

3. ESTUDIOS

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ANTE LOS RETOS DEL NUEVO ESCENARIO GLOBAL

UN COMPROMISO RENOVADO PARA UNA AGENDA
TRANSFORMADORA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación
Española
EVALUACIÓN

Edición: Noviembre 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

NIPO on-line: 502-16-080-8

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y
Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (P.4)

ÍNDICE

Pág 6	RESUMEN EJECUTIVO
Pág 10	1. INTRODUCCIÓN
Pág 12	2. ANÁLISIS DE PROSPECTIVA
Pág 12	2.1. HAY AVANCES, PERO AÚN QUEDA MUCHO POR HACER
Pág 13	2.2. UNA AGENDA UNIVERSAL Y TRANSFORMADORA PARA UN MUNDO CAMBIANTE
13	2.2.1. LOS NUEVOS CONTEXTOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO
14	2.2.2. UNA POLÍTICA DE DESARROLLO MÁS ALLÁ DE LA AYUDA
Pág 16	2.3. LA PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES SOCIOS
Pág 17	2.4. CAMBIOS RECIENTES EN OTROS DONANTES
Pág 20	2.5. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 26	3. DIAGNÓSTICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 26	3.1. CARACTERÍSTICAS DEL DIAGNÓSTICO
Pág 27	3.2. FORTALEZAS
27	3.2.1. UNA ARRAIGADA CONVICCIÓN RESPECTO A LA AGENDA DE EFICACIA
28	3.2.2. UNA RIQUEZA DE ACTORES Y UNA PRESENCIA CONSOLIDADA
29	3.2.3. UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO Y TRAYECTORIA EN ALGUNOS ÁMBITOS TEMÁTICOS
30	3.2.4. UN PERSONAL COMPROMETIDO Y UN SISTEMA QUE HA IDO MADURANDO
Pág 33	3.3. AVANCES RELATIVOS Y ASPECTOS A MEJORAR
33	3.3.1. COORDINACIÓN GLOBAL Y PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES
46	3.3.2. VISIÓN ESTRATÉGICA
49	3.3.3. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO
51	3.3.4. VOLUMEN DE AYUDA, VÍAS DE CANALIZACIÓN Y ASIGNACIONES
63	3.3.5. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GESTIÓN
73	3.3.6. RESULTADOS, CONOCIMIENTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
85	3.3.7. ACCIÓN HUMANITARIA
Pág 89	4. PROPUESTAS
Pág 89	4.1. PROPUESTAS
89	4.1.1. AMPLIO ACUERDO SOBRE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
90	4.1.2. COORDINACIÓN GLOBAL Y PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES
92	4.1.3. VISIÓN ESTRATÉGICA
93	4.1.4. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO
93	4.1.5. VOLUMEN DE AYUDA, VÍAS DE CANALIZACIÓN Y ASIGNACIONES
96	4.1.6. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GESTIÓN
98	4.1.7. RESULTADOS, CONOCIMIENTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
99	4.1.8. ACCIÓN HUMANITARIA
Pág 101	ANEXO I. MODELOS ORGANIZATIVOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Pág 34	GRÁFICO 1.	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA POR FINANCIADORES (2014)
Pág 53	GRÁFICO 2.	EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE AOD POR GRANDES AGENTES (2009-2014)
Pág 79	GRÁFICO 3.	OPINIONES ACERCA DE LA PRIORIDAD DEL ESTADO (LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL O EL BIENESTAR DE LOS/LAS ESPAÑOLES/AS), ESPAÑA, 2005-2015
Pág 80	GRÁFICO 4.	OPINIONES SOBRE LA CONVENIENCIA DE QUE LAS CC.AA.Y LOS AYUNTAMIENTOS DEDIQUEN PARTE DE SUS RECURSOS A LA COOPERACIÓN. ESPAÑA, 2005-2015
Pág 81	GRÁFICO 5.	OPINIONES ACERCA DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ONG, ESPAÑA, 2005-2015

ÍNDICE DE TABLAS

Pág 18	TABLA 1.	EVOLUCIÓN DE LA AOD DE LOS PAÍSES DEL CAD
Pág 20	TABLA 2.	OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA
Pág 33	TABLA 3.	AOD DESEMBOLSADA BRUTA POR AGENTE FINANCIADOR (2007-2014)
Pág 40	TABLA 4.	PORCENTAJE DE AOD BILATERAL BRUTA POR AGENTE CANALIZADOR (2007-2014)
Pág 41	TABLA 5.	DATOS SOBRE LAS ONG INTEGRADAS EN LA COORDINADORA DE ONGD DE ESPAÑA
Pág 52	TABLA 6.	CARACTERÍSTICAS DE LA AOD ESPAÑOLA RESPECTO A LA MEDIA DEL CAD
Pág 53	TABLA 7.	PORCENTAJE DE AOD DESEMBOLSADA BRUTA POR TIPO DE ENTIDAD CANALIZADORA
Pág 55	TABLA 8.	EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA AOD BILATERAL BRUTA ESPAÑOLA POR NIVEL DE RENTA DE LOS PAÍSES DE DESTINO.
Pág 66	TABLA 9.	POSIBLES MODELOS DE RECURSOS HUMANOS.
Pág 86	TABLA 10.	AOD DESEMBOLSADA BRUTA EN ACCIÓN HUMANITARIA Y PORCENTAJE SOBRE LA AOD TOTAL
Pág 86	TABLA 11.	PORCENTAJE DE LA AOD HUMANITARIA DESEMBOLSADA BRUTA POR AGENTE FINANCIADOR
Pág 87	TABLA 12.	PORCENTAJE DE AOD HUMANITARIA DESEMBOLSADA BRUTA POR AGENTE CANALIZADOR

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento se suma a las reflexiones del conjunto de la comunidad internacional para hacer frente a la **nueva agenda de desarrollo humano sostenible 2030**, en cuya conformación la Cooperación Española ha sido muy activa a través de un proceso consultado con los diferentes actores. El fin de la legislatura, la próxima elaboración de un nuevo Plan Director, la necesidad de dar respuesta en enero de 2016 al examen de pares del CAD y la voluntad de facilitar el relevo a los nuevos responsables de la política de cooperación internacional para el desarrollo han supuesto un aliciente adicional para su elaboración.

El **objetivo** es revisar las principales tendencias y retos de la nueva agenda, ofrecer un diagnóstico de la Cooperación Española centrado en el **periodo 2007-2014**, y plantear algunas propuestas abiertas para contribuir a un proceso de análisis y toma de decisiones de mayor alcance.

El **bloque de prospectiva** sintetiza algunos de los cambios más relevantes que se están produciendo en la agenda internacional del desarrollo: nuevos contextos, demandas de los países socios, cambios en otros donantes y oportunidades y retos de los nuevos escenarios desde la perspectiva del personal de las unidades de la AECID y la SGCID.

En el **bloque de diagnóstico** se revisan las fortalezas, avances parciales y ámbitos susceptibles de mejora de la Cooperación Española.

Como **fortalezas** se destacan las siguientes:

- El compromiso con la agenda de eficacia y la flexibilidad como socio que acompaña los procesos de desarrollo.
- La pluralidad y diversidad de actores, que enriquece las sensibilidades y perspectivas y que bien articulada puede desplegar un efecto multiplicador.
- El reconocimiento y la experiencia en determinados ámbitos geográficos y temáticos.
- El compromiso del personal que trabaja en la Cooperación Española.

En cuanto a los **avances parciales y ámbitos de mejora**, cabe destacar:

- En un sistema plural y complejo como es la Cooperación Española, se han dado pasos importantes en el intercambio de información entre los diferentes actores, pero todavía es preciso asegurar una mejor coordinación y avanzar hacia mecanismos de complementariedad y división del trabajo en función del diferente valor agregado de cada actor.

- A pesar de algunos avances parciales, los documentos estratégicos de carácter general han tenido efectos limitados para conformarse como una visión articuladora global y como guías para la acción. Ha habido progresos más significativos en la planificación a nivel de país y se están extrayendo aprendizajes de la primera generación de MAP para abordar algunas de las debilidades detectadas.
- La relación entre los diferentes Ministerios involucrados en la cooperación para el desarrollo es frecuente, pero todavía falta asegurar mecanismos que promuevan una mayor coherencia de políticas, que no debe confundirse con la mera coordinación.
- La AOD española ha experimentado en el periodo 2007-2014 una tendencia pendular. En los primeros años creció a un ritmo acelerado y por encima de las capacidades de gestión del sistema, mientras que en los últimos años ha descendido hasta niveles que han dificultado enormemente el despliegue de la política de cooperación.
- A lo largo del periodo analizado se han producido progresos notables en la concentración a nivel geográfico y multilateral, pero todavía hay que seguir consolidando los enfoques diferenciados y asegurar una mayor especialización temática.
- En lo que respecta a las modalidades y vías de canalización, convendría redefinir desde una visión estratégica la relación entre la cooperación multilateral y la bilateral; asegurar que el FONPRODE pueda desplegar todo su potencial; ajustar los procedimientos del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; imbricar de manera efectiva el enfoque basado en programas; y seguir avanzando en una relación más estratégica entre el sector público, el sector privado empresarial y las ONGD.
- A pesar de los esfuerzos que implicó la conversión de la AECID en agencia estatal, la estructura institucional y el funcionamiento ordinario de los entes rectores y gestores de la Cooperación Española siguen necesitando mejorar en la coordinación y la división interna del trabajo, en los medios materiales y en los procedimientos administrativos y de gestión, de manera que se reduzcan las cargas burocráticas y aumenten la calidad y la eficacia en el desempeño de las Administraciones responsables. Especialmente urgente y necesaria es la reforma del modelo de gestión de recursos humanos en la AECID y la SGCID, como han venido poniendo de manifiesto los sucesivos exámenes de pares del CAD.
- Desde hace varios años la Cooperación Española está comprometida con implantar la gestión orientada a resultados. Se pueden destacar algunos hitos, como la coordinación de los MAP y los MAE desde la DGPOLDE/SGCID y la creación de la UPEC, la programación operativa y el diseño del sistema de seguimiento en la AECID. No obstante, en parte por las debilidades señaladas anteriormente, el cambio hacia una forma de trabajar orientada por los resultados desde un enfoque interdisciplinar todavía está en proceso de consolidación.
- Especialmente en los últimos años, la evaluación y la gestión del conocimiento han recibido un renovado impulso, pero todavía es preciso reforzar las capacidades del sistema y asegurar la consolidación de las iniciativas más recientes, de manera que se potencie realmente una forma de tomar decisiones y de gestionar que aproveche al máximo el conocimiento existente, promueva la innovación y el aprendizaje continuo y comparta lecciones y experiencias con los socios.

- Son notables los avances en transparencia, como ha sido puesto de manifiesto por la iniciativa Publish What you Fund. No obstante, es preciso seguir mejorando la accesibilidad, la calidad y la amplitud de la información publicada.
- Se pueden destacar, asimismo, iniciativas para promover una imagen común de la Cooperación Española y para mejorar la comunicación externa. No obstante, tanto los estudios del CIS como el Eurobarómetro muestran que una parte considerable de la ciudadanía española conoce poco la política de cooperación para el desarrollo y tiene un compromiso poco profundo con ella.
- Por último, en lo que respecta a la acción humanitaria, se señalan avances en la coordinación de actores y en la respuesta de emergencia, así como en el trabajo conceptual sobre la relación entre acción humanitaria y desarrollo mediante el enfoque de resiliencia. No obstante, sería deseable contar con un presupuesto más amplio que permita atender los compromisos de España en el ámbito humanitario.

En el **bloque de propuestas** se plantean algunas posibles acciones de mejora que, en líneas generales, han sido ya formuladas en diferentes documentos. En varios casos se trata de ámbitos de reforma que llevan ya varios años en marcha y que habría que consolidar. Se incluyen tanto propuestas de naturaleza más global y estratégica, como cuestiones operativas más ligadas a la gestión cuya relevancia ha sido puesta de manifiesto por la mayoría de los actores y documentos consultados.

Las **principales propuestas** son:

- Transitar hacia una política de desarrollo humano sostenible concebida como una política de Estado con visión de medio y largo plazo, lo cual requiere asegurar el compromiso de los diferentes actores implicados en torno a los ejes centrales de la misma.
- Adaptar la visión estratégica y la arquitectura institucional a las necesidades de la nueva agenda del desarrollo sostenible.
- Adoptar las medidas necesarias para incrementar la coherencia de políticas para el desarrollo.
- Reducir la fragmentación de la ayuda y mejorar la coordinación y la división del trabajo entre los diferentes actores en función de sus ventajas comparativas.
- Asegurar un volumen de AOD acorde con el tamaño de la economía española y con el compromiso internacional de nuestro país, asegurando que el crecimiento en el presupuesto se acompañe con la visión estratégica y con el refuerzo de las capacidades de gestión.
- Reforzar la planificación en base al principio de diferenciación y consolidar la gestión orientada a resultados.
- Repensar tanto la adscripción de la AECID como su naturaleza jurídica y su estructura interna, en consonancia con el modelo que se adopte para la SGCID.

- Impulsar un cambio en la cultura organizativa que privilegie las habilidades y competencias que requiere el renovado perfil de la Cooperación Española.
- Adecuar los medios materiales, los procedimientos y los recursos humanos a las necesidades de una política que se despliega fuera de España y en contextos con frecuencia difíciles.
- Seguir avanzando en la rendición de cuentas y en la gestión del conocimiento, incluyendo la evaluación.
- Potenciar una política de comunicación activa, redefiniendo sus relaciones con la sensibilización y la educación para el desarrollo.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. CONTEXTO Y OBJETIVOS

La nueva agenda internacional para el desarrollo sostenible, resultante de un amplio proceso de consulta, pone el énfasis en su naturaleza global, aplicable a todos los países, y en su carácter transformador, integrado e indivisible, que apuesta por erradicar la pobreza y por conseguir un desarrollo sostenible en las dimensiones económica, social y ambiental. Supone, por tanto, una oportunidad para revisar los marcos conceptuales y las prácticas del desarrollo, tal y como están haciendo el sistema de Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), varios donantes bilaterales, organizaciones de la sociedad civil y centros académicos.

El fin de legislatura, la próxima elaboración de un nuevo Plan Director y la necesidad de dar respuesta en enero de 2016 al examen de pares del CAD, al que España se ha sometido en 2015, constituyen además un momento propicio para compartir una reflexión sobre los desafíos que plantea el nuevo escenario del desarrollo, sobre las fortalezas y debilidades de la Cooperación Española para hacerles frente y sobre los cambios que cabría introducir, consolidando al mismo tiempo los logros de nuestra experiencia.

Con ese telón de fondo, el objetivo principal de este informe es ofrecer un diagnóstico que permita hacer balance del recorrido de la Cooperación Española y alimente la reflexión. A partir del mismo, se formula una serie de propuestas, que comprenden tanto aspectos estratégicos y decisiones de amplio calado que requerirían acuerdos más complejos y un plazo de implantación más largo, como cuestiones más operativas, especialmente las relativas a la AECID y la SGCID, que se consideran especialmente relevantes y que podrían tener un efecto muy positivo en el desempeño de la gestión de la política estatal de cooperación internacional para el desarrollo. Se trata, en todo caso, de propuestas abiertas, ya que no es el propósito de este documento fijar una posición, sino servir como punto de partida que facilite seguir profundizando en la reflexión junto a las diferentes unidades implicadas y fomentar un debate más amplio entre el conjunto de los actores de la Cooperación Española y con los principales grupos políticos.

I.2. METODOLOGÍA

El análisis ha consistido principalmente en una revisión de las numerosas fuentes documentales disponibles, especialmente de las evaluaciones y de los documentos de reflexión elaborados por el CAD y por diferentes actores de la Cooperación Española.

Con el fin de contrastar y complementar dicha información, se han mantenido varias entrevistas informales con personal de SGCID y AECID y se solicitó a las diferentes unidades de ambas que

identifican las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de la Cooperación Española en función del nuevo escenario del desarrollo y que formularan propuestas de cambio¹. Se elaboró una primera versión que fue remitida a diferentes unidades de la SGCID y la AECID, a la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación al Desarrollo y a la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y que ha sido revisada y actualizada en función de los comentarios recibidos.

La información ha sido procesada teniendo en cuenta aquellos elementos que se ponían de manifiesto con mayor frecuencia o que se presentaban como más relevantes.

La cantidad de información es abrumadora y son numerosos los análisis que se han llevado a cabo en estos años, por lo que este informe se concentra en apuntar una serie de elementos clave, remitiendo en cada epígrafe a la bibliografía utilizada y a otros documentos de referencia para una mayor profundización.

I.3. ESTRUCTURA

El documento se organiza en tres apartados:

- **Prospectiva:** qué requiere la nueva agenda, qué demandan los países socios, cómo están posicionándose otros donantes y cuáles son algunos de los principales retos y oportunidades que implica para la Cooperación Española.
- **Diagnóstico focalizado** en las cuestiones estructurales: fortalezas, avances relativos y ámbitos de mejora de la Cooperación Española.
- **Propuestas de cambio:** sugerencias para fomentar el debate y facilitar la adopción de ciertos acuerdos sobre una hoja de ruta para los próximos años.

Tanto el diagnóstico como las propuestas siguen un esquema similar al de los exámenes de pares, con el fin de facilitar la identificación de elementos de referencia de cara a la respuesta que debe darse al CAD en enero de 2016.

¹ El DAFO se estructuraba en torno a tres preguntas por cada bloque. Las respuestas fueron completadas por 6 Departamentos y Unidades de la AECID en sede; 4 Áreas de la SGCID; 14 OTC (10 de América Latina, 2 de África y 2 de Asia); 4 Centros Culturales; y 2 Centros de Formación.

2. ANÁLISIS DE PROSPECTIVA

Los nuevos escenarios del desarrollo

2.1. HAY AVANCES, PERO AÚN QUEDA MUCHO POR HACER

En el año 2000, los Jefes de Estado reunidos en la sede la ONU en Nueva York acordaron la Declaración del Milenio, a partir de la cual se elaboraron en 2001 los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), que fijaron una serie objetivos y metas a cumplir en 2015.

Los ODM sirvieron para contar con una agenda común de alcance global. Además, en el periodo posterior al año 2000 se registró una mayor focalización de los donantes en los países menos avanzados y en los sectores sociales básicos, que formaban parte del núcleo de los ODM. También aumentó el porcentaje total de la ayuda al desarrollo dirigida a África subsahariana, que era la región que enfrentaba más retos para cumplir con los objetivos.

Los avances en el cumplimiento de los ODM han sido significativos, aunque desiguales en función de los países. En 2010 se había reducido a la mitad el porcentaje de población que vivía con menos de 1,25 dólares al día y también había descendido a la mitad la población sin acceso al agua potable. En 2015 se ha incrementado la igualdad entre hombres y mujeres en la incorporación a la educación primaria y, aunque no se han alcanzado los objetivos de reducir en dos tercios la mortalidad infantil y en tres cuartos la materna, se pueden constatar mejoras.

Muchos de estos logros ya venían produciéndose antes de que se aprobaran los ODM, por lo que no se les pueden atribuir en exclusiva. No obstante, varios estudios han puesto de manifiesto que éstos han sido un elemento catalizador o han tenido, como mínimo, un impacto marginal positivo (Kenny, 2015).

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Hay objetivos que no se han cumplido plenamente; en la actualidad sigue habiendo 1.200 millones de personas en situación de pobreza extrema, mientras que una de cada ocho sufre desnutrición; las desigualdades entre países y al interior de los países se están incrementando; las crisis humanitarias se han agravado; y el mundo enfrenta nuevos desafíos de carácter global que requieren una acción conjunta.

La nueva agenda universal comprende 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas, con los que se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lograr lo que con ellos no se consiguió. También se persigue hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental (Asamblea General de NN.UU., 2015).

2. 2. UNA AGENDA UNIVERSAL Y TRANSFORMADORA PARA UN MUNDO CAMBIANTE

2.2.1. LOS NUEVOS CONTEXTOS DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

2015 es el año en el que finaliza el plazo fijado para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en el que convergen tres importantes procesos que determinarán la futura agenda internacional de desarrollo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la cumbre sobre financiación del desarrollo y el acuerdo global sobre el cambio climático. Las negociaciones tienen lugar en un contexto internacional cada vez más interconectado y que debe enfrentar retos comunes, pero que al mismo tiempo es multipolar. Numerosos países de renta media han experimentado progresos notables en sus indicadores macroeconómicos, pero esta “graduación” no puede obviar que siguen teniendo importantes y crecientes desigualdades internas y que hay avances que aún necesitan consolidarse. Además, sigue habiendo Estados menos avanzados y frágiles con grandes carencias. Las situaciones que requieren de la acción humanitaria –en ocasiones de forma continuada y no solo como emergencias- han aumentado y no hay visos de que remitan: fenómenos ambientales extremos recurrentes, conflictos nuevos y estancados, nuevas formas de violencia, crisis sanitarias, etc. La prevención, la mitigación y la inversión en resiliencia están cobrando una importancia mayor, pero también la atención a los refugiados y los flujos migratorios plantean importantes desafíos al conjunto de la comunidad internacional.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional para el desarrollo está experimentando en estos años la transformación más rápida y de mayor alcance desde el establecimiento del Grupo de Asistencia para el Desarrollo, el precursor del CAD, en 1960 (OCDE, 2009). En la actualidad existe una conciencia generalizada de cambios en los patrones de distribución de la riqueza y del carácter multidimensional de la pobreza; la necesidad de revisar el propio concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y su peso relativo frente a otras políticas y fuentes de financiación del desarrollo, incluyendo los flujos privados; el impacto del cambio climático en todos los países y la importancia creciente de los denominados bienes públicos globales (la paz y la seguridad, la estabilidad económica y financiera, la salud global, el medioambiente, el conocimiento científico, la diversidad cultural, etc.).

Los donantes “emergentes”, que operan al margen del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y sus principales consensos, han ganado en peso económico y político. Al mismo tiempo, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular están generando nuevos esquemas de relación, que reconfiguran los conceptos de “donante” y “receptor”. A su vez, varios de los donantes “tradicionales”, debilitados por los efectos de la crisis económica, están revisando el papel de su cooperación y su encaje en sus estrategias de acción exterior.

A la vez que se producen cambios en la distribución del poder económico mundial, el énfasis se está desplazando desde la cantidad de la AOD hacia la calidad de la ayuda y la eficacia del desarrollo y desde la propia noción de AOD y de cooperación para el desarrollo hacia la financiación del desarrollo y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. De ahí que se plantee la necesidad de una renovada gobernanza del sistema de desarrollo internacional, en la que actualmente coexisten espacios como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, el CAD de la OCDE y el G-20, entre otros (Oliví, 2011).

Por otra parte, ha ganado peso de forma progresiva la implicación del sector privado empresarial en la cooperación internacional, aunque existen ciertas tensiones acerca de la relación entre intereses públicos y privados² y entre el ejercicio personalista de la filantropía y el cumplimiento de los compromisos internacionales de eficacia y calidad de la ayuda³. También las organizaciones de la sociedad civil están reflexionando acerca de su papel en el nuevo escenario (Green, 2015). Conciliar más actores, más metas y objetivos más amplios implica un gran desafío de coordinación, complementariedad y coherencia entre acciones y políticas. Además, en los últimos años cinco procesos autónomos pero interconectados están influyendo en la agenda del sistema de cooperación internacional (Intermón Oxfam, 2015):

- a. Una nueva fase del debate académico y político, recurrente, sobre la utilidad de la ayuda al desarrollo, donde predominan las voces total o parcialmente críticas.
- b. La influencia decreciente de la AOD frente a nuevos flujos financieros hacia los países socios, como la inversión directa extranjera, las remesas, el comercio internacional y la aparición de nuevas fuentes de financiación (nuevos donantes, mecenazgo y filantropía, cooperación Sur-Sur...). El abordaje de la tributación de las compañías extractivas, el establecimiento de sistemas fiscales progresivos y justos, y el combate a la evasión y a la elusión fiscales, que detraen más recursos del mundo en desarrollo que los que aporta la AOD, son también cuestiones clave.
- c. El proceso derivado de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, en particular tras la agenda surgida de Accra y de Busan, que se ha focalizado ahora en la eficacia del desarrollo y en el papel de los actores privados.
- d. El debate sobre el desarrollo sostenible alentado por la cumbre Río + 20.
- e. Las consultas y espacios promovidos por Naciones Unidas para crear la agenda y los compromisos post-2015.

2.2.2. UNA POLÍTICA DE DESARROLLO MÁS ALLÁ DE LA AYUDA

Ha existido durante años un debate acerca de la relación entre la política de cooperación y la política exterior, que puede resumirse en los tres modelos que plantea Manuel de la Iglesia-Caruncho (2011a):

² Ramiro y Pérez (2011) señalan que el principal argumento para justificar un modelo de “capitalismo inclusivo” es que redundará en beneficios para los diferentes actores implicados: primero, para las instituciones públicas y los organismos internacionales, para los que se busca generar un “efecto palanca”, es decir, la posibilidad de atraer un volumen significativo de fondos privados con modestas aportaciones públicas; segundo, para el sector privado, que puede beneficiarse de la intervención pública para tener mejor acceso a ciertos mercados y poder generar un diálogo más fluido con los gobiernos receptores y las comunidades locales; finalmente, para las organizaciones no gubernamentales, ya que permite que éstas dispongan de más recursos económicos, contribuciones en especie y servicios especializados para llevar a cabo su misión.

³ Actualmente está desarrollándose en el CAD un debate sobre el cómputo y los requisitos que deben cumplir las operaciones de apoyo al sector privado a través de ayuda oficial al desarrollo. En el Plan de Acción de Addis Abeba de Financiación para el Desarrollo se recogen múltiples compromisos que deben guiar el trabajo de las instituciones financieras de desarrollo en su trabajo con el sector privado. Son constantes en el documento las menciones a la transparencia, rendición de cuentas, cumplimiento de estándares internacionales sociales y medioambientales y alineación con las políticas y prioridades nacionales de los países socios.

- La política de cooperación internacional es una auténtica política de desarrollo, diferenciada de la política exterior en cuanto a sus objetivos y gestión.
- La política de cooperación es un elemento definitorio de la política exterior; junto a otros como la política comercial, de defensa, etc.
- La política de cooperación es un instrumento al servicio de la política exterior.

Como ya hemos indicado, actualmente se comparte mayoritariamente que la consecución del desarrollo va más allá de la ayuda internacional. En palabras de Intermón Oxfam (2015), “existe hoy en día una “nueva doctrina” del desarrollo, asumida de forma generalizada, por la que el desarrollo se entiende como un objetivo multidimensional, con agendas y finalidades plurales, dinámicas y transversales, que van más allá de las concepciones tradicionales de la cooperación internacional para el desarrollo”.

Ello implica replantear la relación entre la política de desarrollo sostenible y otras políticas públicas –especialmente la política exterior y la política comercial–, definir claramente cómo se entiende la coherencia de políticas, y establecer una estructura organizativa que no sólo permita la buena ejecución de la política de cooperación internacional, sino que fomente una acción gubernamental integrada en materia de desarrollo sostenible.

Cómo se conciba la política de desarrollo influirá en el planteamiento estratégico y en la estructura organizativa del sistema de cooperación, pero parece haber una asunción compartida de que, si bien su objetivo principal es la promoción del desarrollo humano sostenible, la cooperación para el desarrollo puede contribuir al mismo tiempo a otros objetivos e intereses (Gobierno de Suecia, 2007; Pérez González, J. y Fanjul, G., 2012; Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, 2013; Intermón Oxfam, 2015).

- La cooperación para el desarrollo es útil y necesaria para luchar contra la pobreza y la desigualdad y contribuir al desarrollo humano sostenible, en respuesta a un imperativo moral, a los valores y principios consagrados en las legislaciones nacionales y a los compromisos internacionales que hacen de la dignidad y los derechos de las personas el centro del desarrollo.
- La cooperación para el desarrollo mejora la provisión de los bienes públicos globales, que son bienes y oportunidades de los que se beneficia toda la comunidad internacional. La gestión de estos bienes supera el ámbito nacional, debiéndose trabajar para alcanzarlos de manera coordinada, más allá de las fronteras políticas.
- La cooperación para el desarrollo promueve los intereses y la imagen de los países donantes y es una parte relevante del “poder blando”. Es obvio que pueden producirse conflictos entre diferentes tipos de intereses, por lo que para evitar una instrumentalización de la ayuda será necesario prever criterios y mecanismos claros para abordarlos.

Por otra parte, dado que el mundo está cada día más interconectado, la defensa de los intereses⁴ nacionales guarda una vinculación cada vez más estrecha con la defensa de intereses, objetivos y

⁴ El argumento del beneficio mutuo es frecuentemente utilizado en Suecia, Holanda, el Reino Unido y Alemania en un doble sentido: el desarrollo de los países pobres redundará en la mejora gobernanza del sistema internacional y en el progreso del donante; la agenda de los países en desarrollo no es conflictiva, sino coincidente en buena parte con la agenda nacional propia de los donantes (Alonso, Aguirre y Millán, 2010).

valores supranacionales, por lo que la propia acción exterior del Estado está llamada a ser cosmopolita, con visión de medio y largo plazo.

Por todo ello, la política de desarrollo ya no solo se concibe en términos de su relación con la política exterior, sino como una parte fundamental de la acción exterior que debe permear, además, el conjunto de las políticas domésticas y, en el caso de la Unión Europea, la posición de los Estados miembros respecto a las políticas comunitarias.

En esta dirección, Pérez González y Fanjul (2012) identifican las siete políticas públicas españolas con mayor impacto en el desarrollo internacional y plantean que promover un orden internacional más justo, sostenible y equilibrado, con menos pobreza y desigualdad, es compatible con la defensa de los intereses de nuestro país y contribuye a la construcción de un futuro más próspero, sostenible y seguro para España.⁵

2.3. LA PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES SOCIOS

En el marco de su reflexión sobre el futuro, el CAD impulsó en 2014 una encuesta a los Gobiernos de 40 países socios en la que se preguntaba sobre los desafíos para los próximos años y sobre su relación con los donantes (Davies y Pickering, 2015).

Los principales resultados de la encuesta son los siguientes:

- a. En general, los Gobiernos de los países socios –especialmente de los países de renta media– son optimistas en cuanto a sus capacidades de hacer frente a los retos que plantea el futuro: crecimiento económico sostenible y equitativo, generación de empleo, incremento de la productividad agrícola, atracción de inversión extranjera, cambio climático, reducción de brechas internas, etc. No obstante, siguen valorando la ayuda extranjera.
- b. La demanda de AOD proveniente de los donantes del CAD se mantendrá, pero los países de renta media esperan que los donantes asuman un mayor papel facilitador más allá de la prestación de servicios y de la financiación: asistencia técnica especializada, apoyo para captar inversiones privadas y movilizar recursos adicionales, etc.
- c. Los países socios quieren que la ayuda al desarrollo contribuya al logro de sus prioridades nacionales. La predictibilidad, el alineamiento y la reducción de la fragmentación de la ayuda se encuentran entre sus prioridades. El apoyo presupuestario sectorial se valora muy positivamente, aunque también se aprecian los proyectos y la cooperación reembolsable siempre y cuando respondan a la demanda local y promuevan impactos a gran escala. Muchos de los países socios señalaron que se aprecia una brecha considerable entre la posición pública de algunos miembros del CAD en los debates internacionales y la práctica que llevaban a cabo sobre el terreno.
- d. Los países socios están ampliando sus fuentes de ayuda. A través de la diplomacia, muchos países están buscando ampliar sus relaciones bilaterales con el objetivo de diversificar riesgos, por lo que a veces promueven cierta “competencia” entre los donantes.

⁵ Además de la ayuda oficial al desarrollo, se señalan los siguientes ámbitos de actuación: política comercial, política climática, construcción de paz, migraciones, gobierno global y fiscalidad.

- e. Cada tipo de donante es valorado por ciertas ventajas y se espera que corrija determinadas debilidades:
- De los donantes bilaterales del CAD se valora la magnitud de su AOD, la experiencia en el apoyo a políticas públicas, la transparencia, la presencia en los países y la experiencia de trabajo conjunto. No obstante, se espera que mejoren su predictibilidad, que reduzcan la fragmentación y la ayuda marcada, que incrementen la utilización del apoyo presupuestario, que apoyen el refuerzo y la utilización de las capacidades nacionales y que deleguen mayor autoridad en sus oficinas en terreno.
- De los donantes que no son miembros del CAD se valora la adicionalidad de sus recursos y su capacidad de aportar infraestructuras de alta prioridad económica en los tiempos pactados, mientras que no se espera que aporten apoyo presupuestario o que utilicen los sistemas nacionales, aunque se desearía una mayor transparencia.
- Los organismos multilaterales son valorados como la principal fuente de financiación por su capacidad de apoyar programas gubernamentales complejos de gran escala a largo plazo, por su grado de alineación, sus capacidades técnicas y su predictibilidad, si bien se considera que tienen demasiadas rigideces administrativas.
- f. Los países socios, especialmente los de renta media, quieren evolucionar de un modelo de ayuda al desarrollo a otro tipo de relaciones, pero sin que ello implique salidas irresponsables de los donantes. Además, conceden una gran importancia a la coherencia de políticas de los donantes –particularmente respecto al comercio, la inversión, el cambio climático y las medidas proteccionistas en agricultura- y a la mejora de la coordinación entre las sedes y las oficinas en terreno.

2. 4. CAMBIOS RECIENTES EN OTROS DONANTES

Las tendencias de los donantes tradicionales son muy variadas y no es posible extraer un patrón único. En lo que respecta a la dimensión cuantitativa, si tomamos como referencia 2008, año en el que comenzó la crisis internacional y en el que España alcanzó su máximo histórico de AOD, en los últimos seis años algo más de la mitad (53,6%) de los donantes del CAD han reducido su ayuda, si bien en magnitudes, intensidades y ritmos muy diferentes, tal y como puede apreciarse en la tabla I.

Cabe señalar que en 2012 se produjo un momento especialmente crítico, con reducciones respecto al año anterior que afectaron a casi tres cuartas partes (71,4%) de los miembros del CAD.

Los países que se han visto más afectados por la crisis económica son, por lo general, los que más han reducido su AOD en términos porcentuales. El caso de España es especialmente destacado, no sólo porque es el país que encabeza la reducción, sino porque justo en el ciclo anterior fue uno de los países que más incrementaron su AOD, por lo que la variación ha tenido un fuerte efecto pendular.

