

Plan Director
de la Cooperación Española
2013 / 2016

37 Informe de Evaluación

Examen Intermedio
**IV Plan Director de la
Cooperación Española**
2013-2016



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



cooperación
española

Edición: Junio 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

Evaluación realizada por: Noelia Tiedeke, Inés Mazarrasa, Javier Carmona (supervisión). PROEVAL CONSULTORES, S.L.

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

NiPO on-line: 502-15-045-3

NiPO papel: 502-15-044-8

Depósito legal: M-18863-2015

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, diríjense 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

Índice

I. INTRODUCCIÓN	9
1.1. El IV Plan Director de la Cooperación Española	9
1.2. Alcance y metodología del estudio	11
1.2.1. Objetivos del estudio	11
1.2.2. Dimensiones de análisis y preguntas principales	11
1.2.3. Fases del estudio	12
1.2.4. Condicionantes y límites del estudio	12
II. UNA VISIÓN GENERAL SOBRE EL DISEÑO Y DESARROLLO DEL IV PLAN DIRECTOR	13
2.1. Valoración del diseño del documento	13
2.2. Análisis evolución de la AOD 2011-2014	15
2.3. La agenda internacional de desarrollo	16
III. ESFUERZOS DE CONCENTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA BASADOS EN EL PRINCIPIO DE DIFERENCIACIÓN	18
3.1. Los 23 países de asociación de la Cooperación Española	18
3.2. Rediseño o salida de los países de no asociación	20
3.2.1. Valoración del proceso de cierre o rediseño de los Programas País	21
3.2.2. Situación de los países no prioritarios: UCE y evolución AOD	23
3.3. Una planificación consensuada y orientada a resultados de desarrollo	25
3.4. Avances en la definición de estrategias diferenciadas a nivel país y regional	29
3.5. La cooperación multilateral en el IV Plan Director	31
3.4.1. Esfuerzos de concentración y eficacia en el ámbito multilateral	32
3.4.2 Análisis de situación de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE)	34
IV. MEJORAS EN LA CALIDAD Y EFICACIA DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	35
4.1. Focalización de instrumentos hacia criterios de la ayuda programática	35
4.2. Fomento de la cooperación financiera	39
4.2.1. Actuaciones de carácter reembolsable de FONPRODE 2013-2014	41
4.2.2. Dotación y ejecución presupuestaria	43
4.2.3. Operaciones de blending	43
4.3. Impulso de la cooperación delegada y cooperación triangular	44
4.3.1. Cooperación Delegada	44
4.3.2. Cooperación triangular	45
V. AVANCES EN LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS Y BASADA EN EL CONOCIMIENTO	46
5.1. Iniciativas para orientar el sistema de seguimiento a la gestión por resultados	46
5.1.1. El sistema de seguimiento de los resultados de gestión	46
5.1.2. El sistema de seguimiento de los resultados de desarrollo	47
5.2. Mayor vinculación de la evaluación con la mejora continua	50
5.3. Fomento del conocimiento, el aprendizaje y la investigación	53
5.4. Una apuesta por la transparencia y rendición de cuentas	54
VI. MEJORAS EN LA GESTIÓN DE LAS ACTUACIONES DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO	56

VII. MEJORAS EN LA CALIDAD Y COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN HUMANITARIA	59
VIII. ADECUACIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DEL SISTEMA	62
8.1. Articulación de instancias y actores de la Cooperación Española	62
8.1.1. AECID es Cooperación Española pero Cooperación Española no es (sólo) AECID	62
8.1.2. Articulación de actores de la AGE	63
8.1.3. Articulación con actores de la cooperación descentralizada	63
8.1.4. Articulación con otros actores de la cooperación	64
8.1.5. Articulación con órganos consultivos:	65
8.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de recursos humanos	66
8.2.1. Capacidades institucionales	66
8.2.2. Capacidades en recursos humanos y formación	68
8.3. Avances hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo	69
IX. CONCLUSIONES	71
CONCLUSIÓN FINAL	82

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Orientaciones Estratégicas del IV Plan Director	10
Tabla 2: Los 23 países de asociación de la Cooperación Española	18
Tabla 3: Países de salida o rediseño según nivel de prioridad en el III Plan Director	20
Tabla 4: Países de no asociación según su vocación de cierre o rediseño de sus programas país	21
Tabla 5: Panorama actual de las UCE en los países de no asociación con vocación de cierre	23
Tabla 6: Panorama de MAP en los 23 países de asociación de la Cooperación Española	25
Tabla 7: Cartera Reembolsable FONPRODE- Volumen e instrumentos financieros	41

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total AOD Bruta por año y modo de canalización	15
Gráfico 2: Distribución AOD Neta 2011-2014 por tipo de actor	15
Gráfico 3: Grado de coincidencia de los países de asociación con las prioridades de las CC.AA.	19
Gráfico 4: Volumen y concentración AOD bilateral sin operaciones deuda en los 23 países de asociación	20
Gráfico 5: Evolución de AOD Bilateral ALC Acuerdos de Nueva Generación (firmados o en proceso)	24
Gráfico 6: Evolución de la AOD Bilateral Países de África y Asia con vocación de rediseño	24
Gráfico 7: Grado de correlación entre la planificación y la AOD 2013 por orientación estratégica	26
Gráfico 8: evolución de las contribuciones voluntarias del MAEC a OMUDES y NNUU en particular	33
Gráfico 9. Evolución de instrumentos de ayuda programática 2011-2013	37
Gráfico 10: Distribución de ayuda programática por instrumento y nivel de renta de país	38
Gráfico 11: Distribución de la cartera del FONPRODE por sectores	42
Gráfico 12: Evolución AOD bruta desembolsada a través de OAH	60

Acrónimos

AH	Acción humanitaria
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ANG	Acuerdo de Nueva Generación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianza Público Privada para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CPD	Coherencia de políticas para el desarrollo
EpD	Educación para el desarrollo
EELL	Entidades Locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GECT	Grupo Estable de Coordinación en Terreno
GoR	Gestión orientada a resultados
GTEC	Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAE	Marco de Asociación Estratégica
MAP	Marco de Asociación País
NNUU	Naciones Unidas
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de NNUU para la coordinación de asuntos humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAS	Plan de actuación sectorial
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de renta media
PRMA	Países de renta media alta
PRMB	Países de renta media baja
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UCE	Unidad de Cooperación en el Exterior
UE	Unión Europea
VARD	Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo



Informe completo

I. Introducción

El contexto nacional en el que se elabora y ejecuta el IV Plan Director viene marcado ineludiblemente por la situación de grave crisis económica que atraviesa el país, tal y como así lo recoge el propio documento desde sus primeras páginas. Esta situación, caracterizada en el ámbito de la cooperación por una caída muy significativa de los presupuestos (los datos de AOD se detallan más adelante en el siguiente capítulo), condiciona el panorama de prioridades, ámbitos de actuación, actores de instrumentos con los que trabajar durante el periodo. Viniendo como se venía de un periodo anterior de expansión y en un panorama internacional cambiante, el desafío al que se enfrentan los decisores es por lo tanto importante: ¿cómo mantener la relevancia de la Cooperación Española con unos recursos extremadamente limitados?

Para ello, el IV Plan Director aborda el periodo 2013-2016 desde a) un enfoque **realista**, teniendo presente el proceso de transformación global de la agenda internacional de desarrollo y el delicado contexto del país; b) una voluntad por **rediseñar** la Cooperación Española, con mayor énfasis en la concentración, participación y articulación entre actores; c) una orientación hacia **resultados de desarrollo**, con el reto de acometer cambios en la planificación, el aprendizaje y las capacidades a lo interno; y d) una disposición a la **rendición de cuentas**, aumentando la transparencia y el acceso a la información.

El examen intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española que aquí se presenta revisa los avances realizados durante los dos primeros años de vigencia del mismo.

En este primer capítulo se abarca la descripción del documento, los objetivos del examen intermedio y la metodología utilizada así como los condicionantes del estudio.

1.1. El IV Plan Director de la Cooperación Española

El sistema de cooperación español se sustenta en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Inter-

nacional, que establece el régimen jurídico y los principios, objetivos y prioridades de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, y en un esquema institucional compuesto por una pluralidad de actores públicos y privados así como varios órganos consultivos.

A nivel de la Administración General del Estado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) es la institución responsable de la dirección y coordinación de la política de cooperación. Dentro del MAEC, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y dependiendo de ésta, la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) se encarga de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de la acción cultural exterior. Más específicamente, la SGCID lidera la elaboración del Plan Director de la Cooperación Española (cuatrienal), y la planificación anual para su aplicación, así como la elaboración y seguimiento de las políticas sectoriales y transversales de desarrollo y de las estrategias bilaterales y multilaterales, de acuerdo con los principios internacionales de eficacia de la ayuda. Además, la SGCID asume funciones de coordinación con los actores de la AGE y de la Cooperación Española en general, así como la relación con los órganos consultivos.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), adscrita al MAEC a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, es el principal órgano ejecutivo de la Cooperación Española, tal y como se recoge en la Ley 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional y en el Estatuto de la AECID, aprobado mediante el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre

El artículo 8 de la Ley 23/1998, determina que la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado se establecerá a través de Planes Directores¹. El artículo

¹ De manera más precisa, el art. 8.2. señala: "El Plan Director, elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado, se formulará cuatrienalmente y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación"

20.2 de la misma ley estipula que la cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales debe respetar los principios objetivos y prioridades señalados en el Plan Director. Desde la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional, se han diseñado cuatro Planes Directores, estando actualmente vigente el IV Plan Director, que abarca el cuatrienio 2013-2016.

Con una estructura mucho más ligera que los Planes Directores anteriores (como indicador ilustrativo nótese que el III PD abarca 259 páginas, mientras el actual ocupa menos de la mitad: 122 páginas), el IV Plan Director se estructura en torno a 6 capítulos, destacando las siguientes características:

- **El capítulo 1** sienta las bases de la Cooperación Española, que se sustentan en la permanencia del compromiso con el desarrollo humano, la lucha contra la pobreza y los principios anteriores. Sin embargo hay un ligero cambio en los enfoques respecto al PD anterior. Concretamente, se añaden 2 nuevos enfoques que anteriormente no aparecían: enfoque de gestión orientada a resultados y enfoque inclusivo². Por otro lado, el enfoque participativo y empoderamiento, que aparecía en el Plan Director anterior, no se refleja como tal en el actual Plan Director. También se sustenta en los aprendizajes de ejercicios evaluativos previos (examen de pares 2011, evaluación intermedia III PD, evaluación de la Declaración de París...). Hay un compromiso por contribuir a una acción exterior más integral.

Tabla 1: Orientaciones Estratégicas del IV Plan Director

ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS
1. Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos
5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género
6. Mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales y Regionales
7. Responder a las crisis humanitarias con calidad
8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo

Fuente: IV Plan Director

- **El capítulo 2** se centra en lo que se va hacer, estructurando la acción de la Cooperación Española en torno a 8 orientaciones estratégicas intersectoriales y genéricas (ver tabla 1) y 27 líneas de acción, dando así un giro respecto a los enfoques anteriores, que organizaban los contenidos en torno a 5 prioridades horizontales, 12 sectoriales (con sus múltiples sub-sectores) y 3 grupos poblacionales.

- **El capítulo 3** describe “el perfil renovado de la Cooperación Española”. Se afianza el compromiso por trabajar con una orientación a resultados de desarrollo, rendir cuentas y ser más transparentes. Se concentra la acción en 23 países³, lo que implica el rediseño o cese de la cooperación con otros 27 países de diferente nivel de prioridad dentro del III Plan Director, siendo la mayoría de los actuales países de asociación latinoamericanos (12) y de renta media (15). Se hace énfasis en la necesidad de diseñar programas diferenciados en función del contexto de cada país socio, de continuar con la concentración en el ámbito multilateral y de afianzar las relaciones estratégicas con ONGD y el sector privado. También se perfila la necesidad de mejorar los procesos de gestión del conocimiento y de aprendizaje del conjunto de los actores, estableciendo relaciones más sólidas de cooperación.

- **El capítulo 4** reafirma el compromiso de actuar de acuerdo a los principios de la eficacia y la calidad, apostando por implantar un sistema de gestión orientado a resultados, mejorar la coherencia de políticas, avanzar hacia una cooperación más enmarcada en la ayuda programática, fomentar nuevas modalidades de cooperación (delegada, triangular...) y mejorar la acción humanitaria.

- **El capítulo 5** otorga mayor relevancia a la adecuación de las capacidades institucionales a los objetivos planteados, la formación y la búsqueda de una mayor articulación entre actores y una ciudadanía mejor informada. A nivel presupuestario establece un marco estimativo de 2.300 millones de Euros de AOD neta anual para el conjunto de actores de la Cooperación Española.

2 Los restantes 6 enfoques del IV Plan Director son: Enfoque de desarrollo humano y de las capacidades: El ser humano en el centro. Enfoque basado en derechos humanos: el desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos. Enfoque de género en desarrollo: Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Enfoque de Desarrollo Sostenible: los derechos presentes y futuros. Enfoque de proceso: El desarrollo como proceso de aprendizaje. Eficacia en el desarrollo: más allá de la eficacia de la ayuda

3 12 en América Latina y el Caribe: Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana; 4 en el Norte de África y Oriente Próximo: Mauritania, Marruecos, Población Saharaui y Territorios Palestinos; 3 en África Subsahariana Occidental: Mali, Níger y Senegal; 3 en África Central, Oriental y Austral: Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique y 1 en Asia: Filipinas

- **El capítulo 6** establece los mecanismos de seguimiento y evaluación del IV Plan Director, que prevén la realización del presente ejercicio, además de una evaluación final. Como instrumento de seguimiento, se define un marco de 10 resultados de gestión que establece indicadores, productos intermedios y medidas de refuerzo de capacidades. El marco de resultados se apoya en la aproximación gráfica de la lógica de intervención del IV Plan Director, que se puede consultar en el anexo 1.

1.2. Alcance y metodología del estudio

1.2.1. Objetivos del estudio

El capítulo 6 del IV Plan Director, que determina el sistema de seguimiento y evaluación del mismo, establece que el mismo se someterá a un examen intermedio en 2014. Textualmente manifiesta que *este examen tomará como base los datos generados a través del sistema de seguimiento y los ampliará en aquellos ámbitos en los que existan necesidades informativas adicionales, con el fin de asegurar una revisión en profundidad del progreso en el cumplimiento de los compromisos y valorar la adecuación de las previsiones del Plan Director a los nuevos contextos. Este ejercicio de análisis garantizará la participación de los diferentes actores de la Cooperación Española bajo el liderazgo de la SGCID, que será la encargada de publicar y difundir el informe resultante y de asumir la coordinación de los cambios que resulte preciso incorporar al marco de resultados.*

De acuerdo con lo establecido en el IV Plan Director los objetivos del examen intermedio son los siguientes:

Revisar el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el IV Plan Director, realizando un balance de lo conseguido y de los cambios conforme a lo previsto.

Identificar los retos pendientes para el buen desempeño del IV Plan Director.

El propósito es que el presente informe sirva para:

- arrojar **información sistemática e ilustrativa** que sirva como orientación del camino a seguir;

- **retroalimentar** de cara a la mejora en los procesos de implementación del IV Plan Director;
- facilitar la **preparación del examen de pares** del CAD previsto en 2015;
- **rendir cuentas** sobre la gestión y los resultados en los diferentes niveles de responsabilidad.

1.2.2. Dimensiones de análisis y preguntas principales

Según la definición que recoge el manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *los exámenes, tales como la valoración rápida o el examen paritario, son distintos de la evaluación y están más estrechamente asociados con el seguimiento. (...) a menudo, son valoraciones ligeras del desempeño de una iniciativa y no aplican el debido proceso de la evaluación o su rigor en metodología. Los exámenes tienden a enfatizar temas operacionales.*

En conformidad con esta definición y con los objetivos expuestos en el punto anterior, las dimensiones del estudio se centran en el marco de los **10 resultados de gestión** (RG) del IV Plan Director. Se han formulado 19 preguntas de evaluación, procurando abarcar todos los compromisos adquiridos en el IV Plan Director y su marco de resultados de gestión. En el anexo 2 se detalla la matriz de evaluación completa, incluyendo la batería íntegra de indicadores. El proceso de análisis se compone de:

El análisis del grado de avance respecto a los indicadores formulados en las líneas de actuación de la herramienta de seguimiento del IV Plan Director.

