

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS A PARTIR DEL ENFOQUE DE DERECHOS

Sin duda el momento del seguimiento de la ejecución de un proyecto y su evaluación, una vez terminadas las actividades, constituye un momento especialmente delicado e importante. Sin duda marca la continuidad del proceso y la concreción futura tanto de objetivos, resultados y actividades. Con el trabajo a partir de un Enfoque Basado en Derechos, debemos ser muy conscientes de que los resultados no se logran en poco tiempo, sino que tenemos que invertir en la realización de procesos a medio y largo plazo. Cómo se integre este planteamiento dentro de los requisitos normativos de las convocatorias públicas de cooperación es otra cuestión.

Pero lo que tenemos que tener muy claro es la conciencia de la participación en un proceso. En este sentido, la lógica clásica de las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales de los países donantes con las contrapartes locales de los países receptores debe transformarse en una relación nueva en la que se comparten responsabilidades y se co-participa de la mejor manera para la culminación final del proceso. En este contexto, los momentos del seguimiento de la ejecución y de la evaluación cobran mayor relevancia, si cabe, que en un proyecto general de cooperación internacional al desarrollo, ya que marcan el devenir de las siguientes fases del proceso.

Todos los planteamientos que realicemos en relación con la evaluación deben tener en cuenta el objetivo principal: realizar una evaluación de programas o proyectos según un Enfoque de Derechos debe ser evaluar los resultados en términos de su impacto sobre el empoderamiento y las capa-

ciudades de participación efectiva (análisis desagregado); el impacto de las capacidades para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos; los resultados en el área de los derechos humanos, especialmente para los grupos e individuos pobres y en desventaja; consecuencias no intencionales (positivas o negativas) sobre los derechos humanos; apropiación del proceso y resultados para los titulares de derechos y los titulares del deber y sostenibilidad, el riesgo de retroceso y la eficiencia de los mecanismos de seguimiento y corrección⁶⁷.

En esta fase es importante saber distinguir entre los momentos del seguimiento y de la evaluación. El seguimiento y evaluación orientados a resultados es uno de los puntos clave. La integración del EBDH exige una valoración de las actuaciones una vez iniciadas y hasta su terminación. Además, deberán constatare la incidencia y los efectos de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como el índice de participación de la población beneficiaria, directa o indirectamente. El objetivo es extraer valoraciones precisas durante y *ex-post*. Su concreción se articulará en todas las fases de los procesos de intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación y mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, precisas y rigurosas que, a través de la formulación de indicadores pertinentes, permitan la gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos; además se incorporarán índices de participación de las personas beneficiarias y destinatarias de las iniciativas de las cooperación⁶⁸.

En relación con el seguimiento, es importante tener en cuenta que significa la realización de revisiones continuas o a medio-plazo para medir las capacidades de los titulares de derechos y titulares de obligaciones que han sido apoyado por el proyecto en cuestión. Para que sea apropiado se requiere el desarrollo de mecanismos de seguimiento independientes que sean sensibles ante una realidad tan delicada como es la de los derechos humanos. En este sentido, el desarrollo de mecanismos que impliquen la participación de terceros con un punto de vista algo más distante, podría hacer el proceso de seguimiento más eficiente. La forma de llevarlo a cabo se requiere un Plan de seguimiento con fechas y plazos; el seguimiento que enfatiza en el avance progresivo del cumplimiento de los objetivos del proyecto; mecanismos en los que participen los grupos que están involucrados en el proyecto y que a su vez posean autoridad, capacidad y recur-

⁶⁷ PNUD, nota práctica. *Op. Cit.* P. 22.

⁶⁸ JERCH, M., “La integración del enfoque de los derechos humanos en la evaluación y seguimiento de los proyectos de cooperación”. Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la Integración del enfoque de los derechos humanos en la cooperación internacional para el desarrollo, organizado desde el Aula de Derechos Humanos de IPES Elkartea y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.

sos; un proceso de seguimiento que se orienta estrictamente en los principios del Enfoque Basado en los Derechos Humanos; un programa para desarrollar las capacidades para asegurar que todos los titulares de obligaciones pueden participar de forma efectiva y significativa; un sistema de garantías que asegure que los resultados del proceso de seguimiento son transparentes y accesibles⁶⁹.