Tabla 1: Evolución de la AOD de los países del CAD (Precios constantes, 2013 US\$ millones)

DONANTES	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	%
España	6.409,57	6.352,76	6.023,31	4.020,56	2.119,10	2.374,57	1.892,66	-70,47
Grecia	659,29	574,31	500,30	396,34	330,47	239,07	254,02	-61,47
Austria	1.705,43	1.154,48	1.273,09	1.094,53	1.159,82	1.171,49	1.126,92	-33,92
Irlanda	1.192,73	974,35	926,65	892,65	843,33	845,85	807,74	-32,28
Italia	4.785,17	3.298,33	3.141,71	4.256,85	2.868,39	3.430,07	3.331,53	-30,38
Portugal	590,53	500,10	660,89	688,71	613,76	488,32	415,57	-29,63
Islandia	44,30	39,57	31,09	25,56	27,30	34,91	33,57	-24,22
Países Bajos	6.704,68	6.356,06	6.531,81	6.202,83	5.766,57	5.435,45	5.521,86	-17,64
Canadá	5.346,60	4.835,41	5.543,75	5.391,36	5.555,31	4.947,24	4.420,28	-17,33
Rep. Eslovaca	90,17	74,78	76,47	83,67	82,78	86,04	81,69	-9,40
Eslovenia	65,46	69,15	60,45	60,94	61,22	61,63	61,45	-6,13
Rep. Checa	229,97	211,33	228,43	233,33	223,09	210,88	216,13	-6,02
Luxemburgo	442,77	451,54	444,22	409,63	417,62	429,32	424,44	-4,14
Francia	10.466,91	12.512,37	13.334,34	12.668,83	12.521,57	11.338,93	10.297,77	-1,62
Bélgica	2.399,20	2.689,36	3.190,27	2.776,42	2.426,95	2.299,54	2.374,40	-1,03
Japón	9.581,84	8.570,31	9.616,30	8.712,44	8.615,96	11.581,59	9.804,04	2,32
Dinamarca	2.803,72	2.892,66	3.011,68	2.914,06	2.821,29	2.927,46	2.974,23	6,08
Nueva Zelanda	448,88	437,99	408,98	449,20	466,76	457,31	488,52	8,83
EE.UU.	28.435,53	30.763,04	32.002,79	31.937,29	31.124,51	31.496,57	32.215,35	13,29
Alemania	13.832,53	12.154,11	13.641,18	13.949,26	13.638,83	14.228,26	15.940,05	15,24
Australia	3.845,68	3.789,84	4.233,77	4.700,48	5.089,85	4.845,55	4.498,19	16,97
Noruega	4.411,08	5.224,16	5.071,10	4.792,86	4.834,61	5.581,36	5.341,14	21,08
Suecia	5.178,99	5.557,50	5.173,44	5.696,40	5.500,50	5.827,29	6.469,67	24,92
Polonia	325,05	400,43	384,55	404,65	438,28	471,90	432,70	33,12
Finlandia	1.182,74	1.329,99	1.440,35	1.410,62	1.395,53	1.435,36	1.614,69	36,52
Suiza	2.425,51	2.707,07	2.584,98	2.911,85	3.081,20	3.200,12	3.495,42	44,11
Reino Unido	11.036,84	12.304,70	13.956,56	13.949,34	13.935,95	17.870,71	18.078,31	63,80
Corea del Sur	898,87	1.013,39	1.281,10	1.363,65	1.655,93	1.755,38	1.770,11	96,93
Total	125.540,04	127.239,07	134.773,58	132.394,31	127.616,47	135.072,17	134.382,44	7,04

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CAD

Se observa, por otra parte, una creciente demanda de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la utilización de la AOD, ya sea en términos de resultados o de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, que en los países anglosajones se viene plasmando en la noción de *value for money*⁶.

En cuanto a la dimensión cualitativa, una síntesis de los últimos exámenes de pares (OCDE, 2014d) pone de manifiesto los siguientes hallazgos principales:

⁶ Cabe señalar advertir que, en aras de mostrar un mejor desempeño por parte de las agencias de cooperación, la presión por mostrar resultados corre el riesgo de conducir a una simplificación de procesos complejos y a la atribución unilateral de logros que en realidad son compartidos entre varios actores internacionales.

1. **Orientaciones estratégicas:** Se están produciendo importantes reformas en las orientaciones estratégicas y en la organización de la cooperación para el desarrollo⁷. El desarrollo se está integrando en la política exterior y comercial, la contribución a intereses nacionales se ha convertido en un objetivo explícito y los bienes públicos globales ocupan un lugar destacado en la agenda. Una consecuencia de estos cambios es un nuevo o renovado interés hacia los países de renta media por donantes que en momentos anteriores habían sido críticos con esta agenda⁸.
2. **Coherencia de políticas:** La tendencia hacia una mayor confluencia entre la política exterior y la política de desarrollo está llevando a un enfoque gubernamental más integrado (*whole-of-government approach*), si bien todavía no se ha consolidado el análisis y seguimiento de las políticas nacionales desde una perspectiva de desarrollo.
3. **Distribución de la ayuda:** La crisis financiera ha tenido repercusiones distintas sobre los volúmenes de AOD de los diferentes donantes en este periodo. La mayoría de los donantes del CAD todavía están muy por debajo del compromiso del 0,7% de la Renta Nacional Bruta. Prácticamente todos están llevando a cabo esfuerzos para concentrarse geográfica y temáticamente y se observa una mayor focalización, “bilateralización” y escrutinio de las contribuciones a organismos multilaterales. Se ha reducido la ayuda hacia los países menos avanzados (PMA), a pesar de que varios donantes siguen manteniendo una apuesta política clara por apoyar a estos países y a los Estados frágiles.
4. **Sector privado:** Los donantes examinados enfatizan el papel del sector privado en el desarrollo. Muchos han elaborado estrategias específicas y están creando nuevos instrumentos de financiación y modalidades de ejecución. Sin embargo, el CAD advierte sobre el riesgo de confundir los objetivos de desarrollo con los intereses comerciales de los donantes y de incrementar la ayuda ligada.
5. **Organización y gestión:** La creciente integración con la política exterior y comercial está llevando a varios miembros a amplias reformas de sus organizaciones. El CAD llama la atención sobre el riesgo de incrementar la complejidad de las prácticas y procedimientos y pone de manifiesto la necesidad de mantener un núcleo de especialistas en desarrollo. Tres casos destacan especialmente por la profundidad de los cambios: Canadá y Australia han “absorbido” a sus respectivas agencias de cooperación internacional en un “macro” Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio y Desarrollo, con el objetivo declarado de hacer su cooperación para el desarrollo más coherente y eficiente, pero también de responder mejor a sus intereses nacionales. En sentido contrario, el Parlamento italiano ha aprobado el establecimiento de una agencia de ejecución separada del Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque bajo su control y dirección política⁹.
6. **Eficacia del desarrollo:** A pesar de los esfuerzos, la predictibilidad, el alineamiento y el uso de los sistemas nacionales se están viendo dificultados por el incremento de las modalidades de financiación y actores implicados y por los cambios en los incentivos para la eficacia. Hay un progreso desigual en la utilización de la ayuda programática y en el compromiso con la mutua rendición de cuentas.

⁷ Por su interés para la reflexión sobre el futuro de la Cooperación Española, dedicamos un anexo a analizar con más detalle este tema.

⁸ No es este el caso de España, que se ha caracterizado por mantener a lo largo tiempo un compromiso por consolidar los logros de desarrollo en los países de renta media, en los que reside aproximadamente el 70% de la población mundial en situación de pobreza, y en los que sigue habiendo importantes brechas estructurales (en desigualdad, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género, medio ambiente, etc.).

⁹ En la bibliografía se proporcionan varias referencias para conocer estos casos con mayor detalle.

7. **Resultados y evaluación:** Los diferentes miembros examinados están haciendo progresos en su fomento de la evaluación. Sin embargo, está resultando difícil implantar una gestión para resultados capaz de mejorar la ejecución y la rendición de cuentas al tiempo que se respetan los principios de apropiación y alineamiento.
8. **Ayuda humanitaria:** Los miembros del CAD están aplicando los principios de la “Buena Donación Humanitaria” de distintos modos, centrándose en sus fortalezas individuales, áreas de interés y ventajas comparativas. Sería necesario establecer criterios más claros y rigurosos para evitar una división del trabajo de facto y asegurar que los donantes verdaderamente aportan valor añadido en las respuestas humanitarias, especialmente en emergencias complejas.

En lo que respecta a los donantes no tradicionales, destaca una combinación de innovación en la forma de actuar con una renuncia a conceder valor a lo avanzado por los donantes más veteranos y a las prácticas y normativas acordadas en el seno del CAD. El volumen de AOD que aportan los “donantes emergentes” es desigual, pero el valor político y simbólico de su cooperación es alto y su influencia se siente, hace ya tiempo y con mucha fuerza, en los diálogos temáticos multilaterales.

2.5. OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Las diferentes unidades de AECID y SGCID que respondieron al análisis DAFO identifican una serie de oportunidades y amenazas para la Cooperación Española en el nuevo contexto de desarrollo, que se sintetizan en la Tabla 2.

Tabla 2.- Oportunidades y amenazas para la Cooperación Española

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
La nueva agenda debería permitir avanzar en coherencia de políticas y en enfoques más integrales. La Cooperación Española contribuye a la “marca España” y a otros objetivos de la política exterior. España es sensible hacia las cuestiones ambientales y cuenta con experiencia en energías renovables.	Una agenda del desarrollo cada vez más amplia y compleja (y quizás también ambigua) puede dar lugar a una nueva arquitectura de la ayuda dispersa, poco eficaz y fragmentada. Los recursos destinados al cambio climático pueden sobredimensionar estadísticamente la AOD, en lugar de generar verdadera adicionalidad.
Se pueden aprovechar los procesos de reflexión que están llevando a cabo otros donantes para construir una mirada propia.	La lentitud en adecuarnos, especializarnos, profesionalizarnos y reforzar nuestras capacidades, sumada a las dificultades para trabajar en un enfoque español de whole of government, puede llevarnos a perder relevancia.
España ha mostrado su compromiso con la agenda de eficacia. Convendría ponerlo en valor y rentabilizar los esfuerzos pasados para apoyar la reforma del sistema multilateral, consolidando posiciones en la relación con los organismos internacionales.	La AOD española se ha reducido de manera muy brusca y se mantiene a unos niveles por debajo de lo que cabría esperar. Hay una amenaza de no llegar a la sociedad por la endogamia de la comunidad de la cooperación y por la falta de una política comunicativa adecuada.

Haber justificado y mantenido la importancia de la cooperación con países de renta media nos permite tener una interlocución relevante con este grupo de países y unas relaciones más horizontales, especialmente en América Latina. Varios socios tradicionales de la Cooperación Española están llamados a desempeñar un papel importante como donantes emergentes.

La entrada de países emergentes en el panorama de la cooperación al desarrollo, con nuevos paradigmas que son aceptados con agrado por los países socios, pero que dejan en segunda línea los valores consensuados por los donantes tradicionales, puede incrementar la competitividad en un sentido negativo para los miembros del CAD.

El incremento en la renta de algunos países socios puede abrir nuevos espacios para la cooperación reembolsable y para otras formas de cooperación que no descansan en grandes aportaciones financieras, sino en un acompañamiento e intercambio altamente especializados.

El crecimiento económico de los países socios puede hacernos menos relevantes, al mismo tiempo que otros donantes que disponen de mayores recursos y de una mayor capacidad de adaptación ocupan nuevos espacios.

Hay un riesgo de penetración de valores asociados al interés económico en el campo de la solidaridad y la cooperación para el desarrollo.

Ante la retirada de otros donantes, España puede ocupar una posición de liderazgo en América Latina, impulsar la división del trabajo en el seno de la UE, fomentar marcos comunes de actuación y seguir gestionando fondos de cooperación delegada.

En África Subsahariana y el Magreb la Cooperación Española tiene una imagen positiva, especialmente frente a otros donantes con un reciente pasado colonial. Se han ido generando en la práctica enfoques diferenciados que habría que sistematizar y desarrollar.

Gran parte del trabajo futuro se encuentra en Asia y África, continentes en los que la ventaja comparativa de la Cooperación Española no siempre es tan evidente y para los que hace falta desarrollar una estrategia de intervención más clara. Nuevos equilibrios geopolíticos. Contexto internacional de pérdida de influencia económica y política de Europa. Falta de una posición europea común por los diferentes intereses de los Estados miembros.

Existe confianza en la Cooperación Española por parte de los socios y una experiencia de trabajo compartida, que pueden ser la base para cofinanciar programas con países de renta media, facilitar alianzas, articular diferentes fuentes de financiación (blending, APPD, "fondos verdes") y trabajar en esquemas de cooperación Sur-Sur y triangular. España también cuenta con experiencia en el apoyo a la movilización de recursos internos.

La disminución de recursos económicos en ocasiones ha llevado al incumplimiento de compromisos, lo que erosiona la imagen de España y puede debilitar su credibilidad y su capacidad de influencia.

Se están creando nuevas modalidades de cooperación en donde prima la competencia por los recursos (incluso entre diferentes actores públicos y privados de los países socios y de los países donantes).

El reconocimiento de las capacidades de la Administración española por parte de los socios es una ventaja en una etapa en la que se demanda una cooperación más técnica basada en el conocimiento. A ello se suma, en el caso de América Latina, el uso de un mismo idioma.

Las Universidades españolas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas también pueden tener un papel como impulsoras de la innovación y el intercambio de conocimientos.

La limitada internacionalización de las empresas españolas y la necesidad de una mayor especialización del conjunto de actores de nuestro sistema.

La escasa consolidación de los estudios sobre el desarrollo en España.

La focalización de la gestión del conocimiento en los productos en castellano, que podría limitar su repercusión en otras regiones y en los foros internacionales.

Los procesos de integración regional son una oportunidad para que España pueda aportar su experiencia y actuar como un socio que facilita procesos de entendimiento y estructuras de trabajo conjunto.

La falta de adaptación a la realidad y los intereses de los países emergentes, la ausencia de un liderazgo claro por parte de España y la incapacidad de aportar valor añadido en ciertos temas podría generar una pérdida de posicionamiento en los espacios regionales.

Los cambios políticos y sociales, la agenda de modernización del Estado y ampliación de la protección social, y la generalización de marcos estratégicos nacionales de desarrollo permiten un mejor alineamiento de nuestra cooperación con los socios. Se podría potenciar la corresponsabilidad (democracia participativa, lucha contra la desigualdad, cambio climático, etc.). España también puede aportar su experiencia en procesos de transición democrática y descentralización política, como ya se viene haciendo en el Magreb.

Si las demandas de países de renta media se circunscriben a ámbitos muy específicos y de alto contenido tecnológico podría establecerse un condicionante explícito de que los donantes no entren en ámbitos tradicionales de la Cooperación Española que son clave para el desarrollo (governabilidad democrática, fortalecimiento de sociedad civil, derechos humanos, etc.).

Falta sistematizar pautas para la intervención en Estados frágiles y en contextos de debilidad institucional

Las restricciones presupuestarias en la práctica han supuesto un incentivo para acercarnos a la UE y empezar a gestionar recursos de cooperación delegada, asistencia técnica o subvenciones, posicionando a la AECID como gestora de recursos y no solo como financiadora.

La AECID sigue siendo principalmente un financiador. Es preciso agilizar los procedimientos y desarrollar mayores capacidades efectivas de gestión para no perder competitividad frente a otras agencias implementadoras.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **Alonso, J.A. (director) (2103) Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la agenda post 2015, Documentos de Trabajo, n° 2, AECID.** http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/Documentos%20de%20trabajo%20CE-SGCID%20-%20Compromiso%20Global_v18.pdf
- **Arriola, S., Garranzo, R., Ruiz Jiménez, L. (coords.) (2013). La renovación de la cooperación iberoamericana: Transformaciones para una agenda post-2015. Madrid. Secretaría General Iberoamericana y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.** <http://segib.org/sites/default/files/Renovacion-cooperacion-iberoamericana.pdf>
- **Asamblea General de Naciones Unidas (2015) Transformar nuestro Mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_en.pdf
- **Axworthy, L. (2013). Ending CIDA is a bold and admirable move. The Globe And Mail.** <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/lloyd-axworthy-ending-cida-is-a-bold-and-admirable-move/article10163344/>
- **Barder, O. y Robinson, L. (2013). Let's not forget development is more than just CIDA.** <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/lots-not-forget-that-development-is-more-than-just-cida/article10164192/>
- **Birdsall, N., Kharas, H., Mahgoub, A., y Perakis, R. (2010). Quality of Official Development Assistance Assessment. Brookings Institution and the Center for Global Development.** http://www.cgdev.org/sites/default/files/1424481_file_CGD_QuODA_web.pdf
- **Birdsall, N., Kharas, H., y Perakis, R. (2012). The Quality of Official Development Assistance Assessment 2009: Is Aid Quality Improving? Brookings Institution and the Center for Global Development.** http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426075_file_quoda_2012_0.pdf
- **(2014). The Quality of Official Development Assistance (QuODA) Third Edition. Global Economy and Development at Brookings and the Center for Global Development.** http://www.cgdev.org/sites/default/files/QUODA_final_revised_september.pdf
- **Bond for International Development (2015). Aid cuts to middle-income countries: What should be done?.** http://www.bond.org.uk/data/files/publications/Middle_Income_Countries_-_final_report.pdf
- **CBC.ca (2013) Federal Budget Folds CIDA into Foreign Affairs. CBC News.** <http://www.cbc.ca/news/politics/federal-budget-folds-cida-into-foreign-affairs-1.1412948>
- **Center for Global Development (2012) Commitment to Development Index 2012.** http://www.cgdev.org/files/1426572_file_CGD_CDI_web.pdf
- **(2013) Commitment to Development Index 2013.** <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CDI-brief-2013.pdf>
- **(2015a) Commitment to Development Index 2014.** <http://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-print.pdf>
- **(2015b) CGD Policy Paper 052.** <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Policy-Paper-52-Perakis-Savedoff-Does-Results-Based-Aid-Change-Anything.pdf>

- **Davies, R. (2013). The future of AusAID: bend it, don't break it .DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/the-future-of-ausaid-bend-it-dont-break-it-20130926/>
- **(2013c). AusAID staffing: how low could it go? DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/ausaid-staffing-how-low-could-it-go-20131021/>
- **(2014). A year in the life: Australia's integrated aid administration. DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/a-year-in-the-life-australias-integrated-aid-administration-20141201/>
- **Davies, B. y Royono, R. (2014). Local staff and aid effectiveness: does integration matter?. DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/local-staff-and-aid-effectiveness-does-integration-matter-20140813/>
- **Davies, R. y Pickering, J. (2015). Making Development Cooperation Fit for the Future: A Survey of Partner Countries. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 20, OECD Publishing.** <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5js6b25hzv7h.pdf?expires=1437561850&id=id&accname=guest&checksum=6DC32801CC-6F876F2D6065053F7D1B18>.
- **De la Iglesia-Caruncho, M. (2011a). Política exterior y política de cooperación: ¿amistades peligrosas? East Sussex: Fundación Carolina**
- **Doolan, B. (2013). AusAID into DFAT: opportunity not threat. DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/ausaid-into-dfat-opportunity-not-threat-20131014/>
- **Faure, R., Long C. y Prizzon, A. (2015). Do organisational and political models for development cooperation matter for development effectiveness? Working Paper, Overseas Development Institute.** <http://www.odi.org/publications/9309-future-development-agencies-organisational-political-models-development-cooperation-development-effectiveness>
- **Clarke, J., Gavas, M. y Welham, B. (2014). Lessons from DFID for the new Italian development agency, Working Paper.** <http://www.odi.org/publications/9260-italy-new-development-cooperation-law-development-agencies-aid>
- **Glennie, J. y Sumner, A. (2014). The \$138.5 Billion Question: When Does Foreign Aid Work (and When Doesn't It)? CGD Policy Paper 049. Center for Global Development.** <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Policy-Paper-49-Glennie-Sumner-When-Does-Foreign-Aid-Work.pdf>
- **Gobierno de Suecia (2007). Global Challenges -Our Responsibility. Communication on Sweden's policy for global development, en:** <http://www.government.se/legal-documents/2008/03/govt-comm.20070889/>
- **Green, D. (2015) Fit for the future? Development trends and the role of international NGOs, Oxfam Discussion Papers, Oxfam UK,** <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/fit-for-the-future-development-trends-and-the-role-of-international-ngos-556585>
- **Intermón Oxfam (2015). 2015: Año Cero. La realidad de la Ayuda 2014, Madrid,** http://www.realidadayuda.org/anniversary/valoracion_politica.pdf
- **Intermón Oxfam (2014). 20 Años de la realidad de la ayuda. La cooperación toma la palabra. Madrid.** http://realidadayuda.org/anniversary/la_cooperacion_toma_la_palabra.pdf
- **Jayasuriya, D. (2013). What's the future for Australia's aid effectiveness?. DEVPOLICY. Development Policy Centre.** <http://devpolicy.org/whats-the-future-for-australias-aid-effectiveness-20131108/>

- **Kenny, C. (2015).** ¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS. **Política Exterior**, N° 163. <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/>
- **McDougall, B. (2013).** In merging aid with foreign affairs, Baird has his work cut out for him. **The Globe And Mail**. <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/barbara-mcdougall-in-merging-aid-with-foreign-affairs-baird-has-his-work-cut-out-for-him/article10163187/>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2015).** **Compromiso Universal por un Desarrollo Humano Sostenible: Posición Española para la Agenda Post 2015.** SGCID, 20 de enero 2015, Madrid. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/posicion_espanola_post2015_final_cooperacion_espanola.pdf
- **OCDE (2009a).** **Investing in Development: A Common Cause in a Changing World.** Development Assistance Committee reflection exercise. <http://www.oecd.org/dac/43854787.pdf>
- **(2009b).** **Managing Aid. Practices of DAC Member Countries,** París, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>
- **(2013).** **Development Results: An Overview of Results Measurement and Management.** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>
- **(2014a).** **Targeting ODA towards countries in greatest need.** París, [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/DAC\(2014\)20.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/DAC(2014)20.pdf)
- **(2014b).** **Reporting on the tying status of ODA – Follow up to Busan Commitments.** [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2013\)13&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2013)13&docLanguage=En) Fecha de acceso: 21 jul. 2015.
- **(2014c).** **Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development.** <http://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm>
- **(2014d).** **Development finance: achieving a better distribution of ODA – An action plan to meet the UN commitment of 0.15-0.20% of GNI as ODA to LCDs.** París. [http://www.oecd.org/dac/DCD-DAC\(2014\)50-En.pdf](http://www.oecd.org/dac/DCD-DAC(2014)50-En.pdf)
- **(2014e).** **Measuring and managing results in development co-operation. A review of challenges and practices among DAC members and observers.** [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2014\)45/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2014)45/FINAL&docLanguage=En)
- **(2015a).** **Making the most of the pressure for accountability. AFD Conference Centre, 4-5 June 2015 – Paris. Summary record.** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OECD-AFD-Results-Seminar-Report.pdf>
- **(2015b).** **Policy coherence for inclusive and sustainable development. OECD and Post-2015 reflections. Element 8, paper 1.** <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20PCD.pdf>
- **OCDE (2015d).** **Multilateral Aid 2015. Better Partnership for a Post-2015 World.** OCDE, París, <http://www.oecd.org/dac/multilateral-aid-2015-9789264235212-en.htm>
- **Olivié, I. (coord.), Cascante, K., Domínguez, R., Larrú, J. M., Sota, J. y Tezanos, S. (2011).** **Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional, Informes Elcano n° 13, Real Instituto Elcano, Madrid.** http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe+elcano+13

- **Paris, R. (2013). CIDA merger is fine, but fundamental questions of policy remain unresolved. The Globe and Mail.** <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/cida-merger-is-fine-but-fundamental-questions-of-policy-remain-unresolved/article10164789/>
- **Perakis, R. y Savedoff, W., (2015). Does Results-Based Aid Change Anything? Pecuniary Interests, Attention, Accountability and Discretion in Four Case Studies. Policy papers. Center for Global Development.** <http://www.cgdev.org/sites/default/files/CGD-Policy-Paper-52-Perakis-Savedoff-Does-Results-Based-Aid-Change-Anything.pdf>
- **Pérez González, J. y Fanjul, G. (coord.) (2012). Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo, CIECODE,** http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/cie/Libro%20Blanco%20Desarrollo_CIECODE.pdf
- **Spratt, J. (2013). Thinking about aid's organisation. DEVPOLICY. Development Policy Centre. 20 November 2013.** <http://devpolicy.org/thinking-about-aids-organisation-20131120/>
- **Tezanos, S. (Dir.) (2010) América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI. CIVITAS – THOMSON REUTERS, Madrid.**

3. DIAGNÓSTICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Construir sobre la experiencia

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL DIAGNÓSTICO

Si bien cuenta ya con un cuarto de siglo, comparada con otros miembros del CAD la Cooperación Española es relativamente joven. En este apartado no se pretende revisar toda esa trayectoria, ni realizar un recorrido histórico por sus hitos fundamentales, sino poner de manifiesto las principales características de nuestro sistema de cooperación internacional para el desarrollo que han venido modulando su perfil y condicionando su desempeño. Si bien se concentra en el periodo correspondiente a los tres últimos Planes Directores, el análisis tiene como telón de fondo los últimos 15 años para poder dar cuenta de algunos procesos.

Las fuentes consultadas han proporcionado información muy valiosa de diverso tipo y amplitud, desde aspectos más estratégicos hasta cuestiones muy concretas de operativa. Sin embargo, dado que el objetivo de este documento es contribuir a una reflexión global y teniendo en cuenta que su utilidad depende en buena medida de su sencillez y concreción, el análisis se concentra en aquellos elementos que podríamos denominar estructurales y que se vienen poniendo de manifiesto de manera repetida en los exámenes de pares del CAD y en las evaluaciones y documentos analíticos de los diferentes actores de la Cooperación Española.

Se abordan en primer lugar las fortalezas, que son los aspectos internos que constituyen características positivas de la Cooperación Española que le otorgan un valor agregado. Estas fortalezas deberían preservarse y podrían utilizarse como puntos de apoyo para promover cambios.

El grueso del diagnóstico se centra, sin embargo, en los progresos parciales y en los aspectos de mejora, pues se busca detectar aquellos ámbitos en los que las reformas son más urgentes o necesarias. Llama la atención cómo, a pesar de los avances experimentados, existe un amplio consenso acerca de las principales carencias de nuestro sistema, que se viene manifestando en diferentes documentos y por parte de los actores desde hace tiempo¹⁰. Esta reiteración puede interpretarse en un doble sentido: como un signo de la dificultad que implica abordarlas, dado

¹⁰ El diagnóstico de los problemas de la Cooperación Española está bastante documentado y es muy convergente entre analistas de diversa procedencia y tendencia. Además de los exámenes de pares y las evaluaciones del MAEC, se pueden citar los siguientes: Intermón Oxfam en los sucesivos informes denominados “la realidad de la ayuda”; Sanahuja, 2006; Meyer, 2007; De la Iglesia- Caruncho, 2007; Alonso, 2008; Sanahuja, 2008; Alonso y Freres, 2010; Bandeira, 2010; Cascante, 2010; Schulz, 2010; Congreso de los Diputados, 2011; De la Iglesia- Caruncho, 2011b; Larrú, 2011a y 2011b; Manrique, 2011; Olivé 2011; Sotillo et al. 2011; Consejo de Cooperación 2012; ACADE, 2012; CIDOB, 2014; Larrú, 2014; Cascante, 2015; Senado, 2015.

que en muchos casos la toma de decisiones depende en gran medida de agentes externos al sistema español de cooperación y de instancias políticas de alto nivel; pero también como una muestra de la limitada capacidad de nuestro sistema de capitalizar su propia experiencia para generar cambios de calado.

Como ya adelantara Alonso en 2011 (inédito) en un documento de trabajo para el Consejo de Cooperación, el sistema español de cooperación al desarrollo se ha venido caracterizando por cuatro insuficiencias:

- Los limitados recursos financieros movilizados en relación con el peso de nuestra economía.
- La falta de consolidación e integración de su arquitectura institucional.
- La baja vocación estratégica de sus políticas.
- La limitada dotación de personal experto.

A su vez, en la ficha de nuestro país en el Informe sobre Cooperación al Desarrollo de la OCDE de 2010 se indicaba que España consideraba que debía abordar cuatro desafíos principales:

- Restricciones legales y administrativas y procesos de decisión excesivamente centralizados.
- Una brecha de comunicación entre la sede y las oficinas en terreno, además de inercia.
- La falta de formación y competencias profesionales adecuadas en relación con la eficacia de la ayuda (diálogo de políticas, enfoque de alianzas para el desarrollo, gestión para resultados de desarrollo) y un sistema de incentivos del personal inadecuado para implementar la agenda de desarrollo.
- La necesidad de incluir a todos los actores españoles del desarrollo bajo un marco común para trabajar hacia los resultados de desarrollo.

Estas limitaciones y desafíos se abordan también en este diagnóstico, si bien se ha optado por seguir una estructura similar a la de los exámenes de pares del CAD, con el fin de facilitar la lectura y la vinculación entre el diagnóstico y las propuestas y anticipar posibles medidas en respuesta al último examen de pares, cuyos resultados se presentarán en París en enero de 2016.

3.2. FORTALEZAS

3.2.1. UNA ARRAIGADA CONVICCIÓN RESPECTO A LA AGENDA DE EFICACIA

El impulso de la agenda de eficacia es uno de los ámbitos en los que se han experimentado progresos importantes y en el que coinciden la mayoría de las fuentes consultadas. Este compromiso se manifiesta de manera destacada en el respeto a los principios de apropiación y alineamiento, que guían la elaboración de los marcos de asociación país (MAP). Se traduce también en una relación de diálogo y confianza con los socios, tanto con las instituciones públicas de los diferentes niveles –nacional, regional y local– como con las organizaciones de la sociedad civil.

La Cooperación Española es generalmente reconocida como un socio proactivo, comprometido y respetuoso, que no busca imponer una agenda propia, que es flexible a la hora de responder

a las necesidades cambiantes de sus contrapartes y que trabaja con ellas de manera estrecha. Especialmente en el caso de América Latina, los actores de la Cooperación Española mantienen algunas relaciones privilegiadas como fruto de su experiencia y del conocimiento de los contextos locales, pero también de la cercanía lingüística y cultural y de su capacidad de intermediación. Se trata de una característica que el examen de pares de 2007 calificó como “bajo perfil deliberado”, que permite mantener relaciones constructivas con todos los grupos interesados, facilitar acuerdos y actuar como catalizador de procesos.

España ha apostado por hacer uso de los sistemas nacionales y por acompañar el refuerzo de las capacidades de los socios a través de diferentes enfoques e instrumentos, incluyendo en los últimos años la cooperación triangular y la cooperación financiera reembolsable.

La solvencia de la Cooperación Española ha sido reconocida, entre otros, por la Unión Europea, con la que se han incrementado las operaciones de cooperación delegada. Los organismos internacionales también valoran el trabajo de España y su apuesta por apoyar la reforma del sistema de Naciones Unidas a través de iniciativas como el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Además, España ha participado de manera activa en la conformación de la nueva agenda internacional post 2015 y se ha desplegado un notable esfuerzo en la construcción de una posición compartida entre los diferentes actores de la Cooperación Española, que puede servir como marco de referencia para avanzar en otros procesos.

3.2.2. UNA RIQUEZA DE ACTORES Y UNA PRESENCIA CONSOLIDADA

Si bien exige un esfuerzo notable de coordinación e integración, la diversidad de los actores que componen la Cooperación Española y su pluralidad de enfoques y sensibilidades es reconocida como una característica singular de nuestro sistema y como un elemento susceptible de aportar valor añadido, siempre y cuando se clarifique el papel de cada uno de ellos y se evite una excesiva fragmentación. Esta amplia gama de agentes permite conformar redes de composición diversa y establecer vínculos con diferentes tipos de actores en los países socios.

A su vez, los órganos consultivos canalizan la participación de los diferentes actores en sede, facilitan el intercambio de información y enriquecen el debate y la reflexión, especialmente en el caso del Consejo de Cooperación.

Una ventaja potencial de la Cooperación Española frente a otros donantes es la existencia de diferentes tipos de unidades de cooperación en los países de América Latina: Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación.

La “vocación latinoamericana” de la Cooperación Española y su experiencia en países de renta media es reconocida y configura un perfil diferenciado y complementario respecto a otros donantes. No obstante, esta característica puede opacar que la Cooperación Española también cuenta con una trayectoria consolidada en otros contextos geográficos –especialmente en el Mediterráneo y los países árabes- y mantiene un compromiso con los países menos avanzados, principalmente en África subsahariana –países lusófonos y de África occidental- y en Haití.

3.2.3. UN ESPECIAL RECONOCIMIENTO Y TRAYECTORIA EN ALGUNOS ÁMBITOS TEMÁTICOS

Es preciso señalar que, más allá de la verbalización de los propios actores de la Cooperación Española y de la reputación internacional en determinadas materias, todavía está pendiente completar análisis en profundidad que permitan identificar la ventaja comparativa en función de los criterios definidos por el Código de Conducta de la Unión Europea y del reconocimiento de los propios países socios. La metodología para la elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP) supuso un intento de avanzar en este sentido, pero los resultados han sido insuficientes, tal y como han puesto de manifiesto las evaluaciones de los primeros MAP y como se deduce del DAFO. Los ámbitos temáticos¹¹ que se subrayan con mayor frecuencia se corresponden, en gran medida, con la experiencia doméstica acumulada por España en determinados sectores y áreas de actividad. Así, la mayoría de las personas consultadas destacan las fortalezas de nuestra cooperación en los siguientes ámbitos:

- Gobernabilidad democrática, destacando el fortalecimiento institucional, la descentralización, la reforma judicial, el apoyo a los sistemas fiscales y el trabajo con la sociedad civil local.
- Género, incluyendo el apoyo a políticas y planes de igualdad, la lucha contra la violencia de género, la salud sexual y reproductiva y el trabajo con organizaciones de mujeres.
- Agua y saneamiento.
- Medioambiente, entendido en un sentido amplio: gestión de residuos sólidos, gestión de espacios naturales, energías renovables, etc.
- Cultura y desarrollo, incluyendo el trabajo en patrimonio, la acción de los centros culturales y el respeto a la diversidad cultural, si bien se reconoce la necesidad de una mayor integración con el trabajo en otros sectores.
- Desarrollo rural y seguridad alimentaria, aunque se comenta que, con la búsqueda de una mayor concentración sectorial, se ha debilitado el enfoque de desarrollo territorial integral que caracterizaba a la Cooperación Española.
- A mayor distancia, se señalan educación –especialmente los programas de alfabetización, la educación de adultos y la cooperación científica y universitaria- y salud.