- El análisis del grado de desarrollo y/o eficacia en el funcionamiento de los productos intermedios⁴ previstos en la herramienta de seguimiento del IV Plan Director.
- La valoración de la funcionalidad y/o grado de avance de los indicadores de Refuerzo de Capacidades⁵ formulados en la herramienta de seguimiento del IV Plan Director.
- El análisis de nuevos indicadores no contemplados en la herramienta de seguimiento. Se han formulado nuevos indicadores cuando:

4 Documentos o aplicaciones informáticas que forman parte de un proceso más amplio y que han de desarrollarse o ponerse en práctica

5 Medidas o actuaciones dirigidas de manera específica al fortalecimiento de las capacidades del sistema

- Los originales no permitían un análisis cualitativo de las cuestiones a examinar.
- Los originales no cubrían todos los compromisos adquiridos en el documento del IV Plan Director.

1.2.3. Fases del estudio

El examen intermedio se ha estructurado en tres fases, desarrolladas entre enero y marzo de 2015:

1) **Actividades preparatorias**, que se centraron en la revisión bibliográfica y culminaron con la presentación de la propuesta metodológica incluyendo el diseño de una matriz de evaluación; 2) **Desarrollo y aplicación de las técnicas de recopilación de información**, en la que simultáneamente se continuó con el análisis documental, la elaboración de guiones y encuesta, la realización de entrevistas y el lanzamiento de un cuestionario; y 3) **Análisis de los hallazgos y elaboración del informe**, para lo cual se sistematizó e interpretó la información recogida en las fases anteriores.

La fase más extensa y que merece una mención aparte fue la de desarrollo y aplicación de las técnicas de recopilación de información, que se extendió **del 26 de enero al 5 de marzo de 2015**. Durante esta fase se han:

- Revisado más de 100 documentos producidos por diferentes actores de la Cooperación Española e Internacional (ver anexo 3).
- Entrevistado individual o grupalmente a 55 actores de la Cooperación Española, concretamente a informantes de la SGCID (11), AECID Sede (25), AECID Exterior (8), ONGD (4), MINECO (2), CC.AA. (1), Sindicato (1), Empresa (1), Universidad (1) y Expertos independientes (1)(ver anexo 4).
- Realizado una dinámica grupal con 12 miembros del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de AECID – SGCID.
- Remitido una encuesta on-line a las 19 Comunidades Autónomas con una tasa de respuesta del 58% (ver anexo 5).

1.2.4. Condicionantes y límites del estudio

Disponibilidad temporal y de recursos: El reducido tiempo disponible (3 meses en comparación con los 8 meses que duró la evaluación intermedia del

III Plan Director) y la urgencia en la entrega del documento, han condicionado el nivel de profundidad del estudio. Además los recursos económicos disponibles han obligado a restringir el equipo evaluador a dos consultoras externas a tiempo completo y un consultor eventual, lo que constituye un equipo reducido para la envergadura del ejercicio.

Amplitud y diversidad del objeto de estudio: la complejidad y diversidad de los temas que abarca la política estratégica de la Cooperación Española, ha imposibilitado analizar todas las preguntas de evaluación con la misma intensidad y cobertura. Así, se han priorizado aquellas cuestiones en las que ha habido mayor actividad y/o disponibilidad de información.

Acceso y disponibilidad de información actualizada: el examen intermedio del Plan Director abarca los años 2013 y 2014. Sin embargo, muchos de los documentos disponibles, si bien han sido elaborados en el periodo 2013-2014, se refieren a periodos previos a la entrada en vigor del IV Plan Director. La documentación que analiza o expone evidencias producidas en 2013 es moderada y la que abarca el año 2014 es mínima. De hecho, hay documentación que no está fechada, lo que no permite establecer el marco temporal en el que fue elaborada. Cabe puntualizar que los datos cuantitativos relativos al año 2014 que se exponen a lo largo del documento son estrictamente estimativos. Por otro lado, debido a la multiplicidad de actores de la Cooperación Española y la inexistencia de un sistema de información centralizado y asociado al marco de resultados de gestión del IV Plan Director, hay gran dispersión y variedad de documentación. Así, no siempre se ha tenido acceso a la documentación con antelación a la entrevista, y en ocasiones, aun teniendo acceso a la documentación antes de las entrevistas, no se ha podido procesar antes por falta de tiempo. Por último, posiblemente existan documentos relevantes que no han podido ser consultados al desconocer su existencia.

Cobertura de los actores de la Cooperación Española: Si bien en general se ha podido entrevistar a aproximadamente el 90% de los actores a los que se les solicitó una entrevista, la limitación temporal y de recursos mencionada con anterioridad, obligó a priorizar a unos informantes sobre otros (dada la abundancia de actores de la Cooperación Española). Así, los informantes entrevistados provienen principalmente del MAEC (AECID y SGCID). Otros actores importantes como el MINECO, ONGD, CC.AA., Sindicatos, Empresas y Universidades han tenido una participación menor, y hay algunos actores de la

Cooperación Española como el MINHAP, MINETUR y las EELL que finalmente no han formado parte de las fuentes entrevistadas. Por lo tanto, el presente informe refleja especialmente la visión de los actores del MAEC, aunque en los aspectos clave, se procura manifestar la perspectiva de los demás actores entrevistados.

II. Una visión general sobre el diseño y desarrollo del IV plan director

2.1. Valoración del diseño del documento

El proceso de elaboración del IV Plan Director fue liderado por la SGCID durante el segundo semestre de 2012, contando con la colaboración de un equipo de la AECID. Además, se tuvieron en cuenta como insumo las aportaciones de más de 20 expertos a los que, bajo la coordinación de la FIIAPP, se solicitaron contribuciones específicas sobre distintas temáticas.

El proceso incluyó una fase amplia de consultas con los distintos actores de la Cooperación Española. Así, entre septiembre y diciembre de 2012 se presentaron cinco borradores en diferentes rondas de consulta y trabajo con los actores de la Cooperación Española con el fin de incorporar al texto comentarios y aportaciones. En noviembre, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo emitió un dictamen favorable al Plan Director por mayoría (39 votos a favor, 5 en contra Andalucía, Asturias y País Vasco y 2 Ayuntamientos) como así lo hizo también el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, con 24 votos a favor, ningún voto en contra y 9 abstenciones (Coordinadora de ONGD, sindicatos y Federación DDHH). Tras estos dictámenes, el documento siguió la tramitación parlamentaria con la comparecencia del Secretario General en el Senado y en el Congreso. Ambas cámaras emitieron dictamen favorable al IV Plan Director el 4 y 5 de diciembre, aprobándose en el Senado por unanimidad y en el Congreso por mayoría. El último borrador fue presentado en la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo, donde fue aprobado por unanimidad el 11 de diciembre y enviado al Consejo de Ministros para su aprobación antes de fin de año.

Así, el proceso de elaboración del IV Plan Director fue completado en un corto plazo de tiempo, cumpliendo con el objetivo de tenerlo finalizado antes

de que acabara el plan anterior. La opinión de los distintos actores entrevistados en cuanto a su participación en el proceso de elaboración está dividida. Algunos están satisfechos con el nivel de consulta e incorporación de sus aportaciones en el documento final, mientras otros consideran que los plazos fueron demasiado cortos para una participación efectiva.

En los párrafos siguientes se describe la valoración del diseño del IV Plan Director destacando las fortalezas y debilidades sobre la base de las entrevistas realizadas y la documentación consultada. La valoración constituye por lo tanto una visión general basada en las percepciones expresadas de los informantes. Tres documentos constituyen una referencia esencial para realizar este análisis: el documento del IV Plan Director, la evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y el examen de pares 2011 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Aunque no es posible analizar aquí la medida de la respuesta del Plan Director a cada una de las recomendaciones formuladas en estos documentos, sí que se resaltan aquellos elementos que claramente responden a éstos. En el anexo 6, se presenta una tabla que recoge el nivel de respuesta del IV Plan Director a las recomendaciones del examen de pares citado.

Un documento más ágil y realista...

Existe un elevado nivel de consenso entre los entrevistados que indica que en comparación con los planes directores anteriores, el documento del IV Plan Director resulta más ágil, conciso y menos complejo en sus planteamientos teóricos que sus antecesores. En general, se valora positivamente que el documento recoja en buena medida las recomendaciones tanto de la evaluación del III Plan Director como del examen de pares del CAD de 2011, incorporándolas en el diagnóstico de desafíos pendientes de la Cooperación Española principalmente en materia de concentración geográfica (ver apartado siguiente), transparencia, coherencia de políticas, calidad de la ayuda, coordinación de actores y capacidades institucionales. En este sentido, se considera que el IV Plan Director es el resultado de los aprendizajes adquiridos y la madurez ganada a lo largo de los últimos años desde que se elaborara el primer Plan Director.

...pero poco concreto en cuanto a resultados de desarrollo

No obstante lo señalado en el punto anterior, de las entrevistas se infiere que si bien ha habido avances, el IV Plan Director adolece de una falta de concre-

ción suficiente para ser operativo en la puesta en marcha de acciones. Las orientaciones estratégicas, aunque se plantean como un paso adelante en términos de intersectorialidad (ver párrafo siguiente), resultan poco funcionales para definir resultados de desarrollo específicos a los que la Cooperación Española aspira a contribuir. En palabras de algunos entrevistados, el Plan no acaba de “aterrizar” sus propuestas. La no inclusión inicial de un marco de resultados con indicadores de seguimiento dificulta conocer el punto de destino que se quiere alcanzar. Siendo la gestión orientada a resultados uno de los elementos fundamentales del perfil renovado que el Plan Director pretende impulsar, la indefinición de resultados deriva cuando menos en un desafío importante para los responsables de demostrar el cumplimiento de un cambio de proceder en la Cooperación Española.

Una apuesta clara por la concentración

Atendiendo a las recomendaciones del examen de pares del CAD de 2011, el IV Plan Director apuesta claramente por la concentración estratégica en tres niveles: sectorial, geográfico y multilateral.

En términos sectoriales, el documento ha simplificado sustancialmente el enfoque y pasa de estructurar la acción en torno a múltiples prioridades sectoriales a plantear 8 orientaciones estratégicas y 27 líneas de actuación. La elección de marcar orientaciones estratégicas de resultados en lugar de prioridades sectoriales como hacían los planes directores anteriores es uno de los aspectos positivos y novedosos, destacado por numerosas fuentes. En opinión de muchos de los entrevistados, esta opción permite dejar atrás la definición de sectores prioritarios con la finalidad de promover una mayor intersectorialidad, reflejar las interacciones entre distintas actuaciones en materia de desarrollo y resaltar el valor añadido de la Cooperación Española. Además, algunos entrevistados apuntan a que durante el periodo anterior se habían realizado grandes esfuerzos por definir mejor el trabajo sectorial mediante la definición de estrategias sectoriales, lo que permitía en este Plan Director dar un paso más hacia la integración intersectorial. Como contrapartida, no obstante, se apunta a la invisibilidad de algunos temas relevantes a lo largo del documento, como es el caso de los aspectos de cultura y desarrollo, únicamente mencionada en una línea de actuación dentro de una Orientación Estratégica.

Desde el punto de vista geográfico, el Plan Director plantea pasar de cooperar con 52 países (incluidos en el anterior Plan Director) a priorizar 23, previendo

el cierre o rediseño de 29 programas país. Siguiendo la recomendación del CAD de 2011, el documento incluye la definición de criterios para la selección de los 23 países de asociación. Sin embargo, no incluye el análisis de la aplicación de dichos criterios a los 52 países de los que se partía y que ha resultado en la elección de los países señalados en el Plan Director. La falta de este ejercicio le resta transparencia al proceso de selección, y no permite contrastar si efectivamente se ha dado “especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza” tal y como recomendaba el CAD, considerando además que 15 de los 23 países de asociación son de renta media.

Por último, en lo que concierne a la cooperación multilateral, el IV Plan Director señala la necesidad de basar la acción multilateral en las lecciones aprendidas de la experiencia acumulada y respetando los principios de eficacia de la ayuda. La concentración se dirige a organismos multilaterales identificados como prioritarios y que comparten los mismos objetivos que la Cooperación Española.

Un plan ambicioso sin presupuesto ni análisis riguroso de capacidades

Esta es sin duda la mayor crítica encontrada al Plan Director y principal motivo de la abstención de algunos actores de la sociedad civil durante la votación en el Consejo de Cooperación. El documento no contiene un marco presupuestario definido y se limita a establecer de forma genérica unos objetivos de gasto anual y de distribución de AOD al final del periodo de vigencia del Plan Director. Del mismo modo, si bien el documento abarca la necesidad de adaptar las capacidades institucionales a los objetivos y el perfil renovado de la Cooperación Española, no presenta un análisis sobre las capacidades técnicas y humanas existentes y aquellas necesarias para la política que se quiere hacer. En opinión de muchos entrevistados, la falta de compromisos presupuestarios claros debilita los esfuerzos positivos realizados en la planificación y resta credibilidad a la voluntad expresada en el documento de integrar la política de cooperación como parte de la acción exterior del Estado. Fuentes de la AECID y de la SGCID coinciden en señalar que más allá de las restricciones impuestas por la crisis, la dificultad de establecer un marco presupuestario plurianual estriba en la naturaleza administrativa de las instituciones de cooperación, y de la AECID en particular, cuyo presupuesto se define anualmente a través de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, otras fuentes opinan que precisamente por esta razón, definir un presupuesto realista del Plan Director permitiría dar más solidez

a las argumentaciones y las negociaciones sobre asignaciones presupuestarias anuales. En cualquier caso, sí parece razonable que un Plan Director que orienta la política española de cooperación durante cuatro años detalle no sólo un análisis de los problemas que quiere solucionar y los cambios que quiere fomentar sino que también incluya un análisis riguroso de las capacidades técnicas y recursos con los que cuenta para lograrlos, sin perjuicio de mantenerse dentro del realismo que las circunstancias económicas del momento imponen.

2.2. Análisis evolución de la AOD 2011-2014

En este apartado, se presenta brevemente un análisis de la evolución de la AOD bruta desembolsada por el conjunto de actores de la Cooperación Española comparando los dos últimos años del III Plan Director (2009-2012) con los años 2013 y 2014, dos primeros años del Plan Director actual y periodo objeto de este examen intermedio. En el momento de realizar este análisis los datos definitivos correspondientes a 2014 no están disponibles, por lo que se han usado las previsiones 2014 que acompañaron la Comunicación 2014 emitida por la SGCID al inicio de año. Si bien se podrían dar algunas variaciones en las cifras definitivas, según las entrevistas mantenidas con el departamento de estadística de la SGCID no se espera que éstas afecten sustancialmente a las tendencias observadas.

Gráfico 1: Total AOD Bruta por año y modo de canalización



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@aod

La Cooperación Española se ha visto fuertemente afectada por las restricciones impuestas por la crisis económica. Así, si en 2011 la AOD bruta desembolsada superaba 3200 millones de euros, las estimaciones de 2014 apuntan a una AOD anual de alrededor de 1.783 millones de euros, una disminución de aproximadamente el 44% respecto a 2011 y por

debajo de las previsiones del IV Plan Director que apuntaban a una AOD neta anual de 2.300 millones de Euros para el conjunto de actores. Observando la evolución anual, destaca de manera significativa el año 2012 con una disminución en el volumen de AOD desembolsada de 48% respecto al volumen de AOD del año anterior. Así mismo se observa que durante el año 2013, primer año del IV Plan Director, la AOD bruta experimentó un aumento moderado para recaer ligeramente de nuevo en 2014. Sin embargo, cabe puntualizar que este aumento en 2013 se debe en parte a operaciones de canje de deuda por valor de 183.546.918 €, cifra muy superior a las operaciones de deuda realizadas los años anteriores.

A pesar de la disminución en volumen total de la AOD bruta desembolsada, la distribución de ésta entre modos de canalización bilateral, multilateral y multilateral se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los 4 años. No obstante, los recursos canalizados vía multilateral han disminuido proporcionalmente en beneficio de los otros dos modos de canalización, especialmente multilateral.

Analizando los datos de AOD por el tipo de actor de la Cooperación Española a lo largo de los años 2011, 2012 y 2013 cerca del 90% de la AOD proviene de la Administración General del Estado. Esta proporción no ha variado sustancialmente desde el año 2011. Dentro de la AGE destacan las contribuciones del MAEC (incluida la AECID), el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que representan conjuntamente el 97% de toda la AOD proveniente de la AGE.