Por su parte, la evaluación puede consistir en una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes⁷⁰. O bien como una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos y fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos, y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la presente acción y mejorar la acción futura⁷¹.

La DGPOLDE entiende la evaluación como una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o un conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad. Una evaluación debe proporcionar unas informaciones creíbles y útiles, que permitan integrar las enseñanzas sacadas en los mecanismos de elaboración de las decisiones, tanto de los países de acogida como de los donantes. La CAD, (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) es la que marca las líneas conceptuales fundamentales de la evaluación de proyectos⁷².

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ NIRENBERG O. y otras, *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Ediciones Paidós, Buenos Aires. 2000. Cit. en GONZÁLEZ L., “La evaluación en proyectos que integren el enfoque basado en derechos humanos. Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la Integración del enfoque de los derechos humanos en la cooperación internacional para el desarrollo, organizado desde el Aula de Derechos Humanos de IPES Elkarteia y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.

⁷² JERCH, M. *Op. Cit.*

Es preciso diferenciar la evaluación del seguimiento. Sus diferencias fundamentales son las siguientes. La evaluación se realiza en un momento concreto, el seguimiento. Sin embargo, es continuo; no se puede realizar de manera puntual; la evaluación emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención; el seguimiento ofrece información aislada sobre el progreso de los elementos de la intervención. Por último, la evaluación se puede realizar tanto internamente como por evaluadores externos, el seguimiento, sin embargo debe realizarse internamente por los gestores de la intervención⁷³.

En el desarrollo de la evaluación es importante tener muy en cuenta las fases referidas al diseño de la evaluación, realización del estudio de evaluación y comunicación de resultados e incorporación de lecciones de la experiencia. Para las dos primeras fases la cuestión central radica en la definición de los criterios de evaluación, así como de los indicadores con los que analizar los resultados de las acciones. En relación con los criterios tenemos por un lado los criterios clásicos para la realización de una evaluación, establecidos por la OCDE y asumidos internacionalmente, como los criterios de evaluación según el enfoque del marco lógico. Estos criterios son eficacia (logro de objetivos); eficiencia, (logro de resultados); pertinencia (dirección y utilidad del proyecto); viabilidad (sostenibilidad a largo plazo y apropiación de los procesos por parte de los actores) e impacto (efectos del proyecto). Estos criterios clásicos nunca han resultado apropiados para los derechos humanos⁷⁴. Es preciso pensar en integrar otros criterios que respondan más a los principios propios del Enfoque Basado en Derecho y modificar en la medida de lo posible los criterios clásicos, de manera que puedan resultar interesantes para el Enfoque Basado en Derechos. Podríamos añadir criterios como la coherencia (compatibilidad con otras transversales, y con obligaciones jurídicas); la armonización (coordinación entre donantes y agencias), la participación y empoderamiento (incidencia de los titulares de los derechos) relacionada⁷⁵.

Pensando en realizar algunos comentarios en relación una evaluación más específica de cómo se ha desarrollado el trabajo de un proyecto de la CID basado en un Enfoque de Derecho, tenemos que tener muy claro qué tipo de actividades y reflexiones se deberían haber logrado mediante el trabajo con el Enfoque Basado en Derechos como una prioridad horizontal. En

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ GONZÁLEZ L., *Op. Cit.*

⁷⁵ FERNANDEZ, A., "Enfoque de derechos en la evaluación de proyectos de cooperación al desarrollo". Ponencia presentada en el marco del Seminario sobre la Integración del enfoque de los derechos humanos en la cooperación internacional para el desarrollo, organizado desde el Aula de Derechos Humanos de IPES Elkartea y celebrado en Pamplona los días 10 y 11 de abril de 2008.

este sentido, independientemente del contenido concreto de cada proyecto, podríamos afirmar que de haberse utilizado correctamente dicho Enfoque cualquier proyecto debería promover en primer lugar, un análisis de las problemáticas que existen en relación al respeto y ejercicio de los derechos humanos, así como de las causas que originaron dichas problemáticas.

En segundo lugar, debería haber identificado los desequilibrios que existan entre el ejercicio de los derechos humanos por parte de la sociedad mayoritaria y su ejercicio por parte de los grupos más desaparecidos con los que trabajamos.