El análisis de los MAP efectuado por la SGCID muestra que la Cooperación Española, de acuerdo a lo acordado con los países socios, concentra sus esfuerzos principalmente en tres de las orientaciones estratégicas del IV Plan Director: consolidar los procesos democráticos y el Estado de Derecho; promover oportunidades económicas para los más pobres; y fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos¹².

¹¹ Se hace referencia ámbitos temáticos y no a sectores porque la propia definición de los sectores no siempre es unívoca: clasificaciones de los países socios, de los diferentes Planes Directores, del CAD, etc. Además, dada la escasez de evidencias, la enumeración no debe entenderse como un listado exhaustivo y riguroso, ni se priorizan los temas en función de su mayor ventaja comparativa, sino que se trata únicamente de una recopilación de las respuestas más frecuentes a la pregunta planteada en el DAFO. Por otro lado, Conviene recordar que la respuesta al DAFO ha sido mucho mayor en América Latina que en otros países, por lo que las respuestas probablemente reflejen cierto sesgo del trabajo en países de renta media.

³ Conviene matizar los resultados de este estudio teniendo en cuenta la metodología que sirvió para el cómputo y el modo en que se han trasladado algunas orientaciones estratégicas a los MAP, especialmente las relativas a la reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, a la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y a la mejora de la provisión de bienes públicos globales y regionales.

Por otra parte, destaca la relevancia que la Cooperación Española ha concedido a lo largo del tiempo a los enfoques transversales: género en desarrollo, derechos humanos, medioambiente y diversidad. En este sentido, a los numerosos materiales apoyados o elaborados por los diferentes actores de la Cooperación Española, se suma la reciente aprobación de las guías de transversalización de género y medio ambiente de la AECID.

También se ha valorado positivamente el papel de España en el ámbito de la acción humanitaria. España cuenta con plataformas logísticas compartidas con el Programa Mundial de Alimentos en Panamá y Las Palmas de Gran Canaria; es reconocido como un donante líder en respuesta rápida; se ha mejorado el trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas mediante una programación coordinada, el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos para la gestión conjunta de fondos humanitarios; y se está avanzando en el desarrollo del enfoque de resiliencia.

3.2.4. UN PERSONAL COMPROMETIDO Y UN SISTEMA QUE HA IDO MADURANDO

Las personas que conforman la Cooperación Española en sus diferentes ámbitos –Administraciones públicas, sociedad civil, Universidades y centros de investigación, sector privado- tienen por lo general un elevado compromiso con su trabajo y con los objetivos del desarrollo, muestran un alto grado de implicación con sus contrapartes, y muchas de ellas cuentan con una dilatada experiencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Desde 1998 la Cooperación Española ha generado un marco normativo y de planificación en sus diferentes niveles y ha acumulado una experiencia relevante, aunque por lo general poco sistematizada. Algunos periodos han aglutinado un importante consenso político y ciudadano y han supuesto un impulso hacia una mayor profesionalización, si bien sigue siendo preciso abordar ciertos cambios de calado para poder responder de manera adecuada a los nuevos contextos. En los últimos años la Cooperación Española ha progresado en desligar su ayuda, está llevando a cabo un esfuerzo de concentración geográfica y multilateral y de diferenciación de enfoques, ha realizado importantes avances en materia de transparencia -tal y como se ha reconocido en el reciente balance de la International Aid Transparency Initiative (IATI), que sitúa a España como el octavo Estado donante con prácticas más transparentes- y está apostando por mejorar la gestión para resultados, incluyendo el refuerzo de la evaluación y una gestión del conocimiento más estratégica.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **ACADE (2012). La cooperación al Desarrollo Española ante un nuevo contexto: el valor de las capacidades institucionales y humanas del sector. Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo.** http://www.asociacionacade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=106:la-cooperacion-al-desarrollo-espanola-ante-un-nuevo-contexto-el-valor-de-las-capacidades-institucionales-y-humanas-del-sector&catid=35:portada&Itemid=53

- **AECID (En edición) 25 años de Cooperación con América Latina y el Caribe. Relatoría de las Jornadas 2013-2014.**
(Publicaciones web) **Documentos sobre medio ambiente y cambio climático.** <http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sectores%20de%20Cooperacion/Medio%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico/Publicaciones.aspx>
(Publicaciones web) **Documentos sobre género.** <http://www.aecid.es/ES/sectores-de-cooperaci%C3%B3n/g%C3%A9nero>
- **Alonso, J. A. (2008) Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura, ICEI Paper, 3.** <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-iceipaper03.pdf>
- **Alonso, J.A. y Freres, Ch. (2010), ‘When Volume is not Enough. The Rise of Spanish Aid’ en The Broker, issue 20-21, July 2010.**
- **Bandeira, P. (2010) Informe sobre la calidad y la eficacia de la ayuda del Gobierno de España, Informe de DECIDE N° 1**
- **Cascante, K. (2010) Cooperación española al desarrollo: desafío político en una crisis financiera, Economía Exterior, 54.** <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/cooperacion-espanola-al-desarrollo-desafio-politico-en-una-crisis-financiera/>
(2015) **El futuro de la Cooperación Española tras 2015, Política exterior, 163** <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-futuro-de-la-cooperacion-espanola-tras-2015/>
- **CIDOB (2014). Reconstruyendo la cooperación desde sus profesionales: Propuestas para un proceso de reflexión.** http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/policy_brief/reconstruint_la_cooperacio_des_dels_seus_professionals_propostes_per_a_un_proces_de_reflexio/reconstruyendo_la_cooperacion_desde_sus_profesionales_propuestas_para_un_proceso_de_reflexion
- **Comisión Europea (2015) Evaluation of EU Support to Gender Equality and Women’s Empowerment in Partner Countries.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/ec_gender_-_final_report_vol_1-final-apr15.pdf
- **Congreso de los Diputados (2011): “Informe de la Subcomisión para el Estudio de las Perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Española”.** http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_636.PDF#page=55
- **Consejo de Cooperación al Desarrollo (2012a): “Informe del Consejo de Cooperación sobre el “Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016”.** <http://www.senado.es/web/expedientappendixbobservlet?legis=10&id1=19171&id2=1>
- **De la Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007). Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.**
(2011b) **The politics and policy of aid in Spain, IDS, Research Report, 65,** <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Rs65.pdf>
- **IATI (2014) Annual Report 2014,** <http://www.aidtransparency.net/annual-report>
- **Intermón Oxfam (2005) La realidad de la ayuda 2004-2005,** http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/14373/original/realidad_ayuda_04-05.pdf?1399981579
- **Larrú, J. M. (2011a) ¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española, Revista de Economía Mundial, 29.** <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86622163009>
(2011b) **Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad, Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo, CIECODE.** http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/cie/241011%20Informe%20CIECODE%20AOD.pdf

- (2014) La contribución de la cooperación española al desarrollo global Balance del periodo 2005-2013, Documento de Trabajo 8.5., Fundación FOESSA, http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153347_6955.pdf
- **Lomøy, J. (2013). Revisión intermedia de España, Nov 19, Madrid. Carta a los delegados y observadores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/dcd_jl_2013_90_mtr_spain_final.pdf
 - **Manrique, M. (2011): Tras las elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo, FRIDE, Policy Brief 66,** <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=MF4v0aPpRhE%3D&tabid=876&language=es-ES>
 - **Meyer, S. (2007) La Cooperación Española para el Desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, FRIDE, Documento de Trabajo 40.** <http://fride.org/publicacion/225/la-cooperacion-espanola-para-el-desarrollo:-%C2%BFaspiraciones-hechas-realidad>
 - **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003). Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>
 - **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- (2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20(2005-2008).pdf)
- (2011) Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española. <http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/30eval1.pdf>
- (2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20III%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%202009-2012.pdf>
- (2013b). Examen de pares del CAD, 2011. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- (2014), Síntesis de evaluaciones de MAP. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/sintesis_evaluaciones_map.pdf
- (2015a). Comunicación 2015 al Parlamento y al Consejo de Cooperación. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/comunicacion_2015_cooperacion_espanola.pdf
- (2015b). Examen intermedio del IV Plan Director. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **Olivié, I. (coord.), Cascante, K., Domínguez, R., Larrú, J. M., Sota, J. y Tezanos, S. (2011). Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional, Informes Elcano nº 13, Real Instituto Elcano, Madrid.**

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe+elcano+I3

- **Sanahuja, J.A. (2006): Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de cooperación española, de 2004 a 2006, Plataforma 2015 y más. Los objetivos del milenio. Movilización social y cambio de políticas, Madrid, La Catarata (2008) La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas, Quórum 19**, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52023599003>
- **Senado (2015) Informe de la ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación.** http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_480_3234.PDF
- **Sotillo, J. A.; Echart, E. y Ojeda, T (2011): “La cooperación internacional para el desarrollo: diagnóstico y reflexiones desde el caso español”, mimeografiado, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.**

3.3. AVANCES RELATIVOS Y ASPECTOS A MEJORAR

3.3.1. COORDINACIÓN GLOBAL Y PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES

Aunque el principal financiador es la Administración General del Estado, la Cooperación Española se caracteriza por el amplio número de actores que aportan ayuda oficial al desarrollo (AOD), tal y como puede apreciarse en la tabla 3.

Tabla 3: AOD desembolsada bruta por agente financiador (2007-2014)

	TOTAL € 2007-2014	(%) 2007-2014	(%) 2007	(%) 2008	(%) 2009	(%) 2010	(%) 2011	(%) 2012	(%) 2013	(%) 2014
TOTAL	27.073.286.638	100	100	100	100	100	100	100	100	100
AGE	23.914.375.689	88,3	86,6	87,4	88,0	89,1	90,7	86,7	90,0	89,2
MAEC (Total)	11.934.032.967	44,1	47,7	50,0	47,8	46,9	44,7	34,6	28,0	25,1
SECIPI	6.572.725.485	24,3	29,7	31,3	33,2	28,2	16,7	7,4	5,6	5,0
AECID	4.953.518.425	18,3	16,8	18,6	14,5	18,1	26,4	23,4	15,0	15,7
SEAEX	393.775.837	1,5	1,1	0,0	0,0	0,5	1,5	3,7	7,3	4,4
SSAEC	14.013.220	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
MINECO	5.178.151.669	19,1	19,2	21,2	20,2	23,8	17,4	3,9	19,9	13,8
MAGRAMA	75.034.266	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
MDEF	169.740.895	0,6	0,4	0,2	0,9	0,5	0,8	1,2	0,9	0,6
MECD	35.452.529	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
MESS	234.022.077	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	1,1	1,4	1,1	1,0
MFOM	11.646.648	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
MINETUR	12.947.024	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MINHAP	6.179.760.594	22,8	17,4	14,6	17,7	16,0	25,8	45,2	39,7	48,4
MINT	61.565.663	0,2	0,2	0,1	0,3	0,3	0,5	0,0	0,2	0,1
MJUS	650.873	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MPR	22.710	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

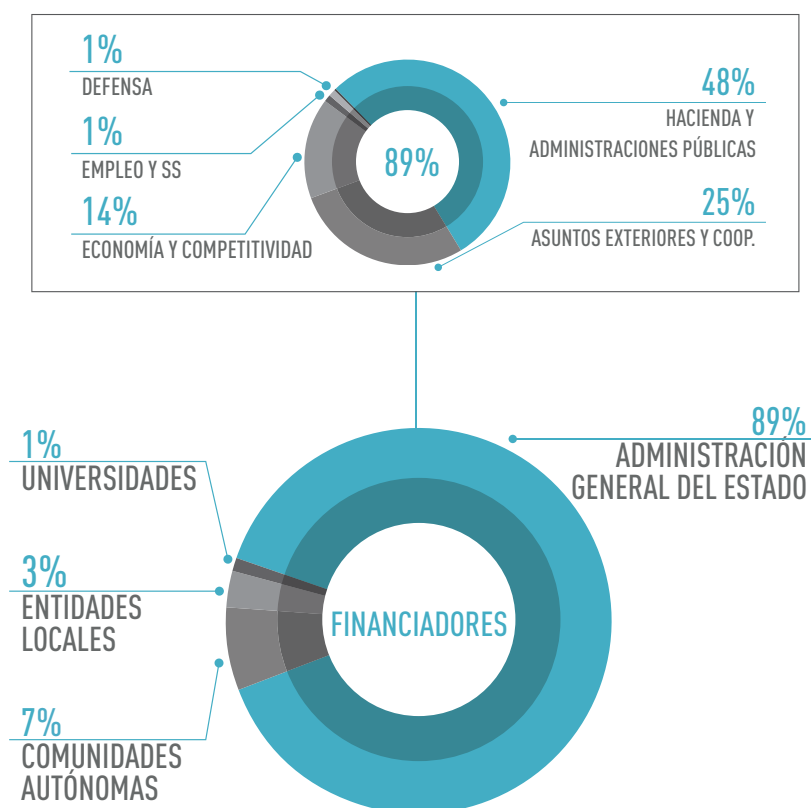
	TOTAL € 2007-2014	(%) 2007-2014	(%) 2007	(%) 2008	(%) 2009	(%) 2010	(%) 2011	(%) 2012	(%) 2013	(%) 2014
MSSSI	19.535.896	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto AGE	1.811.880	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidades Autónomas	2.295.531.432	8,5	10,0	9,4	8,9	8,2	6,0	10,1	7,1	6,8
Entidades Locales	776.190.196	2,9	3,1	3,0	2,9	2,5	3,0	2,5	2,4	3,4
Universidades	87.189.321	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,7	0,5	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Info@OD

En los últimos años, destaca el notable incremento en el peso relativo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, debido a que las contribuciones a la Unión Europea y otros compromisos con organismos internacionales se han mantenido e incluso han aumentado mientras disminuía el conjunto de la AOD española.

La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), la AECID y la mayoría de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y Entidades Locales (EE.LL.) han reducido su presupuesto en este periodo de manera significativa. No obstante, el peso relativo de la AOD descentralizada –incluyendo CC.AA. y EE.LL.- sobre el total de la AOD neta bilateral desembolsada –incluye bilateral y multilateral- se ha mantenido en un nivel destacado durante todo el periodo (un 26% en 2013 y un 21,1% de media en el periodo 2007-2013).

Gráfico 1. Distribución de la AOD española por agente financiador (2014)



Fuente: Unidad de Estadística de SGCID

Otra especificidad de nuestro sistema es el importante peso relativo de la cooperación multilateral y el papel que tradicionalmente han ocupado las ONGD como entidades canalizadoras. En los últimos años el peso relativo de la AOD canalizada a través de organismos multilaterales se ha incrementado sobre el conjunto de la AOD¹³, mientras que el porcentaje de AOD canalizada a través de ONGD se ha reducido, aunque su participación relativa en la cooperación bilateral ha aumentado.

Además, otros actores de naturaleza pública (las Universidades, la FIIAPP, la Fundación Carolina y el Instituto Cervantes, entre otros) y privada (sindicatos, empresas, organizaciones de economía social, centros de estudios, etc.) participan también en el desarrollo de la política española de cooperación.

La Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, recoge la experiencia anterior y establece en su artículo 21 tres órganos consultivos y de coordinación: el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Comisión Interterritorial de Cooperación. En el seno del Consejo de Cooperación se han ido creando Grupos de Trabajo, que cuentan con su propio sistema interno de funcionamiento y con un plan de trabajo. El pleno debate y aprueba o asume, según el caso, los acuerdos y recomendaciones de estos grupos.

Por otra parte, ya desde el III Plan Director, se reforzó la coordinación temática a través de las Mesas Sectoriales de Salud y Medio Ambiente y Cambio Climático, cuya experiencia y funcionamiento han servido de referencia para poner en marcha Mesas Sectoriales en otras áreas. La Mesa de Coordinación Sectorial no es un órgano de participación oficial, sino un foro de seguimiento del enfoque sectorial de la cooperación, un espacio de consulta, diálogo e intercambio de información y experiencias. No obstante, con el fin de evitar duplicidades, el área sectorial que acuerde formar un Grupo de Trabajo en el Consejo de Cooperación no podrá formar a su vez una mesa sectorial, y viceversa.

Durante la vigencia del IV Plan Director se ha avanzado en una imagen común y en la creación de espacios compartidos, como el Portal de la Cooperación Española, pero es preciso reconocer que la Cooperación Española no es un actor único, sino que integra la suma de diferentes actores con intereses y marcos competenciales propios, que hacen especialmente relevantes el diálogo y la búsqueda de posiciones comunes. La conformación de la posición española en el marco de definición de la agenda post 2015 ha sido reconocida como una buena práctica en este sentido (MAEC, 2015b).

No obstante, tal y como han puesto de manifiesto los exámenes de pares de 2007 y 2011, las evaluaciones de los Planes Directores, y las primeras evaluaciones de los marcos de asociación país (MAP), sigue siendo necesario un mayor esfuerzo de coordinación y el fomento de una división interna del trabajo en función de las ventajas comparativas de los diferentes actores y de un marco estratégico realmente compartido, con el fin de evitar la fragmentación de la ayuda, asegurar una mayor eficacia y reducir costes de transacción,

¹³ Cabe señalar, no obstante, que el grueso de la cooperación multilateral se destina a contribuciones obligatorias. En 2014 las contribuciones voluntarias a organismos multilaterales de desarrollo representaron únicamente un 5,5% de la AOD bruta a organismos multilaterales.

Las limitaciones en la coordinación de actores también tienen su reflejo en terreno y en la acción con los socios del desarrollo. Los MAP han supuesto algunos avances en este sentido. Sin embargo, las evaluaciones de los MAP y el examen intermedio del IV Plan Director señalan que con frecuencia la participación de los diferentes actores de la Cooperación Española en sede y terreno en la planificación estratégica general por países se concentra en el intercambio de información en la fase de elaboración de los documentos. Sin embargo, no siempre esos mismos documentos se utilizan después como referentes a la hora de tomar decisiones y de financiar intervenciones, lo que dificulta conformar un marco estratégico compartido de la Cooperación Española a nivel de país y asegurar la complementariedad durante las fases de ejecución, seguimiento y evaluación de los MAP.

- COORDINACIÓN AL INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Los artículos 17 y 19 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, atribuyen al MAEC, y dentro de este a la SECIPI, la competencia para la dirección de la política de cooperación internacional para el desarrollo y para la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado (AGE) que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia, con observancia del principio de unidad de acción en el exterior. A su vez, el artículo 10 del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, establece que corresponde a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo asistir al Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica en la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Tras la supresión de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, el mecanismo de coordinación más formalizado es la Comisión Interministerial. Además, con el objetivo de fomentar una relación más ágil, se creó la red de puntos focales de coherencia de políticas. El trabajo informal entre la SGCID y la AECID y los diferentes Ministerios es habitual. Así, por ejemplo, de cara a la nueva agenda, cabe destacar la relación que se mantiene con el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente. No obstante, sigue siendo preciso reforzar el intercambio de información y la adopción de posiciones estratégicas comunes en materia de desarrollo internacional. Esta coordinación al interior de la AGE es un paso previo fundamental para asegurar una mayor coherencia de políticas.

La coordinación interministerial es especialmente relevante en el caso del MINHAP (no solo por su importante peso relativo en la AOD, que responde a la canalización de las contribuciones a las instituciones comunitarias, sino porque su papel es clave en la aprobación del presupuesto global de AOD y en la política de personal de la AGE) y del MINECO (que ha venido canalizando en torno a un 15% de la AOD por ser el responsable de la relación con las Instituciones Financieras Internacionales y de las operaciones de deuda). Aun cuando es habitual la participación de representantes del MINECO en las reuniones del Consejo de Cooperación, ya desde el examen de pares de 2007 se viene manifestando la necesidad de una mayor coordinación en relación a la cooperación multilateral, de manera que se aborde desde un planteamiento conjunto tanto el trabajo con las agencias de Naciones Unidas como con las instituciones financieras internacionales. También se ha señalado la necesidad de asegurar una coordinación fluida en relación con

las operaciones de deuda, más allá de los mecanismos formales que establece la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa.

El elevado porcentaje de AOD canalizado a través de la Unión Europea y la participación de la Cooperación Española en operaciones de blending y cooperación delegada también requieren reforzar las capacidades en este ámbito. En los últimos años existe una relación frecuente entre AECID y SGCID y la representación permanente de España ante la UE. Sin embargo, los recursos humanos destinados a este ámbito son limitados, especialmente para poder influir de manera adecuada en la agenda europea, tanto en el ámbito específico de la cooperación para el desarrollo como desde un enfoque más amplio de coherencia de políticas.

Cabe señalar, asimismo, la importancia de la coordinación intraministerial, especialmente en el seno del propio MAEC: SECIPI, SGCID, AECID, Direcciones políticas y Oficina de Derechos Humanos. Esta coordinación es relevante en todos los ámbitos, pero resulta fundamental respecto a la cooperación multilateral.

Por último, conviene hacer alguna referencia en este punto a la relación con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Fundación Carolina, dos de las principales fundaciones del sector público estatal en el ámbito de la cooperación para el desarrollo española.

La FIIAPP está acreditada ante la Unión Europea para gestionar cooperación delegada y lleva más de 16 años gestionando hermanamientos (twinings), asistencias técnicas y adjudicaciones directas de la Comisión Europea. Como fundación del sector público estatal, ha diseñado su estructura organizativa para prestar servicios a terceros financiadores, lo que se traduce en una gran capacidad logística y agilidad en la gestión de los recursos económicos. Esa agilidad se ha utilizado en ocasiones por parte de AECID y SGCID, lo que ha dado lugar a una relación en la que los contornos no siempre están claros y en la que cabría mejorar el intercambio de información y la complementariedad.

Por otra parte, aun cuando gestiona AOD y, por tanto, se integra en la Cooperación Española, la FIIAPP tiene un marco temático y geográfico de actuación que no se corresponde con las prioridades establecidas en los Planes Directores, sino que responde principalmente a las oportunidades de trabajo con la Unión Europea, que es su principal fuente de financiación. También su estructura jerárquica excede el ámbito de los órganos responsables de la cooperación para el desarrollo española, ya que, aunque el SECIPI, el SGCID y los Directores geográficos de la AECID forman parte de su patronato y el SECIPI preside la comisión permanente, la presidencia del patronato corresponde a la Vicepresidenta del Gobierno. Por tanto, parece necesario delimitar con mayor claridad los ámbitos de actuación de las tres instituciones y asegurar una mayor coordinación y distribución de tareas donde existan intereses coincidentes.

La Fundación Carolina, a su vez, es un ejemplo interesante de colaboración entre el sector público y el ámbito privado. No obstante, aunque los principales responsables de la dirección política de la Cooperación Española participan en sus órganos de gobierno, también en este caso existe un riesgo de solapamiento con las actuaciones de cooperación científica y cultural que lleva a cabo la AECID. Si se tiene en cuenta que un 42% del presupuesto de la fundación proviene de la Agencia (Plan de Actuación 2015) se visibiliza aún más la necesidad de asegurar una adecuada coordinación y división del trabajo entre ambas instituciones.

- LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA¹⁴

La participación de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en la cooperación internacional para el desarrollo se fundamenta jurídicamente en el reparto competencial que establecen la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía y en su desarrollo mediante la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y las correspondientes normas autonómicas.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. Además, ha de inspirarse en los principios objetivos y prioridades establecidas en dicha Ley y debe respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados –que se articulan a través del correspondiente Plan Director- y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

Esta cooperación oficial descentralizada tiene en España un peso relativo sobre el conjunto de la ayuda muy superior al de otros donantes y cuenta con algunas características específicas: su carácter bilateral y no reembolsable; la prevalencia de la gestión indirecta a través de convocatorias de subvenciones a ONGD; un porcentaje elevado en la financiación de la educación para el desarrollo; y una enorme heterogeneidad interna, tanto en volumen de AOD como en cuanto a capacidades y estructuras de gestión.

Como elementos positivos principales puede destacarse que confiere un carácter más plural y diverso a la Cooperación Española, con el potencial de aportar al sistema español de cooperación las capacidades de las Administraciones autonómicas y locales en la gestión de las políticas sobre las que han asumido competencias: salud, educación, empleo, desarrollo productivo, gestión del territorio, medioambiente, etc. Además, canaliza y articula la participación de la sociedad civil, contribuye a una mayor presencia de los actores locales en la gobernanza global y puede ser relevante para apoyar a sus instituciones homólogas y a la sociedad civil de los países socios. Sin embargo, también presenta algunas debilidades. En un contexto de rápido crecimiento de la AOD descentralizada se generó un subsistema atomizado y disperso, con problemas de coordinación de actores, duplicación de esfuerzos, costes de transacción elevados al no generarse economías de escala y disfuncionalidades importantes desde el punto de vista de la eficacia y la calidad de la ayuda. Se ha gestado así un modelo que, con ciertas dosis de rivalidad y mimetismo frente a la AGE, combina un amplio desarrollo institucional y normativo –leyes de cooperación, planes directores, consejos consultivos y algunas agencias autonómicas de cooperación- con una proliferación de convocatorias de subvenciones a ONGD, no siempre armonizadas y que en muchos casos han sido el principal o el único instrumento de canalización y gestión de los recursos.

¹⁴ Este apartado se basa en gran medida en el artículo de Martínez y Sanahuja (2010), que debe actualizarse teniendo en cuenta los importantes recortes que se han producido en los últimos años en la cooperación descentralizada –que en algunas CC.AA. y EE.LL. han llevado a su práctica desaparición; los esfuerzos que la propia cooperación descentralizada y la AGE vienen impulsando para mejorar el intercambio de información; las reformas introducidas por la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; y la firma de convenios marco de colaboración para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de cooperación descentralizada, a los que se han adherido 12 CC.AA.

A pesar de que algunas CC.AA. y EE.EE. han mostrado una mayor visión estratégica y capacidad técnica, y aunque las convocatorias pueden establecer prioridades a través de los requisitos y criterios de valoración, se ha generado una lógica inducida en gran medida por la demanda de las ONGD, con frecuencia basada en intervenciones fragmentadas y de corto plazo, y en ocasiones instrumentalizada al servicio de agendas de promoción externa o legitimación interna, que, junto a un desarrollo insuficiente de las capacidades de gestión, ha desvirtuado en gran medida los esfuerzos invertidos en desarrollar marcos estratégicos e institucionales complejos. Además, este modelo ha dificultado la participación de otros actores potenciales de la cooperación descentralizada distintos a las ONGD y genera elevados costes de transacción en lo que respecta a la gestión de la información, a la coordinación de actuaciones, a la fragmentación de las intervenciones y a las cargas administrativas de las ONGD.

Es preciso subrayar el esfuerzo de coordinación que han llevado a cabo las propias Comunidades Autónomas, que desde 2008 vienen organizando el “Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo”. Estos encuentros han abordado cómo mejorar varias de las debilidades señaladas anteriormente y han cobrado un especial impulso desde la aprobación en 2012 de la denominada “Agenda de Portugalete”¹⁵.

Respecto a la relación entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado, en los últimos años se han producido algunos avances en el intercambio de información vinculados a los procesos de elaboración de los MAP, al Portal de la Cooperación Española, al lanzamiento de Info@od, a la coordinación de la acción humanitaria, a la integración de oficinas de cooperación de las CC.AA. en las Oficinas Técnicas de Cooperación y a la participación de representantes de la SGCID y la AECID en los encuentros de Comunidades Autónomas.

Por otro lado, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo asumió en octubre de 2013 las funciones de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que fue suprimida. Esta Conferencia Sectorial se creó en febrero de 2009 con el objetivo de mejorar la coordinación y la colaboración interadministrativas en materia de cooperación para el desarrollo al más alto nivel y estaba previsto que se reuniera en sesión ordinaria al menos dos veces al año. Sin embargo, entre 2009 y 2013 sólo se había reunido en tres ocasiones, incluyendo la reunión constitutiva.

Las propias CC.AA. reconocían en el examen intermedio del IV Plan Director que todavía es preciso hacer frente a varias de las carencias que se vienen señalando:

- Se expresa la necesidad de mejorar la complementariedad y la división de roles entre la AGE y las CC.AA. en base al diferente valor añadido y a las capacidades diferenciadas
- En varias CC.AA. las capacidades institucionales en cooperación para el desarrollo se han visto debilitadas, tanto en términos de presupuesto como de recursos humanos, lo que limita sus posibilidades de participación en procesos más amplios.
- Persisten incompatibilidades en los sistemas de recogida de datos, lo que duplica el trabajo al no ser posible un volcado automático de la información en Info@od.

¹⁵ Revisando las declaraciones finales de los encuentros celebrados hasta la fecha se observa una amplia coincidencia en las propuestas, lo que muestra que existe un diagnóstico compartido que convive con la dificultad de consolidar avances sustanciales.

- LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DE DESARROLLO (ONGD)

Con frecuencia se señala que las ONGD aportan una serie de elementos positivos (OCDE, 2011b): cercanía con la sociedad civil de los países socios, compromiso solidario que fomenta la educación para el desarrollo y la conciencia crítica en los países donantes, capacidad de incidencia política, presencia en lugares a los que no llegan los servicios públicos, mayor flexibilidad y capacidad de reacción, etc.

Tabla 4. Porcentaje de AOD bilateral bruta (incluye multilateral) por agente canalizador (2007-2014)

	(%) TOTAL	(%) 2007	(%) 2008	(%) 2009	(%) 2010	(%) 2011	(%) 2012	(%) 2013	(%) 2014
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector público	34,7	30,3	28,2	44,5	31,3	29,6	40,0	51,3	41,0
ONG Y SOCIEDAD CIVIL	23,4	20,1	19,9	22,0	20,2	27,3	39,4	32,6	40,0
Partenariados Público-Privados (PPP) y redes	1,1	0,6	0,8	0,6	2,3	1,0	1,9	0,9	1,4
Organismos multilaterales	30,1	37,8	38,3	29,5	31,4	27,1	11,8	5,3	12,2
Otras entidades	10,7	11,2	12,9	3,5	14,8	15,0	7,0	9,9	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Info@OD

Como ya se ha indicado, una de las características de la Cooperación Española es el elevado porcentaje de recursos públicos que se han venido canalizando a través de las organizaciones de la sociedad civil. España se ha situado en este sentido por encima de otros donantes del CAD¹⁶, lo cual, como ya se ha señalado al hablar de la cooperación descentralizada, implica tanto una mayor diversidad y una oportunidad de sumar los esfuerzos de diferentes actores como un riesgo de mayor fragmentación y pérdida de eficacia.

En España el panorama de las ONGD es muy plural. Coexisten ONGD grandes y pequeñas; ONGD cuyos recursos son en su mayoría de origen privado (cuotas de socios, campañas, donaciones puntuales, etc.), con ONGD fuertemente dependientes de la ayuda oficial. Además, como puede apreciarse en la tabla 5, desde 2008 se han producido importantes transformaciones, vinculadas en parte a la reducción de los recursos públicos.

¹⁶ En 2011 la media entre los países del CAD de recursos públicos canalizados a través de ONGD se situó en un 17% de la AOD bilateral, mientras que supuso un 16,8% en 2012 (OCDE, 2013b).

Tabla 5. Datos sobre las ONG integradas en la Coordinadora de ONGD de España

Datos generales	Las ONG de la Coordinadora están presentes en 110 países (principalmente en América Latina y África) y trabajan con 35 millones de personas. Sus principales áreas de actuación son educación, salud, género, gobernabilidad y derechos humanos.
Fondos de las ONGD	La disminución de fondos ha sido de un 40% desde 2010, pasando de 811 millones de euros a 479 millones (desde 2008 la caída es del 23%). La tendencia que se observa es que los fondos públicos y privados están cada vez más equilibrados.
Número de ONGD	En 2008, la Coordinadora contaba con 108 organizaciones miembro. En 2013, las organizaciones miembro descendieron a 80.
Proyectos	El número de proyectos en 2008 fue de 6.200, frente a 2.800 en 2013.
Recursos humanos	El personal sujeto a legislación española ha disminuido un 50%, mientras que el personal local ha aumentado un 16%. Desde 2010, el % del personal local supera al % de personal contratado en España o expatriado. Actualmente el personal local supone el 61% de los recursos humanos de las organizaciones.
Base social	Las organizaciones cuentan con una base social de 1,9 millones de personas. Esta cifra supone una disminución de un 8% con respecto a 2008. Este descenso de se debe en gran medida a las ONG que han desaparecido en este período y también a una disminución en cuotas privadas y donaciones puntuales. Cabe destacar, en contraposición, que las cuotas de las personas asociadas han aumentado un 2,5% a pesar de la crisis. El voluntariado ha aumentado un 7,5% con respecto a 2008.
Coordinadoras autonómicas	El presupuesto de las Coordinadoras Autonómicas ha disminuido un 33% de 2008 a 2013. En 2013, el número de organizaciones de las Coordinadoras Autonómicas descendió un 15% con respecto a 2008.

Fuente: Informe de la Coordinadora sobre el sector de las ONGD (2015)

Como suele ocurrir con todas las organizaciones que gestionan un volumen importante de fondos públicos, la dependencia genera algunos efectos negativos: mayor burocratización para la gestión administrativa de los recursos públicos, cierta endogamia y distanciamiento respecto a la sociedad que no participa habitualmente de las actividades relacionadas con la cooperación, mayor vulnerabilidad frente a los profundos recortes en la AOD operados en los últimos años –que se ha traducido en varios casos en expedientes de regulación de empleo e incluso en la desaparición de organizaciones-, y un riesgo de cooptación y distorsión del activismo crítico. Es reseñable, no obstante, la capacidad de movilización de recursos privados y la independencia de algunas organizaciones. Prueba de ello es que entre 2006 y 2011 las ONGD integradas en la Coordinadora estatal obtuvieron 1.800 millones de euros de origen privado (Informes Anuales sobre el Sector de las ONGD), a los que hay que sumar los recursos de las ONGD que no están integradas en la Coordinadora¹⁷. Este importante volumen de fondos, que no computa como ayuda oficial al desarrollo, constituye una parte relevante de la cooperación para el desarrollo de España.

¹⁷ En 2014, Médicos sin Fronteras España obtuvo más de 133,5 millones de euros de origen privado. http://www.msf.es/sites/default/files/organizacion/pdfs/MEDICOS_SIN_FRONTERAS_ESPANA_2014_CCAA.pdf

Las ONGD también han ido desarrollando marcos de referencia para mejorar su actuación. Así, cabe poner en valor el Código de Conducta de 1998 y la creación en 2012 de la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la Coordinadora de ONGD de España¹⁸.