Gráfico 2: Distribución AOD Neta 2011-2014 por tipo de actor



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Info@od y datos de previsiones 2014 proporcionados por la SGCID

Fuera de la AGE, el total de AOD proveniente de las CC.AA. en los dos primeros años del IV Plan Direc-

tor ha disminuido un 24,3% respecto a los dos últimos años del periodo anterior (2011-2012). Analizando la evolución de las contribuciones por CC.AA., se observa que respecto al periodo 2011-2012, ha habido un cambio en el peso relativo de determinadas autonomías. Así, mientras que en los dos últimos años del periodo anterior, el País Vasco era sin duda la Comunidad Autónoma que más contribuía al total de la AOD autonómica (28% del total), durante 2013-2014, Andalucía pasa a ser la comunidad que más contribuye con un 33%, seguida del País Vasco un 25% y de Cataluña un 11%. En general, la mayoría de las CC.AA. han disminuido su peso relativo siendo la Comunidad de Madrid y la de Navarra las que más peso han perdido en este periodo. Por el contrario, además de Andalucía cabe destacar el aumento de la contribución de Extremadura.

El análisis de la cooperación de Entidades Locales no incluye datos de 2014 al no estar disponible la información en el momento de realizar el examen intermedio. Respecto al total de la AOD proveniente de Entidades Locales, los datos reflejan una caída en 2013 de más de la mitad de la AOD en comparación con 2011, pasando de un volumen de 95 millones de euros a 46,8 millones de euros. Si bien, ha habido un ligero aumento de 1,14% entre 2012 y 2013. Las Entidades Locales que más contribuyen a esta AOD son el Ayuntamiento de Barcelona (12%) y Diputación de Barcelona (8%), ésta última habiendo aumentado su contribución respecto a los dos años anteriores.

Por último, la contribución de la ayuda proporcionada por las Universidades ha disminuido en un 27% entre 2011 y 2013. Destaca de manera significativa la Universidad de Valencia como la Universidad que más contribuye en volumen de fondos y en peso relativo al total de AOD proveniente de las Universidades.

2.3. La agenda internacional de desarrollo

El IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), tanto en su fase de diseño como en la de ejecución, debe enmarcarse en el contexto de la agenda internacional del desarrollo. Durante la pasada década se han producido cambios importantes en el panorama internacional de la ayuda al desarrollo con el surgimiento de nuevos donantes, el aumento de los fondos filantrópicos privados, la “graduación” de países en países de renta media y la creación de fondos globales (salud, cambio climático, etc.) que no sólo introducen una mayor

complejidad en el sistema de ayuda internacional sino que además desdibujan la tradicional demarcación de la cooperación entre el Norte y el Sur. El actual diálogo internacional sobre nuevas formas de financiación del desarrollo (instrumentos financieros vinculados a cambio climático) y la emergencia en el seno de la OCDE del concepto de Ayuda Total al Desarrollo como una medida más amplia que la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que incluya la totalidad de los flujos que afectan al desarrollo del país socio reflejan las nuevas dinámicas en la cooperación internacional.

Estos cambios en el panorama internacional, unidos al contexto de crisis financiera global, suscitan numerosos debates, reflexiones y diálogo para la definición de una nueva arquitectura de la ayuda a los que España desea contribuir activamente y configurar a partir de ellos la actuación de la Cooperación Española.

El Plan Director 2013-2016 se sitúa a caballo entre los últimos años de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia termina en 2015 y, la definición de una nueva agenda internacional post-2015 que guíe los esfuerzos en materia de desarrollo en los años venideros. Así, el Plan Director se plantea mantener el compromiso de la Cooperación Española con la consecución de los ODM a la vez que a contribuir, desde su experiencia acumulada, en la construcción de la nueva agenda internacional de lucha contra la pobreza y las desigualdades, recogiendo los compromisos de la Conferencia de NNUU sobre desarrollo sostenible (Río+20, junio 2012 en Brasil).

Por otro lado, la Cooperación Española se asienta igualmente sobre la Alianza de Busan para una cooperación eficaz para el desarrollo. La agenda de eficacia de Busan trata de responder a los cambios en el sistema de cooperación internacional y las transformaciones actuales en las relaciones donante-receptor superando el concepto de eficacia de la ayuda por el de eficacia del desarrollo construido sobre la base de compromisos compartidos de todos los actores del sistema. Así, el Plan Director hace suyos los principios de apropiación, enfoque de resultados, alianzas incluyentes para el desarrollo, transparencia y responsabilidad compartida.

Como miembro de la UE, además, España se adhiere a la “Agenda para el Cambio” de la UE que busca mejorar el impacto de sus actuaciones concentrando sus esfuerzos y fomentando una mayor coordinación entre los Estados miembros.

En este contexto, uno de los objetivos que se marca el IV Plan Director es renovar el perfil de la Cooperación Española para dar una respuesta más eficaz y de calidad a los desafíos emergentes. Se resaltan a continuación los avances y logros alcanzados en algunos de estos procesos, que si bien no reflejan la totalidad de foros en los que España ha participado, se considera que constituyen una muestra relevante de los procesos de negociación más importantes de los últimos años.

El proceso de elaboración de la **agenda de desarrollo post-2015** ha constituido un esfuerzo a nivel global de construcción de posiciones mediante la realización de múltiples consultas (100 nacionales y 11 temáticas). Entre ellas se encuentran las *Consultas Globales sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición*, bajo el liderazgo de la FAO y el Programa Mundial de Alimentos, y que el Gobierno de España, junto con Colombia, auspició como país anfitrión. Además, el MAEC ha participado y realizado el seguimiento de otras consultas en un amplio abanico de temas: desigualdades, salud, educación, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental, gobernanza, conflictos y fragilidad, dinámicas de población, agua, y energía. En 2014, el proceso de definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible entró en su recta final de negociaciones para presentar el informe final a la Asamblea General de NNUU en septiembre.

Paralelamente al proceso y al avance de las negociaciones a nivel internacional, desde inicios de 2013 la Cooperación Española se ha centrado en la elaboración de la posición española sobre la agenda post 2015, a través de un amplio proceso consultivo con la totalidad de actores relevantes, AGE, Cooperación descentralizada, sociedad civil y órganos consultivos, liderado desde la SGCID. En apoyo a este proceso, se constituyeron varios grupos de trabajo. El grupo de trabajo académico se encargó de elaborar documentos de reflexión que permitieran orientar la construcción de la posición española sobre los siguientes temas: dimensiones ausentes de los ODM y métrica; procesos de participación social; lucha contra la pobreza; sostenibilidad; financiación del desarrollo y necesidades de los países de renta media. Además, en el Consejo de Cooperación se creó un grupo de trabajo con el objetivo de dar un seguimiento a los procesos internacionales de la agenda post2015 y a realizar contribuciones y seguimiento a la posición española.

En 2014 se consolidó la propuesta de posición española y se realizó una segunda consulta nacional en septiembre de 2014 en el Congreso de los Diputa-

dos. Una vez aprobado, se llevó el documento titulado *Compromiso universal por un desarrollo humano y sostenible: posición española para la agenda post 2015* a la Asamblea General de NNUU. La posición española está estructurada en dos bloques: Principios para la nueva agenda de desarrollo post 2015, y propuesta de 12 objetivos con metas específicas.

La implicación de la Cooperación Española en el proceso de construcción de la agenda post 2015, así como el proceso participativo y el nivel de debate y retroalimentación seguido en la construcción de la posición española, ha sido valorada muy positivamente de manera unánime por los diferentes actores entrevistados.

De forma complementaria al trabajo sobre el contenido de la agenda post 2015, el MAEC está participando en los trabajos y debates internacionales alrededor de la **agenda de financiación para el desarrollo post 2015** en seguimiento a los compromisos de Monterrey (2001) y Doha (2008) sobre financiación. En estrecha colaboración con otros Ministerios con competencias en la materia, la posición de la Cooperación Española es dar el impulso a la movilización de recursos domésticos, la financiación innovadora y las remesas. En preparación de la 3ª conferencia sobre financiación al desarrollo que se celebrará en Addis Abeba (Etiopía) en julio de 2015, a finales de 2014 se constituyó un grupo académico de expertos para elaborar documentos de reflexión que orienten la posición española.

El trabajo sobre financiación se ha nutrido a su vez de otros debates y foros realizados en paralelo sobre cuestiones relacionadas y en las que la Cooperación Española también ha participado. Se trata fundamentalmente de los debates en el seno del CAD OCDE sobre nuevas orientaciones en la **medición de AOD** y otros flujos, que afectan a la propia definición del concepto de AOD, a la consideración de concesionalidad y al reporte estadístico de las operaciones de instituciones financieras de desarrollo.

La Cooperación Española, y más concretamente el MAEC a través de la SGCID, han asegurado el seguimiento de la **agenda de eficacia y calidad** de la Alianza Global para una cooperación eficaz para el desarrollo creada en Busan en 2011. En 2014, la Cooperación Española participó en México en la primera reunión de la Alianza Global alrededor de cinco temas principales: i) Progreso en la implementación de Busan y su impacto en el desarrollo inclusivo, ii) movilización de recursos domésticos, iii) Países de renta media, iv) Intercambio de conocimiento, coo-

peración Sur-Sur y cooperación triangular y v) Sector privado. Según los documentos examinados, para la preparación de la participación en dicha reunión se realizaron consultas al Grupo Técnico de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC). Además, el tema específico de países de renta media fue liderado por España para lo cual se realizó una reunión previa de expertos en Salamanca.

Por último, la Cooperación Española ha mantenido un rol activo de cara a la **agenda de desarrollo UE**. La cuestión más importante para España está en relación con la diferenciación y parte de la distinta interpretación y, por ende, aplicación que hacen la UE y España del principio de diferenciación: la UE la interpreta con el simple criterio de renta, sin tener en consideración otros criterios, mientras que España prefiere tener en cuenta además criterios como la vulnerabilidad o las desigualdades. La SGCID ha trabajado para alinear los procesos de elaboración de los MAP con **los ejercicios de programación conjunta**.

En definitiva, cabe destacar, como así lo confirman algunas de las entrevistas realizadas, la voluntad y el esfuerzo realizado por la Cooperación Española de mantener su presencia con un perfil elevado en los debates internacionales de calado a pesar de la disminución del peso relativo de su AOD en los últimos años.

III. Esfuerzos de concentración y planificación estratégica basados en el principio de diferenciación

Uno de los objetivos del perfil renovado de la Cooperación Española es lograr una clara diferenciación de cómo se trabaja con uno u otro país socio, dependiendo en gran medida de su nivel de desarrollo humano. El IV Plan Director entiende este concepto como el esfuerzo por orientar mejor los programas país en términos sectoriales, sub sectoriales, de uso de instrumentos y enfoques a través del diálogo con los países socios, otros donantes y actores del sistema dentro de los procesos de Marcos de Asociación País (MAP). Este principio se plantea como particularmente relevante en la cooperación con países de renta media.

A lo largo del capítulo III, el Plan Director indica los elementos de este perfil renovado en los que se aplica el principio de diferenciación: ¿Cómo se quiere trabajar en los 23 países de asociación? ¿Qué se

quiere hacer en países de no asociación pero en los que se rediseñan los programas? ¿Cuál es el papel de la Cooperación española a nivel regional y en el ámbito multilateral?

3.1. Los 23 países de asociación de la Cooperación Española

Como ya se ha expuesto a lo largo de los primeros capítulos, uno de los principales compromisos adquiridos en el marco del IV Plan Director es avanzar hacia una mayor concentración geográfica, tal y como recomendó el examen de pares del CAD de 2011, como medida de reducción de la dispersión y fragmentación de la ayuda española. Así, una de las principales decisiones del IV Plan Director consiste en reducir a 23 el número de países de asociación.

Tabla 2: Los 23 países de asociación de la Cooperación Española

AMERICA LATINA Y EL CARIBE	AFRICA Y ASIA	
Bolivia (PRMB)	Marruecos (PRMB)	NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE PRÓXIMO
Colombia (PRMA)	Mauritana (PMA)	
Cuba (PRMA)	Población Saharai (PRMB)	
Ecuador (PRMA)	Territorios Palestinos (PRMB)	
El Salvador (PRMB)	Mali (PMA)	AFRICA SUBSAHARIANA
Guatemala (PRMB)	Níger (PMA)	
Haití (PMA)	Senegal (PMA)	
Honduras (PRMB)	Etiopía (PMA)	
Nicaragua (PRMB)	Guinea Ecuatorial (PMA)	
Paraguay (PRMB)	Mozambique (PMA)	
Perú (PRMA)	Filipinas (PRMB)	ASIA
República Dominicana (PRMA)		

Fuente: elaboración propia a partir del IV Plan Director

La tabla 2 muestra los 23 países de asociación por área geográfica y nivel de renta de la Cooperación Española durante el cuatrienio 2013-2016. Además de estrechar el campo de acción, el CAD recomendaba que se desarrollara un *criterio claro en la selección de los países socios, con especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza*. A este respecto, cabe señalar que el IV Plan Director expone cuál ha sido el criterio de selección de países, que se basa en el grado de desarrollo humano del país (IDH-D + Renta per cápita + % población en pobreza absoluta), en el impacto potencial de la Cooperación Española en el país (tamaño programa + posición relativa de la Cooperación Española + relación con país socio) y otros factores (oportunidad regional +

salida de otros donantes + situación de conflicto). Si bien los criterios existen, el documento no refleja cómo se han aplicado estos criterios a todos los países que originalmente eran prioritarios y que resulta en los 23 países de asociación finalmente seleccionados. La inclusión de esta información hubiera permitido no sólo justificar de manera más sólida y transparente la selección de cada uno de los países de asociación sino también arrojar datos relevantes de cara al enfoque diferenciado que la Cooperación Española quiere impulsar en cada país.

En cualquier caso, de las entrevistas mantenidas en el seno de la SGCID y AECID, se concluye que la priorización de los 23 países expuestos arriba no es una decisión inmutable. La posibilidad de ampliar el número de países de asociación está abierta, si se viera oportuno y estuviera adecuadamente justificado. De hecho, como se verá más adelante, en la práctica se continúa cooperando con al menos 12 países además de los 23 de asociación, entre los que destacan los países de renta media alta con los que se han cerrado o se están negociando Acuerdos de Nueva Generación.

Respecto a las prioridades geográficas de las Comunidades Autónomas se aprecia que existe bastante coincidencia con los países de asociación del IV Plan Director. El 56% de los encuestados respondió que los países prioritarios coinciden en más del 75% de los casos, mientras que el 44% de los encuestados afirmó que coinciden en más del 50% de los casos. De hecho, en las planificaciones estratégicas de las CC.AA. también se aprecia cierta tendencia hacia la concentración geográfica.

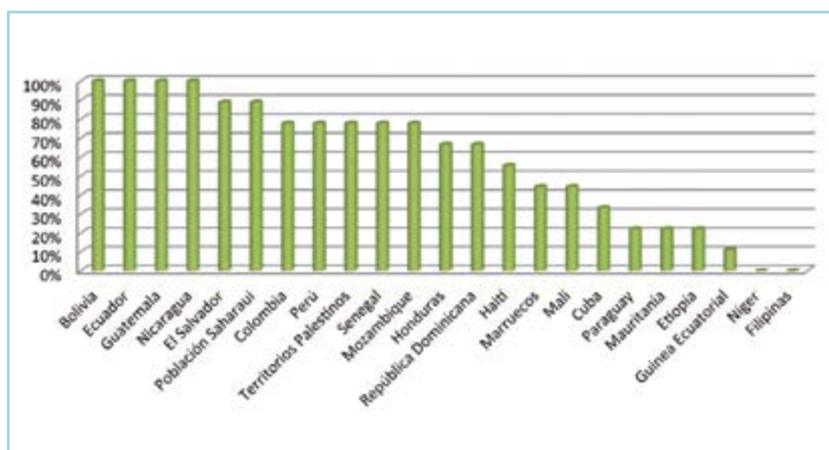
El siguiente gráfico muestra el porcentaje de coincidencia de los 23 países de asociación con las prioridades de las CC.AA. que respondieron a la encuesta. Como se puede apreciar, todas las Comunidades Autónomas encuestadas cooperan con Bolivia, Ecuador, Guatemala y Nicaragua, mientras que ninguna lo hace con Níger ni Filipinas.