En tercer lugar debería de haber analizado el nivel de cumplimiento por parte del Estado de los estándares internacionales de los derechos humanos, así como de sus obligaciones.

Y en cuarto lugar debería de haber analizado la capacidad de los individuos y de los grupos para reclamar sus derechos y a los que tienen que brindar esos derechos para cumplir sus obligaciones, así como las relaciones entre los diferentes grupos.

Si tratamos de concretar lo anterior, podríamos afirmar que entre los aspectos que tenemos que tener en cuenta para realizar una evaluación desde el Enfoque Basado en Derechos Humanos no deberíamos olvidar citar: evaluar si la integración de los derechos humanos en la intervención se refiere a los derechos civiles, políticos, así como a los económicos, sociales y culturales; evaluación del contexto y situación de los derechos humanos antes y después de la intervención (comparando una línea de base, que también debe incluir la situación de derechos); evaluación de la incidencia de la intervención sobre los derechos ya existentes (impacto), con incidencia en los ámbitos sobre los que se haya actuado; evaluación de los efectos positivos y negativos de todas la actuaciones en los derechos humanos, así como la participación de la población en las iniciativas; evaluación del aporte que hace cada intervención a las líneas estratégicas sectoriales y al país ya definidas por donantes y ONGD; evaluación orientada a resultados específicos y medida desde que se inician hasta el final (seguimiento y evaluación); asignación de presupuesto para la identificación (línea de base) y posterior evaluación; formulación de indicadores específicos⁷⁶.

En este sentido, para poder realizar una evaluación desde el punto de vista del Enfoque Basado en Derechos Humanos, debemos asumir como princi-

⁷⁶ GONZÁLEZ, L., *Op. Cit.*

pio elemental para la Evaluación de Proyectos de Desarrollo con Enfoque de Derechos que las intervenciones deben fortalecer la relación jurídica entre los ciudadanos y el Estado garante y promotor de los derechos, lo cual es crucial para una solución a largo plazo de la pobreza y sus consecuencias. La evaluación debe ocuparse de averiguar en qué forma la intervención de cooperación al desarrollo ha ayudado o no en tres ámbitos: la inclusión de los grupos beneficiarios; la intervención ¿ayuda a que los beneficiarios superen su exclusión, es indiferente a la misma o perpetúa la exclusión (por ejemplo, cuando es asistencialista y descontextualizada)?; la participación ciudadana ¿se ha contado con los beneficiarios para identificar y formular el proyecto, para llevarlo a cabo y para su sostenibilidad futura?; la rendición de cuentas; la evaluación debería tener en cuenta que la intervención se realiza con dinero público y por tanto debe ser útil para la ciudadanía del país donante y para la ciudadanía del país receptor⁷⁷.

Pensando en concretar todo lo afirmado hasta el momento en acciones concretas, debemos tener en cuenta todos los comentarios realizados en los apartados anteriores. Básicamente, deberíamos volver a realizar un análisis crítico y realista de la situación que se genera en los grupos sociales con los que hemos trabajado respecto al ejercicio de sus derechos humanos. Para lograrlo debemos volver a preguntarnos muchas de las cuestiones que planteábamos para la fase de identificación y formulación, pero tratando siempre de identificar los avances o retrocesos que se han producido a partir de las actividades que hemos realizado. De esta manera, habrá que volver a cuestionarse si están reflejados los derechos humanos en las normas, instituciones, marcos legales y en un entorno económico y político favorable. En caso afirmativo habrá que analizar si hay capacidad y voluntad política para promover y proteger esos derechos; y si se presta atención a las revisiones, comentarios, observaciones y recomendaciones realizadas por los organismos encargados de monitorear el cumplimiento de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité para los derechos humanos. Y también:

- ¿Regulan y protegen las autoridades públicas el principio de la no discriminación en las leyes y en las prácticas en cualquier campo?
- ¿Cuáles son y cómo es la situación de los grupos más desfavorecidos y vulnerables?
- ¿Cuál es el estatus de los derechos humanos de la mujer?
- ¿Son los datos referentes a los derechos humanos precisos, dispo-

⁷⁷ FERNANDEZ A., *Op. Cit.*.

nibles y desglosados por género, edad, grupo étnico, origen geográfico y ubicación urbana o rural?⁷⁸

Esta información nos servirá para comparar nuestro análisis con el análisis realizado en los comienzos del proyecto y tener consciencia de los avances o retrocesos que se están desarrollando con las actividades del proyecto.