La Cooperación Española ha experimentado algunos avances importantes en los años pasados en lo que respecta a la relación entre las Administraciones Públicas y las ONGD. La AECID estableció un sistema de registro y calificación que se ha actualizado recientemente; la Orden de Bases 1303/2005, para concesión de subvenciones a las ONGD, puso en pie un nuevo sistema de relación y financiación con las ONGD en base al cual las convocatorias de proyectos y convenios han facilitado una mayor previsibilidad y volumen de las intervenciones; desde 2011 se ha transitado hacia una evaluación más estratégica de las actuaciones de las ONGD, en respuesta a las limitaciones que mostraba el modelo anterior. Por su parte, las Comunidades Autónomas han llevado a cabo algunos esfuerzos para una mayor armonización.

Sin embargo, a pesar de que el Real Decreto 794/2010 de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional, introdujo mejoras que fueron valoradas positivamente por la mayoría de los actores, los exámenes de pares han seguido llamando la atención sobre las elevadas cargas burocráticas que las subvenciones conllevan para las ONGD.

Por otro lado, las evaluaciones de los MAP ponen de manifiesto las dificultades para conciliar las prioridades acordadas con los socios con el uso de las diferentes modalidades e instrumentos, incluidas las convocatorias de subvenciones a ONGD en concurrencia competitiva. Esta dificultad, que se manifiesta en el seno de la AECID, se incrementa cuando se tiene en cuenta el importante porcentaje de recursos canalizados a través de ONGD por la cooperación descentralizada.

Conviene señalar, por otro lado, que desde la desaparición de las subvenciones de convocatoria abierta y permanente¹⁹ (CAP), la AECID no ha hecho uso del mecanismo de “acciones de cooperación” previsto en la Orden AEC 2909/2011, que le permitiría financiar directamente en concurrencia competitiva a organizaciones de la sociedad civil de los países socios, lo que ha reforzado el papel de intermediarias de las ONGD españolas. Ello podría deberse, entre otros factores, a la importante reducción del presupuesto de la Agencia en estos últimos años, a la sobrecarga de los recursos humanos asignados al Departamento de ONGD, y a la falta de definición de una estrategia clara para la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil de los países socios. En respuesta a las recomendaciones del CAD de 2011 y a las previsiones del IV Plan Director, se ha avanzado en la elaboración de una estrategia de colaboración entre la Administración y las ONGD, que todavía no ha sido aprobada. A su vez, la nueva agenda del desarrollo y la situación española están llevando a numerosas organizaciones a una reflexión sobre su papel en ámbitos como la prestación de servicios, la incidencia política, el fortalecimiento de las organizaciones de

¹⁸ Según los datos de la Coordinadora, en solo 2 años las ONGD que están evaluadas han pasado del 58% (2013) al 96% (2015). Esta cifra supone un incremento del 28%. De ellas, más del 88% ha superado todos los bloques, mientras que sólo a 3 les falta más de uno. El 99,9% de los fondos de las organizaciones miembro de la Coordinadora ha sido evaluado, lo que supone más de 500 millones de euros. <http://webtransparencia.coordinadoraongd.org/?p=1499>

¹⁹ La gran flexibilidad de las CAP se tradujo en un uso abusivo de las mismas para financiar algunas actuaciones que deberían haberse canalizado por otras vías. Esta experiencia y las dificultades apreciadas en la justificación de las subvenciones otorgadas en estos procedimientos suponen una llamada de atención que debería tenerse en cuenta si en el futuro se decide volver a crear un instrumento de subvenciones en concurrencia competitiva abierto a actores distintos de las ONGD acreditadas ante la AECID o la cooperación descentralizada.

los países del Sur o la educación para el desarrollo. No obstante, es importante seguir avanzando hacia una participación más estratégica de las ONGD en el sistema español de cooperación, que parta de aquellos ámbitos en lo que se verifique un mayor valor añadido y que implique compromisos compartidos tanto por las ONGD como por las diferentes Administraciones que no se limiten a la financiación.

- EL SECTOR PRIVADO

Como se ha señalado en la primera parte de este informe, el reconocimiento del papel del sector privado en la cooperación para el desarrollo ha ido creciendo en los últimos años, a través de diferentes vías de participación: el sector privado empresarial como proveedor de servicios, como tejido económico local, como implementador de proyectos y acciones, como proveedor de fondos, como socio estratégico y como actor económico con impacto en el desarrollo.

Hasta la fecha, las fórmulas que más atención han recibido en la Cooperación Española han sido la constitución de alianzas o partenariados público-privados para el desarrollo (APPD) y el papel de la empresa en cuanto agente promotor del desarrollo (promoción de la expansión del sector privado en los países en desarrollo para sostener un proceso de crecimiento estable y de generación de empleo y facilitar el acceso a determinados bienes y servicios, “mercados inclusivos”, economía social, responsabilidad social empresarial, empleo digno, compromisos ambientales, patrocinios y mecenazgos, etc.).

En el II Plan Director de la Cooperación española ya se incluían menciones a las iniciativas de colaboración entre el sector público y el sector privado con el fin de conjugar los esfuerzos de la empresa privada y del Estado para la consecución de objetivos de desarrollo en los países socios. El III Plan Director reconoció la relevancia para la reducción de la pobreza del crecimiento económico sustentado en la actividad empresarial del sector privado, dedicó un apartado específico a las APPD e incluyó numerosas referencias al papel del sector privado en diferentes aspectos del desarrollo. A su vez, el IV Plan Director concede especial importancia a ampliar la implicación del sector empresarial privado en los esfuerzos de promoción del desarrollo.

Entre los principales avances hasta la fecha, cabe citar la inclusión de una línea de cooperación empresarial en la CAP de la AECID de mayo de 2011; la elaboración por parte del Grupo de Trabajo de Responsabilidad Social Empresarial del Consejo de Cooperación de un documento de trabajo sobre la empresa socialmente responsable en la cooperación al desarrollo, en 2012; la inclusión en la Metodología de los MAP de un apartado sobre sector privado; la creación en 2013 de la unidad de referencia para el sector privado dentro del Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID; la constitución de varias APPD y la elaboración del protocolo de actuación para la gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo -aunque el peso relativo de las APPD en la AOD es inferior al 1%-; el lanzamiento de la convocatoria de acciones de innovación; y el apoyo a la Consulta Regional "Diálogo Inclusivo: la Agenda de Desarrollo Post 2015 y el Sector Privado", enmarcada en la segunda fase del amplio proceso de Consulta en Naciones Unidas para la definición de la nueva agenda de desarrollo.

La primera evaluación de una APPD de la Cooperación Española (MAEC, 2014b) puso de manifiesto la necesidad de reforzar la visión compartida sobre lo que implica una alianza público-privada. También subrayó que, para asegurar que efectivamente se genera valor añadido más allá

de la yuxtaposición de actuaciones gestionadas por diferentes tipos de actores, se requiere un reparto claro de responsabilidades entre los diferentes socios de las alianzas en función de sus diferentes características.

A su vez, el examen intermedio del IV Plan Director señala que es preciso mejorar el nivel de sensibilización en dos sentidos: por un lado, el de las empresas sobre qué es la cooperación y su posible participación como actor de desarrollo, y en segundo lugar del público y los profesionales de la cooperación sobre los posibles valores añadidos de la implicación del sector privado²⁰. Otra limitación que se remarca es que a menudo los países de interés para las empresas no coinciden con los países de asociación para la Cooperación Española.

En definitiva, la colaboración con el sector empresarial está aún en una fase incipiente en la Cooperación Española, que suscita interesantes reflexiones sobre las oportunidades y desafíos que plantea desde el punto de vista de los objetivos de la cooperación para el desarrollo y que requiere de un mayor trabajo de sistematización, evaluación, análisis y debate.

- LAS UNIVERSIDADES

Las Universidades asumen en la Cooperación Española varios papeles:

- Son financiadoras de intervenciones, con un peso relativo reducido respecto al total de la AOD, pero que se ha mantenido relativamente estable en cuanto a su volumen e incluso se ha incrementado porcentualmente en los últimos años debido a la mayor disminución en la AOD suministrada por otros actores.
- Son canalizadoras de AOD aportada por otros actores, mediante la ejecución directa de consultorías o intervenciones de cooperación: proyectos de cooperación, proyectos de investigación, becas, etc.
- Son generadoras de conocimiento y desempeñan un papel destacado en la formación y capacitación del conjunto de actores del sistema, en la sensibilización y en la educación para el desarrollo.

²⁰ Cabe destacar, no obstante, el esfuerzo hecho desde la Unidad de Empresa y Desarrollo en formación y reflexión interna para el personal de la AECID (cursos presenciales y on-line en el Plan de Formación de la Agencia y creación de la Red Temática de Empresa y Desarrollo) y para el conjunto del sector privado empresarial (promoción de reuniones con las empresas para abordar temas de desarrollo, en colaboración con otros Departamentos de AECID y con el Pacto Mundial).

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **AECID (2013a) Análisis comparativo de instrumentos de financiación a OSC en varios países financiadores.** http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20guías/ONGD_NIPO_comparativa_financiacion_oficial_a_OSCvarios_paises.pdf
- **(2013b) Relatoría del taller “Las ONGD y la AECID: El papel de las ONGD en la política de cooperación al desarrollo y su financiación”** http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgación/ONGD_Relatorias_TALLER_AECID-CONGDE_13_junio_2013.pdf
- **BOTELLA, C., FERNÁNDEZ, J.A. y SUÁREZ, I. (2011). Innovación y cooperación al desarrollo: Tendencias de colaboración público-privada, DT nº 47, Fundación Carolina – CeALCI.** http://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/07/papeles_1.pdf
- **CIDOB (2014). Reconstruyendo la cooperación desde sus profesionales: Propuestas para un proceso de reflexión.** http://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/policy_brief/reconstruint_la_cooperacio_des_dels_seus_professionals_propostes_per_a_un_proces_de_reflexio/reconstruyendo_la_cooperacion_desde_sus_profesionales_propuestas_para_un_proceso_de_reflexion
- **CIDOB y ART PNUD (2013). La cooperación descentralizada a debate: La eficacia de la ayuda y el post-2015.** http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/la_cooperacion_descentralizada_a_debate_la_eficacia_de_la_ayuda_y_el_post_2015
- **Consejo de Cooperación al Desarrollo (2012b) La empresa socialmente responsable en la cooperación al desarrollo.** <http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2013/12/DOCUMENTO-GT-RSE-CONSEJO.pdf>
- **Coordinadora de ONG para el desarrollo-España (varios años), Informe sobre el sector de las ONGD, en www.congde.org**
- **(1998) Código de conducta de las ONGD de la Coordinadora (última modificación en 2014).** <http://www.congde.org/codigo-de-conducta>
- **(2012a) Informe sobre la Política de Cooperación al Desarrollo de las Comunidades Autónomas.** <http://www.congde.org/contenidos/informe-sobre-la-politica-de-cooperacion-al-desarrollo-de-las-comunidades-autonomas-2012>
- **(2012b) 5 años. Balance del Pacto de Estado contra la Pobreza.** http://www.antigua.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/Informe_Balance_del_Pacto_de_Estado.pdf
- **De la Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007). Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.**
- **Green, D. (2015) Fit for the future? Development trends and the role of international NGOs, Oxfam Discussion Papers,** <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/fit-for-the-future-development-trends-and-the-role-of-international-ngos-556585>
- **Gutiérrez, J., Labaien, I., y Sabalza, M. (2013). La Cooperación Descentralizada: Una aproximación a sus potencialidades y problemas desde el caso de Euskadi. Boletín del Centro de Documentación Hegoa N°34.** <http://boletin.hegoa.ehu.es/mail/27>
- **Larrú, J.M. (2011a). Más ¿es mejor?: reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española. Revista de Economía Mundial, N° 28, 205-246. “Más ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española”.**

- **Martínez, I. (2012).** La cooperación descentralizada española: apuntes para un cambio de modelo. *Revista Pueblos*. <http://www.revistapueblos.org/?p=12107>
- **Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2013).** La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Paper 18. <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper18.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003).** Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b).** Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- **(2013b).** Examen de pares del CAD, 2011. http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- **(2014b)** Evaluación intermedia de la alianza público-privada para el desarrollo en Acobamba (Perú). http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/peru_informe_completo-2.pdf
- **(2015b).** Examen intermedio del IV Plan Director. http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **OCDE (2011b) How DAC Members work with civil society organisations, París,** http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Final_How_DAC_members_work_with_CSOs%20ENGLISH.pdf
- **(2012) Partnering with Civil Society, 12 Lessons from DAC Peer Reviews, París,** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/partneringwithcivilsociety.htm>
- **(2013b) Aid for CSO, París,** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Aid%20for%20CSOs%20Final%20for%20WEB.pdf>
- **Pastoriza, J. L. (2014) Las aporías de la cooperación pública descentralizada al desarrollo: un análisis de la cooperación gallega, en:** http://www.uhu.es/IICIED/pdf/4_7_aporas.pdf
- **Pérez, A. (2011).** Crisis y debate en la cooperación descentralizada. Real Instituto Elcano. http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari98-2011
- **Ramiro, P. y Pérez, S. (2011) Sector privado y cooperación al desarrollo: empresas, gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas, Boletín nº 28 del Centro de Documentación de HEGOA, julio.** http://www.congdib.es/Castellano/Documents/HEGOA_Sector%20privado%20y%20cooperacion.pdf

3.3.2. VISIÓN ESTRATÉGICA

En respuesta a las recomendaciones del CAD y al fuerte impulso político que buscaba llevar a cabo una reforma en profundidad, la Cooperación Española vivió en el periodo de ejecución del II Plan Director (2005-2008) una intensa actividad planificadora que implicó un elevado esfuerzo. Sin embargo, las evaluaciones del II y el III Plan Director pusieron de manifiesto que los diferentes niveles y documentos de planificación estratégica conformaban un sistema excesivamente

complejo, en el que no resultaba sencillo articular los diferentes ámbitos (sectorial/geográfico y estratégico/operativo).

También señalaron la excesiva ambición y amplitud de los Planes Directores, la falta de un diagnóstico realista, la tensión entre metas y medios –humanos y presupuestarios- y la falta de un liderazgo claro que permitiese orientar los esfuerzos. Además, llamaron la atención sobre el hecho de que, a pesar de que su elaboración había incluido amplias consultas, más allá del MAEC (SECI, DGPOLDE y AECID) el sentimiento de vinculación con los Planes Directores se difuminaba. Es más, entre la DGPOLDE y la AECID existían tensiones y solapamientos que dificultaban el paso de lo estratégico a lo operativo y faltaba una distribución clara de los roles, especialmente en relación con el seguimiento. La elaboración de los Planes de Actuación Sectorial por parte de la AECID fue un intento de avanzar en la concreción de los planteamientos estratégicos; sin embargo, como ha puesto de manifiesto la evaluación del Plan de Actuación Sectorial de Salud (MAEC, 2015a), tampoco los PAS han sido utilizados como verdaderas herramientas para la planificación y el seguimiento. Como resultado, se han generado altos costes de transacción derivados de la “sobreplanificación” por parte de los diferentes actores y de la infrautilización de los documentos estratégicos supuestamente comunes.

Por otra parte, varias evaluaciones (Informes Anuales de Evaluación 2013 y 2014) han puesto de manifiesto que, a pesar de los avances respecto a las denominadas prioridades horizontales o transversales -especialmente en género-, sigue resultando difícil pasar de la teoría a la práctica y con frecuencia la transversalidad se identifica principalmente con la realización de acciones específicas para determinados colectivos. Este reto se manifiesta tanto en la cooperación de la AECID con los países socios como en el caso de los proyectos y convenios de ONGD (AECID, 2013).

Sin dejar de reconocer el importante salto cualitativo que supusieron en su día, es preciso señalar que varias de las estrategias temáticas han sido más bien “libros blancos”, de reconocido valor pedagógico, pero con escasa eficacia a la hora de plantear prioridades, orientar la acción y definir objetivos e indicadores realistas en base a los diagnósticos previos, las capacidades del sistema y las fuentes de información disponibles. En ocasiones ha parecido que el objetivo de elaborar una estrategia era disponer de un documento teórico marco elaborado por especialistas en la materia, en lugar de contar con un guía para la acción, lo cual se ha reflejado en una falta de interiorización y en la debilidad de los mecanismos de difusión, promoción de la utilización, seguimiento y actualización periódica de las estrategias.

Estas debilidades en la planificación estratégica se trasladan desde el nivel más general al de los planes de actuación sectorial y al de los programas y proyectos, tal y como puede observarse en las lecciones aprendidas de los Informes Anuales de Evaluación de 2013 y 2014.

Por ello, tanto los exámenes de pares como varias de las evaluaciones finalizadas desde 2008 ponen de manifiesto la necesidad de lograr que el conjunto de actores de la Cooperación Española se sientan identificados con los documentos estratégicos que se suponen comunes, incluidos los MAP; de articular mejor la planificación estratégica con la operativa; de partir de diagnósticos sólidos que acompañen a los documentos de formulación; de explicitar con más claridad las lógicas de intervención, fijando objetivos más concretos; de ser más realistas en función de las capacidades y recursos disponibles; de incorporar análisis de riesgos y marcos presupuestarios

a medio plazo; de establecer mecanismos y responsabilidades para el seguimiento; de mejorar la evaluabilidad; y de retroalimentar la teoría con la práctica.

Algunas de estas deficiencias se han corregido en el IV Plan Director, que se valora como un documento más conciso y que ha permitido una mayor concreción. Además, se ha procurado racionalizar el esfuerzo planificador mediante la sustitución de los Planes Anuales de Cooperación Internacional por Comunicaciones Anuales. También se han producido avances en la planificación a nivel de país a través de los MAP, que constituyen una herramienta adecuada para promover la agenda de eficacia y cuya metodología se ha revisado para incorporar los aprendizajes del periodo anterior.

Sin embargo, varias de las debilidades apuntadas siguen vigentes, no sólo en lo que respecta a los Planes Directores, sino en relación con la planificación estratégica en general y su traducción en la gestión. Algunas de ellas tienen que ver con una cultura administrativa poco habituada a trabajar en función de objetivos y resultados; otras responden a las dificultades de construir marcos comunes en un sistema con múltiples actores cuyas relaciones no son jerárquicas; muchas parecen guardar relación con desajustes estructurales: falta de realismo en las expectativas, capacidades y medios insuficientes, articulación institucional formalmente clara pero confusa en la práctica, debilidad de las cadenas de gestión, inadecuación de los medios informáticos, etc. Una mayor rigurosidad en la planificación y en su utilización efectiva no tiene por qué estar reñida con la reconocida flexibilidad de la Cooperación Española.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **AECID (2013) Sistematización y análisis de 50 evaluaciones externas finales de intervenciones ejecutadas por ONGD con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.** <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/SISTEMATIZACION%20de%2050%20EV%20EXTERNAS%20de%20iniciativas%20de%20ONGD.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003). Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>
- **(2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- **(2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.** [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperacion%20Espa%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperacion%20Espa%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20(2005-2008).pdf)
- **(2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20>

del%20III%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%B1ola%202009-2012.pdf

(2013b). Examen de pares del CAD, 2011. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf

(2014), Informe Anual de Evaluación 2013. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_anual_evaluacion_2013_0.pdf

(2014), Síntesis de las evaluaciones de MAP. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/sintesis_evaluaciones_map.pdf

(2015a). Comunicación 2015 al Parlamento y al Consejo de Cooperación. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/comunicacion_2015_cooperacion_espanola.pdf

(2015b). Examen intermedio del IV Plan Director. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf

(2015c) Informe Anual de Evaluación 2014. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_2014.pdf

(2015d). Evaluación del Plan de Actuación Sectorial de Salud de la AECID (2011-2013). http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/11_informe_final_salud_alta.pdf

3.3.3. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Como se ha señalado, la coherencia de políticas no es algo nuevo, pero sí se configura como un elemento central de la nueva agenda de desarrollo sostenible. España dio un paso importante al incluir la coherencia de políticas en la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a lo largo del tiempo se han creado diferentes mecanismos que buscaban materializar dicho mandato legal. Es el caso de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, creada en 2010, que por su composición podría haber sido un espacio relevante de diálogo sobre las diferentes políticas con impacto en desarrollo, pero que no llegó a cumplir con las expectativas que motivaron su nacimiento y fue suprimida en diciembre de 2011, siendo sustituida por la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo. A su vez, la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo fue suprimida tras el informe de la Comisión para la Reforma de la Administración por considerarse que la similitud de funciones y composición con la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo generaba una duplicidad innecesaria.

Por su parte, la red de puntos focales y el informe sobre coherencia de políticas han permitido avanzar en el intercambio de información, pero se han mostrado insuficientes para asegurar un análisis riguroso de las políticas públicas desde la óptica del desarrollo y una utilización sistemática y eficaz de la información generada para promover cambios.

Por otro lado, en los últimos 10 años se han dado algunos avances normativos (Ley 38/2006, reguladora de la Gestión de la Deuda Externa; Ley 53/2007, sobre el Control del Comercio Exte-

rior de Material de Defensa y de Doble Uso; Ley 2/2014²¹, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado) y metodológicos (Comisión de Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación, incorporación de la coherencia de políticas en la metodología para la elaboración de los MAP).

El IV Plan Director, al igual que sus precedentes, establece el objetivo de lograr una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, especialmente en relación a los cinco desafíos globales que propone la UE: seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, inmigración, seguridad, y cambio climático. Sin embargo, a día de hoy, los logros prácticos han sido muy limitados. Más allá de los conflictos de intereses entre Ministerios y de la defensa de espacios de actuación que se consideran propios, tres elementos parecen estar teniendo una mayor influencia en los escasos avances:

- La ausencia de un mandato definido y dotado de suficiente peso político como para incidir de manera efectiva en el conjunto de las políticas públicas, que permita transitar paulatinamente del compromiso discursivo a medidas concretas.
- La falta de claridad en el conjunto de actores implicados respecto a lo que implica la coherencia de políticas, que a menudo se confunde con la coordinación o con la subordinación del resto de políticas a la cooperación internacional para el desarrollo o a la acción exterior. Este desajuste conceptual limita el desarrollo de herramientas y procedimientos operativos.
- La manifiesta insuficiencia de los recursos humanos asignados a esta tarea, tanto en número como en rango jerárquico y capacidad de influencia.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **Aguirre, P., Garrido, A., Millán, N., y Santander, G. (2012). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos. 2015 y más.** http://2015ymas.org/IMG/pdf/Estudio_CPD.pdf
- **Alonso, J.A., Aguirre, P. y Millán, N. (2010). Coherencia de Políticas para el Desarrollo: Propuestas para España. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. ICEI Paper, 14.** <https://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-ICEIpaper14.pdf>
- **Briones, S. (2010), Coherencia de políticas para el desarrollo. Una agenda inaplazable. Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España,** <http://www.congde.org/contenidos/coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-una-agenda-inaplazable>
- **Millán, N. (2014a). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. Papeles 2015 y más, N° 17.** <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1561/reflexiones-para-el-estudio-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-y-sus-principales-dimensiones/>

¹² Tal y como reconoció el Consejo de Cooperación en su informe 621/0000529, se considera un elemento positivo la inclusión de los fundamentos que rigen la política de cooperación como comunes al conjunto de la acción exterior y la incorporación de los objetivos específicos de cooperación al desarrollo y defensa de la paz y los derechos humanos. Se subraya, además, la necesidad de garantizar la correcta integración, coordinación y coherencia de los diversos ejercicios de planificación, así como la participación en el Consejo de Política Exterior y en su Consejo Ejecutivo de los órganos con responsabilidad más directa en la política de cooperación (la regulación de la composición de ambos órganos no incluye al Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica ni al Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

- **Millán, N. (2014b). Un análisis multidimensional de la coherencia de políticas para el desarrollo en España. . Papeles 2015 y más, N° 20.** <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1565/un-analisis-multidimensional-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-en-espana/>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- **(2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.** [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20(2005-2008).pdf)
- **(2011), Informe Coherencia de Políticas para el Desarrollo 2010.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_sobre_coherencia_de_politicas_para_el_desarrollo_2011.pdf
- **(2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20III%20Plan%20Director%20de%20Ia%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%202009-2012.pdf>
- **(2013b). Examen de pares del CAD, 2011.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- **(2014), Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, periodo 2011-2012.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_coherencia_politicas_desarrollo_2013_cooperacion_espanola.pdf
- **(2015b). Examen intermedio del IV Plan Director.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **OCDE (2015c). Policy coherence for inclusive and sustainable development. OECD and Post-2015 reflections. Element 8, paper 1. París** <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20PCD.pdf>
- **Pérez González, J. y Fanjul, G. (coord.) (2012). Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo, CIECODE,** http://unmundosalvadorsoler.org/_Files/cie/Libro%20Blanco%20Desarrollo_CIECODE.pdf

3.3.4. VOLUMEN DE AYUDA, VÍAS DE CANALIZACIÓN Y ASIGNACIONES

No ha sido posible recabar información de todos los años para todos los apartados y conviene además contextualizar los datos. No obstante, una revisión de los últimos informes sobre la cooperación para el desarrollo de la OCDE permite visibilizar la evolución de ciertos parámetros de la Cooperación Española a lo largo del tiempo y en comparación con otros donantes.

Tabla 6. Características de la AOD española (neta) respecto a la media del CAD

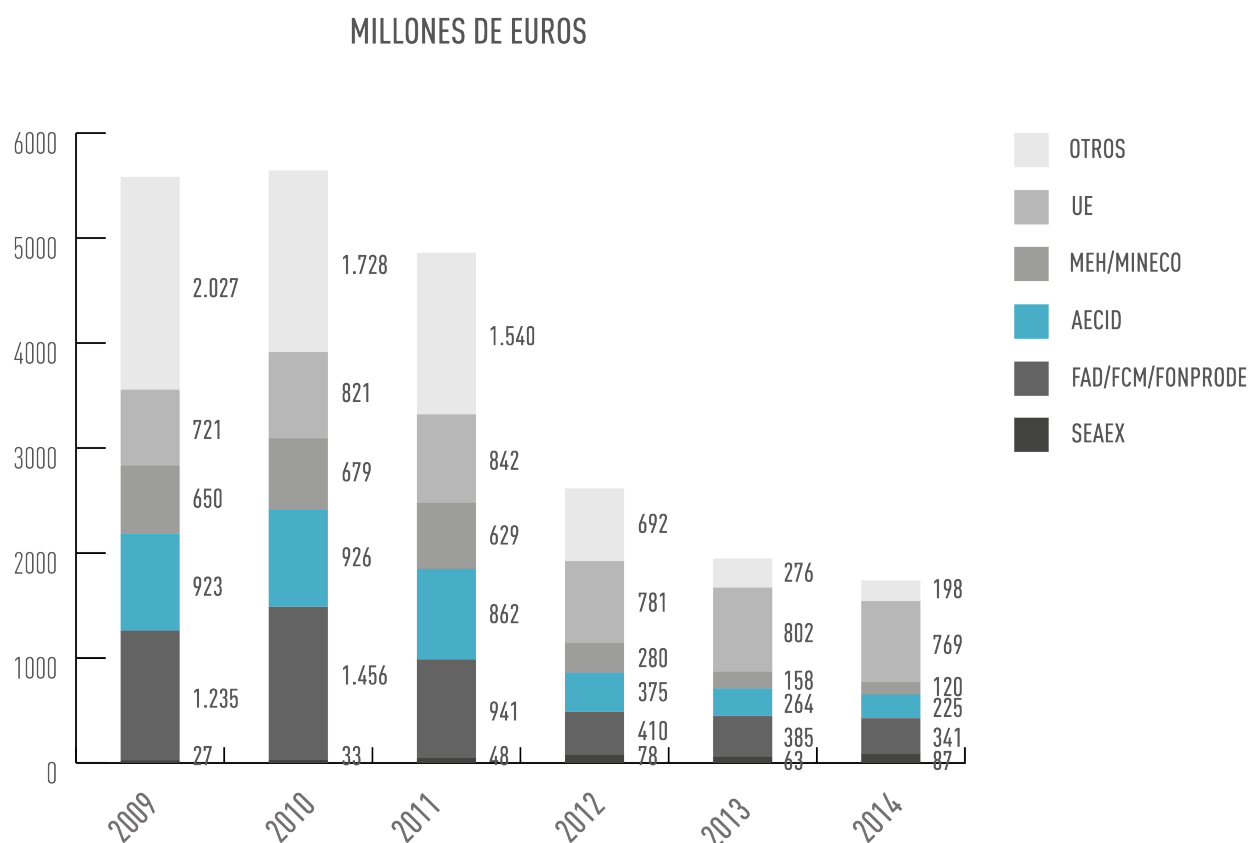
	PAÍS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% AOD sobre RNB (meta ONU 0,7%)	España	0,37	0,45	0,46	0,43	0,29	0,16	0,18	0,17
	Media CAD	0,27	0,30	0,31	0,31	0,31	0,28	0,30	0,29
% AOD desligada	España	89,11	69,10	76,60	76,17	92,98	83,41	89,59	87,29
	Media CAD	83,88	86,54	84,48	82,58	83,43	84,81	86,26	
% AOD multilateral	España	35,04	30,08	32,06	32,79	45,32	51,63	60,21	73,91
	Media CAD	29,75	29,05	30,38	29,41	29,82	30,31	30,64	30,81
% AOD multilateral	España	26,90	27,98	21,15	22,69	17,11	6,70	2,78	-0,19 ²²
	Media CAD	-	-	-	-	-	-	13,00	-
% AOD programable a nivel de país	España	51,01	51,91	57,27	49,11	54,15	36,60	36,46	-
	Media CAD	52,17	53,11	57,68	55,28	53,55	55,24	53,90	-
% AOD bilateral para y a través de ONGD	España	19,9	17,9	20,0	19,0	25,4	38,1	30,8	37,2
	Media CAD		12,7	15,6	15,9	15,2	16,8	16,1	-
% AOD a PMA sobre RNB (meta ONU 0,15%)	España	0,03	0,05	0,07	0,06	0,04	0,02	0,01	-
	Media CAD	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	-
% AOD bilateral a países frágiles (sin operaciones de deuda)	España	7,84	13,18	19,19	13,30	18,71	14,76	10,36	-
	Media CAD	16,02	26,55	28,08	28,39	30,73	27,26	31,13	-
% AOD bilateral marcador género	España	-	-	21,00	32,00	24,00	54,00	42,00	-
	Media CAD	-	-	-	-	-	28,00	31,00	-
% AOD bilateral marcador medioambiente	España	-	-	-	-	-	25,00	23,00	-
	Media CAD	-	-	-	-	-	26,00	23,00	-
% AOD bilateral marcador cambio climático	España	-	-	-	-	-	18,00	18,00	-
	Media CAD	-	-	-	-	-	24,00	16,00	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Info@OD y de los informes anuales de la OCDE

Frente a lo que ocurría hasta 2005, la Cooperación Española se ha caracterizado en la última década por canalizar un elevado porcentaje de sus recursos a través de organismos multilaterales. El incremento porcentual a lo largo de todo el periodo responde principalmente a dos factores: un mayor compromiso con el multilateralismo y la canalización por esta vía de un importante volumen de recursos en los periodos de mayor crecimiento de la AOD, en parte debido las dificultades de gestión de los fondos por parte de la Cooperación Española; un mayor peso relativo de las contribuciones obligatorias a las que España está obligada por su membresía en la Unión Europea y en otros organismos internacionales en los periodos en los que la reducción del conjunto de la AOD española ha sido más acusada. Cabe destacar que, mientras que hay una tendencia en la media del CAD a incrementar la AOD multilateral, en el caso de España ha habido una paulatina reducción (OCDE, 2015d). El gráfico 2 permite observar cómo el presupuesto destinado a la Unión Europea se ha mantenido e incluso se ha incrementado a lo largo del periodo.

¹³ La cifra negativa se debe al reembolso excepcional de una contribución por parte del Banco Interamericano de Desarrollo

Gráfico 2. Evolución del presupuesto de AOD por grandes agentes (2009-2014)



Fuente: Unidad de Estadística de SGCID

El papel de la cooperación descentralizada y de las ONGD y el elevado porcentaje de ayuda bilateral que no se localiza en un país concreto explican el bajo porcentaje de ayuda bilateral programable de España respecto a otros miembros del CAD, a lo que habría que sumar las “distorsiones estadísticas” que generan las operaciones de deuda y el incremento del peso relativo de los costes administrativos en los últimos años. Ello pone aún más de manifiesto la necesidad de coordinación de los diferentes actores bajo marcos comunes de actuación que aseguren una mayor incidencia de la AOD en sus destinatarios finales.

Tabla 7. Porcentaje de AOD desembolsada bruta por tipo de entidad canalizadora (2007-2014)

	TOTAL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Sector público	21,8	20,8	20,1	30,0	21,8	17,0	20,2	23,1	13,6
ONGD y sociedad civil	14,7	13,7	14,2	14,8	14,1	15,7	19,9	14,7	12,9
Partenariado público-privado y redes	0,7	0,4	0,5	0,4	1,6	0,6	0,9	0,4	0,5
Organismos multilaterales	56,1	57,4	56,0	52,4	52,3	58,2	55,5	57,3	71,2
Otras entidades	6,7	7,7	9,2	2,4	10,3	8,6	3,5	4,5	1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Info@OD

La articulación y el peso relativo de las diferentes vías de canalización deberían responder a un planteamiento estratégico global, que tenga en cuenta sus ventajas y limitaciones comparativas en relación con el cumplimiento de los objetivos de la Cooperación Española y con su impacto en la población de los países socios en función de las características de éstos, profundizando en la línea ya iniciada de trabajar conforme a enfoques diferenciados.

Merece destacarse que, desde la supresión del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), España ha realizado importantes progresos en la desvinculación de su AOD y se sitúa por encima de la media del CAD en lo que respecta al marcador de género. Sin embargo, en este apartado nos detendremos en varios aspectos que han sido subrayados en diferentes ocasiones como ámbitos susceptibles de mejora.

- EL VOLUMEN DE AODY SU PESO RELATIVO RESPECTO A LA RENTA NACIONAL BRUTA

Desde el ingreso de España en el CAD, los niveles de AOD de nuestro país han estado manifiestamente por debajo de nuestro peso internacional en términos de PIB per cápita y de nuestra vocación de desempeñar un rol activo en la comunidad internacional y en la promoción de nuestros principios y valores²³. Esta situación se ha tratado de corregir en algunos momentos mediante incrementos exponenciales de la AOD²⁴, que no han sido mantenidos a lo largo del tiempo.