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, cabe señalar que sí se aprecia una paulatina mayor concentración en los 23 países, avanzando del 40% en 2011 y 2012 y 47% en 2013⁶. La meta final es alcanzar en 2016 una focalización del 75% de la AOD bruta bilateral especificada por país. Sin embargo, la AOD española continúa estando muy fragmentada, incluyendo la aportada por AECID. Así, en 2011 AECID desembolsó fondos destinados a 109 países, en 2012 esta dispersión se redujo considerablemente a 54 países, mientras que en 2013 se vuelve a apreciar una tendencia al alza, destinando fondos a 75 países. En cualquier caso cabe señalar que la mayor dispersión proviene de ayudas del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural, que se rige por la lógica de la acción cultural del país y no por parámetros de concentración. Este departamento fue el que efectuó pequeños desembolsos de fondos a más países (66), seguido del departamento de ONGD, que concedió subvenciones para desarrollar proyectos o convenios en 42 países.

El gráfico 4 ilustra que, a pesar de una paulatina concentración de la AOD en los países de asociación, el volumen total de AOD bilateral desembolsada en los países prioritarios se redujo en un 53% en 2013 respecto a 2011. Por lo tanto, la recomendación del CAD de *aumentar la concentración geográfica de su ayuda al desarrollo para permitir así una mayor concentración de recursos en menos países socios*, se ve condicionada por la reducción presupuestaria actual en comparación al contexto en el que se de-

Gráfico 3: Grado de coincidencia de los países de asociación con las prioridades de las CC.AA.



Fuente: elaboración propia a partir de encuesta dirigida a CC.AA.

⁶ Según "seguimiento AOD 2013" el % de concentración alcanza el 69%. La diferencia en el cálculo se debe a que el equipo evaluador toma en cuenta el total de AOD bilateral y multilateral sin operaciones de deuda, y no únicamente la AOD especificada por país.

Grafico 4: Volumen y concentración AOD bilateral sin operaciones de deuda en los 23 países de asociación



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@aod

sarrolló el examen de pares en 2011. En un contexto similar al de 2011, la concentración geográfica sí hubiera supuesto una mayor concentración de recursos en menos países, logrando así un mayor impacto de la ayuda. Sin embargo, en el panorama actual, la concentración geográfica no conlleva la distribución de mayor cantidad de AOD bilateral en los países socios. De hecho, a pesar de la concentración geográfica, en 2013 los países socios recibieron menos de la mitad de AOD que en 2011.

En definitiva, la Cooperación Española ha pasado de trabajar en 50 países a focalizar la ayuda en 23 países de asociación, apreciándose una mayor tendencia a concentrar los recursos disponibles en ellos. Sin embargo, la mayor atención a estos países no se ha traducido en un mayor volumen de AOD bilateral en cada uno de ellos.

3.2. Rediseño o salida de los países de no asociación

La concentración en 23 países de asociación a partir de 2013, implica dejar de cooperar o rediseñar la cooperación con otros 27 países incluidos en el III Plan Director (tomado aquí como línea de base para valorar el progreso de este indicador) con diferentes niveles de asociación según la clasificación vigente entonces, más Chile (que a pesar de no ser prioritario en el III PD contaba con dos UCE⁷) y Sudán del Sur. El documento del IV Plan Director resulta ambiguo respecto a qué se entiende exactamen-

te por cierre y/o por rediseño de programa país. Aunque se prevé un cambio de relación con los países de no asociación no acaba de precisarse cómo se traduce en la práctica este cambio. Sí precisa que éste se realizará en base a un plan de salida responsable. Por otro lado, se prevé el cierre o rediseño de UCE, entendiendo por rediseño, la conversión de algunas OTC a oficina regional geográfica o temática.

El siguiente cuadro resume los países que dejan de ser de asociación, ordenados según el nivel de prioridad definido en el III Plan Director. Los países cuyas celdas están sombreadas contaban, en el periodo anterior, con al menos una Unidad de Cooperación en el Exterior (UCE):

Tabla 3: Países de salida o rediseño según nivel de prioridad en el III Plan Director

GRUPO A: Asociación amplia	GRUPO B: Asociación focalizada	GRUPO C: Asociación consolidación logros	No prioritario
Argelia	Iraq	Costa Rica	Chile
Cabo Verde	Angola (PMA)	Brasil	
Vietnam	RD Congo (PMA)	México	
	Timor Oriental (PMA)	Venezuela	
	Camboya (PMA)	Panamá	
	Líbano	Argentina	
	Sudán (PMA) (incl. Sudán del Sur)	Uruguay	
	Guinea Bissau (PMA)	Túnez	
	Gambia (PMA)	Egipto	
	Guinea Conakry (PMA)	Jordania	
	Afganistán (PMA)	Namibia	
	Bangladesh (PMA)	Siria	

Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que los países originalmente de Asociación amplia (A) y focalizada (B) que se han dejado de priorizar, pertenecen a África, Oriente Próximo y Asia, y los de Asociación para la consolidación de los logros de desarrollo (C) pertenecen mayoritariamente a América Latina y el Caribe.

⁷ Existen tres tipos de Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE): Oficina Técnica de Cooperación, Centro Cultural y Centro de Formación.

3.2.1. Valoración del proceso de cierre o rediseño de los Programas País

Tabla 4: Países de no asociación según su vocación de cierre o rediseño de sus programas país

AMERICA LATINA Y EL CARIBE		AFRICA Y ASIA	
REDISEÑO	CIERRE	REDISEÑO	CIERRE ⁸
Costa Rica (mantiene OTC)	Venezuela (cierra OTC)	Argelia (mantiene OTC)	Vietnam (cierra OTC)
Brasil (cierra OTC)		Cabo Verde (mantiene OTC)	Iraq (cierra OTC)
México (mantiene OTC)		Egipto (mantiene OTC)	Angola (PMA) (cierra OTC)
Panamá (mantiene OTC)		Jordania (mantiene OTC)	RD Congo (PMA) (cierra OTC)
Argentina (cierra OTC)		Túnez (cierra OTC)	Timor Oriental (PMA) (cierra OTC)
Chile (cierra OTC)			Camboya (PMA) (cierra OTC)
Uruguay (mantiene OTC)			Namibia (cierra OTC)
			Siria
			Libano
			Sudán (PMA) (incl. Sudán del Sur)
			Guinea Bissau (PMA)
			Gambia (PMA)
			Guinea Conakry (PMA)
			Afganistán (PMA)
			Bangladesh (PMA)

Fuente: elaboración propia

La tabla 4 resume la vocación de cierre o rediseño de los países de no asociación en el periodo 2013-2016. Además, la tabla muestra los países de no asociación que, habiendo rediseñado sus programas país, mantienen en la actualidad sus Oficinas Técnicas de Cooperación abiertas⁹. Se puede apreciar que los programas país que mayoritariamente se han cerrado o se van cerrar son PMA y pertenecen a las áreas geográficas de África y Asia. El único programa país en América Latina cuyo cierre está previsto es Venezuela.

En América Latina, la justificación de rediseñar la cooperación en países de renta media alta mediante la formalización de Acuerdos de Nueva Generación se encuentra más documentada que en el caso de África y Asia¹⁰ (aunque parece que se haya justificado documentalmente más bien después de tomar la decisión que con anterioridad). Estos Acuerdos de Nueva Generación suponen un avance con respecto a la posición tradicional sobre cooperación con los PRM, ya que evolucionan de la posición tradicional (donante – receptor) a establecer una relación de socios de cooperación, lo que permite mantener un marco bilateral de diálogo y coordinación con países emergentes de gran potencialidad.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo a los cambios en el panorama internacional descritos anteriormente, en el caso de América Latina el contexto de algunos países favorece un cambio en el tipo de relaciones estratégicas. En efecto, el nivel de desarrollo alcanzado por algunos de ellos permite pasar a unas relaciones de carácter distinto basado en la cooperación mutua entre socios. Es el caso de Brasil por ejemplo que siendo un donante emergente es a la vez el mayor receptor de cooperación reembolsable¹¹. Así lo pone de manifiesto igualmente la UE que de acuerdo con la Agenda para el Cambio ha “graduado” a un número de

países que ya no son elegibles para recibir AOD de la UE a partir de 2014 sino que pasan a beneficiarse de otro tipo de relación de desarrollo a través de los nuevos Instrumentos de Asociación¹². Por otro lado, el reposicionamiento de otros donantes en el continente, como es el caso de Francia¹³, el mayor donante de América Latina y Caribe con cooperación reembolsable, o de Alemania con un claro perfil de especialización sectorial en medioambiente¹⁴, urgen a la Cooperación Española a repensar sus relaciones para no perder relevancia en un continente con el

8 En Túnez, Siria y Libano se continúa trabajando a través del Programa Masar, que se explica más adelante. En Guinea Bissau, Guinea Conakry y Gambia se sigue trabajando a través de los programas regionales de la CEDEAO.

9 Más adelante se justifican los motivos por los cuales se mantienen abiertas algunas OTC en países de no asociación.

10 Cabe señalar que tras la entrega de la primera versión del examen intermedio, la Dirección de Cooperación con África y Asia de AECID entregó un paquete de documentación relacionada con los procesos de cierre y rediseño de los programas país que no ha podido formar parte de las fuentes consultadas al haber sido entregada fuera del periodo de revisión documental, que finalizó el 5 de marzo de 2015.

11 Dato proporcionado por la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe. AECID.

12 La cooperación entre América Latina y la Unión Europea, CEPAL, Noviembre 2013.

13 Dato proporcionado por la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe. AECID.

14 Dato proporcionado por la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe. AECID.

que mantiene una relación histórica, cultural y comercial de primer calado. España ha mantenido la defensa del mantenimiento de la cooperación con países de renta media por la persistencia de bolsas de desigualdad, la multidimensionalidad de la pobreza y el hecho de que hoy en día la mayoría de la población pobre viva en país de renta media. Todo ello justifica un cambio de modelo de relación, hacia una cooperación más intensiva en capacidades y con fórmulas diferentes como fondos comunes donde tanto España como el país socio colocan recursos, convirtiéndose en una relación más paritaria.

Este tipo de cooperación permite potenciar nuevas modalidades de cooperación como la triangular o las APPD, que exigen desembolsos de AOD más modestos. La cooperación triangular y la cooperación técnica se están aplicando con aquellos países que se están convirtiendo en donantes para reforzar sus sistemas de cooperación. Las APPD pretenden promocionar el desarrollo del sector privado local no solo con partenariados que impliquen empresas españolas pero también locales y/o ONGDs.

Siguiendo este nuevo modelo de cooperación, se mantiene abierta la OTC de **Uruguay**, que además se convierte en oficina regional extendiendo su competencia a **Argentina, Brasil y Chile** (Chile ya firmó el Acuerdo de Nueva Generación en octubre de 2014). Con **México** se firmó en 2014 un Acuerdo de Nueva Generación, motivo por el cual se mantiene abierta la OTC, por el momento, si bien no hay una decisión definitiva al respecto. Se está a la espera de ver si en el marco del nuevo acuerdo se canaliza suficiente volumen de actividad que permita justificar su mantenimiento (proyectos de APPD y cooperación triangular) o barajar otras opciones como insertar la OTC en el Centro Cultural de la Cooperación Española en México.

Con **Panamá** también se plantea un nuevo modelo de cooperación, aún en proceso de negociación, que tenga 3 ejes: a) Acuerdo de Nueva Generación bilateral con un esquema similar al mexicano, b) Oficina Regional de Acción Humanitaria: en Panamá se encuentra el centro logístico de acción humanitaria de la AECID para toda la región Latinoamericana. Además Panamá es el *hub* de comunicaciones de toda América Latina por lo que los envíos de respuesta se facilitan mucho desde esta base. También es sede de los diferentes mecanismos regionales e internacionales de coordinación en materia de ac-

ción humanitaria, y c) Cooperación Multilateral: desde donde realizar el seguimiento de los programas multilaterales (la mayoría de las Agencias Regionales de NNUU tiene sede en Panamá).

En **Costa Rica** se pretende transformar la OTC en la primera oficina temática asumiendo la función de unidad técnica del Programa Regional de Medio Ambiente y Cambio Climático en América Latina y el Caribe (ARAUCLIMA). El objetivo es apoyar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático que preserven el medio ambiente, fortalezcan a los principales organismos e instituciones de la región de América Latina y el Caribe, favorezcan la construcción de visión regional y promuevan la articulación de actores públicos y privados. Esta alternativa aún se encuentra en proceso de consultas con las autoridades costarricenses, con la idea de que se formalice también con el establecimiento de un Acuerdo de Nueva Generación.

En África y Asia, los motivos que han determinado el rediseño (en lugar de cierre) de 4 OTC y otros tantos programas país son dispares. En **Argelia** se mantiene la OTC como puente para trabajar con la población Saharai, que sí es prioritaria, y también en el marco del Programa Masar¹⁵. La oficina de **Egipto** toma un carácter regional vinculado a la identificación y ejecución del Programa Masar, a través de la cual se sigue trabajando en **Líbano, Siria y Túnez**. En **Jordania** se justifica el mantenimiento de la estructura en el marco de la acción humanitaria a los refugiados sirios y en el marco de las actuaciones del Programa Masar tanto en el propio país como en Siria. Y, finalmente en **Cabo Verde**, se está pensando en emprender una nueva modalidad de cooperación, similar a la de los Acuerdos de Nueva Generación. La OTC de **Vietnam** actualmente continúa abierta, ya que aún hay programas bilaterales en marcha y, en menor medida, para darle seguimiento a los temas pendientes de los programas de **Bangladesh, Camboya y Timor-Este**, que ya no tienen personal desplazado. No obstante, el cierre de esta OTC está previsto para finales de 2015, aunque se prevé mantener algunas contribuciones multilaterales estratégicas en el marco del Fondo de Desarrollo Sostenible y de las contribuciones al FIDA y apoyando la participación de empresas españolas en la continuación de proyectos financiados por la AECID.

Por lo tanto, se constata que en la mayoría de los países de no asociación que mantienen sus oficinas de cooperación abiertas, se ha optado por rediseñar

15 Programa creado en 2012 para acompañar a los procesos de gobernanza democrática en el Norte de África y Oriente Próximo

la cooperación, bien estableciendo **Acuerdos de Nueva Generación**, o bien otorgándole una **dimensión regional o sectorial** a la UCE.

Centrándose en la pregunta original que se plantea al principio de este capítulo, es preciso puntualizar que no hay evidencias que demuestren que la salida de los países se esté haciendo siempre de manera responsable y organizada. En primer lugar, no se ha tenido acceso a ningún documento que recoja unos criterios unificados para valorar la conveniencia de permanecer o salir de los países de no asociación, y que formule medidas objetivas para priorizar entre ellos, antes de la toma de decisión. De manera que este proceso tampoco ha sido transparente, como no lo fue el que determinó los 23 países de asociación.

En los países que finalmente se ha decidido dejar de cooperar, no se ha tenido acceso a ningún Plan de salida que establezca unos procedimientos estratégicos de salida. De las entrevistas realizadas se desprende que la salida responsable de los países se ha limitado a respetar los plazos de ejecución de los programas en curso, cuando en realidad la salida responsable debería considerar otros elementos más complejos (salida gradual y sostenible a través de un proceso dialogado y consensuado con el país socio y otros actores¹⁶). Sí que existen unas instrucciones administrativas de cierre de las UCE, que se han cumplido con rigor, de acuerdo a los testimonios recabados. El procedimiento formal de cierre, que incluye actuaciones económico-contables, patrimoniales y en el ámbito de los recursos humanos, está debidamente documentado y se sigue con diligencia.

Los testimonios que se han recabado en relación a los cierres de algunas OTC, demuestran dos tendencias distintas en América Latina y el Caribe, con

relación a África y Asia. En el continente americano, los procesos de cierre de las OTC con vocación de rediseño hacia Acuerdos de Nueva Generación (Brasil, Argentina y Chile) se realizaron en diálogo con el gobierno local y de manera organizada. Respecto a Venezuela, los documentos consultados mencionan el próximo cierre de la OTC, previsto en abril de 2015, sin detallar el proceso que se está siguiendo.

En África y Asia, no hay testimonios suficientes como para generalizar, pero de las informaciones recabadas se concluye que en varios países no ha existido un proceso planificado y estructurado de salida, que marque unas fases de retirada progresiva, más allá de respetar los plazos de ejecución de los programas bilaterales en curso. Tampoco ha existido un diálogo adecuado con el país socio, informando con antelación al gobierno de la intención de retirada de la Cooperación Española. En algún caso, como el de Túnez, con una larga trayectoria de cooperación bilateral, las fuentes consultadas se cuestionan incluso la pertinencia del cierre de la OTC, motivo por el cual se mantiene en la actualidad un responsable de programas.

Finalmente, cabe señalar que la encuesta dirigida a las CC.AA., constata que su presencia en países de no asociación es escasa. Aquellos que sí tienen presencia en 1 - 3 países no prioritarios para la Cooperación Española, (el 62% de los encuestados, frente al 38% que no tiene presencia en países no prioritarios) afirman que por ahora la retirada de AECID no les está afectando.

