una obligación formal, prevista por el Reglamento Financiero n° 1605/2002 del Consejo, del 25 de junio de 2002, en su artículo 27, al apartado 4:

"Con el fin de mejorar la toma de decisiones, las instituciones proceden a evaluaciones ex ante y ex post, de acuerdo con las orientaciones de la Comisión." Estas evaluaciones se aplican a todos los programas y actividades que causan gastos importantes y los resultados de estas evaluaciones se comunican a las administraciones encargadas del gasto y a las autoridades legislativas y presupuestarias. "

Esta obligación se precisó en los modos de ejecución del Reglamento Financiero (Reglamento n° 2342/2002 de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, apartado 1 del artículo 21 las modalidades; véase 2. Los elementos constitutivos de una evaluación *ex ante*).

El carácter obligatorio de la evaluación *ex ante* no se aplica solamente a la parte "presupuestada" (es decir, consignada en el presupuesto comunitario) de la ayuda exterior pero se refiere también a los programas y a actividades financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El apartado 3 del artículo 4 del Reglamento financiero (del 27 de marzo de 2003) aplicable al 9o FED prevé en efecto que:

"Se determinan algunos objetivos y el seguimiento de su realización está garantizado con ayuda de indicadores mensurables." A tal efecto, la utilización de los recursos del FED debe ir precedida de una valoración ex ante de la acción que debe emprenderse, que debe también ser objeto de una evaluación ex post con el fin de garantizar que los resultados previstos justifican los medios aplicados. "

2. CHECK LIST DE LA EVALUACIÓN *EX ANTE*

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

Como el Reglamento financiero aplicable al 9o FED no proporciona detalles sobre el contenido de una evaluación *ex ante*, la presente nota propone extender a las actividades del FED las exigencias previstas para la evaluación *ex ante* de las actividades financiadas por el presupuesto comunitario.

Estas exigencias, previstas según los modos de ejecución del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (apartado 1 del artículo 21), 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, construido sobre la base de la lista indicada en las modalidades de ejecución del Reglamento Financiero (véase ida 2.1 arriba), 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 concepción de los documentos de programación de la ayuda exterior.

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 realizó correctamente el análisis de la situación política, económica y social del país? En particular: <ul style="list-style-type: none"> – ¿se cubre el conjunto de la población, de las zonas geográficas y de los sectores de actividad del país? – ¿se toma en cuenta la situación del país respecto a las grandes prioridades transversales de la CE (igualdad hombre/mujer; respeto del medio ambiente; protección de los derechos humanos y buena gobernanza; desarrollo institucional; prevención de los conflictos)? – ¿os permite identificar los puntos fuertes y los puntos flacos, las dificultades y las oportunidades de desarrollo del país (SWOT)? • ¿Los problemas contabilizados se tradujeron a necesidades corto, medio y largo término¹? ¿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 las necesidades del país socio y: <ul style="list-style-type: none"> – los objetivos generales de la política comunitaria de cooperación y desarrollo; – los objetivos específicos definidos por los Reglamentos y acuerdos internacionales que cubren la zona geográfica del país en cuestión (ACP, ALA, MED, TACIS, etc. ¿)? 		
<p>(2) <u>Los objetivos que deben alcanzarse (b)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los objetivos del programa se especificaron en: <ul style="list-style-type: none"> – objetivos generales; – ¿objetivos específicos? • 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 y resultados)? • ¿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 programa? • se ha previsto 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; – los resultados – ¿y los impactos del programa comunitario de cooperación y/o de desarrollo? • se ha definido también: <ul style="list-style-type: none"> – indicadores de estrategia; w – ¿indicadores relativos a los sectores focales y a los sectores no focales? • ¿Estos indicadores son objetivamente comprobables? 		

¹Para la programación, se examinarán sobre todo los objetivos a medio y largo plazo

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 comprobado la buena articulación de las distintas medidas previstas de conformidad con la intervención comunitaria y su convergencia hacia un mismo objetivo global? ¿Se ha velado por la convergencia (o, como mínimo, a la ausencia de conflictos) entre los objetivos de la intervención de la UE de conformidad con su política de cooperación y desarrollo y los de sus intervenciones en el marco de otras políticas nacionales y comunitarias? ¿Se ha estudiado la posibilidad de efectos de sinergia entre las distintas medidas previstas de conformidad con la intervención comunitaria de cooperación/y o de desarrollo? ¿Se ha estudiado la posibilidad de efectos de sinergia entre los distintos tipos de intervención de la UE? <p>Coordinación</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Han estado previstos algunos mecanismos de coordinación suficientes entre la Comisión y los otros proveedores de fondos, en particular los Estados miembros de la UE? <p>Complementariedad</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Se ha comprobado la ausencia de "duplicación" entre la intervención de la Comisión y las del país beneficiario y/o de otros proveedores de fondos, en particular los otros Estados miembros de la UE? 		
<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? ¿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 vinculados a la intervención? ¿El documento indica medios destinados a reducir estos riesgos? 		
<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 o estudios referentes a acciones similares? ¿Se Indica la manera en que esta información es utilizable con el fin de mejorar la concepción del programa? 		
<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"> ¿Se indican las implicaciones de la opción propuesta en términos de dotación financiera global (orientativa)? ¿El documento propone un análisis comparado al menos de una opción alternativa y de la opción seleccionada? ¿Se dispone de un análisis de la adecuación entre los medios previstos y los objetivos asignados a la intervención? 		
<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 distintos indicadores son satisfactorios? ¿El sistema de seguimiento será plenamente operativo desde el principio de la aplicación del programa? ¿Se estableció un programa de evaluación? ¿Este programa prevé una evaluación cuyos resultados estarán disponibles para abastecer el próximo ciclo de programación? 		

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 2001².

3.1. La definición de las necesidades (a)

La razón de ser de un programa de ayuda 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 programa;
- 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"³.

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.

²Evaluación *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

³Se 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 programa 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 programa 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**⁴.

Antes de definir los indicadores, conviene precisar **los criterios de éxito** de la intervención. Estos criterios pueden obtenerse respondiendo a la cuestión: ¿" cómo se puede juzgar si la acción es un éxito o no?" ". Estos criterios 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" ⁵y, en el caso particular de la ayuda exterior de los otros proveedores de fondos.

⁴El apartado (3) depende de la aplicación de la intervención; no se refiere a la programación

⁵p.21 de la guía antes citada

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 comunitaria de conformidad con la política de cooperación y desarrollo por una parte, entre la intervención comunitaria de conformidad con la cooperación y el desarrollo y las intervenciones llevadas de conformidad con otras políticas comunitarias o nacionales por otra parte);
- 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 la 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 compararlas 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:

- de definir estos riesgos (riesgo de fraude; riesgo de insuficiente capacidad institucional; riesgo de inestabilidad institucional; riesgo económico y financiero, etc.);
- de 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 a la 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, 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 en la fase *ex ante*, en particular en el caso de una evaluación en el país, la evaluación *ex ante* deberá concentrarse en:

- la presentación de una estimación muy global **del coste de la intervención** propuesta (dotación financiera indicativa global);
- 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 ⁶día a día ("daily control") centrado en el nivel de utilización de los recursos (entradas) 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.

⁶Este tipo de seguimiento no es pertinente en el marco de la programación; toma su sentido en el momento de la aplicación de los proyectos.