Para complementar todo lo anterior, sería también oportuno realizar algunos comentarios de manera específica desde el punto de vista de los impactos que se deberían promover con un proyecto en el que se trabaje el Enfoque de Derechos como una prioridad horizontal. Este análisis de los impactos constituye uno de los momentos más delicados de todo el proceso de evaluación. El impacto se entiende como los cambios o efectos (positivos y negativos, esperados o no), generados por intervención en un grupo de personas vinculadas a una acción a largo plazo. En este sentido, sería importante analizar el impacto que las actividades y los resultados han generado sobre el empoderamiento y sobre las capacidades de los grupos beneficiados en relación a la implementación de una participación efectiva de dichos grupos en los procesos de transformación y exigibilidad de derechos.

Por otro lado, sería también muy conveniente analizar el impacto que el proyecto ha generado en las capacidades para respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos en las instituciones públicas, y en definitiva en las capacidades de estos actores para asumir sus obligaciones internacionales en relación con los derechos humanos. Medir el impacto sobre un proyecto con Enfoque de Derechos Humanos supone analizar los cambios ocurridos en los siguientes aspectos: las normas, leyes, convenios que regulan la protección, promoción y defensa de los DDHH. Lo fundamental es fijar la atención en las transformaciones políticas reales. La creación de una nueva ley puede ser significativa, aunque no implica necesariamente un cambio real en cuanto a su cumplimiento y los cambios en el acceso a derechos políticos, civiles, sociales y culturales de los grupos vulnerables (mujeres, infancia, juventud, pueblos indígenas,..) y población en general. Para ello se hace necesaria la identificación de prioridades, ya que son muchos los aspectos que se pueden medir; y los cambios en los mecanismos de promoción de los derechos (información, formación, asesoría...) De cara a un impacto real, resulta de vital importancia que los proyectos formativos en derechos humanos generen un empoderamiento real en la población a la que van dirigidos. El acceso a la información en sí mismo

⁷⁸ PNUD, nota práctica. *Op. Cit.*. Anexo.

no implica necesariamente una mayor conciencia de los propios derechos ni los recursos necesarios para reclamarlos⁷⁹.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en una evaluación desde el punto de vista del Enfoque Basado en Derechos estaría relacionado con los resultados que desde el punto de vista de los derechos humanos el proyecto ha generado en los grupos sociales con los que se ha trabajado en el proyecto, e incluso en términos generales para las sociedades donde se localizan dichos grupos sociales. Bajo este parámetro habrá que ser muy críticos a la hora de hablar en términos de resultados positivos o negativos y siempre capaces de concretar los resultados bajo parámetros objetivos y medibles. Otra cuestión relevante a tener en cuenta en dicha evaluación tiene que ver con las consecuencias no intencionales que haya generado el proyecto sobre los derechos humanos. Consecuencias tanto positivas como negativas, conscientes de los problemas que genera la promoción de los derechos humanos en determinados ambientes políticos o sociales.

Por otro lado, tendremos que realizar un análisis desde el punto de vista de los titulares de los derechos así como un análisis desde el punto de vista de los titulares de los deberes. Este análisis nos permitirá analizar el nivel de apropiación de los procesos, de las actividades y de los resultados, que contrastará con los niveles de participación efectiva que se habrán analizado previamente.

Y por último tendremos que tener en cuenta también criterios de sostenibilidad en nuestro análisis para medir las posibilidades de permanencia en el futuro de los cambios que se hayan producido o para ser conscientes de los riesgos de retroceso que existen. Esto nos permitirá analizar los niveles de eficiencia de los mecanismos de implementación y exigibilidad de derechos que se han utilizado durante la ejecución del proyecto.

Para poder cumplir con todas las pretensiones en materia de seguimiento y evaluación, la clave radica en el desarrollo de indicadores que nos sirvan para medir de manera específicamente los requerimientos de la implementación de un Enfoque Basado en Derechos. Esta cuestión se ha revelado con entidad y complejidad suficientes como para requerir un apartado específico que se desarrolla más adelante.

⁷⁹ GONZÁLEZ, L., *Op. Cit.*.