Acompañado de un fuerte compromiso político, el aumento de la AOD llegó a situarnos en 2008 en el séptimo lugar entre los donantes del CAD por volumen de recursos y en el undécimo en términos de AOD sobre la RNB. Sin embargo, esta situación tuvo una duración breve y a la larga se han puesto de manifiesto algunos de los efectos negativos de los cambios bruscos en el volumen de AOD.

Entre otras razones, estas oscilaciones han tenido algunos efectos contraproducentes porque no consiguieron llevar a cabo un refuerzo equivalente de las capacidades de gestión de nuestro sistema, lo que mermó las posibilidades de una gestión más estratégica y de un seguimiento razonable de los fondos; porque no se explicaron suficientemente a la opinión pública, al no existir una política institucional de comunicación activa; y porque los incrementos, lejos de ser mantenidos en el tiempo, fueron seguidos de una drástica reducción. Todo ello ha redundado de manera negativa en la previsibilidad de la ayuda y podría afectar a la imagen de nuestro país, a pesar de los esfuerzos por capitalizar los logros de los periodos de relativa bonanza.

La situación actual es especialmente crítica, con un descenso de la AOD desde 2010 que ha sido el más pronunciado del CAD, hasta llegar a situarse en 2014 en el 0,13% de la RNB. Una vez agotados los remanentes y teniendo en cuenta el elevado peso relativo de las aportaciones a la UE sobre el conjunto de la AOD española (44% respecto del total, y 67% respecto del total de

²³ Tezanos (2012) plantea que el 0,7 % de la RNB es una meta fija que no tiene en cuenta las diferentes condiciones de los donantes. Si la AOD fuera progresiva en función de factores como el PIB per cápita, el porcentaje que correspondería a España sería inferior a dicha meta.

²⁴ Entre 1988 y 1992 la AOD española se multiplicó por seis (de 248 a 1.518 millones de dólares), mientras que en el periodo comprendido entre 2004 y 2008 lo hizo por tres (de 2.437 a 7.477 millones de dólares)

la cooperación multilateral), este nivel de AOD compromete el papel que España podría desempeñar en la nueva agenda internacional.

Las previsiones para 2015 (0,17%) y 2016 (0,21%) anticipan una moderada vuelta al crecimiento que, en el marco de la recuperación económica del país, habría que planificar adecuadamente, de manera que los incrementos sean sostenidos y se acompañen de una hoja de ruta que conjugue una clara visión estratégica con el refuerzo de las capacidades necesarias para una correcta gestión.

- LA DISPERSIÓN GEOGRÁFICA Y LA AMPLITUD TEMÁTICA

Respecto a otros donantes bilaterales, la Cooperación Española se ha caracterizado a lo largo de los años por su amplia dispersión en varios ámbitos:

- Gran cantidad de países priorizados, incluyendo diferentes categorías de asociación, ámbitos geográficos y tipologías de países: países de renta media –que, en un amplio espectro de situaciones, han venido recibiendo de media el 68,5% de la AOD española en el periodo 2007-2014, con un mínimo del 60,3% (2012) y un máximo del 80,4% (2013)-, países menos adelantados, Estados frágiles y países en conflicto.

Tabla 8. Evolución de la distribución de la AOD bilateral bruta española por nivel de renta de los países de destino

DESTINO SEGÚN RECEPTOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Países Menos Adelantados	18,58 %	22,90 %	26,91 %	33,34 %	34,23 %	39,18 %	19,38 %	30,65 %
Países de Renta Baja	10,57 %	4,80 %	6,40 %	2,90 %	1,00 %	0,49 %	0,23 %	0,25 %
Países de Renta Media-Baja	62,25 %	60,44 %	55,00 %	53,14 %	31,49 %	35,90 %	51,91 %	41,05 %
Países de Renta Media-Alta	8,60 %	11,86 %	11,69 %	10,62 %	33,28 %	24,43 %	28,48 %	28,05 %
AOD bilateral bruta total especificada geográficamente* (Mill. Euros)	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

(*) AOD bilateral bruta que puede asignarse a países

Fuente: Elaboración propia a partir de Info@OD

- Asignación de AOD a un número de países mucho mayor que el priorizado, con ciertos elementos de continuidad en cuanto a los desembolsos, pero también con cambios importantes en los 10 principales receptores entre unos años y otros.
- Aportación de financiación a un elevado número de organismos multilaterales, fragmentada en su desembolso a través de diferentes fondos e iniciativas.
- Trabajo en un amplio número de sectores y áreas temáticas, en detrimento de una mayor especialización y focalización de las capacidades del sistema.
- Utilización de una gran variedad de modalidades e instrumentos, en ocasiones sin contar con suficientes capacidades en los momentos iniciales y con dificultades para consolidarlas a lo largo del tiempo (ayuda programática, FCAS, FONPRODE, etc.). Cabe destacar el avance conceptual que ha supuesto la elaboración de la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID (2014), si bien todavía es pronto para valorar los cambios que pueda implicar en la práctica.

En el marco del IV Plan Director, se han dado algunos pasos importantes hacia una mayor concentración, tanto a nivel geográfico como en la priorización de organismos multilaterales²⁵. La concentración ha venido acompañada de la puesta en marcha de enfoques diferenciados por parte de las Direcciones geográficas de la AECID, que han iniciado un importante esfuerzo de adaptación a los nuevos contextos de España, de los países socios y de la agenda internacional. Ello se ha traducido, entre otras, en las siguientes medidas:

- Concentración y profundización de la cooperación con los países prioritarios mediante el establecimiento de Marcos de Asociación País (MAP).
- Suscripción de Acuerdos de Nueva Generación en materia de cooperación al desarrollo con varios de los países no prioritarios de América Latina²⁶.
- Creación de programas horizontales que complementan la cooperación bilateral y responden a las nuevas demandas de los socios: INTERCOONECTA (plan de transferencia, intercambio y gestión del conocimiento), COOTEC (programa de cooperación técnica) y ARAUCLIMA (programa de medioambiente y lucha contra el cambio climático) en América Latina; y APIA (Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas) y MASAR (acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo Árabe).
- Redefinición del despliegue de Oficinas Técnicas de Cooperación, tanto en número como en funciones.
- Refuerzo de las alianzas estratégicas con los organismos regionales.
- Promoción de las relaciones con la Unión Europea vinculadas a la división del trabajo: cooperación delegada, programación conjunta, etc. Cabe señalar que la recepción de un importante volumen de fondos en cooperación delegada está requiriendo adaptaciones en el modelo y las capacidades de gestión de la Agencia.

En lo que respecta a los sectores y ámbitos temáticos, el IV Plan Director, siguiendo las recomendaciones del CAD, ha pasado de 12 sectores prioritarios a 8 orientaciones estratégicas de carácter intersectorial. No obstante, el número de líneas de actuación sigue siendo elevado y el tránsito hacia el nuevo enfoque todavía está en proceso de consolidación, tal y como puso de manifiesto el examen intermedio del IV Plan Director. Como ha sido recogido en la Metodología para la elaboración de los MAP, no se trata de llevar a cabo una aplicación ciega de la concentración en tres sectores por país que planteaba en su momento el Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, pero falta todavía seguir profundizando en un análisis riguroso de ventaja comparativa que, ligado a las prioridades político-estratégicas, permita reducir la dispersión temática de la Cooperación Española.

²⁵ Analizando la evolución del porcentaje de focalización de la AOD bilateral sin operaciones de deuda en los 23 países de asociación desde 2011 a 2013, se aprecia una paulatina mayor concentración en los países priorizados por el IV Plan Director, avanzando desde el 40% de la AOD bilateral y multilateral en 2011 hasta el 47% en 2013. Esta cifra se eleva al 69% si únicamente se tiene en cuenta la AOD especificada por país.

²⁶ Con estos acuerdos se pretende por un lado canalizar un diálogo en temas de desarrollo y trabajar como socios en iniciativas de cooperación triangular, favoreciendo la provisión de bienes públicos regionales y globales y fortaleciendo su condición de donantes emergentes apoyando a sus Agencias e instancias de cooperación. Sin embargo, en la medida en que se trata de países duales en las que persisten brechas y vulnerabilidades, se mantiene una línea de cooperación técnica para acompañarles en su proceso de desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones y políticas públicas.

Esta dispersión, sumada al elevado número de actores de la Cooperación Española y a la falta de adecuación con las capacidades del sistema, ha generado una fragmentación de los esfuerzos españoles, ha dificultado el seguimiento y la rendición de cuentas y ha implicado importantes costes de transacción. Por este motivo, la priorización estratégica y la concentración han sido una recomendación permanente de los exámenes de pares, de las evaluaciones de los Planes Directores y de la reflexión académica (Larrú y Tezanos, 2012).

- LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

El elevado incremento de la AOD española en el ciclo 2004-2008 vino acompañado de un compromiso con el multilateralismo y de una mayor canalización de recursos hacia los organismos internacionales. El examen de pares de 2007 recomendó concluir una estrategia que garantizara la capacidad necesaria para gestionar este incremento de los recursos y para definir en detalle los criterios, objetivos y acciones para ese compromiso multilateral, incluyendo la Unión Europea, con el fin de evitar que la distribución de fondos se realizase en función de oportunidades de financiación en lugar de consideraciones estratégicas.

Dicha estrategia se elaboró finalmente en 2009 y fue objeto de una evaluación que, reconociendo que el perfil de España como donante internacional se vio reforzado como fruto de su compromiso con la mejora del sistema multilateral de desarrollo –con ejemplos con el FODM o el apoyo a la creación de ONU Mujeres y a la iniciativa “Una sola ONU”–, puso de manifiesto importantes debilidades. Estas guardan relación con algunos aspectos que ya se han comentado a lo largo de este documento respecto a otros ámbitos: falta de priorización clara para la distribución de las aportaciones, limitación del personal asignado, escaso seguimiento y evaluación de la cooperación multilateral, coordinación insuficientemente formalizada para la influencia en los espacios de decisión, y falta de implementación efectiva de los marcos de asociación estratégica (MAE). A pesar de haber supuesto un importante esfuerzo de planificación y negociación con los organismos, los MAE apenas cumplieron con los objetivos previstos: relación más estratégica con los organismos, previsibilidad de las aportaciones y mejor seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados.

En los últimos años España ha seguido manteniendo una presencia muy activa en los foros internacionales, ha capitalizado algunos de los esfuerzos anteriores, se ha puesto en marcha el Fondo ODS y se ha iniciado un proceso de priorización y concentración en un menor número de organismos. Además, la presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede suponer una oportunidad para impulsar temas relevantes para España. Sin embargo, todavía existen ámbitos que requieren una mayor atención:

- Una elevada atomización de las aportaciones a organismos multilaterales que, pese a tratarse de pequeños montantes, implica una importante carga de gestión.
El grueso de la cooperación multilateral se dirige a la Unión Europea (67% de la AOD bruta desembolsada por la AGE en 2014). Las contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales suponen el 15,8%, mientras que las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) representan el 16%. En estos OMUDES no financieros se incluyen las Naciones Unidas, con una aportación en 2014 de 88,3 millones de euros (el 7% del total de las contribuciones multilaterales) y otros OMUDES que no pertenecen al sistema de Naciones Unidas, 97,7 millones de euros (el 8% del total de las contribuciones multilaterales).

En relación al agente financiador, el grueso de los fondos provienen del MINHAP, que es el que realiza las aportaciones a la Unión Europea. El MINECO es el principal responsable de la financiación de las IFI, mientras que en 2014 el MAEC (Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, SGCID y AECID) únicamente aportó 133,4 millones de euros (el 12% del total), que incluyen contribuciones a OMUDES financieros y no financieros. Si únicamente se tienen en cuenta las aportaciones voluntarias, que son las que permiten un mayor margen de decisión estratégica, AECID y SGCID desembolsaron en 2014 un total de 63,2 millones de euros (sólo un 5,5% de la AOD bruta a organismos multilaterales), con los que financiaron 38 organismos.

- La insuficiente coordinación para la toma de decisiones entre los diferentes Ministerios, en especial entre el MAEC y el MINECO e incluso dentro del MAEC (Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, SECIPI, Misión ONU, SGCID, Departamento de Cooperación Multilateral de AECID, Direcciones geográficas, y Oficina de Acción Humanitaria).
- La dispersión de objetivos, medios y recursos, que dificulta una acción eficaz, coherente y previsible, lo que puede tener un efecto negativo en la relación con los organismos.
- La inadecuación de los sistemas de gestión respecto al volumen y complejidad del trabajo y la insuficiencia de procesos claramente definidos y compartidos, especialmente en lo que respecta a los flujos de información. Las dificultades de gestión se acrecientan debido a la dispersión y amplitud de objetivos y temas que se atienden y a la carencia de suficientes recursos humanos cualificados en SGCID y AECID y en las misiones ante los organismos, lo que dificulta hacer un seguimiento sólido a las negociaciones internacionales, así como el seguimiento de los fondos y programas financiados.
- El limitado margen de decisión que implica la situación actual, en la que las contribuciones obligatorias consumen el grueso de los recursos.
- La imposibilidad coyuntural de utilizar el FONPRODE donación como instrumento de cooperación multilateral para hacer contribuciones voluntarias no marcadas -que tienen un sentido más estratégico- y la inexistencia de otras modalidades para canalizar estas aportaciones han llevado a recurrir principalmente a las subvenciones de política exterior de la AECID para poder canalizar recursos adicionales a los organismos. Esta circunstancia, aparentemente solo instrumental, ha tenido consecuencias en la relación con los organismos internacionales y ha afectado a la negociación de los marcos de asociación estratégica²⁷.
- La falta de una estrategia de comunicación que permita visibilizar el trabajo de la Cooperación Española en el ámbito multilateral. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que más de la mitad de la AOD se canaliza por esta vía.
- La presencia de profesionales y directivos españoles en los organismos internacionales de desarrollo no se corresponde con el peso de nuestro país.

- LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y EL FONPRODE

Aunque ya desde 1998 existía el Fondo de Concesión de Microcréditos, la cooperación financiera fue una de las apuestas novedosas impulsadas en la Cooperación Española durante la vigencia del III Plan Director y formó parte la reformulación del históricamente controvertido Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) para adecuarlo a los principios de eficacia y desligarlo de la internacionalización de la empresa española.

²⁷ Cabe señalar que se encuentra en tramitación un Real Decreto por el que se regulan la gestión, la coordinación, el seguimiento y la evaluación de las contribuciones de España a organizaciones internacionales y otras entidades de carácter internacional.

Para avanzar en el uso de esta modalidad, mediante la Ley 36/2010, de 22 de octubre se creó el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)²⁸. Sin embargo, el FONPRODE se puso en marcha sin que el sistema contara con las capacidades suficientes para asumir un instrumento que requiere unos conocimientos especializados, su gestión ha resultado muy compleja y su marco normativo ha tenido que ser modificado en varias ocasiones, lo que ha incrementado los esfuerzos de puesta en marcha, adaptación y consolidación del Fondo.

Desde el punto de vista operativo, la naturaleza particular del FONPRODE añade complejidad al sistema, al tratarse de un fondo que gestiona tanto activos financieros como contribuciones con carácter de donación, con una Oficina ubicada en la AECID pero con presupuesto de la SECIFI, con la participación de un agente financiero externo (el Instituto de Crédito Oficial) y la fuerte implicación de otros ministerios (MINECO y MINHAP) y de acuerdo a largos procesos a los que ha de someterse la aprobación de cada operación.

Además, si bien existía una estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial²⁹, el FONPRODE inició su andadura sin contar con una estrategia de cooperación reembolsable, que hubiera permitido concretar su valor añadido, orientar su utilización y articularlo mejor con el resto de las modalidades e instrumentos de la Cooperación Española.

Aunque la normativa del FONPRODE permite tanto operaciones de carácter reembolsable como no reembolsable, la opción de iniciar operaciones de carácter no reembolsable se ha visto mermada en los últimos años por las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado, que han imposibilitado realizar operaciones que supusieran un incremento del déficit público.

A pesar de que se han llevado a cabo algunos esfuerzos para fortalecer las capacidades de la AECID en sede y terreno en materia de cooperación reembolsable, los elementos que venimos comentando han limitado la utilización del FONPRODE: la falta de una estructura de gestión consolidada, las restricciones normativas, la complejidad de los procedimientos, los requisitos del CAD para que las operaciones contabilicen como AOD, las restricciones respecto a operaciones que influyan en el déficit, y el hecho de que los países priorizados en el Plan Director no siempre cumplan los requisitos para hacer operaciones de préstamo a Estado con garantía soberana. Todo ello se ha traducido en una inadecuación entre la dotación presupuestaria y la capacidad de absorción del FONPRODE. A ello hay que añadir los reembolsos de las operaciones del Fondo de Concesión de Microcréditos correspondientes al periodo 2000-2008, que aumentarán la disponibilidad de fondos, afectando al ratio de ejecución.

Por consiguiente, aunque se reconoce su posible papel para trabajar en el marco de enfoques diferenciados y en cuanto a su posible efecto catalizador de recursos adicionales a la AOD, los importantes obstáculos que han dificultado el despliegue efectivo del FONPRODE ponen de manifiesto que su potencial está todavía infrautilizado. No obstante, es preciso reconocer que un instrumento de esta naturaleza implicaba sin duda un periodo de adaptación y aprendizaje y

²⁸ De acuerdo con su reglamento, el FONPRODE ha producido informes anuales que han sido presentados al Consejo de Cooperación y a las Cortes Generales y que constituyen una valiosa fuente de información para el análisis.

²⁹ Cabe recordar que el desarrollo del sector privado para el desarrollo es un objetivo, mientras que la cooperación financiera es un conjunto de instrumentos, cuya incorporación requiere de organización, procedimientos y profesionales adecuados.

queda pendiente valorar los efectos de la reciente reforma del Reglamento del Fondo mediante el Real Decreto 597/2015, de 3 de julio.

- EL FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO (FCAS)

El FCAS se creó a finales de 2007 con el objetivo principal de asegurar el acceso a agua potable y saneamiento a las poblaciones más necesitadas de América Latina y el Caribe, como fruto del compromiso adquirido por España para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y al saneamiento.

Se trata de una iniciativa muy relevante, ya que la falta de acceso a estos servicios básicos está muy ligada con la pobreza, y tiene un impacto negativo en la salud, la educación, la igualdad de género, y la sostenibilidad del medio ambiente en la región.

La creación del FCAS supuso un importante desafío desde el punto de vista de la gestión, que ha implicado un largo proceso de diseño y consolidación institucional, entre otras cosas porque el importante volumen inicial de recursos económicos no se correspondió con una dotación suficiente de personal y capacidades de gestión.

En los últimos años el Fondo ha incrementado su nivel de ejecución; se ha reforzado la gestión para resultados; se han establecido alianzas estratégicas con la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo que refuerzan sus perspectivas futuras; se ha participado en importantes eventos internacionales (Foro de Agua de Corea, Latinosan, Semana Internacional del Agua de Estocolmo, etc); y se han realizado actividades en España para mejorar el conocimiento sobre el FCAS.

No obstante, siguen existiendo debilidades vinculadas a los aspectos procedimentales de gestión, ejecución y justificación de los programas del Fondo y a su limitada dotación de personal. Cabe esperar que la evaluación intermedia actualmente en curso facilite elementos de análisis para mejorar algunos de estos aspectos.

- LA AYUDA PROGRAMÁTICA

La ayuda programática o enfoque basado en programas constituye, según el CAD, una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como por ejemplo una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los principales instrumentos utilizados bajo este enfoque son el apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial y los fondos comunes, aunque resulta posible apoyar programas e incluso proyectos que estando suficientemente armonizados con otros donantes y alineados con las prioridades del país socio puedan ser considerados como ayuda programática.

Se suele señalar que el enfoque basado en programas es una de las mejores maneras de promover la apropiación y el alineamiento, aunque en los últimos años varios donantes se han mostrado críticos con los apoyos presupuestarios, a pesar de que las evaluaciones de los mismos han mostrado varios resultados satisfactorios (OCDE, 2015c).

El II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) apostó por impulsar la ayuda programática. También en el examen de pares de 2007 el CAD instaba a España a utilizar de una manera más decidida el enfoque basado en programa. En el III Plan Director (2009-2012) se señala que “la Ayuda Programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD”. Así, entre 2005 y 2010 aumentó el volumen de recursos canalizados como ayuda programática. El IV Plan Director (2013-2016) reafirma el compromiso de actuar de acuerdo a los principios de la eficacia y la calidad, apostando por avanzar hacia una cooperación más enmarcada en la ayuda programática. Sin embargo, tanto la evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID (MAEC, 2013e) como el examen intermedio del IV Plan Director (MAEC, 2015b) ha puesto de manifiesto importantes limitaciones en este ámbito.

Así, la evaluación señala que la ayuda programática está poco representada en el marco de programación de la AECID, tanto en monto como en alcance estratégico. Tampoco existe una unidad técnica formalizada que pueda impulsar y acompañar el desarrollo de este enfoque. Por ello, aunque se aprecia una “senda de aprendizaje”, el dispositivo institucional instalado no permite un dinamismo y liderazgo mayores en el uso de la ayuda programática.

Por su parte, el examen intermedio apunta que en un contexto de restricción presupuestaria ampliar la utilización de la ayuda programática vía los instrumentos tradicionales (apoyo presupuestario general y/o sectorial y cesta de donantes) parecía una tarea poco realista, dado que su propia naturaleza exige inversiones plurianuales de un volumen elevado. Por otra parte, tampoco se ha elaborado la línea de base que preveía el marco de resultados de gestión del IV Plan Director ni se ha avanzado en la institucionalización de la ayuda programática como enfoque vertebrador de las actuaciones de la Cooperación Española de y la AECID en particular.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **AECID (2014) Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID**, <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Modalidades%20e%20instrumentos%20de%20cooperaci%C3%B3n/Guia%20de%20modalidades%20e%20instrumentos.pdf>
- **Bernal, J. D. (2013). La reforma de la cooperación financiera y el FONPRODE. Revista Pueblos. Núm. 59**, <http://www.revistapueblos.org/?p=15299>
- **Larrú, J. M. (2014) La contribución de la Cooperación Española al desarrollo global. Balance del periodo 2005-2013. Documento de trabajo 8.5. Fundación FOESSA.** http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153347_6955.pdf
- **Larrú, J. M. y Tezanos, S. (2012) Ayuda oficial española al desarrollo: Los retos de la especialización geográfica y sectorial, Estudios de Economía Aplicada, VOL. 30 – 3**
http://www.ciberoamericana.com/pdf/JML_STV.pdf
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2003). Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>

- (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- (2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.** [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20(2005-2008).pdf)
- (2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20II%20Plan%20Director%20de%20Ia%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%202009-2012.pdf>
- (2013b). Examen de pares 2011. Informe de la Secretaría del CAD.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- (2013c). Informe de actividad del FONPRODE en 2011.** http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/FONPRODE/Informe_Fonprode_2011-FINAL-COMPLETO.pdf
- (2013d). Informe de actividad del FONPRODE en 2012.** http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Seguimiento/FONPRODE/Informe_Fonprode_2012-FINAL-COMPLETO.pdf
- (2013e) Evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID 2005-2010,** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/32._evaluacion_de_la_gestion_de_la_ayuda_programatica.pdf
- (2014) Evaluación conjunta de las actuaciones de apoyo presupuestario a Marruecos,** <http://www.cooperacionespanola.es/es/evaluacion-conjunta-de-las-actuaciones-de-apoyo-presupuestario-marruecos>
- (2015b) Examen intermedio del IV Plan Director.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **Morant, B. (2011) Lecciones aprendidas de la Cooperación Española en microfinanzas en el exterior, AECID,** <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documents/documentos%20adjuntos/AECID.%20Lecciones%20aprendidas%20FCM%20exterior.pdf>
 - **OCDE (2009) OECD Journal on Development: Development Co-operation Report 2009, OECD Publishing, Paris.** <http://www.oecd.org/dac/oecdjournalondevelopmentdevelopmentco-operationreport2009.htm>
- (2010) Development Co-operation Report 2010, OECD Publishing, Paris.** <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationreport2010.htm>
- (2012) Development Co-operation Report 2012. Lessons in Linking Sustainability and Development, OECD Publishing, Paris.** <http://www.oecd.org/dac/dcr2012.htm>
- (2013) Development Co-operation Report 2013: Ending Poverty, OECD Publishing, Paris.** <http://www.oecd.org/dac/dcr2013.htm>
- (2014a) Targeting ODA towards countries in greatest need. May 13.** [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/DAC\(2014\)20.pdf](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/DAC(2014)20.pdf)
- (2014b). Reporting on the tying status of ODA – Follow up to Busan Commitments.** París. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=-DCD/DAC/STAT\(2013\)13&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=-DCD/DAC/STAT(2013)13&docLanguage=En)
- (2014c). Review of the Implementation of the 2001 Recommendation and the Accra and Busan Untying Commitments. Sept 26**

(2014d) Development Co-operation Report 2014. Mobilising Resources for Sustainable Development, OECD Publishing, Paris. http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2014_dcr-2014-en

(2014e) Development finance: achieving a better distribution of ODA – An action plan to meet the UN commitment of 0.15-0.20% of GNI as ODA to LCDs. Oct 7-8, París. [http://www.oecd.org/dac/DCD-DAC\(2014\)50-En.pdf](http://www.oecd.org/dac/DCD-DAC(2014)50-En.pdf)

(2015b) Development Co-operation Report 2015. Making Partnerships Effective Coalitions for Action, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en>

(2015c) Evaluating the impact of budget support. Conclusions and recommendations based on a synthesis of seven budget support evaluations, Evaluation Insights, <http://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation-Insights-Evaluating-the-Impact-of-BS-note-FINAL.pdf>

(2015d) Multilateral Aid 2015. Better Partnership for a Post-2015 World. OCDE, París, <http://www.oecd.org/dac/multilateral-aid-2015-9789264235212-en.htm>

- **Olivié, I. y Pérez, A. (2014). Cooperación financiera reembolsable: ¿qué hacen otros donantes y qué puede hacer España?. Elcano Policy Paper 1/2014, Real Instituto Elcano.** http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/617e7e004378461bb0c7b8314d72f5eb/Policy_Paper_Olivie_Perez_Cooperacion_financiera_reembolsable_Espana_donantes.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=617e7e004378461bb0c7b8314d72f5eb
- **Tezanos, S. (2012) ¿Es progresiva la financiación internacional de la ayuda pública para el desarrollo?, Boletín Económico de ICE, N° 3026.** http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3026_11-22__CD9F29F5481D061E9EDFCFECE7CC5FA3.pdf

3.3.5. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GESTIÓN

La falta de adecuación entre los fines y los medios del sistema español de cooperación es uno de los aspectos críticos centrales que ha sido puesto de manifiesto en repetidas ocasiones y que, a pesar de los diferentes intentos de reforma, no termina de corregirse.

A pesar de que en 2007 se inició una ambiciosa reforma de la AECID, a lo largo de los años de crecimiento de la ayuda hubo una asimetría notable entre el ritmo al que se expandieron los recursos y los compromisos de la Cooperación Española y aquél en el que se fortalecieron y articularon las instituciones encargadas de su gestión. Se creó así una cooperación cada vez más compleja y ambiciosa, pero que arrastraba notables carencias en sus capacidades institucionales, técnicas y humanas. Los problemas resultantes son diversos y se revelan en la débil articulación de la estructura, en las limitadas capacidades de las instituciones más relevantes y en los procedimientos y estilos de trabajo dominantes en ellas. En este apartado nos centraremos en la AECID y la SGCID.

La AECID es el órgano gestor de la Cooperación Española. Sin embargo, durante mucho tiempo ha sido principalmente un ente financiador, que no ha desplegado por completo sus capacidades de gestión. Por otra parte, a la luz de la nueva agenda del desarrollo y de las demandas de los países socios, la Agencia podría potenciar su papel de acompañamiento y facilitación de procesos de desarrollo, lo cual no suele implicar grandes transferencias de fondos, pero requiere reforzar ciertas competencias y capacidades institucionales (trabajo en red, gestión del conocimiento, flexibilidad y adaptación, diálogo político y sobre las políticas, etc.).

A su vez, la DGPOLDE/SGCID ha tenido dificultades para coordinar al conjunto de actores de la Cooperación Española, para trasladar al plano operativo los planteamientos estratégicos y para retroalimentar efectivamente al sistema con los resultados de las evaluaciones.

En este apartado se abordan en primer lugar las dificultades relacionadas con los recursos humanos y con los procedimientos de gestión, para incluir finalmente la cuestión de la estructura organizativa, dado que se considera que algunos cambios en ésta tendrían consecuencias positivas sobre los anteriores. Cabe recordar en todo caso que para asegurar el éxito de cualquier reforma organizativa no basta con modificar la estructura, sino que es preciso modificar también la cultura de las organizaciones, para lo cual un liderazgo sostenido en el tiempo y cierto aire fresco resultan fundamentales.

- RECURSOS HUMANOS

Se ha reconocido siempre el compromiso del grueso de la plantilla de la AECID con los objetivos de la organización, que en ocasiones se ha traducido incluso en un excesivo voluntarismo que ha tratado de suplir las carencias institucionales. No obstante, los exámenes de pares vienen subrayando de manera sistemática la inadecuación de la estructura de recursos humanos de la AECID, lo que en gran medida era aplicable también a la DGPOLDE y lo sigue siendo a la SGCID. Hasta la reforma de la AECID en el año 2007, la situación del personal en el exterior era particularmente precaria. La conversión en agencia estatal implicó un importante esfuerzo para consolidar una plantilla acorde con las necesidades del organismo, pero éste es sin duda uno de los temas en los que la aplicación de los cambios resultó insuficiente. Como resultado, se ha creado una estructura que básicamente comprende las siguientes categorías:

1. Personal funcionario en sede, con un perfil generalista en la mayor parte de los casos.
2. Personal laboral en sede, con 5 plazas de personal de alta dirección que, teóricamente, permitirían tanto incorporar a profesionales de la cooperación de fuera de la Administración como facilitar la movilidad entre sede y terreno.
3. Personal laboral de alta dirección en terreno: Coordinadores/as Generales en las OTC y Directores/as en los Centros Culturales y Centros de Formación.
4. Personal laboral fijo en terreno: responsables de programas, con un perfil generalista.
5. Personal laboral por obra o servicio en terreno: responsables de proyectos, con un perfil especializado pero con limitaciones temporales derivadas de la naturaleza de los contratos.
6. Personal laboral local en terreno: dedicado principalmente a tareas administrativas y de apoyo.

Este modelo, y la práctica asociada al mismo, han dado lugar a una serie de importantes debilidades estructurales, entre las que podemos destacar las siguientes:

- Creación de “compartimentos estanco”, que prácticamente imposibilitan la movilidad entre sede y terreno e incluso la movilidad horizontal, con la consiguiente pérdida de oportunidad de aprendizaje para las personas y para la organización. Además, la situación actual requiere dar respuesta a condiciones jurídicas muy diferentes, con frecuencia no exentas de complejidad en la gestión y de tensiones en el día a día (p. ej. la movilidad de los responsables de programas).

- Condiciones poco competitivas respecto a otros donantes y otros empleados públicos españoles en terreno y respecto a otros organismos de la AGE en sede, que dificultan la atracción y, sobre todo, la permanencia de los mejores profesionales. Esta falta de competitividad tiene que ver con aspectos retributivos, pero también con las condiciones de trabajo y con la posibilidad de desarrollar una carrera profesional. Además, la falta de adecuación entre las condiciones laborales y las características de los países dificulta la cobertura de plazas en los países menos avanzados, especialmente en una coyuntura como la actual en la que no se han actualizado los módulos de carestía de vida.
- Perfiles de puestos excesivamente generalistas, frente a la necesidad cada vez mayor de especialización. Ello no quiere decir que la AECID y la SGCID no cuenten con especialistas, sino que los puestos están diseñados de tal manera que no siempre se adecuan los ámbitos de especialización con las funciones desempeñadas. Las redes sectoriales pueden ser un elemento clave para reforzar capacidades y profundizar en la especialización temática, pero con independencia de ello sería deseable incorporar mecanismos más flexibles que permitieran contar con personal especializado proveniente de otros ámbitos de la Administración o del mercado. Por otra parte, frente a lo que cabría suponer, no todas las personas que realizan funciones de gestión están suficientemente familiarizadas con los requisitos y procedimientos administrativos que establece la legislación española: contratos, subvenciones, convenios, etc.
- Excesiva amplitud y fragmentación y falta de una priorización estratégica más clara, lo que dificulta la especialización y el trabajo por objetivos. En ocasiones la microgestión o el “eventismo” impiden un aprovechamiento más efectivo de los recursos y capacidades disponibles.
- Asignación del personal laboral local a labores administrativas y de apoyo, a diferencia de lo que ocurre con otros donantes, que también integran en sus plantillas a personal local para labores de carácter técnico, beneficiándose la organización de sus conocimientos y de su mayor inserción en la cultura y las dinámicas de los países socios.
- Necesidad de revisión de los procedimientos para la cobertura de los puestos laborales de alta dirección en el exterior, especialmente en el caso de la movilidad entre países.
- Excesiva rotación en algunos puestos directivos y predirectivos en sede, que se traduce en una falta de continuidad y en una débil correa de transmisión entre los niveles estratégico y operativo.
- Inexistencia de protocolos o mecanismos de “inducción” que faciliten los traspasos cuando se producen cambios de puesto o cuando alguien nuevo se incorpora a la organización.
- Recurso en algunos periodos a ciertas fórmulas contractuales para hacer frente a las limitaciones de personal que han dado lugar a varias demandas judiciales y que, además, han tenido efectos negativos sobre el clima de trabajo.
- Desajuste entre el planteamiento estratégico y la asignación de recursos, con unidades infra-dotadas en relación con la relevancia que cabría suponerles o la carga de gestión que deben asumir. Esta situación fue especialmente grave en la DG POLDE y, aunque en los últimos años se han tomado algunas medidas para reforzar los equipos, sigue condicionando las capacidades de la SGCID para cumplir con sus fines. También es perceptible en algunas unidades de la AECID en sede y en algunas OTC.
- Falta de incentivos, puesto que no se suelen definir perfiles, cargas y tareas concretos para los puestos, no se lleva a cabo ninguna evaluación del desempeño y el rendimiento personal parece escasamente vinculado con la promoción profesional.
- Aun cuando se reconoce que la calidad de la formación ha mejorado en los últimos años, todavía es preciso seguir adecuando la formación continua del personal en función de las competencias que demanda la agenda de desarrollo, prestando especial atención a las espe-

cificidades de terreno. Este ajuste no siempre es fácil, ya que no basta con llevar a cabo un diagnóstico de las necesidades formativas de la organización y los individuos, sino que es preciso negociar los planes de formación en los foros correspondientes.