3.2.2. Situación de los países no prioritarios: UCE y evolución AOD

La tabla 5 muestra las Unidades de Cooperación Exterior que se han cerrado en el periodo 2013 y

Tabla 5: Panorama actual de las UCE en los países de no asociación con vocación de cierre

	AMERICA LATINA Y EL CARIBE		AFRICA		ORIENTE PRÓXIMO Y ASIA	
	UCE CERRADAS	UCE PREVISTO CIERRE 2015	UCE CERRADAS	UCE PREVISTO CIERRE 2015	UCE CERRADAS	UCE PREVISTO CIERRE 2015
PAÍSES DE NO ASOCIACIÓN	OTC y CC Brasil	OTC Venezuela	OTC Túnez	OTC Angola (PMA)	OTC Timor Oriental (PMA)	OTC Vietnam
	OTC Argentina		OTC RD Congo (PMA)	OTC Namibia	OTC Camboya (PMA)	
	OTC Chile				OTC Iraq	
PAÍSES DE ASOCIACIÓN			CF Mali			
			CF Marruecos			

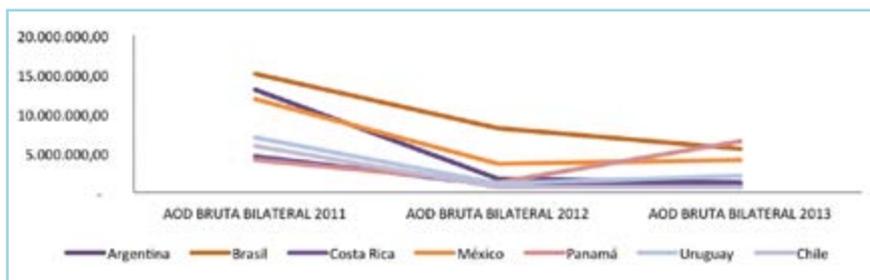
Fuente: elaboración propia

16 Ver <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/50158268.pdf>

2014, y las que previsiblemente se van a cerrar en el año en curso. En total, se suprimieron (o suprimirán) 12 Oficinas Técnicas de Cooperación, 1 Centro Cultural en Sao Paolo¹⁷ y los 2 centros de formación de África (Tánger y Bamako), a pesar de ser países de asociación. Los demás países de no asociación, que no contaban con una UCE originalmente, pero sí con personal desplazado de AECID, tampoco cuentan ya con recursos humanos, exceptuando Túnez, que mantiene un responsable de programas en la Embajada de España, para dar seguimiento a los proyectos en fase de ejecución o justificación e identificar y seguir la ejecución de los proyectos enmarcados en el programa Masar.

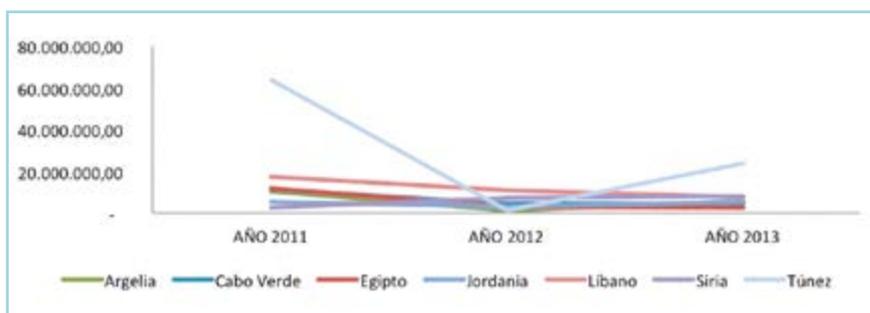
Respecto a la evolución de la AOD en los países de no asociación, a continuación se exponen algunos datos significativos:

Gráfico 5: Evolución de AOD Bilateral ALC Acuerdos de Nueva Generación (firmados o en proceso)



Fuente: Elaboración propia a partir de info@od

Gráfico 6: Evolución de la AOD Bilateral Países de África y Asia con vocación de rediseño



Fuente: Elaboración propia a partir de info@od

En los 7 países de renta media alta con los que se pretende firmar Acuerdos de Nueva Generación se aprecia un ascenso en la distribución de AOD (en

2013 recibieron un 17% de fondos más que en 2012), destacando principalmente Panamá, que recibió 5 veces más fondos en 2013 que en 2012.

En los países de África y Asia con vocación de salida¹⁸ en general se aprecia un descenso en la AOD del 36% entre 2012 y 2013. La excepción más llamativa está en Guinea Conakry, con una tendencia ascendente (la AOD destinada a este país se triplica en 2013 respecto a 2012), si bien esto se debe a varias operaciones de canje de deuda realizadas en 2013. Angola, Guinea Bissau, Irak y Bangladesh también muestran una ligera subida en 2013 respecto a 2012.

En los países de África y Asia con vocación de rediseño la AOD ha aumentado en un 84% de 2012 a 2013. En **Túnez**, llama la atención que la AOD haya aumentado considerablemente de 1.224.122€ en 2012 a 23.406.580€ en 2013, volumen que proviene principalmente de proyectos financiados por el MINECO y no por el MAEC. En Argelia la Ayuda también se ha triplicado en 2013 respecto a 2012.

En definitiva, respecto al periodo anterior 2009-2012, la Cooperación Española ha reconfigurado el trabajo con 29 países (27 países considerados prioritarios en el III Plan Director más Chile y Sudán del Sur), que bajo el actual IV Plan Director ya no se consideran países de asociación. Entre estos países, el proceso de cierre de los programas país se ha iniciado en 17 países sin que la información consultada permita establecer un calendario claro de cuando se completará el proceso de salida definitiva. Por otro

lado, a fecha de realización de este examen, los datos permiten concluir que la Cooperación Española tiene vocación de mantener su cooperación

¹⁷ En la misma ciudad existe un Centro Cervantes, este es el motivo por el cual se ha cerrado en Centro Cultural. Los demás Centros Culturales en países de no asociación (Argentina, Costa Rica, Chile, México y Uruguay) se mantendrán abiertos, ya que su razón de ser está motivado por otros criterios distintos a los de las Oficinas Técnicas de Cooperación.

¹⁸ Vietnam, Iraq, Angola, RD Congo, Timor Oriental, Camboya, Namibia, Sudán, Guinea Bissau, Gambia, Guinea Conakry, Afganistán y Bangladesh

en 12 países llamados de “no asociación” a través de Acuerdos de Nueva Generación en América Latina y Caribe y el rediseño de programas país en África. Por lo tanto, la Cooperación Española actualmente trabaja en 35 países (23 considerados de asociación en el Plan Director y 12 de no asociación) a través de Marcos de Asociación País (MAP), Acuerdos de Nueva Generación o programas rediseñados regional o temáticamente.

3.3. Una planificación consensuada y orientada a resultados de desarrollo

En este apartado, el análisis se centra en los esfuerzos de planificación orientada a resultados de desarrollo, dejando el análisis de la gestión para el capítulo V.

El IV Plan Director establece que la planificación de los resultados de desarrollo se hará a nivel de los Marcos de Asociación País (MAP), atendiendo de los principios de apropiación y alineamiento con las prioridades de los países socios. El Plan prevé que una vez que los procesos de elaboración de los MAP hayan concluido, se diseñará en marco de resultados

de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española.

Los procesos de elaboración de los MAP ya se habían iniciado en el marco del antiguo III Plan Director, con la firma de 4 MAP en América Latina y 1 MAP en África, entre los años 2010 y 2012. En 2013 el gran avance fue la adaptación de la metodología MAP al IV Plan Director, desde una aplicación de la agenda de eficacia, enfatizando el enfoque de resultados de desarrollo y engarzándola con las orientaciones estratégicas y líneas de actuación. De manera paralela a la elaboración de esta Metodología, se firmaron los MAP de Perú y Guatemala. Los 11 MAP firmados desde diciembre de 2013 se han elaborado de acuerdo a la nueva metodología.

Como se puede apreciar en la tabla 6, hasta el momento de realización de este examen intermedio se han firmado 18 MAP (5 con PMA y 13 con PRM), hay 3 MAP en proceso de elaboración, y en principio no está previsto firmar con Guinea Ecuatorial ni con la Población Saharaui. Por lo tanto, es posible que en primer semestre de 2015 el 91% de los países de asociación tengan un MAP vigente.

Tabla 6: Panorama de MAP en los 23 países de asociación de la Cooperación Española

Nº	PAIS	RENTA	DOC MAP	FIRMA	OBSERVACIONES
1	El Salvador	RMB	MAP 2010-2014	2010	Existe evaluación intermedia
2	Bolivia	RMB	MAP 2011-2015	2010	Ampliado hasta 2017. Existe evaluación intermedia
3	Colombia	RMA	MAP 2011-2014	2011	Existe evaluación intermedia
4	Etiopía	PMA	MAP 2011-2015	2011	
5	Paraguay	RMB	MAP 2012-2015	2012	
6	Perú	RMA	MAP 2013-2016	abr-13	Existe informe de seguimiento 2013
7	Guatemala	RMB	MAP 2013-2017	jun-13	
8	Senegal	PMA	MAP2014-2017	dic-13	
9	Rep. Dominicana	RMA	MAP2014-2016	feb-14	
10	Filipinas	RMB	MAP 2014-2017	mar-14	
11	Cuba	RMA	MAP 2014-2017	jun-14	Aún no se ha publicado
12	Marruecos	RMB	MAP 2014-2017	jun-14	
13	Mauritania	PMA	MAP 2014-2017	jun-14	
14	Níger	PMA	MAP 2014-2016	sep-14	
15	Honduras	RMB	MAP 2014-2018	oct-14	
16	Ecuador	RMA	MAP 2014-2018	nov-14	Existe evaluación MAP anterior 2011-2013
17	Mozambique	PMA	MAP 2014-2016	dic-14	
18	T.Palestinos	RMB	MAP 2015-2017	ene-15	
19	Nicaragua	RMB		Pendiente	Previsto firma Marzo 2015
20	Mali	PMA		Pendiente	Iniciado diciembre 2014
21	Haití	PMA		Pendiente	Previsto inicio en marzo 2015
22	Guinea Ecuatorial	PMA			
23	Pobl. Saharaui	PMA			

Fuente: elaboración propia

La SGCID está actualmente realizando un análisis comparativo¹⁹ de los MAP firmados, para hallar conclusiones sobre las orientaciones estratégicas y líneas de actuación que trabaja la Cooperación Española en cada país de asociación, con el fin de establecer rasgos de diferenciación entre los países de asociación. El estudio por ahora incluye 17 Países, de manera que hay 6 países excluidos del análisis por no haber concluido aún el proceso de elaboración de los MAP.

De este análisis se extraen las siguientes evidencias:

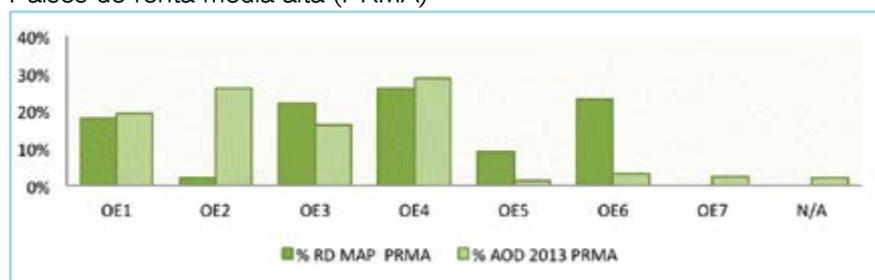
- La Cooperación Española, de acuerdo a lo acordado con los países socios, concentra sus esfuerzos principalmente en 3 de las 7 Orientaciones Estratégicas. Concretamente en la OE1: Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho (28%); OE3: Promover oportunidades

económicas para los más pobres (27%) y OE4: Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos (26%).

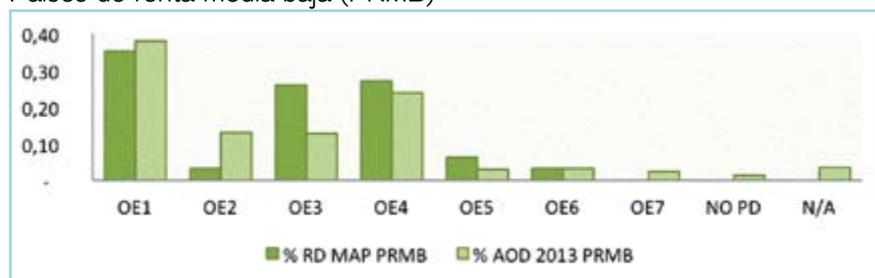
- Si este análisis se separa según nivel de renta de los países, se observa la misma tendencia en los PMA y los PRMB. Sin embargo, en los PRMA la OE principal es la 4: Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos (26%), en un 2º lugar destaca la OE 6: Mejorar la provisión de los Bienes Públicos Globales (23%, frente a un 3%-4% en los PMA y PRMB) y en 3º lugar aparece la OE3: Promover oportunidades económicas para los más pobres (22%).
- Reducir las desigualdades y las vulnerabilidades (OE2) es una de las claves de la agenda post 2015, además de un punto básico para la justificación de

Gráfico 7: Grado de correlación entre la planificación y la AOD 2013 por orientación estratégica

Países de renta media alta (PRMA)



Países de renta media baja (PRMB)



Países menos adelantados PMA)



Fuente: elaboración propia a partir de info@od y documento SGCID "MAP en la Cooperación Española"

España respecto a su enfoque en PRM (en los que continúa habiendo una elevada concentración de pobreza y desigualdad). Sin embargo, es una de las áreas menos destacadas en los MAP analizados (3% del total). Además, curiosamente los países que más destacan esta OE son 3 PMA en primer lugar.

- La OE 5: Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, solo ocupa un 7% del contenido de los MAP, cuando también se trata de uno de los sectores emblemáticos de la Cooperación Española. No obstante, cabe puntualizar que esta orientación debería tener un doble carácter sectorial y transversal, tal y como recoge la metodología MAP. Puede que debido a la presión por concentrar, el resultado es que finalmente se invisibilice en muchos MAP.

El gráfico 7 muestra la correlación entre los desembolsos de AOD en 2013 y los resultados de desarrollo (RD) de cada orientación estratégica prio-

19 Estudio que está en constante actualización según se van firmando nuevos MAP.

rizados según los MAP, de acuerdo al documento “MAP en la Cooperación Española” proporcionado por la SGCID²⁰. Se aprecia que en los países de renta media baja y en los países menos adelantados hay una cierta correlación entre ambos, mientras que en los países de renta media alta se observa una mayor descompensación, principalmente en el OE 2: Reducir las desigualdades y las vulnerabilidades, que no tienen presencia en los MAP, aunque en la práctica se destina un porcentaje elevado de fondos. Con el OE 6: Mejorar la provisión de los Bienes Públicos Globales, ocurre a la inversa. A pesar de tener gran presencia en los MAP, los fondos destinados a este objetivo son limitados.

Esta falta de correlación entre la planificación y la AOD desembolsada en algunas orientaciones estratégicas lleva a pensar que puede haber cierta confusión en terreno de cómo encajar las nuevas orientaciones estratégicas en los sectores tradicionales de cooperación con los que se trabajaba hasta la fecha, observación que también ha sido reflejada en algunas de las entrevistas realizadas. Otros motivos pueden ser la falta de formación específica en las nuevas orientaciones estratégicas, que el acompañamiento desde sede ha sido limitado o que el encaje con los marcos de planificación de los países socios no es fácil. Algunos entrevistados también han señalado la falta de concreción de algunas orientaciones estratégicas, que puede llevar a cierta confusión a la hora engarzar los resultados de desarrollo a las líneas de actuación de sus correspondientes orientaciones estratégicas.