Además, es preciso tener en cuenta la existencia de diferentes tipos de unidades de cooperación en el exterior, que requieren perfiles distintos. Esto, que es un hecho distintivo que puede constituir una ventaja comparativa de la Cooperación Española, implica también una mayor complejidad en la gestión del personal.

La Secretaría General de la AECID ha realizado un esfuerzo en los últimos años para conocer mejor las necesidades de personal de la organización, tanto en sede como en terreno. Además, la creación de la Unidad de Gestión de Seguridad, bajo dependencia jerárquica del Gabinete AECID, supone un avance en el abordaje de los riesgos a los que se enfrenta el personal expatriado.

Las capacidades de la AECID para modificar su modelo de recursos humanos son muy limitadas, ya que únicamente se aprobó el primer contrato de gestión y ha de someterse a las condiciones generales establecidas por el MINHAP y por la normativa que rige para el conjunto de la Administración General del Estado. No obstante, hay cierto margen de decisión para llevar a cabo una política propia de personal que todavía no se ha aprovechado lo suficiente.

Parece difícil que pueda consolidarse ningún cambio de calado sin revisar el modelo de recursos humanos en el que se sustenta la política de cooperación para el desarrollo. En principio, cabrían varias opciones para superar la situación actual:

Tabla 9. Posibles modelos de recursos humanos.

MODELO	VENTAJAS	INCONVENIENTES
Funcionarización progresiva del grueso del personal expatriado.	El personal técnico y directivo de la AECID en el exterior se equipararía a otros funcionarios expatriados en sus condiciones laborales. Sería posible la movilidad sede-terreno y se facilitaría la progresión profesional.	El personal laboral que actualmente presta servicios en el exterior debería superar la oposición correspondiente, bien de un cuerpo específico creado ex novo, bien de alguno de los diferentes cuerpos actualmente existentes. Dado el volumen del personal de AECID en el exterior, los costes del modelo se incrementarían considerablemente respecto a la situación actual.
Laboralización del grueso del personal en sede.	El personal funcionario actual podría pasar a la situación de servicios especiales de manera relativamente sencilla. Se posibilitaría la movilidad sede-terreno y el reclutamiento de profesionales del desarrollo externos a la AGE. Un modelo sujeto al derecho laboral es, en principio, menos rígido que un modelo de personal funcionario, lo que facilitaría la adaptación a las nuevas necesidades.	En principio, cabe presuponer al personal laboral un menor conocimiento de las normas y procedimientos administrativos por los que se rige el sector público. Para resultar de interés para el personal de la Administración y del sector privado sería necesario que las condiciones de trabajo fueran más atractivas. Podría haber retencencias por parte de algunas personas y de ciertos cuerpos.

Una tercera opción intermedia sería el establecimiento de una serie de “pasarelas”, que, manteniendo un modelo mixto como el actual, facilitarían de manera efectiva una mayor movilidad entre sede y terreno. Este modelo supondría en un primer momento una diversidad aún mayor de situaciones posibles del personal, pero podría ponerse en marcha en un plazo menor y podría consolidarse o servir de transición hacia una u otra de las opciones anteriores.

- PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN

La falta de adecuación de los procedimientos de gestión de la AECID también suele aparecer en las evaluaciones de manera recurrente. Las principales limitaciones pueden agruparse en tres categorías:

Limitaciones relativas a los medios materiales

A pesar de los esfuerzos y avances relativos que supuso el denominado “Plan SIGUE”, la Agencia todavía carece de un sistema integrado de información que conecte a sede y terreno y que facilite el seguimiento técnico y financiero de las intervenciones. Ni siquiera a nivel de sede existe un sistema único de gestión documental, por lo que todavía perdura una pluralidad de herramientas que no están conectadas entre sí. Los proyectos piloto de conexión de las OTC de Colombia y Marruecos con sede están a punto de finalizar, lo que resulta prometedor y muestra el camino que habría que seguir. El reciente desarrollo del Share Point de la AECID para facilitar el trabajo de las redes temáticas y sectoriales supone también un paso adelante en la mejora de la comunicación interna y la gestión del conocimiento en la Agencia y abre la posibilidad de participación a la SGCID, cuyo personal, al depender orgánica y funcionalmente del MAEC, tiene aún mayores dificultades para conocer la información generada por la Agencia, puesto que no tiene acceso ni a su intranet ni a sus sistemas de información.

Tampoco se ha implantado la firma electrónica, que podría reducir la carga de papel y agilizar los procedimientos.

Limitaciones relativas a los procesos

Aunque en 2008 se llevó a cabo un mapa de procesos y comenzaron a elaborarse guías de tramitación por parte de la Secretaría General de la AECID, apenas existen manuales de procedimientos de carácter común que se actualicen periódicamente y que faciliten la gestión. Ello se ha suplido en algunas ocasiones mediante acciones aisladas de las diferentes unidades gestoras, lo que implica una fragmentación de esfuerzos y un riesgo de disparidad en cuestiones que deberían ser homogéneas. Sumada a la falta de procesos de “inducción” y de una formación continua en gestión administrativa, esta carencia repercute negativamente en el funcionamiento de la Agencia y genera costes de tiempo y de calidad de los procedimientos.

Por otra parte, no existe un sistema estandarizado de registro y archivo de la información, por lo que cada unidad o incluso cada persona aplican sus propios criterios. Esta carencia, en principio de fácil solución, dificulta enormemente el seguimiento, la evaluación y el traspaso de funciones y contribuye a la “cultura de silos” y a la pérdida de memoria institucional. De hecho, la fragmentación de la información, aun cuando esté disponible, ha sido puesta de manifiesto en el último informe IATI sobre España de Publish What You Fund como un elemento que incide negativamente en la transparencia y en los procesos de toma de decisiones.

Limitaciones relativas a la disfunción entre la normativa española y la actividad de la AECID, que se desarrolla principalmente en el exterior

En estrecha relación con la formación del personal y con la elaboración de manuales de procedimientos, es preciso señalar que algunas de las limitaciones que se atribuyen a la normativa española tienen a veces más que ver con un conocimiento insuficiente de la misma, con el uso que se hace de ella, o con la prevalencia del precedente administrativo y los modelos estandarizados sobre la innovación dentro de los marcos jurídicos posibles.

Dicho esto, se han constatado algunas limitaciones en la normativa actualmente vigente. Así, a pesar de que en su día supuso un avance, el Real Decreto 794/2010 resulta insuficiente para asegurar el adecuado cumplimiento de los fines de la Agencia. En el caso de las subvenciones de política exterior de concesión discrecional, la falta de claridad en cuanto a las obligaciones para el beneficiario en relación a la ejecución y la justificación, el desajuste en los plazos previstos, la imposibilidad de conceder segundas prórrogas y la obligatoriedad de utilización del castellano han llevado a situaciones complicadas, en las que, sin constatarse negligencia grave por parte de los beneficiarios, la obligación de cumplimiento de la normativa vigente ha desvirtuado algunos de los fines para los que se concedieron las subvenciones (obligación de devolver fondos sin haber finalizado las intervenciones, erosión de la confianza mutua, etc.). Especialmente en los países de África, el personal de las OTC ha realizado en ocasiones labores de acompañamiento administrativo que, además de suponerle una carga adicional, han desdibujado los límites entre el concedente y el beneficiario de la subvención, lo cual no resulta deseable. Frente a ello, habría que flexibilizar los procedimientos de acuerdo a las condiciones de los países y a los objetivos perseguidos y asegurar que todas las partes tienen desde el primer momento una comprensión clara y suficiente de los compromisos asumidos.

En el caso de los organismos internacionales, como ya se ha comentado, los principales escollos se han planteado por la imposibilidad coyuntural de canalizar las contribuciones a través del FONPRODE, lo que ha llevado a utilizar las subvenciones de política exterior. El carácter finalista de dichas subvenciones, que no permite hacer contribuciones generales, la exigencia de intereses de demora y la sumisión a los sistemas españoles de justificación están generando dificultades para la aceptación de las subvenciones y para la negociación de los MAE.

En lo que respecta a las subvenciones en concurrencia competitiva, el CAD ha puesto de manifiesto la excesiva carga administrativa a la que están sujetas las ONGD españolas que reciben fondos públicos. Esta circunstancia, unida a las debilidades ya relatadas en cuanto al archivo de la documentación y los medios informáticos, se ha traducido además en una sobrecarga del Departamento de Gestión Económica de la AECID y del conjunto de la organización, que en los últimos años ha debido revisar y tramitar un ingente número de justificaciones correspondientes a periodos anteriores.

Cabe suponer que esta circunstancia no se repita, ya que debido a la reducción del presupuesto actualmente se conceden menos subvenciones, se gestionan a través de un sistema informático desde el principio de su tramitación hasta la justificación, las resoluciones de concesión son más claras y ha mejorado la formación del propio personal de la AECID. Es de esperar, por tanto, que a partir de 2016 las justificaciones puedan revisarse a medida que se presenten y no varios años después. En todo caso, en las propuestas se recogen algunas posibles medidas para reducir las cargas administrativas.

A la luz de la experiencia acumulada en los últimos años, parece que una excesiva centralización de la gestión corre el riesgo de saturar a las unidades de sede y además ralentiza la toma de deci-

siones y la concreción de las actuaciones en los países, con la consiguiente pérdida de flexibilidad y capacidad de respuesta. Sin embargo, para poder transitar hacia una mayor delegación en terreno, es preciso que previamente mejore la conexión informática entre sede y terreno y que se refuerce a las unidades en el exterior para asegurar que cuentan con las capacidades necesarias.

- ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La creación de la DGPOLDE en 2005 fue valorada en su momento de manera positiva, ya que se consideró que con ello se fortalecían las capacidades de planificación y evaluación estratégicas de la Cooperación Española. Por otra parte, en 2007 se llevó a cabo un notable esfuerzo para adaptar la estructura de la AECID, que se plasmó en la conversión en agencia estatal del antiguo organismo autónomo. Este cambio, sin embargo, no tuvo finalmente el alcance que se había previsto, por lo que varias de las expectativas de mejora apenas pudieron llevarse a cabo y se generó en su lugar una sensación de frustración y de reforma inconclusa.

Por otra parte, en estos diez años no siempre se han producido la coordinación y sintonía que serían deseables entre la Secretaría de Estado, la Dirección General/Secretaría General y la AECID. Aunque los mandatos de estas tres instancias están formalmente diferenciados, en la práctica se han dado espacios ambiguos o de deliberada confusión de responsabilidades. Esta situación ha dificultado un mejor aprovechamiento de los medios disponibles y una mayor articulación entre la estrategia y la operativa.

En el periodo reciente se ha tratado de poner solución a esta circunstancia mediante la unificación de facto de la dirección política y ejecutiva de la AECID y de la SGCID en un solo cargo, lo que ha redundado en una mejor coordinación, aunque el modelo todavía no está totalmente consolidado.

Si se revisara la estructura institucional, podrían plantearse, entre otras, las siguientes opciones.

- Consolidar y formalizar el esquema reciente, de una única dirección para dos estructuras diferenciadas. De este modo, se mantendrían la diferencia orgánica y la autonomía respecto a la Agencia que justificaron en su día la creación de la DGPOLDE, pero se unificaría la línea de decisión para asegurar que la estrategia global orienta la ejecución y que la gestión está conectada con la planificación y la evaluación. Si se opta por mantener este modelo, convendría que se refuercen las capacidades y el rango jerárquico de las unidades responsables de la planificación estratégica, la coordinación global del sistema, la coherencia de políticas y la evaluación. Ello podría hacerse mediante la creación de una Dirección General en el seno del MAEC. A diferencia de lo que sucedía en los momentos en que había una Dirección de la AECID con rango de Secretaría General y una Dirección General de Políticas de Desarrollo, en este esquema el peso de la Dirección General se vería reforzado porque un solo cargo ostentaría el liderazgo político y la dirección estratégica y ejecutiva, como se ha puesto de manifiesto desde la unificación de la dirección de AECID y SGCID.
- Unificar la actual SGCID con la AECID, para lo cual podría crearse en la Agencia una Dirección de Planificación Estratégica en la que se integrase la actual Subdirección de Políticas de Desarrollo de la SGCID. La independencia de la División de Evaluación respecto de la gestión podría asegurarse mediante una mayor participación del órgano colegiado en la planificación de las evaluaciones y en la rendición de cuentas sobre las mismas o mediante un control de

calidad externo. La conexión de la Agencia con el MAEC se articularía a través de su adscripción, bien a una Secretaría de Estado especializada, bien directamente al Ministro.

- Crear un nuevo organismo, que aglutinaría competencias y funciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo sostenible que actualmente están dispersas en el sistema: SGCID, AECID, FIIAPP, MINECO, MAGRAMA, etc.

Sea cual sea la opción elegida, habría que dar respuesta a las limitaciones de la AECID que no se resolvieron con su conversión en agencia estatal³⁰ y que se han visto agravadas por la falta de aprobación de los correspondientes contratos de gestión. La reciente derogación de la Ley de Agencias Estatales por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, hace aún más necesario revisar la fórmula jurídica en la que debería sustentarse el principal órgano gestor de la política española de cooperación para el desarrollo.

Varias opciones parecen posibles: i) La vuelta a la figura del organismo autónomo, que ya se experimentó en el pasado y que justamente se trató de superar mediante la conversión en agencia estatal; ii) la integración en un Ministerio, que tendría el inconveniente de una menor flexibilidad en la gestión; iii) la regulación de la Agencia mediante una ley especial que atendiese a sus particularidades, tal y como ya ocurre con algunos organismos que llevan a cabo funciones especializadas en España (Museo del Prado, Museo Reina Sofía o Agencia Tributaria) y en el exterior (Instituto Cervantes, Instituto de Comercio Exterior, Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo o Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

En estos casos se ha optado por a) un régimen jurídico de Derecho público, con posibilidad de actuación en el marco del Derecho privado; b) un régimen de personal basado en el derecho laboral, inspirado en los principios de igualdad en el acceso, mérito y capacidad; c) un régimen de contratación sometido a la Ley de Contratos del Sector Público, pero que tiene en cuenta las peculiaridades del régimen jurídico del organismo; d) un régimen presupuestario específico que facilite la gestión presupuestaria y que permita la aplicación de los recursos financieros propios a las actividades del organismo, sin perjuicio de la actuación en el marco de la Ley General Presupuestaria para el resto de cuestiones.

Esta naturaleza permitiría conservar algunos elementos con los que cuenta actualmente la Agencia, como su adscripción a un Ministerio, la figura de una dirección ejecutiva, la existencia de un órgano superior de carácter colegiado en el que podrían integrarse representantes de diferentes Ministerios y unidades vinculadas con el desarrollo humano y sostenible, y la regulación específica de ciertas cuestiones a través de un Estatuto. Al mismo tiempo, la dotaría de una mayor flexibilidad para el cumplimiento de sus fines y podría prever las especificidades procedimentales que se derivan de su actuación en el exterior y de la naturaleza de sus contrapartes.

³⁰ Las principales ventajas de carácter práctico resultantes de la conversión en agencia estatal habrían sido, desde el punto de vista presupuestario, el hecho de que los créditos no sean vinculantes (salvo el capítulo I) y la posibilidad de variaciones presupuestarias rápidas con cargo al remanente de tesorería; desde el punto de vista de personal, posibilidad de hacer algunas modificaciones menores de la RPT sin acudir a la CECIR (nunca crear puestos ni modificar retribuciones). La sustitución de la fiscalización previa por el control financiero permanente, si bien ha podido agilizar un poco la gestión, parece haber tenido como contrapartida un aumento de las consultas al servicio jurídico del Estado y/o a la Secretaría General de la AECID. En general, se percibe un cierto desencanto en la mayoría de las agencias estatales respecto a los cambios que inicialmente se preveían, entre otros motivos porque la mayoría de ellas no han conseguido actualizar sus contratos de gestión.

De operarse este cambio, sería oportuno plantearse dos cuestiones que hasta ahora también han condicionado el trabajo de la Agencia:

El Ministerio de adscripción

En una agenda universal de desarrollo sostenible más allá de la cooperación, en la que la coherencia de políticas tiene un peso significativo, parece conveniente disponer de una relación jerárquica que facilite el trabajo horizontal y la influencia en la toma de decisiones. En principio, tres opciones resultarían posibles:

- Creación de un Ministerio específico de desarrollo sostenible al que se adscribiría la Agencia. Esta opción parece difícil de llevar a la práctica, como lo muestra el hecho de que sea claramente minoritaria en otros donantes. No obstante, cabe recordar que la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, prevé la posibilidad de que, además de los Ministros titulares de un Departamento, existan Ministros sin cartera a los que se les atribuirá la responsabilidad de coordinar determinadas funciones gubernamentales.
- Mantenimiento de la adscripción al MAEC. En este caso convendría asegurar que los responsables de dirigir la cooperación para el desarrollo tengan una mayor capacidad de influir en la coherencia de políticas que durante las legislaturas pasadas –por ejemplo, mediante su participación en el Consejo de Política Exterior y en su Consejo Ejecutivo-. Con cambio de adscripción o sin él, sería oportuno crear en el MAEC mecanismos de financiación de los compromisos de política exterior, que evitasen la tentación de recurrir a la Agencia ante la falta de otro tipo de instrumentos.
- La creación de una Secretaría de Estado de Desarrollo en el Ministerio de la Presidencia, al que se adscribiría la Agencia. Esta opción podría contribuir a incrementar el perfil político y a asegurar una mayor capacidad de influencia, pero requeriría de un liderazgo sostenido. A su vez, la articulación con la política exterior se aseguraría mediante la participación de representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores en el órgano colegiado de la Agencia y a través de las medidas que prevé la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado en materia de unidad de acción en el exterior.

La estructura interna

La AECID actual es fruto de la integración de diferentes unidades preexistentes, lo cual ha contribuido a mantener una estructura administrativa fuertemente compartimentalizada, a pesar de ciertos avances, como la creación de grupos horizontales de trabajo en sede –especialmente el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC) y en menor medida los equipos país- y la experiencia generada por las redes sectoriales y temáticas, que están suponiendo una nueva dinámica de trabajo entre sede y terreno.

Además, la incorporación a la Agencia en el año 2000 de la antigua Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas del MAEC supuso que desde la organización se gestionen programas que no computan como AOD y que tampoco tienen una conexión directa con los fines de la Agencia (acción cultural del Estado en el exterior, becas para españoles en instituciones europeas, etc.). Aunque a lo largo de los años se han generado algunas sinergias entre la cooperación científica y cultural para el desarrollo y la promoción de la cultura y la ciencia españolas en el exterior, pareciera razonable que las actuaciones de cooperación científica y cultural vinculadas con el desarrollo se mantuvieran en la Agencia, pero no así el resto.

La reforma podría ser una oportunidad para adecuar mejor la estructura interna de la Agencia, de manera que su modelo de organización respondiera de manera más integral a las nuevas necesidades que demandan tanto los cambios en los países socios y en la agenda internacional como a los cambios en los planteamientos y en la gestión de la Cooperación Española que ya se vienen produciendo.

Podría incluso plantearse la integración en la Agencia de una parte de las funciones que actualmente se realizan desde el MINECO y del MAGRAMA y que computan como AOD, lo que podría derivar en una mayor coordinación y coherencia en cuestiones relacionadas con la cooperación multilateral, las operaciones de deuda y el cambio climático permitiría incorporar a la AECID a profesionales con perfiles y competencias en los ámbito ambiental y económico y financiero que enriquecieran a sus equipos.

Además, sería oportuno prever la creación de estructuras que potencien un trabajo más horizontal, como grupos de trabajo o comisiones en los que se dé seguimiento periódico a los MAP o a programas que afectan a varios Departamentos cuya gestión actual está fragmentada, como han mostrado las sistematizaciones de la cooperación de la AECID con pueblos indígenas y población afrodescendiente y la evaluación del Programa de Patrimonio para el Desarrollo, por ejemplo.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **ACADE (2012). La cooperación al Desarrollo Española ante un nuevo contexto: el valor de las capacidades institucionales y humanas del sector. Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo.** http://www.asociacionacade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=106:la-cooperacion-al-desarrollo-espanola-ante-un-nuevo-contexto-el-valor-de-las-capacidades-institucionales-y-humanas-del-sector&catid=35:portada&Itemid=53
- **AEVAL (2015). Informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales durante 2013.** http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Agencias_2013.pdf
- **De la Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007). Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI. (2011b) The politics and policy of aid in Spain, IDS, Research Report, 65,** <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Rs65.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003). Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>

(2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%20(2005-2008).pdf)

(2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20III%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%BIola%202009-2012.pdf>

(2013b). Examen de pares del CAD, 2011. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf

(2015b). Examen intermedio del IV Plan Director. http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf

3.3.6. RESULTADOS, CONOCIMIENTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- GESTIÓN PARA RESULTADOS

La insistencia de los sucesivos Planes Directores en la gestión para resultados muestra la relevancia de este tema y las dificultades que implica su puesta en práctica. Los numerosos trabajos del CAD al respecto dan cuenta también de que este es un reto al que se enfrenta el conjunto de los donantes.

La Cooperación Española ha experimentado algunos avances relevantes en este sentido, promovidos desde la DGPOLDE/SGCID y desde la UPEC en la AECID. Así, se ha promovido la formación en este ámbito, se han revisado los ejercicios de programación operativa, se viene diseñando un sistema de gestión para resultados en la Agencia, se está mejorando la calidad de las matrices de los MAP, y está en proceso de elaboración un marco de resultados de desarrollo e indicadores que puedan servir como referente para el conjunto de la Cooperación Española, tanto para la planificación y el seguimiento como para facilitar la evaluación y la rendición de cuentas.

No obstante, la mayoría de las evaluaciones han puesto de manifiesto que sigue habiendo ciertas limitaciones que condicionan la implantación de una gestión orientada a resultados:

- La falta de una mayor conexión entre los planos estratégico y operativo.
- La limitación de los marcos temporales de planificación en relación con la duración de los procesos de cambio que llevan a los resultados de desarrollo en los países. Por una parte, cada Plan Director requiere un proceso de ajuste derivado de los compromisos previos y

de las intervenciones vivas. Por otra, la información sobre los resultados de un año no suele estar disponible hasta mediados del ejercicio presupuestario siguiente³¹.

- La insuficiencia de diagnósticos y la debilidad de los documentos de formulación.
- La escasa documentación y sistematización de los procesos.
- La informalidad del seguimiento, que depende en gran medida de las personas más que de procesos comunes a la organización.
- La debilidad de las herramientas informáticas disponibles.
- La necesidad de cambiar la cultura de trabajo y de reforzar las capacidades del personal.
- El gran esfuerzo que recae sobre las unidades técnicas de SGCID y AECID responsables de impulsar la gestión para resultados, dados su limitado tamaño y la necesidad de atender también a otras tareas.

Sin embargo, este es elemento crucial que requiere una mejora urgente, ya que estas debilidades no sólo afectan a la planificación y la gestión, sino que también tienen incidencia en la evaluación, en la rendición mutua de cuentas y en la comunicación a la ciudadanía española de los resultados alcanzados a través una política pública cuyas acciones se desarrollan mayoritariamente fuera de nuestras fronteras (Alonso, 2012).

- EVALUACIÓN

La Cooperación Española ha tenido históricamente una función de evaluación débil, que no se correspondía con sus dimensiones ni con las unidades similares de otros donantes del CAD (OCDE, 2010). A pesar de que a lo largo de los años se han producido algunos hitos relevantes (Argilés, 2014), la consolidación de un sistema sólido de evaluación ha estado sujeta a vaivenes, lo que ha dificultado su integración plena en la cultura de gestión de los diferentes actores, tanto en su dimensión de herramienta para el aprendizaje como en su utilidad para la rendición de cuentas (Larrú, 2012). Esto se refleja tanto los exámenes de pares como en varias evaluaciones, que han puesto de manifiesto la calidad desigual de las evaluaciones generadas por la Cooperación Española y, sobre todo, la necesidad de que la evaluación retroalimente más eficazmente el sistema.

Tras la aprobación del IV Plan Director se ha dado un renovado impulso a la evaluación y se han producido algunos avances destacados: nueva Política de Evaluación, Planes Bienales de Evaluaciones, Informes Anuales de Evaluación, incremento sustancial del número de evaluaciones realizadas y publicadas, elaboración de una ficha de calidad de las evaluaciones, implantación de un sistema de respuesta de gestión, mayor presencia de la evaluación en el discurso y en la práctica de la cooperación, etc. No obstante, la cultura de evaluación en nuestro sistema y los cimientos de la División de Evaluación son tan frágiles que sigue existiendo el riesgo de reproducir los ciclos anteriores³².

³¹ Una reciente evaluación de la cooperación finlandesa sugiere elaborar planes estratégicos acompañados de un marco de resultados por un plazo superior a 4 años. De este modo, se contaría con una guía que sería concretada periódicamente mediante documentos más sencillos que requieran un menor despliegue para su elaboración. Ello también facilitaría una mayor articulación entre los marcos estratégicos y los marcos presupuestarios (Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (2015).

³² Un balance más detallado puede consultarse en el Informe Anual de Evaluación 2014.

Por este motivo, convendría aprovechar los aprendizajes pasados y el impulso de este periodo para construir sobre ellos y seguir mejorando las capacidades de la Cooperación Española en materia de evaluación. Ello requiere, entre otras cosas, mantener una apuesta política por el aprendizaje y la rendición de cuentas y abordar algunas de las debilidades que siguen presentes:

- Insuficiencia del personal técnico estable de la División de Evaluación y existencia de muy desiguales y a veces limitadas capacidades en evaluación del personal de la AECID.
- Débil evaluabilidad de las intervenciones (lógicas de intervención poco explícitas y planificación no siempre realista, ausencia de líneas de base o de diagnósticos previos, seguimiento limitado y con frecuencia informal, escasa sistematización de las experiencias, pérdida de memoria institucional, etc.).
- Planificación de las evaluaciones más ajustada a la toma de decisiones –componente de aprendizaje- y a la distribución de los recursos –componente de rendición de cuentas-. Ello presupone una mayor implicación de los decisores y de los órganos consultivos en la formulación de posibles evaluaciones, el establecimiento de un presupuesto propio de la División de Evaluación acorde con las previsiones de los planes, etc.
- Margen de mejora en la calidad de las evaluaciones. El modelo seguido en estos años, consistente en externalizar la ejecución de las evaluaciones, tiene la ventaja de contar con una mirada externa y con equipos adicionales a la Administración y ha permitido llevar a cabo un mayor número de evaluaciones, pero también supone una dilatación de los plazos vinculados a las licitaciones y con frecuencia implica un menor conocimiento del funcionamiento de las organizaciones por parte de los evaluadores. Además, en varios casos se ha detectado que el mercado no siempre garantiza una mayor solidez metodológica (por cuestiones que tienen que ver con los plazos e importes de las licitaciones y con la complejidad de las evaluaciones centralizadas, pero también con el tamaño pequeño y mediano de la mayoría de las empresas dedicadas a la evaluación de la cooperación y con las inercias derivadas de una praxis de evaluaciones de proyectos de ONGD obligatorias, rápidas y de bajo presupuesto). Por ello, convendría explorar nuevas fórmulas de gestionar y ejecutar las evaluaciones (p. ej. evaluaciones mixtas), aunque ello supusiera reducir el número de evaluaciones centralizadas (el propio sistema ha mostrado una capacidad limitada de procesar los resultados de las evaluaciones).
- Insuficiente consolidación del sistema de respuesta de gestión.

- GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

La gestión del conocimiento es un tema de gran relevancia en la nueva agenda del desarrollo, en especial en la relación con los países de renta media. Es también un mecanismo para la mejora continua de las organizaciones y para impulsar un cambio de cultura institucional que genere mayor valor añadido.

Los últimos Planes Directores han aludido a esta cuestión de una forma u otra, aunque los avances han sido limitados. Muchas debilidades para una mejor gestión del conocimiento tienen que ver con aspectos que ya se han puesto de manifiesto en otros lugares de este informe, especialmente en relación con los medios materiales, los procedimientos, la estructura institucional y la cultura organizacional.

Para avanzar en la gestión interna del conocimiento el Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID ha venido impulsando las redes sectoriales (que cuentan con una experiencia acu-

mulada de más de 5 años). Más recientemente se han constituido algunas redes temáticas (cuya creación se ha inspirado en gran medida en las redes sectoriales) y desde la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad se están impulsando actividades formativas y una visión de carácter global sobre lo que debería implicar la gestión del conocimiento para el conjunto de la organización. En los últimos años también se ha revisado el antiguo Programa Interamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) con el objetivo de adaptarlo a las nuevas demandas de los socios y reforzar el intercambio de conocimientos, lo que ha dado lugar al lanzamiento en 2015 de Interconecta, el Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento de la Cooperación Española. Además, recientemente se han desarrollado aplicaciones informáticas para mejorar el desempeño de todas estas iniciativas. No obstante, varios de estos procesos de cambio todavía no están consolidados y será fundamental asegurar la coherencia del conjunto de iniciativas con el modelo global de gestión del conocimiento.

En estrecha relación con la gestión del conocimiento, uno de los compromisos en los que más ha costado consolidar avances es el relacionado con la investigación y los estudios sobre y para el desarrollo. Tanto el anterior Plan Director como el actual preveían la elaboración de una estrategia de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo, que todavía no ha visto la luz y que parece haber perdido prioridad entre los actores implicados en su impulso. Por otra parte, durante este último periodo los programas de cooperación científica y universitaria, cuya reformulación se había iniciado bajo el III Plan Director, han sufrido una drástica reducción.

En España existen numerosos programas de posgrado en cooperación para el desarrollo³³, algunos think tanks especializados y varios profesionales de reconocido prestigio y trayectoria en diferentes ámbitos –académico, institucional, de las organizaciones no gubernamentales y el sector privado– que alimentan la reflexión y generan documentos y posiciones de referencia. El propio Consejo de Cooperación, a través de sus dictámenes y grupos de trabajo, ha contribuido también a esta tarea en su condición de órgano consultivo. Sin embargo, a pesar de la constitución de la Red Española de Estudios de Desarrollo, los estudios sobre desarrollo están menos consolidados que en otros países del CAD.

La creación de una unidad de estudios en la SGCID, que ha sido propuesta en diferentes ocasiones, podría alimentar tanto la planificación estratégica como la gestión y establecer complementariedades con la evaluación –como actualmente ocurre en varias agencias de desarrollo–, fomentando la innovación, el aprendizaje continuo, la incorporación de buenas prácticas y la producción de un corpus doctrinal de sello propio.

- COMUNICACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS, SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Este es un tema sobre cuya necesidad de mejora han insistido numerosas evaluaciones –el examen de pares de 2011 fue premonitorio en anticipar su relevancia en el contexto de la crisis económica–. En este último periodo se han producido algunos avances significativos, especialmente en lo que respecta a la articulación de los actores de la Cooperación Española en torno a un

³³ Según los datos del OCUD, durante el año 2015 se ofrecen 311 postgrados de 63 Universidades diferentes, a través de títulos propios y de máster, de los que 38 son interuniversitarios.

logo común, a la creación del Portal de la Cooperación Española, a la revisión de la comunicación institucional de la AECID, y a una mayor rendición de cuentas al Parlamento.

Los logros han sido especialmente relevantes en materia de transparencia, como ha puesto de manifiesto el ya citado informe de Publish what you fund (Índice IATI). Los hitos que han permitido este avance han sido fundamentalmente la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; la puesta en marcha de la herramienta Info@OD para la consulta de información estadística sobre las intervenciones de la Cooperación Española, accesible desde el Portal de la Cooperación Española; y la publicación de dicha información en un lenguaje abierto, que permite que sea consultada y procesada tanto en España como internacionalmente, incluyendo a los países receptores de la ayuda. También ha aumentado el número de evaluaciones publicadas.

No obstante, en las recomendaciones de dicho informe también se apunta que el siguiente hito a alcanzar por nuestro país sería 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.). Si la Cooperación Española no consigue avanzar en este sentido probablemente retrocederá en sus niveles de transparencia.

En cualquier caso, todavía es preciso seguir haciendo un mayor esfuerzo tanto en la mejora de la comunicación interna como en materia de sensibilización, educación para el desarrollo y rendición de cuentas sobre los resultados. Tradicionalmente los actores institucionales de la Cooperación Española han prestado poca atención a la comunicación. Ello se ha traducido en una falta de estrategias comunicativas y en la debilidad de las unidades dedicadas a esta tarea. La comunicación sobre el desarrollo se ha dejado en gran medida en manos de las ONGD, al igual que ha ocurrido con la sensibilización y con la educación para el desarrollo. Estas organizaciones cumplen un importante papel, pero las diferentes Administraciones Públicas deberían asumir sus responsabilidades en la materia con más decisión. Por otra parte, la cobertura informativa de los medios de comunicación suele reproducir visiones estereotipadas sobre los “países en desarrollo”, presta mayor atención a los síntomas que a las causas de la pobreza y destaca más las deficiencias y necesidades que los logros y avances de los países.

Como señalan varios informes del CAD (Da Costa, 2009; OCDE, 2014), la comunicación ha ido emergiendo como un factor crucial en la gestión para resultados y en el fortalecimiento de la rendición de cuentas –tanto de los países entre sí como de los responsables políticos hacia la ciudadanía respecto al uso de los recursos públicos–.

Además, los restantes principios de eficacia de la ayuda son también aplicables al ámbito de la comunicación. Ello implica asumir que los países socios son los verdaderos protagonistas de su desarrollo y reconocer que el alcance de la AOD es limitado. Se requiere, por tanto, un mayor peso de los países receptores en la comunicación sobre el desarrollo y una nueva forma de comunicar los resultados, que explique cómo la cooperación de cada donante internacional contribuye a esfuerzos más amplios que involucran a una pluralidad de actores.

La Cooperación Española aprobó su primera estrategia de educación para el desarrollo en 2007. No obstante, aunque pueden destacarse algunas iniciativas relacionadas con la educación formal como el programa “docentes para el desarrollo”, la escasa interiorización de la estrategia y la

limitada dotación de personal con este cometido en AECID han implicado que, más allá de las convocatorias de subvenciones a ONGD, apenas se haya dotado de medios para llevarla a la práctica.

Las ONGD han elaborado parámetros éticos y pautas sobre su actividad comunicativa -como los contenidos en el código de conducta de las ONG de desarrollo de la Coordinadora de ONGD de España ya en 1998- y este asunto ha sido objeto de debate y preocupación, de manera más intensa si cabe, en el contexto actual de reducción de la AOD y de escasa reacción social a estos recortes.

Como críticamente ha señalado Intermón Oxfam (2014), “en el sistema de cooperación se ha revelado a lo largo del tiempo una inopinada querencia por las fórmulas endogámicas y auto-referenciales. Poseedores de una jerga propia que no siempre es entendida, nos hemos lanzado a construir un discurso que sólo a nosotros mismos tenía como destinatarios. Con demasiada frecuencia, pues, se predicaba para convencidos; y no en pocas ocasiones con ese tono de superioridad moral de quien se siente depositario de esos grandes principios humanitarios que nutren la retórica de la ayuda. Mientras, el grueso de la sociedad discurría ajena o distante. Se hablaba de la condición del mundo en desarrollo, evocando distantes geografías, pero la dinámica de la reclamación y de reclutamiento de voluntades se ceñía al estrecho perímetro de lo doméstico.

Con ello, hemos empobrecido el debate sobre el desarrollo y nos hemos despreocupado del respaldo social requerido para hacer de la ayuda una política vigorosa. Entre los múltiples factores que moldean las actitudes públicas sobre la ayuda y el desarrollo global destacan, además de la cobertura informativa de los medios de comunicación o las prioridades políticas del gobierno, las prácticas comunicativas de las ONGD. En España, las ONGD han liderado la sensibilización ciudadana sobre la pobreza global y sus causas y han abogado por la movilización social para el cambio. Pero, junto a este esfuerzo de educación y concienciación ciudadana, las ONGD también tienen como objetivos la captación de fondos y su posicionamiento como actores sociales con identidad propia”.

Uno de los efectos vinculados a cuanto venimos señalando es el desconocimiento de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y la superficialidad del apoyo generalizado a la misma. En este sentido, una revisión de las encuestas realizadas por el CIS en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2015 constituye una interesante fuente de información, que puede complementarse con los datos del Eurobarómetro, que ofrecen un punto de vista algo distinto y que permiten comparar la situación española a lo largo del tiempo y respecto a otros países europeos.

Entre otras, pueden destacarse las cuestiones que, de manera resumida, se señalan en los párrafo siguientes:

- Cuando se pregunta por el principal problema mundial, la pobreza y la desigualdad entre países ricos y pobres es la primera respuesta de al menos tres cuartas partes de los entrevistados. Se trata de una pauta que se mantiene desde 2007, que se ha incrementado en 2015 y en la que coinciden hombres y mujeres, personas de todas las edades, de todos los niveles de estudio y de diferentes posiciones ideológicas.
- La respuesta espontánea a si España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados, a pesar del coste económico que ello suponga, muestra también un apoyo mayoritario, si bien fue en descenso desde

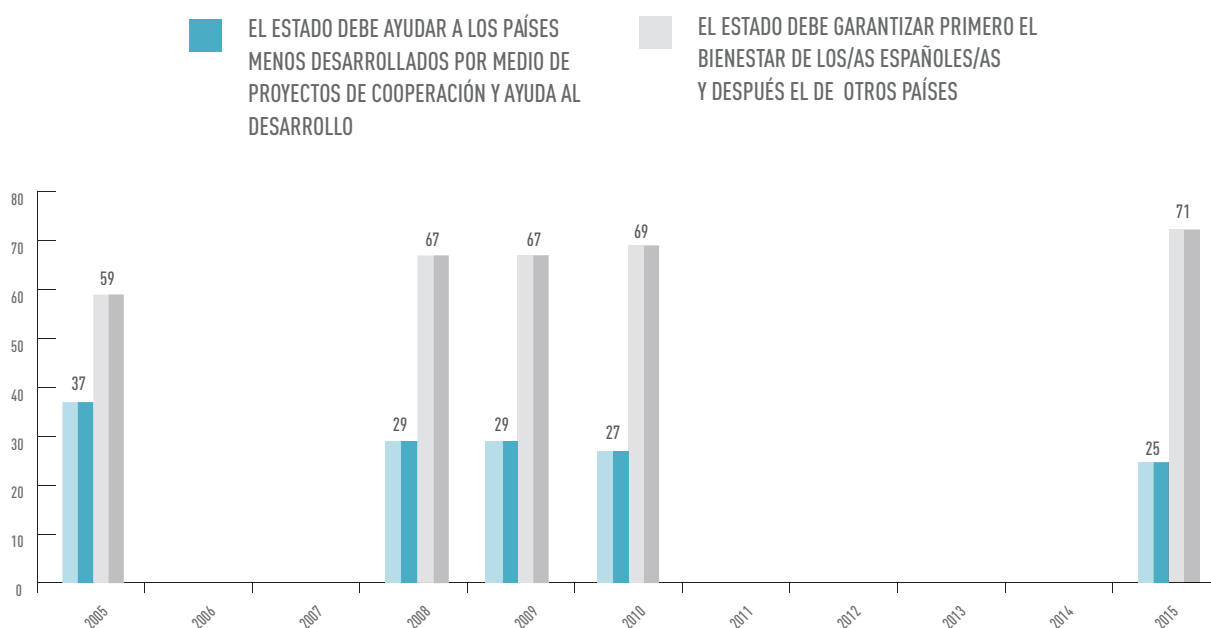
2005 (84%) hasta 2010 (69%) y parece estar repuntando en 2015 (72%), en una relación inversa al volumen de la AOD española.

- No obstante, los datos anteriores ofrecen una lectura matizada a medida que las preguntas son más concretas. Por un lado, las respuestas muestran que el conocimiento sobre la política que se dice apoyar es limitado: el porcentaje de personas que indican que conocen o han oído hablar de los ODM se ha mantenido entre el 24% (2015) y el 31% (2010); aproximadamente un tercio contesta no saber a qué países se dirige la cooperación española y en 2015 un 12% pensaba que ésta se destinaba a los países del Este de Europa, que apenas reciben AOD española desde hace años; casi la mitad de los encuestados no sabía que la AOD se ha reducido en los últimos años; y entre un 51% y un 68% no sabe si su Comunidad Autónoma o su Ayuntamiento dedica recursos a la cooperación con los países en desarrollo.

Por otro, el amplio apoyo manifestado inicialmente se reduce cuando se contrastan las respuestas, al tiempo que afloran contradicciones. Así, mientras que una proporción de encuestados cuyo valor oscila entre el 71% (2005) y el 60% (2010) piensa que España debería dedicar el 0,7% de su PIB a la ayuda a los países menos desarrollados, entre un 18% (2010) y un 24% (2005 y 2007), según los años, indica que no sabe si España dedica muchos, bastantes, pocos o muy pocos recursos a la cooperación internacional para el desarrollo; sólo entre el 30% (2010) y el 50% (2015) considera que España dedica pocos o muy pocos recursos a la cooperación para el desarrollo y entre un 62% (2010) y un 39% (2015) valora bien o muy bien la disminución de fondos que España destina a la ayuda al desarrollo.

- Si la pregunta se plantea en términos dicotómicos, la diferencia es aún mayor, como puede observarse en el gráfico 3. Aunque cabe recordar que ambas opciones de respuesta no son excluyentes en la práctica.

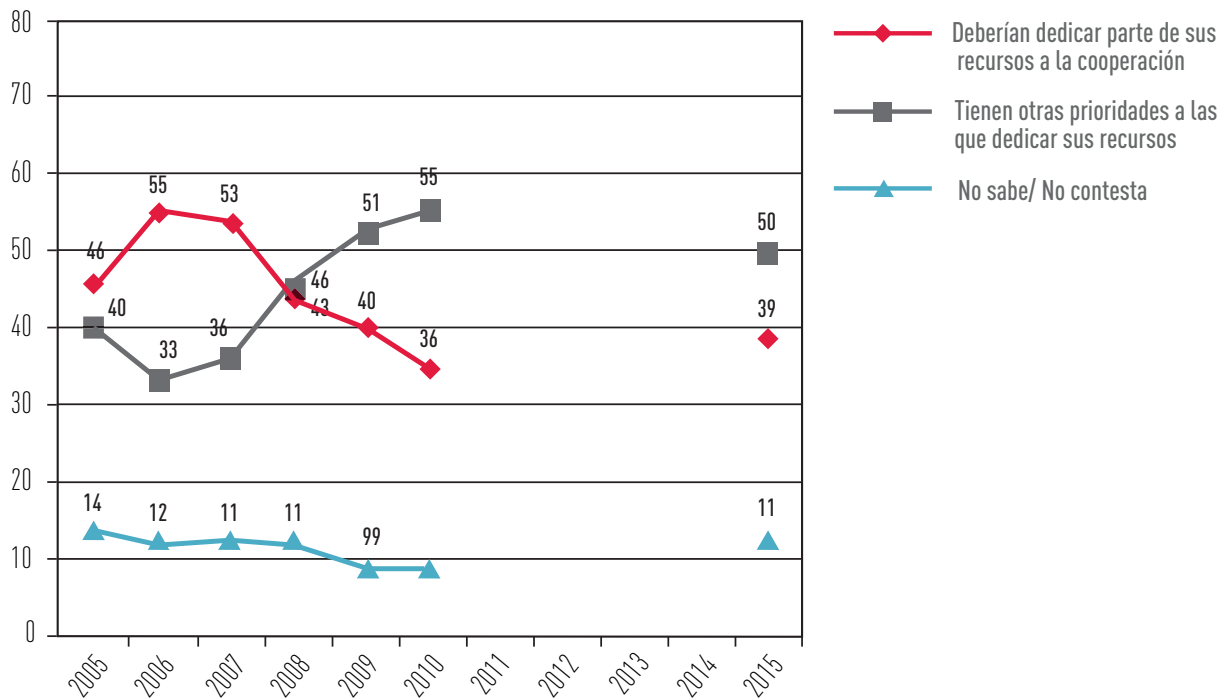
Gráfico 3. Opiniones acerca de la prioridad del Estado (la cooperación internacional o el bienestar de los/las españoles/as), España, 2005-2015



Fuente: Valiente (Inédito)

En cuanto a la asignación geográfica, si en 2005 el ámbito preferido de la cooperación era América Latina, las encuestas sucesivas de 2008 en adelante han venido mostrando que este primer lugar lo ocupa África. En 2008 también se produce un punto de inflexión respecto a la valoración de la cooperación descentralizada.

Gráfico 4. Opiniones sobre la conveniencia de que las CC.AA. y los Ayuntamientos dediquen parte de sus recursos a la cooperación. España, 2005-2015



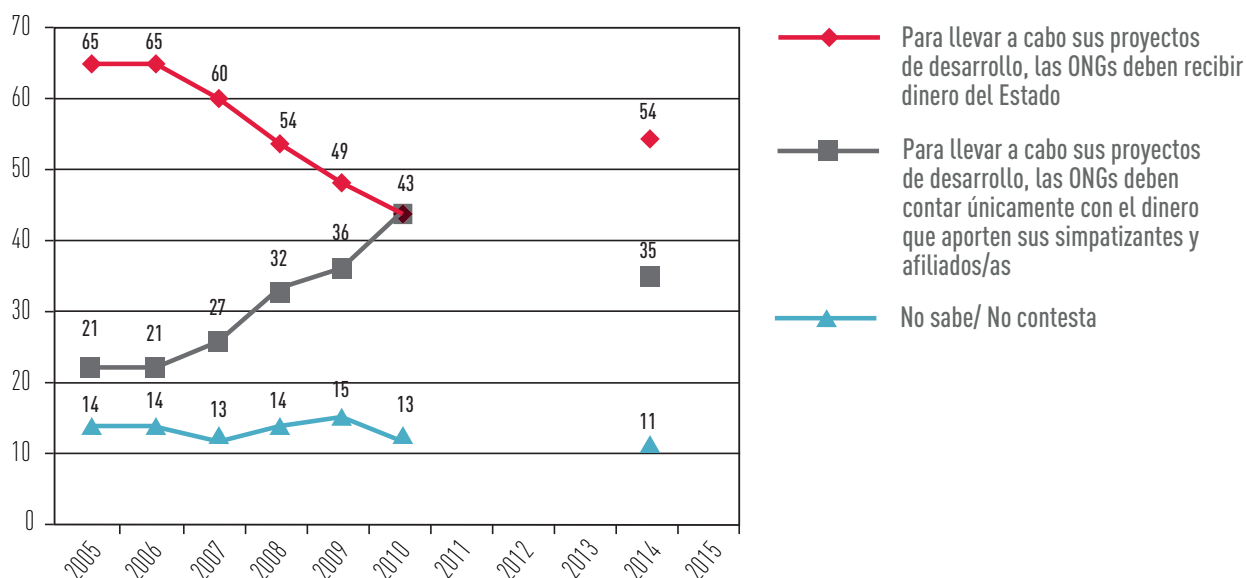
Fuente:Valiente (inédito)

- Por otra parte, alrededor de tres de cada cinco entrevistados ha venido opinando que la política de cooperación era poco o nada eficaz para ayudar a reducir o resolver alguno de los problemas del subdesarrollo (esta proporción osciló escasamente, entre un valor mínimo de 57% en 2008 y 2010 y uno máximo de 61% en 2015). De un modo opuesto, en cualquiera de los años para los que poseemos datos, en torno a un tercio juzgaba que era muy o bastante eficaz. Varias son las razones, no excluyentes entre sí, que pueden explicar el escepticismo ciudadano respecto a la potencial eficacia de la política de cooperación. Quizá refleje la conciencia de las limitaciones intrínsecas de la cooperación ante la inmensidad y complejidad de los problemas del desarrollo. Puede que responda a la falta de información sobre los resultados de la ayuda, dado que sus efectos se producen en terceros países y que el sistema, como hemos visto, no ha sido capaz hasta ahora de recoger y comunicar adecuadamente sus resultados. Y no es descartable una tercera explicación: la opinión de que a los países pobres se les podría ayudar más con otros instrumentos distintos a la cooperación. En este último sentido apuntan los datos de la encuesta. Cuando a los adultos en España se les plantea si para contribuir al desarrollo de los países pobres es más importante que los países ricos aumenten los recursos que destinan a la cooperación para el desarrollo o que

no pongan obstáculos a la entrada de productos de los países pobres, esta segunda opción resulta ser la más popular.

- En cuanto a las ONGD, el respaldo ciudadano a su financiación pública fue disminuyendo entre 2007 y 2010, pero se ha incrementado en 2015.

Gráfico 5. Opiniones acerca de la financiación de las ONG, España, 2005-2015



Fuente: Valiente (inédito)

Los datos anteriores ilustran el limitado conocimiento y la variabilidad del respaldo a la política pública de cooperación, que aparece inversamente relacionado con el volumen de AOD desembolsado por España en los diferentes años (en el ciclo de mayor incremento se fue reduciendo el apoyo, mientras que se ha incrementado en el periodo de mayor reducción). Así, a la luz de los datos, el compromiso de los españoles con la cooperación para el desarrollo aparece amplio y espontáneo como primera respuesta, por encima de la media del Eurobarómetro (2015). Sin embargo, es poco profundo –los datos del Eurobarómetro muestran un compromiso individual inferior a la media– y, por tanto, puede oscilar en función de problemas internos (como la crisis económica), del impacto mediático de ciertas emergencias humanitarias, de la aparición de escándalos puntuales vinculados al uso de la AOD, o del grado de involucración personal que se esté dispuesto a asumir.

Es necesario, por tanto, buscar nuevas estrategias comunicativas y un lenguaje nuevo que transmita la responsabilidad compartida que requiere la nueva agenda del desarrollo. Ello implicará, probablemente, repensar la relación entre la comunicación sobre el desarrollo y la educación para el desarrollo y reequilibrar su dimensión actual. Cabe esperar que, junto a las reflexiones de los grupos de trabajo de educación para el desarrollo del Consejo de Cooperación y de la cooperación descentralizada, la evaluación ya iniciada de la estrategia de educación para el desarrollo de la Cooperación Española alimente este proceso de reconfiguración.

Por último, cabe señalar la importancia de la denominada “comunicación para el desarrollo”, que tiene que ver con el modo en que los procesos comunicativos contribuyen a los procesos de desarrollo (por ejemplo, campañas informativas a nivel local sobre la prevención de ciertas enfermedades). Se trata de un ámbito que ya se recogía de algún modo en la Estrategia de Cultura y Desarrollo (2007), pero sobre el que se requeriría un trabajo más sistemático.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **Alonso, J.A. (2012). La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo, en Presupuesto y Gasto Público 68/2012: 239-255.** http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/68_13.pdf
- **Arcas, I. (2007) Medios de comunicación y organizaciones humanitarias en la respuesta a las crisis, IECAH, Madrid.**
- **Argilés, J. M. (2014) Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Revista de evaluación de programas y políticas públicas, UNED.** <http://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/13359>
- **Centro de Investigaciones Sociológicas (2005). Estudio 2617, septiembre. (2006) Estudio 2653, septiembre. (2007) Estudio 2730, septiembre. (2008) Estudio 2772, octubre. (2009) Estudio 2816, octubre. (2010) Estudio 2845, septiembre. (2015) Estudio 3056, febrero-marzo.**
- **Comisión Europea (2015) The European Year for Development- Citizen´s Views on Development, Cooperation and Aid, Special Eurobarometer 421.** http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_421_en.pdf
- **Coordinadora de ONGD para el desarrollo-España (2010) Así nos ven ¿Qué sabemos y cómo valoramos a las ONGD?, CONGDE, Madrid.** <http://www.congde.org/contenidos/asi-nos-ven-2010-que-sabemos-y-como-valoramos-a-las-ongd.html>
(2014, actualización). Código de Conducta de las ONG de Desarrollo de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo –España, CONGDE, Madrid. <http://www.congde.org/codigo-de-conducta>
- **Da Costa (2009) Study on Communicating Development Results, OCDE,** <http://www.oecd.org/dev/devcom/44836250.pdf> 6) “¿Pensar la comunicación o revisar el modelo de ONGD?” En **Medios de comunicación y solidaridad: reflexiones en torno a la (des) articulación social.** Nos, E. y Gámez, M.J. Universidad Jaume I, Castellón de la Plana.
- **ESADE, coord. (2009). Repensando el seguimiento y la evaluación en las ONGD españolas. Obra Social Fundación “la Caixa”, Barcelona, disponible en** <http://multimedia.lacaixa.es/lacaixa/ondemand/obrasocial/agendaelectronica/cooperacioninternacional/ongd/pdf/repensando.pdf>
- **Espinosa, J. (2011) La igualdad de género en la evaluación de la ayuda al desarrollo, los casos de la cooperación oficial británica, sueca y española, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, Madrid. Disponible en:** <http://www.mediafire.com/view/?yy46im3vmizu3b9>

- **Franco, D. (2005): Comunicación y ONGD. “La necesidad de una mirada sobre lo comunicativo más allá de su dimensión instrumental”. En Revista Española de Desarrollo y Cooperación”, 15. Otoño/Invierno 2005. IUDC-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación- UCM. Madrid.**
- **González, M. I. (2010). Comunicación para la Solidaridad: las ONG y el papel de la comunicación social y periodística en la sensibilización de la opinión pública y el desarrollo. Tesis Doctoral (inérita). <http://eprints.ucm.es/11633>**
- **2012) La profesionalización de la Comunicación para la Solidaridad: diagnóstico y propuestas para el sector en España CIC Cuadernos de Información y Comunicación 2012, vol. 17 239-253 <http://revistas.ucm.es/index.php/CIYC/article/viewFile/39266/37849>**
- **Gudiño, F. (1996). La evaluación de la cooperación al desarrollo en España: un análisis de metodologías y organización institucional. Serie Avances de Investigación N° 1, IUDC-UCM, Madrid.**
- **(1999). El sistema de evaluación de la cooperación española frente al reto de su consolidación”. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 4, 1999, pp. 31-49.**
- **Gudiño, F., Soletto, I., y Toledano, J. M. (1999). “Principios del modelo español de evaluación”, en La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, J.A. Alonso y P. Mosley (eds.), Civitas Editores, Madrid**
- **Larrú, J. M. (2000). La evaluación en los proyectos de cooperación al desarrollo de las ONGD españolas, Tesis doctoral, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, disponible en <http://dspace.ceu.es/handle/10637/1211>**
- **(2002). Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias, en Revista de Fomento Social n° 228 (octubre-diciembre 2002), pp. 683-710, <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/68-no-228-octubre-diciembre-2002/395-razones-para-implantar-un-sistema-de-evaluacion-en-las-ongd-y-sus-consecuencias>**
- **(2011). Evaluaciones en la cooperación al desarrollo: promesas y amenazas, CE-COD, <http://www.cecocod.org/LinkClick.aspx?fileticket=WH7C13xxR6c%3D&tabid=856&language=es-ES>**
- **(2012). Las brechas de la evaluación en la cooperación española al desarrollo, Madrid, España. Comunicación presentada al I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo Desafíos de los Estudios del Desarrollo, Santander, noviembre 2012, disponible en <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/12.pdf>**
- **Larrú, J. M. y Méndez M. (2012). La utilidad de las evaluaciones en las ONGD españolas: un estudio basado en la convocatoria de convenios AECID 2006 y 2007, en Revista de Fomento Social, 267, 449-486, disponible en <http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/224-no-267-julio-septiembre-2012/12107-la-utilidad-de-las-evaluaciones-en-las-ongd-espanolas-un-estudio-basado-en-la-convocatoria-de-convenios-aecid-2006-y-2007>**
- **Martínez, R. y Lubetkin, M. (eds.) (2008). Comunicación y desarrollo: en busca de la coherencia, Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid**
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%F1ol.pdf>**

- (2009b) Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.** [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%Blola%20\(2005-2008\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/25.%20Eval%20%20del%20%20II%20Plan%20Director%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%Blola%20(2005-2008).pdf)
- (2012) Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/InformesEvaluacion/31.%20Eval%20intermedia%20del%20III%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperaci%C3%B3n%20Espa%C3%Blola%202009-2012.pdf>
- (2013b). Examen de pares 2011.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- (2015b). Examen intermedio del IV Plan Director.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (2015) Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013.** <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=322204&contentlan=2&culture=en-US>
 - **Monterde, R. (2014). Calidad y utilidad de las evaluaciones en la cooperación española al desarrollo. Propuestas para profundizar en la construcción de la cultura de evaluación. Documento de trabajo. Serie CECOD 24.** <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/Docuweb%2024%20CECOD.pdf>
 - **OCDE (2013) Evaluating development activities. 12 Lessons from the OECD DAC, DAC/CAD, OECD Publications, París.** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Less%20eval%20web%20pdf.pdf>
 - **(2014) Measuring and managing results in development co-operation A review of challenges and practices among DAC members and observers.** <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results.pdf>
 - **(2014) Good practices in development communication.** <http://www.oecd.org/dev/DevCom%20Publication%20Good%20Practices%20in%20Development%20Communication.pdf>
 - **Olivié, I., coord. (2011) Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional, Informes Elcano N° 13, Real Instituto Elcano, Madrid, disponible en** http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bd07c5004980c422bcb7bc9437ec6e7e/Informe_Elcano_13_cooperacion.pdf?MOD=AJPERES
 - **Rodríguez, C. (2014) La gestión del conocimiento y el uso de las evaluaciones. Teoría, retórica y práctica. CECOD, Documentos de trabajo 27.** <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=AQMb0nrqWUI%3D&tabid=1052&language=es-ES>
 - **Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas?, en Cuadernos de Transparencia, N° 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F., disponible en** <http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>
 - **Schulz, N. (2006). El reto de la Cooperación Española: Hacia un modelo endógeno de evaluación, Foro AOD, disponible en** http://www.fride.org/descarga/Evaluacion_SCHULZ_ES_ago06.pdf
 - **Ulla y Argilés (2014) El camino pendiente hacia la consolidación de la evaluación en la Cooperación Española, CECOD, Documentos de trabajo 28.** <http://www.cecod.org/es-es/publicaciones/documentosdetrabajo/consolidacióndeevaluaciónencooperación.aspx>

- **Valiente, C. (inédito) La opinión pública española ante la cooperación internacional para el desarrollo, agosto 2015.**

3.3.7. ACCIÓN HUMANITARIA

La acción humanitaria es uno de los ámbitos en los que los exámenes de pares han reflejado una mejora continua. En los últimos años se ha venido avanzando en diversos elementos que sería conveniente preservar en el futuro:

- **Refuerzo del personal y mejora de la programación:** La AECID se ha dotado de profesionales especializados en terreno que realizan labores de identificación y seguimiento. Este refuerzo ha permitido que el proceso de toma de decisiones, programación y seguimiento responda mejor a la realidad de los diferentes contextos (Dakar, Panamá, Ammán, Jerusalén, Tinduf y Manila). En consonancia con el proceso de gestión para resultados coordinado desde la UPEC, se ha avanzado en la planificación operativa por contextos geográficos y se ha mejorado la transparencia mediante la publicación de memorias.
- **Mayor coordinación con las Comunidades Autónomas:** Ha mejorado el trabajo conjunto con las Comunidades Autónomas mediante una programación coordinada, el intercambio de información y el establecimiento de mecanismos para la gestión conjunta de fondos humanitarios.
- **Diplomacia humanitaria:** Aprovechando la presencia de España en foros como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o el Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA) de la Unión Europea, la OAH ha venido desarrollando una labor de coordinación con el MAEC para dotar de mayor coherencia la política exterior española, en especial en conflictos como Siria y Palestina-Israel o en crisis como la de los refugiados saharauis en Tinduf (Argelia).
- **Preconfiguración de la respuesta a emergencias (Proyecto START):** Sobre la base de un plan de contingencia y plan operativo estándar, se pretende responder a las emergencias conforme a un modelo más institucionalizado. Para ello, se establecerá un roster o bolsa de personal sanitario bajo los auspicios del Ministerio de Sanidad y en coordinación con las consejerías de las Comunidades Autónomas. La AECID se dotará de una logística propia para el despliegue. El modelo está siendo apoyado tanto por el Mecanismo Europeo de Protección Civil como por la Organización Mundial de la Salud y los próximos meses serán clave para su consolidación.

No obstante, también se han señalado algunas debilidades y ámbitos de mejora:

- **Reducción muy significativa del presupuesto:** Entre 2008 y 2012 la ayuda humanitaria del total de los Estados miembros de la Unión Europea disminuyó aproximadamente en un 10%. Los recortes más acusados se produjeron en los siguientes países: Grecia (-98%), Italia (-81%), Portugal (-78%), Irlanda (-56%), España, (-54%), Países Bajos (-48%) y Dinamarca (-34%) (Comisión Europea, 2014). La tabla 10 refleja esa acusada reducción en el caso español.

Tabla 10. AOD desembolsada bruta en acción humanitaria y porcentaje sobre la AOD total (2007-2014, €)³⁴

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
203.242.857 (6,29%)	364.463.594 (8,63%)	510.767.218 (12,37%)	239.458.808 (5,97%)	229.483.018 (9,66%)	84.107.403 (9,28 %)	47.128.598 (3,98%)

Fuente: elaboración propia a partir de Info@OD

A su vez, la tabla 11 muestra cómo la AECID ha ido concentrando el grueso de la financiación proveniente de la AGE, mientras que la cooperación descentralizada mantiene una presencia relevante, si bien sujeta a importantes variaciones anuales.

Tabla 11. Porcentaje de la AOD humanitaria desembolsada bruta por agente financiador (2007-2014)

	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
AGE	73,79	86,74	93,26	84,71	91,63	81,39	72,16	79,04
SECIPI	25,35	45,95	73,21	27,73	25,82	12,58	0,00	0,00
AECID	36,55	40,52	12,99	56,54	65,80	68,79	72,16	78,93
MINECO	6,45	0,20	1,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MDEF	5,43	0,06	5,91	0,44	0,01	0,02	0,00	0,12
CC.AA.	21,69	10,64	5,54	11,91	6,20	16,76	23,46	16,90
EE.LL.	4,50	2,60	1,19	3,29	2,14	1,81	4,32	4,00
Universidades	0,03	0,02	0,01	0,08	0,02	0,04	0,06	0,06

Fuente: elaboración propia a partir de Info@OD

En cuanto a las vías de canalización, destaca el incremento relativo del peso de las ONG, que se ha producido en paralelo a la disminución de las aportaciones a organismos multilaterales.

Según Francisco Rey (Intermón Oxfam, 2014), la excesiva visión emergencista de lo humanitario, que no tiene en cuenta las crisis crónicas, las emergencias complejas, los conflictos olvidados, el espacio humanitario, la reducción del riesgo de desastres, la búsqueda de la resiliencia, etc. sería uno de los factores que habrían provocado que la ayuda humanitaria española haya sido la modalidad de cooperación que más recortes ha sufrido. Estos recortes habrían tenido como consecuencia una pérdida de peso y credibilidad de España en la esfera internacional, con perjuicios de distinta naturaleza: política, diplomática, estratégica o de seguridad y, sobre todo, de coste humano entre las personas sujetas a mayor vulnerabilidad.

³⁴ Dentro de la acción humanitaria se están incluyendo la ayuda de emergencia y la ayuda alimentaria para el desarrollo.

Tabla 12. Porcentaje de AOD humanitaria desembolsada bruta por agente canalizador (2007-2014)

	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
Sector público	26,22	11,83	13,83	13,07	9,98	8,58	5,30	4,06
ONG y sociedad civil	27,34	17,89	15,37	28,60	27,47	39,63	61,71	62,27
Partenariados Público-Privados y redes	0,03	0,00	0,03	0,10	0,00	0,24	0,11	0,00
Organismos multilaterales	39,96	69,37	70,55	57,32	62,27	51,53	32,50	33,45
Naciones Unidas	37,79	57,80	37,19	51,81	58,68	48,55	31,40	30,62
Unión Europea	0,00	0,82	2,45	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Grupo Banco Mundial	2,16	9,74	29,47	4,11	3,60	2,97	0,00	1,78
Bancos Regionales de Desarrollo	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros organismos multilaterales	0,00	0,98	1,44	1,40	0,00	0,00	1,10	1,04
Otras entidades	6,46	0,91	0,22	0,91	0,27	0,03	0,37	0,23

Fuente: elaboración propia a partir de Info@OD

- Recursos humanos en sede y terreno: este aspecto responde en líneas generales a las carencias ya comentadas para el conjunto de la AECID: i) El organigrama de la OAH no responde ni a los objetivos estratégicos marcados ni a la situación real de la oficina; ii) resulta muy difícil cubrir las vacantes en sede, entre otros factores porque las condiciones laborales resultan poco competitivas; iii) apenas se produce movilidad entre sede y terreno y el sistema se descapitaliza periódicamente dado el carácter temporal de los responsables de proyectos.
- Cargas administrativas: los convenios de emergencia a ONG españolas son un instrumento de inmenso valor por su flexibilidad y previsibilidad. Sin embargo, la lógica de planificación y justificación de anualidades tiene sentido para proyectos de desarrollo, pero no para emergencias. Se requeriría una planificación menos gravosa administrativamente, con justificaciones en base a las activaciones concretas del fondo de emergencias.
- Coordinación con otras unidades: aunque se aprecian algunos avances, sigue siendo necesario reforzar la coordinación entre la OAH y otras unidades de la Cooperación Española, en especial con el Departamento de Cooperación Sectorial y el Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID (contribuciones a organismos humanitarios) y con la Subdirección General de Políticas de Desarrollo de la SGCID (planificación estratégica, MAP y enfoque de resiliencia).
- Análisis y comunicación: sería conveniente desarrollar un enfoque sistemático de seguimiento, evaluación y comunicación que visibilice las diferentes actuaciones de la acción humanitaria y facilite la rendición de cuentas sobre sus resultados. Además, convendría evaluar y actualizar la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española.

PARA PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS

- **Comisión Europea (2014). Evaluation of the implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid.** http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2014/european_consensus_main_en.pdf
- **De la Iglesia-Caruncho, M. (coord.) (2007). Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década.** Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- **IECAH (2014) La acción humanitaria en 2013-2014: Una respuesta tardía. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria.** http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2712:informe-iecah-msf-la-accion-humanitaria-en-2013-2014una-respuesta-tardiaq&catid=19:informes&Itemid=75
- **Intermón Oxfam (2014). 20 Años de la realidad de la ayuda. La cooperación toma la palabra.** Madrid. http://realidadayuda.org/anniversary/la_cooperacion_toma_la_palabra.pdf
- **Ministerio de Asuntos Exteriores. (2003). Examen de Pares de la Cooperación Española 1999-2001: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20Cooperacion%20Espa%C3%BIola%201999-2000%20Recomendaciones%20e%20Informe%20del%20CAD.pdf>
- **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2008b). Examen de Pares de la Cooperación Española 2007: Recomendaciones e Informe de la Secretaría del CAD.** <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Cooperacion/Evaluacion/PeerReviewCAD/Examen%20%20pares%20CAD%202007%20Espa%FIol.pdf>
- **(2013b). Examen de pares del CAD, 2011.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/examen_pares_cad_2011.pdf
- **(2015b). Examen intermedio del IV Plan Director.** http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/5_evaluacion_ivpd_completo_web.pdf
- **Rey, F. (2012) Algunos retos de la acción humanitaria en tiempos de crisis. Revista Tiempo de Paz n.º. 105.** http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2123:algunos-retos-de-la-accion-humanitaria-en-tiempos-de-crisis-&catid=15:articulos&Itemid=9
- **Sanchez-Montero, M. (2012) Los retos de la acción humanitaria española. Una hoja de ruta para su vertebración, Documento IECAH n.º 11.** http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1812:los-retos-de-la-accion-humanitaria-espanola-una-hoja-de-ruta-para-su-vertebracion-&catid=20:documentos&Itemid=76

4. ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL FUTURO

Seguir avanzando

4.1. PROPUESTAS

Sobre la base del diagnóstico anterior, se plantean en este apartado algunas propuestas de cambio que, en líneas generales, han sido ya formuladas en diferentes documentos. En varios casos se trata de ámbitos de reforma que llevan ya varios años en marcha y que habría que consolidar. Si hubiera que resumir las propuestas en un solo párrafo, la síntesis podría ser la siguiente:

Es necesario adaptar la visión estratégica y la arquitectura institucional a las necesidades de la nueva agenda del desarrollo sostenible; asegurar un volumen de AOD acorde con el tamaño de la economía española y con el compromiso internacional de nuestro país; adecuar los medios materiales, los procedimientos y los recursos humanos; incrementar la coherencia de políticas; reducir la fragmentación de la ayuda y mejorar la coordinación y la división del trabajo entre los diferentes actores en función de sus ventajas comparativas; reforzar la planificación estratégica en base al principio de diferenciación y consolidar la gestión orientada a resultados; seguir avanzando en la rendición de cuentas y en la gestión del conocimiento, incluyendo la evaluación; y potenciar una política de comunicación activa.