Respecto a los MAP, la División de Evaluación de la SGCID realizó una síntesis de las revisiones intermedias de los MAP con Bolivia, Colombia y El Salvador y la evaluación final del MAP con Ecuador. Cabe puntualizar que los MAP evaluados fueron elaborados con metodología antigua, tomando como referencia el anterior Plan Director. Además, al ser los primeros MAP, no se contaba con experiencia acumulada ni con elementos de referencia, a diferencia de lo que ha ocurrido con la segunda generación de MAP aprobados ya bajo el IV Plan Director. No obstante, de este análisis se extraen las siguientes conclusiones comunes, que resultan interesantes como punto de partida para destacar los puntos que la nueva metodología debía de corregir:

1. Los MAP han propiciado una **profundización de la asociación estratégica y el diálogo político** entre la AECID y las instituciones de los países socios.
2. Los MAP han supuesto **mejoras en la coordinación de actores** con respecto a la etapa anterior, sin embargo **no han funcionado como marco articulador del conjunto de actores de la Cooperación Española**.
3. También **han contribuido a una mayor apropiación y alineamiento** con las prioridades nacionales del país socio. Los resultados son menos claros en cuanto al papel de la sociedad civil local y a la apropiación democrática, debido en parte al carácter formal del MAP como compromiso acordado entre Gobiernos.
4. Ha habido **avances en la reducción del número de sectores de intervención**, pero la concentración sectorial no ha sido tan rigurosa como se planteaba, en términos de reparto de presupuesto entre sectores del CAD (y no de las orientaciones estratégicas, que siguen englobando multitud de líneas de trabajo).
5. **Faltan herramientas y capacidades para poner en práctica adecuadamente los enfoques transversales (con excepción relativa del enfoque de género), en los que se aprecian avances desiguales**.
6. En relación con la gestión para resultados de desarrollo (que se desarrollará con mayor detalle en el capítulo V) la matriz de resultados de desarrollo de los MAP evaluados **no es un instrumento eficaz de planificación y seguimiento**.
7. En términos generales, la **AECID está teniendo un importante papel en el impulso de procesos estructurales, a través del apoyo en la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento institucional**. Sin embargo, **hay limitaciones para valorar la contribución de la Cooperación Española a los resultados de desarrollo de los países socios**, debido principalmente a la ausencia de un sistema de seguimiento de los resultados de las intervenciones integrado en los MAP.

²⁰ Este análisis se considera relevante para ilustrar en qué medida los recursos económicos están alineados con la planificación. Sin embargo, los resultados del gráfico 7 deben tomarse con cautela, ya que i) los requisitos económicos para ejecutar acciones están condicionados por la naturaleza de las actividades (un solo resultado puede implicar un mayor volumen desembolsado o una mayor relevancia estratégica que 4 resultados), y ii) el análisis abarca una muestra de 17 países con MAP en 2014 (habiéndose firmado 9 de ellos en 2014) y los recursos desembolsados en un solo año (2013).

La actual Metodología 2013, que ha simplificado los procesos y ha introducido cambios relevantes en función de la experiencia adquirida, posiblemente haya contribuido a encauzar algunas debilidades detectadas en la síntesis de las revisiones de los MAP. Sin embargo, la trayectoria de la nueva metodología es todavía demasiado corta como para permitir un análisis en este sentido. No obstante, en los últimos MAP se aprecia una mayor concentración sectorial y de instrumentos. De acuerdo al documento "MAP en la Cooperación Española" proporcionado por la SGCID, los antiguos MAP eran más amplios y abarcaban una gran diversidad de sectores y acciones. Los MAP elaborados con la nueva metodología se concentran, de media en 2,8 OE mientras que los antiguos abarcan 5 OE de media. Por lo tanto, la nueva metodología ha servido para crear relaciones más estratégicas. No obstante, en las entrevistas mantenidas se constata la necesidad de continuar mejorando algunos aspectos, como la definición de funciones y responsabilidades de los miembros del GECT o la elaboración de indicadores de resultados. Además, convendría desarrollar el principio de diferenciación en la Metodología, de manera que, sin perder cierta homogeneidad, se facilite la adaptación de los MAP a los diferentes contextos (países de renta media, países menos adelantados, Estados frágiles, etc.).

La encuesta dirigida a las Comunidades Autónomas evidencia una elevada participación de éstas en la elaboración de los MAP (75%), si bien esta se traduce en su mayoría en informar sobre las intervenciones de la Comunidad Autónoma que se están ejecutando en el país. La opinión de las CC.AA. sobre la utilidad de la metodología MAP y su validez como instrumento de diálogo con el país socio es buena en general. En cambio, los procesos de consulta y coordinación previstos en el marco de la elaboración y ejecución de los MAP se han valorado mayoritariamente como moderados²¹. Por otro lado, el 67% de los encuestados afirma que para establecer las programaciones en materia de cooperación por países, su administración toma poco o no toma en cuenta los MAP como referencia (hay que tener en cuenta que muchas de las CC.AA. encuestadas han reducido su cooperación al mínimo). Los que sí lo han tenido en cuenta, lo utilizan para la actualización de sus estrategias de cooperación, alineándolas con lo establecido en los MAP, o para la valoración de los proyectos y programas de las convocatorias de subvenciones a ONGD.

Finalmente, conviene puntualizar que la mejora de varias de las debilidades identificadas requiere en ocasiones de medidas que van más allá de la mejora metodológica del instrumento MAP, porque provienen más bien de problemas estructurales. A continuación se exponen algunos de las dificultades identificadas por los informantes en relación al MAP:

- La imposibilidad de poder asumir compromisos presupuestarios plurianuales limita la posibilidad de llevar a cabo un diálogo político serio y de darle el peso necesario al MAP. Hay una disfunción en cómo ligar la planificación estratégica a la ejecución presupuestaria.
- La severa reducción presupuestaria en AOD y el hecho de que el presupuesto esté centralizado desde AECID sede, sin la posibilidad de dirigirlo desde terreno, obliga a planificar el MAP en función de los fondos disponibles en las diferentes modalidades e instrumentos de cooperación, y no a la inversa.
- La aplicación de los mecanismos de planificación y seguimiento que proponen los MAP (orientación a resultados de desarrollo) se ve limitada por la persistencia de determinados procedimientos administrativos de la ayuda e instrumentos de la Cooperación Española. A menudo, el seguimiento y la gestión diaria se articula en torno a las normas, calendarios y requisitos formales de justificación del instrumento, diluyéndose en ocasiones la visión más macro que aportan los MAP.
- Las debilidades en la adecuación entre las diferentes modalidades de canalización de la ayuda de la Cooperación Española con los MAP. De las entrevistas mantenidas se deduce, por ejemplo, que a veces las convocatorias de subvenciones a ONGD no priorizan los mismos sectores que los MAP.
- Hay una falta de capacidades a nivel metodológico (tanto en el seno de la Cooperación Española como con los socios locales) para planificar y gestionar con orientación a resultados de desarrollo. En este sentido, hay que poner en valor el aumento de la formación en Gestión Orientada a Resultados que se está ofreciendo desde AECID, si bien es preciso seguir incidiendo en ello debido a la complejidad de la temática.

21 Los encuestados podían elegir entre 4 opciones: muy buena, buena, moderada o baja.

- El IV Plan Director fue ambicioso en su planteamiento de enfocar la cooperación en orientaciones estratégicas en lugar de sectores, con objeto de reflejar mejor el carácter interdependiente de muchas de las actuaciones que no pueden encajarse en un único sector. Así, las desigualdades se manifiestan tanto en el acceso a los servicios sociales básicos y la alimentación (OE 4) como al mercado de trabajo (OE 3) y/o en las desigualdades de género (OE5). Sin embargo, en la práctica parece que aún hay dificultades a nivel de diseño, conceptualización y utilización de éstas orientaciones estratégicas, dificultades, todo sea dicho, normales de un cambio de orientación de tanto calado. Por ejemplo, tal y como está redactada la OE 2, su nivel de concreción es menor o se refiere a enfoques (resiliencia) vinculados a la OE 7 o a temas que podrían estar en la OE1 (reforma fiscal) o en la OE 5 (desigualdades y situaciones de vulnerabilidad vinculadas con el género), lo que dificulta que se identifiquen líneas de actuación claras en los MAP.

Recapitulando, a lo largo de los dos últimos años se han firmado 13 MAP, siguiendo una metodología actualizada, lo que suman un total de 18 MAP vigentes. Los procesos MAP han promovido la participación de los actores de la Cooperación Española y favorecido la mejora del conocimiento de quién hace qué en cada país. Sin olvidar el carácter intersectorial de las orientaciones estratégicas y la existencia de líneas de acción similares en varias de ellas, la Cooperación Española bilateral concentra sus esfuerzos principalmente en 3 de las 6 Orientaciones Estratégicas que se trabajan en terreno²². En los países de renta media baja y en los países menos adelantados hay una cierta correlación entre resultados de desarrollo formulados en los MAP y los flujos de AOD, mientras que en los países de renta media alta hay una mayor descompensación entre el discurso y la práctica.

3.4. Avances en la definición de estrategias diferenciadas a nivel país y regional

Además del estudio de los MAP, la SGCID está liderando la elaboración de unas orientaciones para la cooperación con países de renta media alta y otra para países menos adelantados. Ambos documentos se encuentran en proceso de elaboración. En la última etapa del presente proceso evaluativo se ha

tenido acceso a notas preliminares para la elaboración de ambas estrategias. La nota para la “estrategia” con PRMA, pretende establecer la diferenciación en los ámbitos de intervención de la Cooperación Española dentro del proceso de MAP y para los Acuerdos de Nueva Generación con aquellos países que no son de asociación. La nota pone en valor la necesidad de mantener una activa política de cooperación con estos países, argumentando, que a) tanto el grueso de la población total como la de los colectivos pobres del mundo en desarrollo residen en PRM; b) muchos PRM arrastran importantes déficit estructurales y severas vulnerabilidades que suelen ser fuente de bloqueos y aun retrocesos en sus procesos de desarrollo (trampas de renta media); c) los PRM tienen cada vez más responsabilidad en la resolución de los problemas colectivos (bienes públicos globales). Además, trabajar con los PRM permite poner en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, integrada por una pluralidad de actores y con el recurso a instrumentos diversos, que van más allá de la AOD: cooperación reembolsable, las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) u otras vinculadas a la transferencia de conocimiento y a la I+D+I, junto a la cooperación Sur- Sur y la cooperación triangular. Este tipo de cooperación es la que mejor se enmarca en los acuerdos recientes del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo de Busan.

Asimismo, la nota afirma que tanto los MAP como los ANG con los PRMA deberían priorizar las orientaciones estratégicas OE.1: Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho; OE.3: Promover oportunidades económicas para los más pobres; y OE.6: Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales. A este respecto conviene puntualizar dos cuestiones: 1) el desfase entre la recomendación y la realidad en terreno ya que como se ha visto en el gráfico 5, la OE 4: Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos actualmente es la que tiene más presencia en los MAP; 2) de acuerdo con la argumentación que sostiene Cooperación Española para mantener el trabajo con PRMA (la persistencia de la inequidad y las desigualdades) sorprende la ausencia de la OE 2: reducir las desigualdades y la vulnerabilidad de la pobreza extrema y la crisis, aun entendiendo que dentro de la lógica de intersectorialidad la vulnerabilidad se trabaja igualmente dentro de otras orientaciones estratégicas. Lo cierto es que a la luz del análisis del gráfico 7 esta orientación no está incluida

22 La 7ª (Acción Humanitaria) y 8ª (Educación para el Desarrollo) por su naturaleza no tienen reflejo en los MAP

en los MAP por lo que, sin duda, esto debería ser una cuestión a reflexionar.

Respecto a los PMA, el IV Plan Director define 8 PMA prioritarios, todos en África subsahariana excepto Haití. Según la nota proporcionada por la SG-CID, la característica común principal de estos países es su elevado porcentaje de población viviendo por debajo del umbral de la pobreza, además de las tasas bajas de cobertura de necesidades sociales básicas como la alimentación, la salud y la educación, bajo acceso a energía, economías dependientes de la agricultura de baja productividad y una alta vulnerabilidad a desastres naturales. Por ello, la nota para la estrategia diferenciada con PMA propone aplicar un enfoque de doble vía: 1) atender las necesidades sociales básicas, y 2) trabajar simultáneamente en sectores productivos, especializándose en los siguientes ámbitos, que encajan con las OE priorizadas en los PMA, de acuerdo al gráfico 7:

Elementos destacados	Prioridades transversales
Necesidades sociales básicas	Paz y seguridad
Gobernanza	Igualdad entre hombres y mujeres
Capacidades productivas: recursos, tecnologías, energía, infraestructuras, capacidades y conocimiento, desarrollo del sector privado	Sostenibilidad medioambiental
Movilización de recursos domésticos y externos	Transición demográfica
	Enfoque regional
	Creciente tasa de urbanización, éxodo a las ciudades

En cualquier caso, actualmente la Cooperación Española se encuentra en fase de recogida de información y análisis preliminar para establecer estrategias de diferenciación con los países de asociación, por lo que se puede determinar que se están sentando las bases para avanzar en esta dirección. Parece que la reflexión está algo más adelantada en los PRMA, incluso más aún en aquellos países en los que se han firmado o se van a firmar Acuerdos de Nueva Generación y que no son países prioritarios. Respecto a las modalidades de cooperación, aunque éstas se desarrollan más en el capítulo siguiente, se percibe una tendencia a renovar la cooperación tradicional hacia otras iniciativas de cooperación como la triangular o delegada, además de potenciar las alianzas público privadas para el desarrollo y alianzas especializadas con otros actores de cooperación.

A nivel regional, el IV Plan Director entiende la diferenciación como la adopción por parte de la Cooperación Española de un perfil diferente en cada región

en función de la interacción de dos elementos: las características o elementos propios de la Cooperación Española; y las características de las regiones en las que se quiere trabajar, diferentes capacidades y formas de trabajo en esos contextos. Esto implicaría que los programas que se ejecuten en varias regiones se adapten a ello (por ejemplo priorizando diferentes tipos de líneas de trabajo en función de las necesidades y características de los países). Por otro lado, supondría que los programas que se conciben, desde el principio, como regionales tengan un valor agregado diferenciado respecto a los programas bilaterales precisamente por el hecho de ser regionales. Por último, supondría que aunque se aborden temas similares que se trabajan a nivel regional en América Latina y África Subsahariana (género o medioambiente), las formas de trabajarlos respondan a las diferentes realidades y a las capacidades que tiene la Cooperación Española en esos países.

Además, como elementos a considerar en el análisis para determinar ese perfil, el Plan Director establece, entre otros, el potencial o capacidad que tiene la Cooperación Española para promover ciertos resultados, vinculados a bienes públicos regionales (agua, medio ambiente, etc.) o a ámbitos de interés común (i.e., fortalecimiento institucional). Para ello propone “elaborar documentos de orientación en los cuales se analizan cuestiones como el volumen relativo de su AOD, su presencia institucional, su capacidad de interlocución con los países socios, el marco de coordinación de donantes existente, la variedad de modalidades e instrumentos que tiene a su disposición, etc.”

El marco de resultados de gestión del Plan Director establecía como una de las actuaciones la revisión de los programas regionales para la incorporación de enfoques diferenciados. Según el informe de seguimiento AOD de 2013 “se ha procedido a la incorporación de enfoques diferenciados en el Programa Afro y en el Programa Indígena (en lo que se refiere a las zonas en las que existen estos tipos de poblaciones), en el Programa Andino y en el Programa MERCOSUR. Además, en el caso del Programa SICA se incorpora también enfoque diferenciado ya que está orientado a la consecución de bienes públicos regionales específicamente en Seguridad, Género y Salud”. No se han recabado evidencias que contrasten esta información. De hecho, la información es demasiado vaga para interpretar en qué se traduce esta incorporación de enfoques diferenciados.

Esto parece reflejar una falta de claridad respecto a cómo deben entenderse los enfoques diferenciados

y a qué implicaría trabajar a nivel regional con un enfoque diferenciado. Más bien, se podría interpretar que lo que se quiere reflejar es la diferente manera de trabajar en las dos grandes “regiones” en función de las cuales se articula la estructura de AECID: América Latina y el Caribe, por un lado, y África y Asia, por otro.

Así, en base a los distintos documentos analizados y las entrevistas realizadas, se concluye que bajo el término “regional”, se definen iniciativas diferentes:

Programas con ENFOQUE regional: estas acciones tienen la vocación de integración regional de un ámbito geográfico específico, entre los que se destaca, entre otros, el Programa de cooperación regional con Centroamérica, cuyo objetivo es fortalecer las instituciones y la coordinación y armonización de políticas, en el marco del proceso de integración regional de Centroamérica. En 2014 se celebró la IV Reunión de la Comisión Mixta AECID/SG-SICA en la que se concretaron los cuatro ejes de trabajo del Nuevo programa: Eje de Fortalecimiento institucional, Eje de integración social y lucha contra la pobreza, Eje de Seguridad democrática, en el que enmarca el apoyo español a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y Eje de la profundización de la integración económica. También se destaca el Programa Regional de Cooperación con la CEDEAO, para cuyo seguimiento se ha **creado la OTC de Abuja (Nigeria)**²³.