Como se ha señalado en la introducción, las propuestas se refieren a dos ámbitos: el de naturaleza más global y estratégica y el más ligado a la gestión (especialmente en el caso de la AECID y la SGCID). Si bien ambos guardan una estrecha relación, varias de las propuestas más operativas podrían llevarse a cabo aun cuando no se produzcan otros cambios de mayor calado.

4.1.1. AMPLIO ACUERDO SOBRE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

La consolidación de la cooperación para el desarrollo como una política pública asentada y la transición hacia un enfoque orientado al desarrollo humano y sostenible más allá de la ayuda requieren una serie de transformaciones en profundidad, tanto de estructuras y procedimientos como de cultura organizativa, que necesitan un liderazgo sostenido y un compromiso político a medio plazo.

Por ello, es fundamental alcanzar un acuerdo suficiente entre las fuerzas políticas, con la participación de los agentes sociales, para conformar una hoja de ruta compartida en sus aspectos básicos que pueda guiar las actuaciones durante la vigencia de varios Planes Directores, conso-

lidando los logros alcanzados y evitando cambios bruscos. Además, dicha visión debería comunicarse adecuadamente a la ciudadanía.

En el periodo que hemos analizado se han producido algunos acuerdos relevantes, como el Pacto de Estado contra la Pobreza (2007) y el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para el Estudio de las Perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Española (2011) y, más recientemente, la ponencia de estudio sobre el desarrollo de nuevas fórmulas de gestión de la cooperación elaborada en el Senado (2015). No obstante, el balance de su cumplimiento es desigual.

Sin perder de vista que la finalidad última de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, la disminución de la pobreza y el pleno ejercicio de los derechos, una de las lecciones que podrían extraerse es que el acuerdo debería centrarse en los aspectos estructurales desde un planteamiento ambicioso pero ante todo realista. Para ello sería conveniente fijar algunas metas claras, pero sin focalizarse en un conjunto de indicadores excesivamente amplio que no tengan en cuenta los procesos que se requieren para alcanzarlos. De este modo, los diferentes Gobiernos contarían con un marco para la acción consensuado en el que poder desplegar y concretar sus diferentes opciones políticas. Dicho marco podría plasmarse normativamente en una reforma de la Ley de Cooperación para adecuarla a los cambios que se han producido desde su aprobación.

4.1.2. COORDINACIÓN GLOBAL Y PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES

- COORDINACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Varias de las medidas que se plantean en relación con la coherencia de políticas para el desarrollo tendrían también un efecto positivo desde el punto de vista de la coordinación.

Convendría que la Comisión Interministerial fuera más operativa. Para ello, se podría establecer una programación anual y se podría fomentar una mayor participación de sus miembros en grupos de trabajo que integren a diferentes actores, tal y como se prevé en la normativa reguladora de los órganos consultivos y como se hace ya en el seno del Consejo de Cooperación.

Sería importante trabajar de manera más estrecha junto al MINECO para elaborar una visión común y una priorización compartida de organismos multilaterales que incluya tanto a los financieros como a los no financieros. También se ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación y el intercambio de información sobre las operaciones de deuda.

En lo que respecta a la relación entre la SGCID, la AECID y la FIIAPP, convendría delimitar con mayor claridad los ámbitos de actuación de cada institución y establecer un esquema de trabajo coordinado, incluyendo la relación de las “antenas” con la Representación Permanente en Bruselas. Dicho esquema podría partir de las siguientes premisas:

- La AECID y la SGCID deberían ajustar sus capacidades para no recurrir a la FIIAPP para solventar ciertas carencias estructurales.
- La cooperación delegada debería recaer fundamentalmente en la AECID.

- Los programas de asistencia técnica deberían ser gestionados fundamentalmente por la FI-IAPP.
- La utilización de instrumentos financieros como el blending recaería exclusivamente en la AECID.

- COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Se proponen las siguientes medidas para mejorar la articulación entre la AGE y la cooperación descentralizada y para fomentar un mayor valor añadido y eficacia en beneficio del conjunto de la Cooperación Española y de sus socios:

- Seguir avanzando en hacer más operativo el funcionamiento de la Comisión Interterritorial y promover consensos políticos generales respecto al papel de la cooperación descentralizada en la agenda de desarrollo y a su traducción práctica en el sistema español de cooperación internacional. La división del trabajo en función de las diferentes ventajas comparativas podría darse tanto en la relación entre la AGE y las Administraciones descentralizadas como al interior de estas últimas, dado que su peso relativo en la AOD y sus capacidades de gestión son muy variados.
- Promover una mayor racionalización de los procesos de planificación, que deberían estar guiados por el criterio de complementariedad y por una adecuada asignación de tareas. Ello implica, por un lado, una participación de mayor calidad de la cooperación descentralizada en la elaboración y seguimiento de los Planes Directores, de las estrategias temáticas y de los MAP, de manera que éstos recojan sus especificidades y respondan a sus prioridades. Pero exige, al mismo tiempo, un mayor compromiso de la cooperación descentralizada a la hora de armonizar sus instrumentos de planificación con los de la AGE, de coordinar sus actuaciones más allá del intercambio de información, y de participar en el seguimiento y la evaluación de la puesta en práctica de las diferentes estrategias.
- Avanzar en la armonización de los procedimientos administrativos para la concesión de subvenciones y seguir impulsando y fortaleciendo los convenios de colaboración entre la AGE y los actores descentralizados.
- Todo lo anterior se podría traducir en un mejor aprovechamiento de los recursos y potencialidades de la cooperación descentralizada, que podría reducir la carga administrativa que implica la gestión de subvenciones a proyectos y fortalecer otros ámbitos, como la asistencia técnica especializada en materias de su competencia, el establecimiento de alianzas para el fortalecimiento de las Administraciones regionales y locales de los países socios, o la comunicación, la sensibilización y la educación para el desarrollo aprovechando su mayor proximidad a los ciudadanos.

- RELACIÓN CON LAS ONGD

- Asegurar que la nueva estrategia se traduce en una relación entre las diferentes Administraciones y las ONGD que aporte un mayor valor añadido y que no solo contemple la financiación de proyectos. Para ello será fundamental asegurar la implicación de la cooperación descentralizada, dado su importante peso relativo la canalización de recursos a las ONGD.
- Revisar la normativa y los procedimientos de la AECID para reducir la carga administrativa de las ONGD españolas. Se podrían establecer convocatorias específicas para financiar directa-

mente a organizaciones de la sociedad civil de los países socios. Al mismo tiempo, convendría impulsar una mayor armonización en las convocatorias con la cooperación descentralizada.

- Articular mejor las convocatorias de subvenciones a ONGD con los MAP.

- RELACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

- Seguir promoviendo un trabajo de análisis y clarificación conceptual, reconociendo la pluralidad de actores que participan en el ámbito empresarial.
- Continuar impulsando el papel de la unidad de empresa y desarrollo de la AECID para impulsar desde sede alianzas con actores estratégicos que faciliten el trabajo en terreno.
- Fomentar el papel del sector privado de los países socios como agente de desarrollo, incluyendo su participación en las alianzas público-privadas.
- Llevar a cabo ejercicios de sistematización y seguir generando materiales que faciliten pautas sobre cómo implementar las alianzas público-privadas para que obedezcan a objetivos de desarrollo.

4.1.3. VISIÓN ESTRATÉGICA

- Actualizar los documentos estratégicos de la Cooperación Española en función de los compromisos, objetivos y metas de la nueva agenda internacional del desarrollo, de la trayectoria y experiencia de la Cooperación Española y de las evidencias disponibles (estudios, evaluaciones, informes, etc.).
- Promover una utilización más estratégica de las diferentes vías de canalización en función su potencial ventaja comparativa para el logro de los resultados que se pretenda alcanzar.
- Simplificar los instrumentos de planificación estratégica de la Cooperación Española y ajustarlos más a su contexto real, de manera que no se centren tanto en planteamientos teóricos, sino que establezcan resultados a alcanzar y lógicas de intervención explícitas que permitan focalizar la acción en los ámbitos priorizados tras un diagnóstico riguroso.
- Reforzar el papel de los MAP como instrumento de coordinación y coherencia del conjunto de actores de la Cooperación Española en los países prioritarios.
- Ajustar los objetivos a las capacidades y recursos disponibles, estableciendo indicadores y sistemas de seguimiento con responsabilidades claramente atribuidas, acompañados por análisis de riesgos y estimaciones presupuestarias a medio plazo.
- Si la intención es que los documentos de planificación sirvan de marco estratégico para el conjunto de los actores, se debería asegurar una participación efectiva de todos ellos, que se traduzca en una división del trabajo en función de sus ventajas comparativas y en la asunción de responsabilidades concretas.
- Articular mejor la relación entre SGCID y AECID, para lo cual se sugiere en el apartado correspondiente una reforma institucional.
- Dado el complejo perfil de la Cooperación Española, que trabaja tanto en países de renta media como en países menos avanzados y que cuenta con una multiplicidad de actores, vías de canalización e instrumentos, convendría profundizar en el desarrollo de estrategias diferenciadas.

4.1.4. COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Un estudio comparado del ICEI (Alonso, Aguirre, y Millán, 2010) identificó siete factores que influyen en los niveles efectivos de coherencia alcanzados por otros donantes del CAD. Estos factores podrían utilizarse como guía a la hora de plantear medidas de mejora, por lo que se sintetizan incorporando algunas propuestas adicionales:

- Existencia de una voluntad política precisa que haga de la coherencia de políticas para el desarrollo un objetivo deliberado del Gobierno. Ello debería incluir una clarificación del concepto en el seno de las diferentes Administraciones implicadas y la creación de una unidad responsable de velar por la coherencia de políticas para el desarrollo con un rango suficiente como para poder influir, en primer lugar, en los diferentes Ministerios y, progresivamente, en las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos de su competencia. Todo ello sin descuidar el papel dinamizador de los puntos focales, ya que la coherencia de políticas para el desarrollo ha de ser una responsabilidad compartida y a la vez específica para cada uno de los agentes implicados.
- Definición de una política de desarrollo sólida y con peso en la agenda pública, lo cual implica un importante esfuerzo de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo. También implicaría replantearse cuál es la mejor ubicación institucional para esta política.
- Posesión de capacidades analíticas suficientes para identificar en qué grado otras políticas afectan a los objetivos de desarrollo. Lo cual requiere que la Administración cuente con personal suficiente, que reciba una capacitación adecuada y que mantenga una relación continua con centros de estudios especializados.
- Existencia de mecanismos formales mediante los cuales los problemas relacionados con la coherencia se identifiquen y se debatan entre los diversos departamentos afectados, incluyendo criterios para resolver los potenciales conflictos de intereses.
- Presencia de mecanismos informales de diálogo entre responsables de distintos departamentos y, en su caso, de la sociedad civil.
- Existencia de una sociedad civil (ONGD, centros de estudios, colegios profesionales y sociedades científicas, etc.) con capacidad de análisis e incidencia en los procesos de decisión política.
- Ejercicios sistemáticos de evaluación para detectar ámbitos de mejora y buenas prácticas.

4.1.5. VOLUMEN DE AYUDA, VÍAS DE CANALIZACIÓN Y ASIGNACIONES

- VOLUMEN DE AODY SU PESO RELATIVO RESPECTO A LA RNB

- Asegurar un crecimiento sostenido de la AOD, estableciendo una hoja de ruta a medio plazo que permita ir acompasando los incrementos con las capacidades del sistema y que ofrezca un marco de estabilidad suficiente para la adopción y la materialización de las decisiones estratégicas.
- Para ello, es fundamental asegurar un acuerdo de mínimos entre las distintas fuerzas políticas, pero también al interior del Gobierno, especialmente en lo que respecta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

- CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA Y ESPECIALIZACIÓN TEMÁTICA

- Asegurar una mayor adecuación entre los marcos estratégicos y las capacidades y recursos disponibles, las potenciales ventajas comparativas, y los países y organismos internacionales con los que trabaja la Cooperación Española. Ello exige seguir avanzando en la concentración y en la implantación de los enfoques diferenciados, así como minimizar las aportaciones fragmentadas que responden a circunstancias coyunturales.
- Con el fin de asegurar un mayor impacto y reducir los costes de gestión, si la AOD no pudiera crecer a un ritmo razonable, parecería conveniente focalizar aún más el número de países y organismos prioritarios receptores de ayuda, en diálogo con los países socios y con otros donantes. Ello no implica renunciar a mantener otro tipo de relaciones de cooperación que no requieran grandes inversiones económicas con socios que la Cooperación Española considere estratégicos, en la línea ya iniciada con los Acuerdos de Nueva Generación.
- Sin perder de vista la necesidad de un enfoque intersectorial, se requiere una mayor especialización temática, combinando la demanda de los países con la oferta en aquellos ámbitos en los que la Cooperación Española pueda aportar un mayor valor añadido.
- Convendría también revisar los procesos de asignación presupuestaria por países, modalidades, vías de canalización e instrumentos, de manera que no sólo se gane en previsibilidad, sino también en coherencia interna respecto a la visión estratégica global.

- COOPERACIÓN MULTILATERAL

Junto a las recomendaciones incluidas en la evaluación de la estrategia multilateral, se plantean las siguientes propuestas:

- Revisar y fortalecer la orientación estratégica de la cooperación multilateral, de manera que se cuente con una posición como Estado, sólidamente construida y claramente comunicada a los diferentes actores españoles y a los socios internacionales de la cooperación multilateral. Es necesario tener una visión general de la acción multilateral debatida y consensuada por los diferentes departamentos de la AGE implicados en la acción multilateral, de manera que se fortalezca la posición española defendida en los foros internacionales.
- En base a lo anterior, partir del documento de priorización elaborado y combinar criterios políticos, estratégicos y técnicos para revisar de manera periódica la acción de los OMUDES priorizados, aprovechando más la participación de España en MOPAN e involucrando a todas las unidades implicadas, en aras de contar con pautas claras para la selección, concentración y tipos de contribuciones a los organismos. Ello contribuiría también a reducir el distanciamiento entre la conceptualización inicial de los primeros MAE y su implementación posterior.
- Mejorar la complementariedad y sinergias entre la cooperación multilateral y bilateral, incorporando el conocimiento sectorial y aprovechando las ventajas comparativas y la experiencia de la Cooperación Española.
- Asegurar una dotación suficiente de los equipos de AECID (sede y OTC), SGCID y Misión ONU/REPER y fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las diferentes unidades encargadas del seguimiento estratégico, técnico y administrativo de la cooperación multilateral, incluyendo los fondos canalizados a través de la Unión Europea.
- Establecer mecanismos de coordinación en sede y desarrollar un marco de funciones y competencias para todos los actores clave del sistema en sede y terreno que delimite su marco de actuación y aclare su papel en la cooperación multilateral.

- Implantar sistemas de información que faciliten la gestión y el seguimiento unificado de las diferentes contribuciones, de manera que se reduzca la carga administrativa y se asegure un acceso fácil y continuo a toda la información relevante para el adecuado desempeño de las funciones de las distintas unidades.
- Agilizar la aprobación y el desarrollo de una normativa actualizada para las contribuciones obligatorias y voluntarias a organismos internacionales.
- Seguir promoviendo iniciativas conjuntas con otros donantes para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los OМУDES y promover un mayor aprovechamiento de esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación como MOPAN, lo cual requiere ajustar los equipos para asegurar una mayor implicación.
- Articular entre la Unidad de Funcionarios Internacionales del MAEC, el Departamento de Cooperación Multilateral de AECID y otras unidades competentes una estrategia para incrementar y mejorar la presencia de nacionales españoles en el sistema de Naciones Unidas seleccionados por criterios de mérito, capacidades y adecuación al puesto vacante.
- Impulsar una política de comunicación más activa hacia la sociedad española acerca de la cooperación multilateral para el desarrollo, en colaboración con los organismos socios de la Cooperación Española.

- COOPERACIÓN FINANCIERA Y FONPRODE

Para mejorar el desempeño del FONPRODE, se sugieren las siguientes medidas:

- Tomando como punto de partida el recientemente elaborado marco de actuación de la cooperación financiera reembolsable de la Cooperación Española, acotar las prioridades estratégicas del FONPRODE y desarrollar pautas concretas de actuación para las diferentes temáticas y contextos geográficos.
- Incluir en el presupuesto del FONPRODE la posibilidad de realizar operaciones de carácter no reembolsable y modular la posibilidad de impacto en déficit.
- Simplificar y las tareas de gestión del FONPRODE, estableciendo una delimitación clara de las responsabilidades y competencias para no fragmentar y ralentizar su ejecución.
- Dotar al FONPRODE de un mayor número de técnicos especialistas en sede y terreno y desarrollar esquemas de formación flexibles y adaptados, lo que permitiría reforzar las capacidades de gestión y reducir en el medio plazo el número de servicios externalizados en la actualidad.
- Establecer una estrategia de comunicación activa dirigida tanto al personal de la Cooperación Española como a un público más amplio, explicando la actividad y resultados del FONPRODE y los distintos instrumentos a través de los que opera.

- FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO (FCAS)

- Reforzar las capacidades del Fondo y adecuar su marco procedimental de actuación.

- AYUDA PROGRAMÁTICA

- Reforzar las capacidades necesarias y avanzar hacia una mayor institucionalización de este enfoque.

4.1.6. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GESTIÓN

- RECURSOS HUMANOS

Para superar las limitaciones que impone el actual modelo de personal cabrían tres opciones principales: transitar hacia un modelo de personal funcionario en el exterior, incluir al grueso de la Agencia en el régimen laboral o generar pasarelas efectivas que permitan una mayor movilidad en un modelo mixto. En todo caso, se sugieren las siguientes medidas:

- Adecuar la estructura global de personal a las necesidades estratégicas de la AECID y la SGCID.
- Asegurar la movilidad entre sede y terreno y la carrera profesional.
- Revisar los perfiles de los puestos para promover una mayor especialización y ajuste a las necesidades, con la posibilidad de crear puestos de estructura en el exterior para cuyo desempeño se deban acreditar conocimientos específicos en ciertas materias: cooperación financiera, acción humanitaria, evaluación, etc.
- Revisar los procedimientos de selección y movilidad del personal laboral de alta dirección en terreno.
- Reducir la elevada rotación actual del personal directivo y predirectivo en sede.
- Mejorar las condiciones laborales del personal en el exterior, especialmente en los países con mayor carestía de vida, y equiparar los complementos en sede a los de otros Ministerios.
- Establecer algún sistema de gestión por objetivos y evaluación del desempeño profesional.
- Reforzar la formación continua, incluyendo cursos de inducción periódicos para asegurar que todo el personal que se incorpora a la organización o a un puesto nuevo sea capaz de integrarse rápidamente en sus nuevas funciones.

- PROCEDIMIENTOS

- Dotar a la AECID de los medios informáticos necesarios para asegurar el seguimiento de las intervenciones y una mejor gestión de la información. Seguir generando de manera centralizada manuales de procedimientos y modelos que faciliten la gestión, que se actualicen periódicamente y se acompañen de acciones formativas. Además de evitar la disparidad de criterios entre unidades, tanto en sede como en terreno, se contribuiría con ello a facilitar la gestión y justificación de los recursos por las contrapartes de la Cooperación Española.
- Establecer un sistema unificado de gestión documental de la AECID que facilite el acceso compartido a información bajo estándares documentales homologados. Este sistema debería garantizar el acceso de todos los actores implicados a los datos esenciales sobre la Cooperación Española, incluyendo a las Embajadas, las Misiones ante los organismos y la SGCID.
- Asegurar una mayor previsibilidad de los fondos, lo cual está íntimamente ligado con las mejoras en la planificación y el seguimiento.
- Establecer de manera más clara en las resoluciones de concesión de subvenciones de política exterior las obligaciones de los beneficiarios, el régimen de modificación de la subvención en sus diferentes elementos, el contenido que deberán tener los informes de seguimiento y finales, etc. Acompañar las resoluciones de una nota explicativa de todo el proceso en un idioma que resulte comprensible para los beneficiarios de las subvenciones.

- Modificar la Ley General de Subvenciones y el Real Decreto 794/2010. En lo que respecta a las subvenciones de política exterior, convendría aclarar el alcance de la expresión “Estado”, admitir la utilización de las lenguas oficiales de los países socios en las resoluciones de concesión, de manera que los beneficiarios de las mismas puedan tener un conocimiento claro de las obligaciones que están contrayendo; facilitar la reinversión de recursos sobrantes; flexibilizar la exigencia de intereses de demora, permitiendo su exención en determinados casos; definir de manera más precisa qué puede entenderse por “ejecutar y acreditar según su propia normativa”; flexibilizar los supuestos de modificación de las subvenciones, en especial en relación a los plazos de ejecución; establecer un régimen de flexibilidad discrecional de cara a la justificación basado en principios como la equidad y la buena fe, sobre todo cuando por causas atribuibles a la Administración se pida la justificación con mucho tiempo de retraso, se constate la dificultad objetiva de subsanar debido al tiempo transcurrido o a las condiciones de ejecución de los proyectos, se acredite la autorización tácita de modificaciones por parte de la Administración, etc.
- Ampliar la utilización de los desembolsos por tramos a medida que avanza la ejecución, de manera similar a como hace la Comisión Europea.
- Una solución para reducir la carga administrativa de las OGND en las subvenciones en concurrencia competitiva podría ser la generalización de la justificación mediante una auditoría, que podría pagarse con cargo a la propia subvención, precisando en la correspondiente orden de bases el contenido que debería tener esa auditoría, de manera que se facilitasen tanto su desarrollo como la actividad de comprobación de la Administración. Este sistema podría acompañarse de un control más exhaustivo por muestreo, incluyendo visitas a los proyectos. Al mismo tiempo, debería ponerse un mayor énfasis en la justificación técnica de los resultados obtenidos.
- Promover una reflexión estratégica que facilite una mayor complementariedad y valor agregado de los diferentes mecanismos de financiación, incluyendo la posibilidad de utilizar la convocatoria de “acciones” para adaptar la financiación en concurrencia competitiva a diferentes tipos de entidades relevantes en el desarrollo: sociedad civil de los países socios, sector privado empresarial, etc.
- Clarificar la regulación de los libramientos de pagos a justificar en el exterior.
- Consolidar los procedimientos de coordinación que se vienen impulsando para que las diferentes unidades de gestión económica ubicadas en las Direcciones de la AECID trabajen conforme a las pautas y directrices establecidas por el Departamento de Gestión Económica.
- Seguir reforzando la formación en materia legal y administrativa del personal directivo y del personal con funciones de administración y contabilidad en el exterior, como paso previo a una mayor delegación de responsabilidades.
- Establecer en los servicios centrales una unidad especializada en el asesoramiento sobre los procedimientos al conjunto de la organización, especialmente en temas que requieren una tramitación específica, como la cooperación delegada o las relaciones con los organismos internacionales.

- ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

A la luz del carácter universal de la nueva agenda de desarrollo sostenible, y en el marco del principio de unidad de acción en el exterior, convendría revisar la ubicación en el organigrama ministerial de las unidades responsables de la cooperación internacional para el desarrollo y

reflexionar acerca de los diferentes roles posibles que las mismas pueden desempeñar para promover el desarrollo: financiadoras, gestoras, ejecutoras, facilitadoras, etc. En todo caso, se sugiere:

- Revisar el modelo de relación orgánica y funcional entre la SGCID y la AECID, asegurando una única dirección estratégica y ejecutiva, delimitando de manera más clara las competencias y responsabilidades de las diferentes unidades para evitar duplicidades y mejorar la coordinación, y reforzando el rango y las capacidades de las unidades responsables de la planificación, la coherencia de políticas y la evaluación.
- Modificar el régimen jurídico de la AECID por medio de una ley específica que responda a sus especiales fines y características y que le permita dotarse de un modelo de gestión económica y de personal más flexible.
- Adecuar la estructura interna de la AECID a las nuevas necesidades, promoviendo una visión y actuación más integrada entre las distintas Direcciones.
- Seguir estableciendo unidades horizontales que potencien el trabajo en red y que contribuyan a generar una mayor integralidad, coordinación interna y coherencia en la actuación del organismo, tanto en sede como en las relaciones entre sede y terreno.

4.1.7. RESULTADOS, CONOCIMIENTO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- GESTIÓN PARA RESULTADOS

- Definir de manera más clara los resultados estratégicos a los que pretende contribuir la Cooperación Española.
- Consolidar la implantación del sistema de gestión para resultados en la AECID, lo cual requiere cambios en los medios materiales, en los procedimientos y en las dinámicas de trabajo.
- Fomentar una cultura de resultados en el conjunto de la organización, asegurando que se maneja un lenguaje común, que el personal adquiere las capacidades necesarias y que mejoran el diseño, el seguimiento y la evaluabilidad de las intervenciones.
- Seguir avanzando en la aplicación efectiva de los enfoques transversales.

- EVALUACIÓN

- Continuar reforzando las capacidades de evaluación del sistema: dotación de la División de Evaluación, competencias evaluativas del personal de la AECID, colaboración con la cooperación descentralizada, papel del Parlamento y de los órganos consultivos, etc.
- Seguir incrementando la calidad de las evaluaciones, explorando nuevas metodologías y dinámicas de trabajo (p.ej. evaluaciones mixtas).
- Poner un mayor foco en los resultados, sin descuidar el aprendizaje derivado del análisis de los procesos.
- Revisar y agilizar los procesos de licitación en función de la experiencia adquirida.
- Continuar fortaleciendo una cultura de evaluación en el conjunto del sistema para asegurar que las evaluaciones alimenten la toma de decisiones, lo cual no sólo implica a la División de Evaluación, sino que requiere de un liderazgo comprometido con el aprendizaje y la rendición de cuentas, incluyendo la consolidación del sistema de respuesta de gestión.

- Revisar y actualizar la Política de Evaluación en función de la experiencia adquirida en este periodo.

- GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

- Establecer una visión clara de lo que se entiende por gestión del conocimiento y de lo que se espera con ella que vertebre el conjunto de iniciativas.
- Mejorar la gestión de la información y la sistematización de los procesos y las experiencias, como soporte básico para una mejor gestión del conocimiento.
- Generar incentivos para promover una cultura organizativa que fomente el aprendizaje continuo, el intercambio de conocimientos y la innovación.
- Seguir reforzando las redes sectoriales y mantener el impulso de las iniciativas que se han puesto en marcha en los últimos años y que todavía no están completamente consolidadas (Intercoonecta, redes temáticas, etc.)
- Reforzar la investigación, la innovación y los estudios sobre y para el desarrollo.

- COMUNICACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Seguir incrementando la transparencia, proporcionando más información sobre las intervenciones y sus resultados. Para ello, convendría poner a disposición del público toda la información no sujeta a limitaciones legales en cuanto a su difusión que se considere relevante. Como ha recomendado el informe IATI, convendría que la documentación esté almacenada en un único servidor y pueda consultarse de manera íntegra a través de una única web, de manera que resulte más accesible y permita su vinculación con la información de las intervenciones que ya se recoge actualmente en Info@OD.

- Reforzar las unidades de Comunicación y Educación para el Desarrollo.
- Elaborar una estrategia de comunicación de la Cooperación Española e implicar activamente en su ejecución a los diferentes actores públicos y privados españoles, en coordinación con otros donantes y con los países socios. La comunicación, como la evaluación, ha de pensarse desde que se conciben las intervenciones y no como una etapa final.
- Fomentar el debate público, más allá de la comunidad del desarrollo, como parte de la sensibilización y la rendición de cuentas.
- Actualizar la Estrategia de Educación para el Desarrollo en función de los resultados de su evaluación.

4.1.8. ACCIÓN HUMANITARIA

- Incrementar el presupuesto destinado a acción humanitaria, manteniendo una horquilla presupuestaria de entre el 7% y el 10% respecto al conjunto de la AOD.
- Reforzar y consolidar la estructura de la OAH en sede y terreno, facilitando la incorporación de profesionales de este ámbito y la movilidad entre sede y terreno.
- Reducir y ajustar a las necesidades la carga administrativa de los convenios de emergencia. Diversificar los instrumentos de financiación de ONG españolas con objetivos humanitarios.

- Evaluar y actualizar la Estrategia de Acción Humanitaria, manteniendo y reforzando los avances de los últimos años: programación más estratégica, diplomacia humanitaria y respuesta a emergencias más pertinente, reactiva y coordinada, tanto a nivel estatal como con la UE y NNUU.
- Consolidar el enfoque de resiliencia y la vinculación entre acción humanitaria, reconstrucción y desarrollo.
- Mejorar la comunicación sobre el trabajo humanitario más allá de las crisis y emergencias mediáticas.

ANEXO I. MODELOS ORGANIZATIVOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

La organización y gestión de la cooperación para el desarrollo adopta diferentes modelos, que responden a las tradiciones administrativas de los diferentes países y a planteamientos ideológicos o estratégicos. Por consiguiente, estos modelos han ido variando a lo largo del tiempo, aunque es importante tener en cuenta que se trata en todo caso de sistemas complejos, en los que el cambio en una de las partes tiene repercusiones sobre el conjunto.

El CAD (2009) ha identificado cuatro tipologías principales de modelos organizativos de la política de cooperación para el desarrollo:

Modelo 1: Aunque pueda existir una “marca” (NORAD, DANIDA) la cooperación para el desarrollo está integrada en las diferentes unidades y departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores, que es responsable tanto del establecimiento de la política como de su ejecución (Dinamarca, Eslovenia, Noruega y Polonia).

Modelo 2: La cooperación para el desarrollo se gestiona desde un departamento específico situado dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores –o de un Ministerio mayor que incluye las competencias de política exterior y comercio internacional- que es responsable tanto de establecer la política como de su ejecución (Australia, Canadá, Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal y Suiza).

Modelo 3: Un Ministerio –por lo general el de Asuntos Exteriores- tiene la responsabilidad de establecer la política de desarrollo y una o varias agencias separadas –incluyendo bancos de desarrollo, agencias gestoras y otras fórmulas- es responsable de la implementación (Alemania, Austria, Bélgica, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, la República Checa y Suecia).

Modelo 4: Un Ministerio o agencia específico es responsable del establecimiento de la política de desarrollo y de su ejecución (Reino Unido).

Un estudio reciente del *Overseas Development Institute* (Faure, Long y Prizzon, 2015) concluye que los países con una mayor integración de las funciones de planificación y ejecución (modelos 1 y 4) tienen un mejor desempeño tanto en términos cuantitativos (% de AOD sobre la RNB) como cualitativos (*Aid Quality Index*, *Quality of Official Development Assistance Assessment* y *Commitment to Development Index*).

Las ventajas y limitaciones de los diferentes modelos se presentan en la tabla siguiente. Más allá de los modelos, un elemento clave es la existencia de un fuerte liderazgo político al más alto nivel y la capacidad de influencia en el Consejo de Ministros.

MODELO	VENTAJAS	LIMITACIONES
Modelo 1	<p>Mayor coherencia de políticas al interior del Ministerio responsable (política exterior y en ocasiones comercio internacional).</p> <p>Mejor coordinación entre la toma de decisiones y la ejecución y acceso directo a información que puede utilizarse para el diseño de las políticas.</p>	<p>Hay múltiples prioridades para un único Ministro responsable. Los intereses de política exterior y comercial pueden tener precedencia sobre los de desarrollo.</p> <p>El personal en terreno suele ser generalista, con escasa especialización en temas de desarrollo.</p> <p>Los especialistas en desarrollo pueden recibir escaso reconocimiento y tienen perspectivas limitadas de carrera profesional frente al personal generalista del Ministerio, lo que puede dar lugar a una mayor rotación y pérdida de conocimiento.</p>
Modelo 2	<p>Al existir una unidad específica, existe un menor riesgo de que los intereses de política exterior y comercial se impongan a los de desarrollo.</p> <p>La unidad responsable cuenta con conocimiento especializado en materia de desarrollo.</p>	<p>El departamento de desarrollo se puede encontrar aislado respecto al resto del Ministerio o ser incapaz de atraer suficiente interés del Ministro por los temas del desarrollo.</p>
Modelo 3	<p>Al nivel ministerial es posible lograr una mayor influencia en otras políticas para buscar una mayor coherencia.</p> <p>Al nivel de la agencia, personal especializado puede concentrarse en la ejecución.</p>	<p>La multiplicidad de actores puede dificultar el trabajo conjunto, tanto en el Gobierno como en los países, lo que requiere un mayor esfuerzo de coordinación entre planificadores y ejecutores.</p>
Modelo 4	<p>Mandato claro y concentrado en el desarrollo internacional. Conocimiento especializado en terreno.</p> <p>Liderazgo a nivel del Consejo de Ministros para impulsar la agenda de desarrollo.</p> <p>Coordinación más fácil de la agenda de desarrollo, limitando el potencial de “guerras internas de influencias”.</p>	<p>Asegurar la coherencia de políticas para el desarrollo en el conjunto del Gobierno requiere una fuerte coordinación con otros Departamentos y autoridad para influir en una agenda de gobierno integral.</p>

ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APIA	Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas
APPD	Alianza Público-Privada para el Desarrollo
ARAUCLIMA	Programa de medioambiente y lucha contra el cambio climático
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CECIR	Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
COHAFA	Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria
COOTEC	Programa de Cooperación Técnica
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
DANIDA	Cooperación Danesa para el Desarrollo
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EE.LL.	Entidades Locales
EE.UU.	Estados Unidos
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FODM	Fondo para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad
IATI	International Aid Transparency Initiative
INTERCOONECTA	Plan de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
MAE	Marco de Asociación Estratégica
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MAP	Marco de Asociación País
MASAR	Acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el Mundo Árabe
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social

MDEF	Ministerio de Defensa
MFOM	Ministerio de Fomento
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
MINETUR	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPR	Ministerio de la Presidencia
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
NNUU	Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMUDES	Organismo Multilateral de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PIB	Producto Interior Bruto
PIFTE	Programa Interamericano de Formación Técnica Especializada
PMA	Países Menos Avanzados
REPER	Representación Permanente de España ante la Unión Europea
RNB	Renta Nacional Bruta
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SEAEX	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SSAEC	Subsecretaría de Asuntos Exteriores y de Cooperación
UE	Unión Europea
UPEC	Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>