Programas de AMBITO DE ACTUACIÓN regional: no tienen vocación de integración regional, pero trabajan la misma temática en varios países. Dentro de esta clasificación se destacan, entre otros, ARAUCLIMA (Primer Programa Regional de la Cooperación Española en Medio Ambiente y Cambio Climático que se describe con mayor detalle más adelante); MASAR (programa creado en 2012 para acompañar a los procesos de gobernanza democrática en el Norte de África y Oriente Próximo); y APIA (programa de “Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas” creado en septiembre de 2014 para prestar asistencia a los países africanos en la formulación y seguimiento de políticas públicas inclusivas). En esta categoría también encaja INTERCONNECT@, centro virtual de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento de la Cooperación Es-

pañola, para contribuir al fortalecimiento institucional de América Latina y el Caribe. El programa se incorpora y complementa a los 4 Centros de Formación de la Cooperación española en Iberoamérica, que se encuentran en un proceso de evolución para transformarse en unidades especializadas de AECID en la gestión del conocimiento. La DCALC informa además que a finales de 2014 se puso en marcha el Programa Latinoamericano de Cooperación Técnica (COO-TEC) que pretende dar un impulso a la cooperación técnica, vinculando instituciones y expertos en áreas específicas, clarificando procedimientos de gestión de la AECID y ampliándola a nuevos horizontes como la participación de terceros países (en el marco de la cooperación triangular y Sur-Sur), la participación del sector privado empresarial o de otros sectores de la sociedad civil de nuestro país o de los países socios.

Oficinas regionales para dar seguimiento a programas BILATERALES: Con el objetivo de rentabilizar los fondos disponibles, los dos últimos años de la Cooperación Española se caracterizan por la transformación de algunas OTC originalmente bilaterales, en oficinas de gestión y seguimiento de programas bilaterales de varios países y/o de seguimiento de sectores temáticos en varios países. Sobre este grupo se ofrece mayor detalle en el bloque siguiente, ya las OTC que se están “regionalizando” son las que están situadas en países de no asociación (Costa Rica, Panamá, Uruguay y Egipto)²⁴.

Por lo tanto, el equipo evaluador considera que, aunque existe una intención de potenciar la regionalización de los programas de cooperación, aún no ha habido una reflexión profunda sobre cómo enfocarlos y cómo crear los instrumentos apropiados para llevarlos a cabo.

3.5. La cooperación multilateral en el IV Plan Director

El IV Plan Director establece que las prioridades de la acción multilateral deben recoger las lecciones aprendidas en el marco de la Estrategia Multilateral de la Cooperación Española que se acordó en 2009, de acuerdo con la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, además de incorporar los principios de eficacia de la ayuda acordados en Busan, a través de las si-

²³ En relación a programas con enfoque regional, la Dirección de Cooperación con África y Asia de la AECID señala además la continuidad de la colaboración con la Unión Africana y del Fondo NEPAD.

²⁴ Tras la entrega del borrador de este examen intermedio la Dirección de Cooperación con África y Asia informa que la OTC de Jordania también es considerada oficina regional para el seguimiento de programas bilaterales, ya que se ocupa de las actividades del Programa Masar y de los aspectos humanitarios y de desarrollo generados por el conflicto sirio en Siria y en la región.

guiente medidas: a) la **concentración** en organismos multilaterales que hayan mostrado mayor eficacia y relevancia a nivel sectorial y geográfico; b) la **eficacia**, priorizando aquellos organismos con mayor eficacia institucional y donde la Cooperación Española haya sido más eficaz; c) la **responsabilidad mutua**, mediante la revisión de Marcos de Asociación Estratégica (MAE) y firma de nuevos acuerdos que ofrezcan previsibilidad a los organismos, además de permitir la exigencia de mecanismos de control, evaluación y rendición de cuentas, para lo cual se dotarán de suficientes recursos humanos y materiales y se fomentará la coordinación con los demás actores de la Cooperación Española; d) la **participación** de la Cooperación Española en los procesos de negociación abiertos en los distintos organismos y foros multilaterales, tanto a nivel de agenda política internacional como del seguimiento de los fondos, fortaleciendo especialmente los mecanismos de diálogo e intercambio de información con la UE.

3.4.1. Esfuerzos de concentración y eficacia en el ámbito multilateral

La Cooperación con Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES) incluye toda la ayuda española que se destina tanto a: las Naciones Unidas, los fondos de desarrollo de la Unión Europea, al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC), los Bancos regionales de desarrollo y, otras organizaciones internacionales menos conocidas.

Se entiende que para concentrar antes hay que priorizar. Para ello el marco de resultados de gestión del IV Plan Director preveía la elaboración, en el segundo semestre de 2013, de un documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral voluntaria y no reembolsable. Este documento, cuyo desarrollo está liderado por la SGCID, se encuentra en fase de elaboración. De las entrevistas se concluye que en este proceso no participan otros actores de la AGE con actuaciones en el ámbito multilateral, como el MINECO.

En el ámbito de la cooperación multilateral, el IV Plan Director establecía que la ayuda canalizada a través de Organismos Internacionales (multilateral y multilateral) no sería inferior al 55% de la AOD total. Como muestra el gráfico 1 del primer capítulo de este documento, los datos apuntan a que en 2013 se canalizó el 57% de la AOD vía OMUDES y las previsiones 2014 un 54%, de forma que se están

cumpliendo las previsiones en este sentido. El marco de resultados establecía además otros dos indicadores de concentración de la AOD en los OMUDES financieros y no financieros priorizados. Al no haber determinado aún los organismos prioritarios para la Cooperación Española (como se verá más adelante), no es posible medir estos indicadores.

Cabe señalar que gran parte de las contribuciones realizadas a organismos multilaterales son de carácter obligatorias, en virtud de Tratados Internacionales o membresía de España en organismos internacionales. En 2013 la mayor contribución obligatoria se realiza desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la UE, más de 778 millones de euros, un 69% de la AOD bruta vía OMUDES. El segundo actor por cantidad aportada es el MAEC (71% de la aportación es obligatoria), cuyo principal socio multilateral son las Naciones Unidas (128,6 millones de euros), seguido de otros OMUDES. El tercer actor es MINECO con contribuciones casi 100% obligatorias a bancos regionales de desarrollo, el Grupo Banco Mundial y Naciones Unidas ocupa el tercer lugar²⁵.

Según el informe de seguimiento AOD 2013, entre 2013 y 2012, la concentración multilateral medida en términos de número de OMUDES a través de los cuales se ha canalizado AOD, pasó de 75 a 59 organismos. Estos datos incluyen contribuciones obligatorias y voluntarias desembolsadas por todos los actores de la Cooperación Española y a organismos financieros y no financieros.

En el análisis de la cooperación multilateral que sigue se excluyen las contribuciones obligatorias, y se analizan únicamente las voluntarias, entendiéndose que es respecto a éstas (y no tanto respecto a las cuotas obligatorias) sobre las que puede ejercer mayor margen de concentración.

Visto así, se observa que en 2013 la AOD canalizada a través de OMUDES se concentró en menos organismos respecto a 2012 (de 53 a 41 OMUDES). Sin embargo, los desembolsos totales fueron un 48% inferior a 2012, por lo que aunque se haya trabajado con menos organismos, las contribuciones han disminuido habiendo una mayor fragmentación en términos de volumen.

Por otro lado, considerando únicamente las contribuciones del MAEC (que representa un 92% de todas las contribuciones voluntarias a OMUDES en 2013), llama

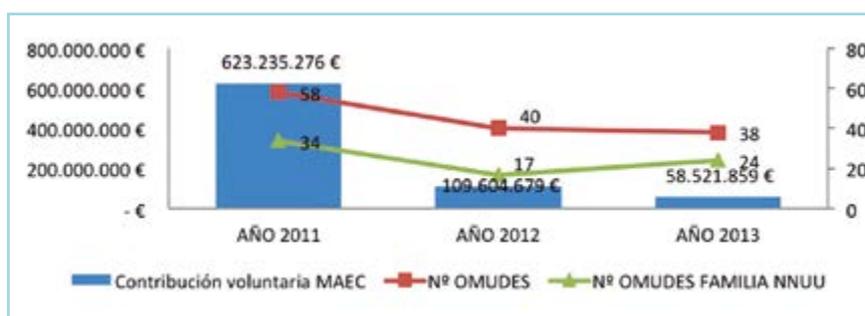
25 Seguimiento AOD 2013. SGCID

la atención que la AOD desembolsada en 2013 a fondos multilaterales y multilaterales se canalizó con más entidades de NNUU (24) que en 2012 (17). Y esto a pesar de que en 2013 hubo una reducción del 47% en el presupuesto respecto al 2012 en los fondos multilaterales y multilaterales voluntarios provenientes del MAEC. Esta disminución se explica en parte por la imposibilidad de realizar estas donaciones a través del FONPRODE de acuerdo con las restricciones impuestas por el MINHAP respecto a operaciones de carácter no reembolsable, como se verá más adelante. Tampoco se constata una concentración de fondos en los OMUDES con los que se está negociando un nuevo Marco de Asociación Estratégica (MAE), ya que en 2013 el MAEC canalizó a través del PNUD, UNICEF, ONU-MUJERES y FNUAP de media un 30,5% menos fondos voluntarios multilaterales y multilaterales que en 2012. El único organismo que se vio beneficiado en 2013 fue ONU Mujeres (que no recibió fondos en 2012, pero sí en 2013), mientras que el FNUAP no se vio perjudicado, ya que recibió 1,5 Millones de Euros en ambos años. Por lo tanto, los datos objetivos muestran que en 2013 la cooperación multilateral estuvo más fragmentada que en el ejercicio anterior, alejándose de la meta de concentrar la ayuda en OMUDES priorizados.

En marzo de 2014 se publicó la evaluación de la cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011. Aunque el periodo evaluado es anterior a la entrada en vigor del IV Plan Director, cabe señalar que en 2013, antes de su publicación, se realizó una actualización del documento, por lo que muchas de las conclusiones son aplicables al periodo analizado en el presente informe. Además, cabe puntualizar que el foco de la evaluación se puso en la cooperación multilateral voluntaria no reembolsable, realizada desde el MAEC y principalmente vinculada con la familia de las Naciones Unidas, excluyendo la acción humanitaria. Por lo tanto, el análisis del examen intermedio mantiene este mismo enfoque.

Al equipo evaluador no le consta que esta evaluación haya tenido una respuesta de gestión, que incluya la elaboración de un plan de mejora con medidas para responder a las recomendaciones. De hecho, no parece que la dirección del Departamento de Cooperación Multilateral de AECID esté muy familiarizada con el contenido de la evaluación, posiblemente debido a la reciente incorporación de su responsable. No obstante,

Gráfico 8: evolución de las contribuciones voluntarias del MAEC a OMUDES y NNUU en particular



Fuente: elaboración propia a partir de datos de AOD

desde SGCID, con la elaboración del documento de priorización de OMUDES (que se analiza más adelante) se pretende avanzar hacia la puesta en práctica de algunas de las recomendaciones (principalmente las 2 primeras) que se exponen en el cuadro siguiente.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

1. Fortalecer una cooperación multilateral más estratégica y concentrada con respuesta a los problemas globales.
2. Desarrollar un plan de concentración multilateral sobre la base de unos criterios vinculados a las prioridades de la Cooperación Española, al desempeño de los organismos y a su relevancia (temática, geográfica, etc.).
3. Reflexionar sobre el papel de las diferentes vías de canalización de recursos multilaterales (core y non core funding - reembolsables y no reembolsables).
4. Asegurar el adecuado aprovechamiento de las lecciones aprendidas en los nuevos instrumentos que se pongan en marcha en el ámbito multilateral.
5. Priorizar o reforzar la modalidad multilateral donde la ventaja comparativa bilateral es menor y reducir y/o adecuar la multilateral en los lugares con mayor ventaja comparativa de la Cooperación Española.
6. Desarrollar un sistema de información y gestión del conocimiento que garantice el acceso de todos los actores implicados a las decisiones y los datos esenciales sobre la cooperación multilateral, que incluya a las Embajadas y las OTC.
7. Reflexionar sobre el grado de participación futura de la Cooperación Española en la reforma del sistema de desarrollo de NNUU (rentabilizar la participación en procesos e iniciativas como el Delivering as One, la creación de ONU Mujeres, el apoyo a los Joint programmes).
8. Revisar el grado de implicación y aprovechamiento de España en esfuerzos multilaterales de seguimiento y evaluación (ej. MOPAN).
9. Elaborar un plan de comunicación y rendición de cuentas que permita visibilizar el trabajo que se realiza en la cooperación para el desarrollo en el ámbito multilateral.
10. Desarrollar una estrategia de promoción de personal español en organismos multilaterales.
11. Aclarar las competencias y el reparto de funciones en el seno del MAEC, principalmente entre AECID y SGCID. Igualmente, se debería definir un sistema de coordinación entre sede y terreno.
12. Fortalecer las capacidades de las diferentes unidades para el seguimiento de la cooperación multilateral.
13. Mejorar la complementariedad y sinergias entre la modalidad bilateral y multilateral, promoviendo los espacios de coordinación entre todos los actores en el terreno, de acuerdo a las orientaciones estratégicas provenientes de sede.

El equipo evaluador ha tenido acceso al borrador del documento de prioridades para la cooperación multilateral voluntaria y no reembolsable, aún en fase de formulación por la SGCID, cuyo contenido hace numerosas alusiones a la evaluación de la cooperación multilateral, por lo que en la SGCID parece que hay mayor conocimiento del documento.

Tras establecer indicadores de rendimiento²⁶ (basándose en evaluaciones de MOPAN, las evaluaciones del CAD, el DER (Development Effectiveness Review) y evaluación realizada por el DFID, MAR (Multilateral Aid Review en el 2011 y su actualización del 2013) de los OMUDES y criterios de priorización²⁷, valorando las diferentes OMUDES entorno a ellos, el borrador acota el listado a 27 OMUDES, otorgándole un puntaje a cada uno. En la tabla preliminar de clasificación, los cuatro OMUDES con los que actualmente se está negociando la firma de MAE ocupan el 4°, 7°, 8° y 11° lugar en la clasificación.

Se pone en valor la realización de este ejercicio analítico no concluso, si bien hubiera sido deseable que su elaboración hubiera finalizado mucho antes (preferiblemente en 2013, tal y como estaba previsto) y, sobre todo, antes de iniciar los procesos de negociación con los OMUDES para establecer nuevos MAE, dado que la decisión de renovar o no los MAE debería estar justificada previamente a través del análisis de priorización. También cabe señalar que el IV Plan Director se proponía priorizar tanto los OMUDES financieros (cuya cooperación se gestiona principalmente a través del MINECO) como no financieros. Sin embargo, el borrador de priorización al que se ha tenido acceso solo abarca los no financieros. No se tiene constancia de que el MINECO esté realizando un ejercicio de priorización similar.

3.4.2 Análisis de situación de los Marcos de Asociación Estratégica (MAE)

Como antecedente es preciso resaltar que durante la vigencia del III Plan Director, se firmaron Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con las agencias multilaterales de PNUD, UNICEF, ACNUR, OIT, ONU-MUJERES (que se subrogó en el marco suscrito con

UNIFEM) y un Acuerdo Administrativo con FNUAP. A través de los MAE, que vencieron en 2012, se buscaba actuar de forma más selectiva y estratégica en el ámbito multilateral, mejorar la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones y alinearse con las principales líneas estratégicas de los OMUDES.

De acuerdo a los compromisos del IV Plan Director, la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la SGCID encargó un documento de revisión sintética de los MAE suscritos con PNUD, UNICEF, ONU-MUJERES y el Acuerdo Administrativo con FNUAP²⁸. Este análisis concluye que *ha existido un cierto distanciamiento entre la conceptualización y formulación inicial de los MAE y su implementación posterior, marcada en lo económico por la falta de previsibilidad y el descenso de las contribuciones, y en lo operativo, por el escaso desarrollo de los mecanismos necesarios para el seguimiento y la evaluación, que ha estado condicionado por la limitación en las capacidades institucionales y recursos existentes y por los problemas de coordinación y articulación entre las distintas unidades y órganos implicados*²⁹.

La situación a fecha de marzo de 2015 es que aún no se ha formalizado la renovación de ninguno de los MAE que vencieron en 2012. La negociación para renovar los acuerdos con PNUD, FNUAP, UNICEF y ONU Mujeres está en una fase avanzada y se prevé que finalice en el primer semestre del año en curso. El retraso en la firma se debe a razones administrativas, principalmente relacionadas con el desacuerdo de los organismos a someterse al régimen de control, reintegro y sanciones que establece la ley de subvenciones española. Esta cláusula se había incluido en los MAE a pesar de que los mismos son documentos estratégicos sin un marco presupuestario adscrito. Actualmente se está negociando una fórmula que satisfaga a ambas partes.

En definitiva, no hay evidencias que constaten que en estos dos años de vigencia del IV Plan Director se haya avanzado en el abordaje de las recomendaciones de la evaluación de la estrategia de coopera-

26 Los indicadores de desempeño responden a los siguientes componentes: rol global del organismo en la consecución de resultados de desarrollo / objetivos humanitarios; gestión para resultados de desarrollo; gestión y gobernanza del organismo; eficacia de los programas; eficiencia; sostenibilidad de los programas; enfoques transversales; alineamiento con los países socios; armonización y transparencia y rendición de cuentas.

27 a) Grado de alineamiento con las OE marcadas por el IV PD, b) Tradición y experiencia de trabajo positiva; c) Calidad, eficacia y eficiencia de los OOII., d) Complementariedad con la cooperación bilateral de la Cooperación Española.

28 El análisis excluye a la OIT y ACNUR, organismos con los que, en el periodo anterior, se habían firmado Acuerdos Administrativos. Cabe señalar que ACNUR recibe una buena clasificación en el análisis de priorización.

29 Revisión de los marcos de asociación estratégica: UNICEF, FNUAP, ONU-MUJERES Y PNUD

ción multilateral, más allá de las relacionadas con la concentración. Sin embargo, las cifras demuestran que, en la práctica, aún no hay una tendencia clara en la reducción del número de OМУDES con las que se trabaja. Además, de las entrevistas mantenidas se constata que existen otras recomendaciones que sería preciso abordar, de cara a mejorar la cooperación multilateral. Entre ellas se destaca el refuerzo de las capacidades y recursos (ya que el personal de SGCID y AECID dedicado a Organismos Internacionales es claramente insuficiente si se considera el peso de la cooperación multilateral, que en 2013 supuso el 55% del total de la AOD de la Cooperación Española³⁰), la mejora de los mecanismos de coordinación y de gestión de la información en la Cooperación Española, la aclaración de las competencias y el reparto de funciones en el seno del MAEC, principalmente entre AECID y SGCID y la optimización del uso sistemático de las evaluaciones de rendimiento y de las impresiones de sus oficinas en terreno para orientar su apoyo a las agencias multilaterales (recomendación del CAD), entre otros.

IV. Mejoras en la calidad y eficacia de la cooperación para el desarrollo

El IV Plan Director dedica un capítulo entero a definir la apuesta de la Cooperación Española por la eficacia y la calidad para maximizar el impacto de sus actuaciones. Reconociendo los avances logrados en este ámbito en los últimos años, el documento plantea cinco desafíos pendientes en los que la Cooperación Española necesita focalizar los esfuerzos (ver recuadro).

En este ámbito es preciso resaltar los esfuerzos realizados por el Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad (GTEC) dentro de la AECID en promover la agenda de la eficacia.

1. Lograr que la Cooperación Española incorpore el enfoque de resultados como principio orientador de su actuación.
2. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de los países socios para enfocar la cooperación hacia resultados definidos por los mismos.
3. Aumentar la transparencia de la Cooperación Española y mejorar su rendición de cuentas ante los ciudadanos españoles y sus países socios.
4. Reforzar el uso de modalidades propicias para la eficacia (incluyendo la orientación de otras modalidades e instrumentos hacia la ayuda programática).
5. Potenciar las relaciones entre actores para mejorar la puesta en práctica de la agenda de eficacia.

El GTEC, formalmente constituido en 2009, es un espacio técnico de trabajo conjunto entre la AECID y la SGCID, liderado por la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad (UPEC) de la AECID. Fue responsable de la redacción del capítulo sobre eficiencia y calidad incluido en el documento del IV Plan Director. Durante estos dos primeros años de ejecución del Plan Director, el GTEC ha conseguido algunos logros significativos como la formalización de la Red de Puntos Focales en Eficacia y Calidad en el exterior y la producción de la *Guía de Modalidades e Instrumentos de la cooperación de la AECID*, un esfuerzo encomiable no sólo de aclaración de conceptos y de información sino también de avanzar orientaciones para la selección de modalidades e instrumentos de cooperación. Aunque es demasiado temprano para valorar en qué medida la guía ha contribuido a mejorar el uso estratégico y la calidad de los instrumentos, su utilidad ha sido valorada positivamente en al menos dos de las OTC entrevistadas y se ha incorporado como anexo en el MAP de Ecuador.

Este capítulo analiza los logros alcanzados hasta la fecha relativos al desafío 4 en materia de uso de modalidades e instrumentos propicias para la eficacia.

4.1. Focalización de instrumentos hacia criterios de la ayuda programática

La definición de ayuda programática se recoge de los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE: a) apropiación y el liderazgo del socio local; b) existencia de un programa comprensivo y un marco presupuestario único; c) existencia de un proceso formal de coordinación entre donantes y armonización de procedimientos; d) utilización de al menos dos de los sistemas locales del ciclo del programa (diseño, implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación). Los principales instrumentos de ayuda programática son los de apoyo presupuestario general, apoyo presupuestario sectorial y fondos o cestas de donantes.

En 2012, se realizó una evaluación de la gestión de la Ayuda Programática de la AECID (2005-2010) con el objetivo, entre otros, de extraer lecciones de la experiencia acumulada que pudieran guiar la ampliación de esta modalidad en el seno de la Agencia. La evaluación presenta siete recomendaciones estratégicas y cinco recomendaciones operativas cada una de ellas desglosadas en diversas propuestas de acciones a tomar (ver recuadro). Aunque aún no se

ha finalizado la respuesta de gestión indicando las medidas concretas que se van a tomar tanto desde AECID como desde SGCID para responder a las recomendaciones de la evaluación, algunas medidas ya han sido adoptadas. El equipo evaluador ha tenido acceso a un documento borrador de la respuesta de gestión que se ha tomado en consideración para valorar las medidas tomadas en estos dos años de vigencia del Plan Director.

Partiendo de los compromisos adquiridos en materia de eficacia de la ayuda y siguiendo las recomendaciones de la evaluación anteriormente mencionada, el IV Plan Director adopta la modalidad de ayuda programática como la modalidad más eficaz de ayuda y se plantea reforzar su uso y alinear los instrumentos de los que dispone dentro de esta modalidad. Con la adopción de esta apuesta, la Cooperación Española busca i) mejorar la complementariedad entre los instrumentos y las modalidades de ayuda, ii) basar la toma de decisiones sobre su utilización en evidencias y criterios rigurosos y vinculantes y iii) reducir la fragmentación y dispersión de su ayuda.

Recomendaciones Estratégicas de la evaluación de gestión de ayuda programática de la AECID

1. Promover la incorporación del enfoque basado en programas (EBP) o ayuda programática como modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral.
2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española
3. Situar el EBP en un lugar central en la planificación estratégica de la AECID
4. Promover la inserción del EBP en la programación operativa de las OTC
5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la Comisión Europea expresada en su comunicación sobre Ayuda Presupuestaria
6. Adoptar una estrategia específica de incorporación de EBP en los países de renta media
7. Adoptar lineamientos específicos para la incorporación de EBP en países menos adelantados
8. Establecer un sistema de supervisión externa de la incorporación del EBP en la AECID

Recomendaciones a nivel operativo

1. Establecer un procedimiento para la gestión eficiente de las operaciones de Ayuda Programática, estableciendo un procedimiento de gestión.
2. Formalizar la existencia de la Unidad Ayuda Programática, reubicarla en Gabinete AECID y redefinir sus funciones.
3. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones de Ayuda Programática, revisando y complementando la "Guía Técnica" de 2008
4. Mejorar la capacitación de los Recursos Humanos de la AECID para la gestión de las operaciones de Ayuda Programática.
5. Evaluar, Sistematizar y Difundir las experiencias de operaciones de Ayuda Programática de la AECID para sensibilizar a la Cooperación Española en esta materia.

Cabe resaltar que el texto del Plan Director considera la ayuda programática como una modalidad más amplia que no abarca sólo los instrumentos definidos por el CAD (apoyo presupuestario general y/o sectorial y cesta de donantes) sino además otras operaciones que respondan igualmente a los criterios de ayuda programática internacionalmente reconocidos. Para ello, se indica tanto en el texto como en el marco de los resultados de gestión que la SGCID establecerá una línea de base de la ayuda programática. Según los documentos consultados, se espera que la mejora del sistema informático de la AECID permita identificar y contabilizar otras intervenciones que cumplen los criterios de la ayuda programática y crear la línea de base. A estos efectos el sistema informático de la AECID incluye una plantilla sobre ayuda programática, para saber si las intervenciones a financiar cumplen estos criterios. A fecha de realización de este examen intermedio, la línea de base está pendiente de realización por lo que no es posible valorar qué otras operaciones además de las tres comúnmente aceptadas se consideran ayuda programática.

Sin embargo, a través de los datos proporcionados por Info@od, se observa una disminución significativa del volumen de AOD dedicado a operaciones de apoyo presupuestario (en sus dos vertientes) y de contribuciones a fondos o cestas de donantes. Así entre 2011 y 2012, en conjunto la AOD canalizada a través de estas modalidades disminuyó en algo más de un 75% como resultado de las fuertes restricciones presupuestarias a las que tuvo que hacer frente la AECID. Entre 2012 y 2013, se aprecia una ligera mejoría con un aumento de alrededor del 18% respecto al año anterior. Medido en términos del peso relativo sobre el volumen total, en 2011 los fondos canalizados a través de modalidades de ayuda programática representaban casi el 3% de la AOD bruta total, mientras que en 2013 estos fondos se redujeron al 1,3% del total.

Más allá del volumen de fondos, que si bien es un indicador importante es necesario contextualizar dentro de las circunstancias económicas extraordinarias de estos últimos años, resulta relevante estudiar hasta qué punto el enfoque de ayuda programática se ha institucionalizado dentro de la Cooperación Española y en particular la AECID. A estos efectos, la evaluación de 2012 recomendaba fortalecer la Unidad de Ayuda Programática que en ese momento se situaba dentro de la entonces Dirección de Cooperación Sectorial, Género y ONGD (hoy, Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera). Los documentos y fuentes consultados señalan que

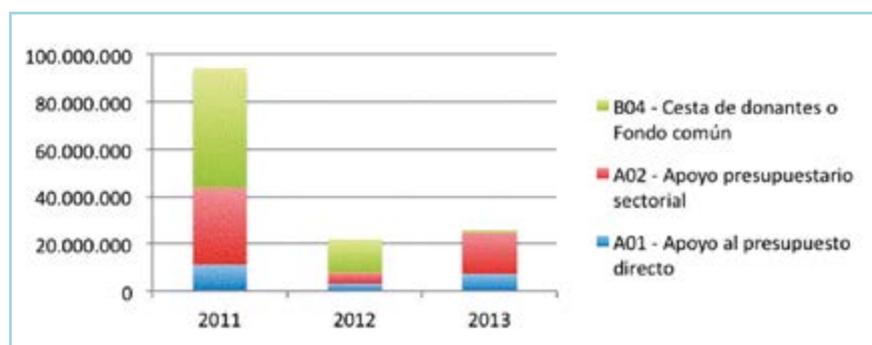
tal unidad nunca ha existido orgánicamente si no únicamente de manera funcional, estando formada por un puesto de Jefa de Servicio que se ubica desde enero de 2013 en el Departamento de la Oficina del FONPRODE y de Cooperación Financiera (DOFCF). La Jefa de Servicio se ocupa principalmente de tareas del DOFCF que incluyen el seguimiento de operaciones de ayuda programática de FONPRODE 2012. Los mismos documentos reflejan que el anclaje institucional de una posible unidad de ayuda programática está siendo fruto de una reflexión interna en la AECID, sin que se tenga conocimiento por ahora de los resultados de dicha reflexión. Parece claro sin embargo que la disponibilidad de recursos humanos es un elemento determinante de cómo se resolverá esta reflexión. No corresponde entrar a valorar aquí la pertinencia de la existencia de una tal unidad ni su ubicación dentro del organigrama de la AECID. Lo que sí se observa es la divergencia que parece existir entre la apuesta firme del Plan Director por priorizar este enfoque y la eliminación de la unidad dedicada a ello. Dada la importancia de la ayuda programática sorprende que la misma siga dependiendo “funcionalmente” de una única persona, con categoría de jefe de servicio, sin que permee su conocimiento en ninguna otra unidad de la AECID. Así, a día de hoy, se puede decir que no existe una instancia de referencia dentro de la AECID ni de la SGCID dedicada a ayuda programática que por un lado centralice la información y articule la participación de las distintas unidades y departamentos de la AECID en las distintas fases de planificación, gestión y seguimiento para avanzar hacia una cooperación más enmarcada en la ayuda programática, de manera que los diferentes instrumentos y operaciones se planifiquen y gestionen teniendo en cuenta los cuatro criterios definidos por el CAD. En definitiva, una instancia que oriente y/o dé directrices que permitan avanzar con una visión estratégica en los compromisos adquiridos en el Plan Director sobre

su uso prioritario y la complementariedad entre instrumentos y modalidades. A falta de esta instancia, parecería que el impulso de esta modalidad se haya dejado de facto a la Dirección de cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID, y en concreto al departamento de FONPRODE, más por el hecho de que la antigua encargada de la Unidad de Ayuda Programática esté actualmente ubicada en ese departamento que porque se haya tomado una decisión estratégica al respecto, y a nivel de las Direcciones geográficas y las OTC sobre las que recae la gestión de las intervenciones enmarcadas en la modalidad de ayuda programática, limitando los potenciales aprendizajes institucionales y sinergias en esta materia.

En cuanto a herramientas que faciliten la ampliación del uso de la modalidad de ayuda programática, la AECID cuenta con una Guía Técnica sobre Ayuda Programática publicada en 2008 cuya actualización ha sido recomendada por la evaluación de 2012. La revisión y actualización de la guía ha sido encargada al Departamento del FONPRODE en la Dirección de cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera de la AECID y está pendiente de realización. En espera de la actualización de la Guía Técnica sobre Ayuda Programática, cabe resaltar la publicación de la Guía de Modalidades e Instrumentos de cooperación de la AECID anteriormente mencionada. En el último capítulo sobre orientaciones para la selección de modalidades e instrumentos, esta Guía de modalidades e instrumentos propone una serie de criterios de análisis de elegibilidad de las operaciones de ayuda programática. Esta fuera del alcance de este informe valorar la calidad de estos criterios. Sin embargo, la Guía Técnica de 2008 también incluye criterios para iniciar este tipo de operaciones que no coinciden plenamente con los de la Guía de Modalidades e Instrumentos por lo que sería conveniente aclarar qué criterios deben usarse en la actualidad. Por otro lado, la metodología del MAP revisada en 2013 incluye el Enfoque Basado en Programas o Ayuda Programática en el apartado de modalidades e instrumentos de cooperación, si bien no recoge criterios para facilitar la toma de decisiones respecto a la conveniencia o no de elegir esta modalidad de ayuda.

Por otro lado, tanto las entrevistas realizadas como los documentos señalan como

Gráfico 9. Evolución de instrumentos de ayuda programática 2011-2013

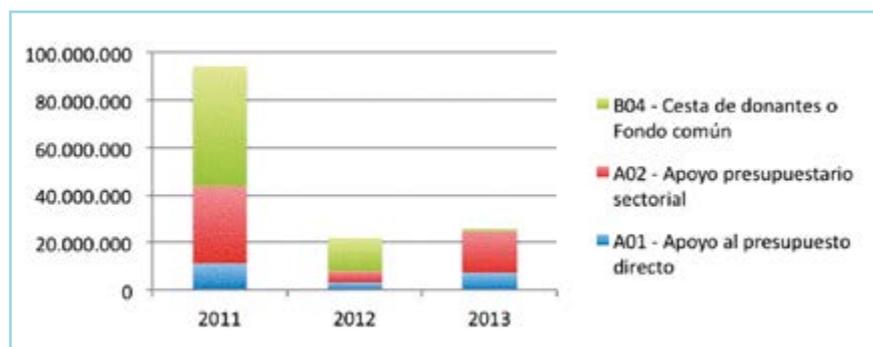


Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

principal desafío para avanzar en la integración de la ayuda programática, la dificultad de conciliar los procedimientos administrativos e instrumentos existentes y la modalidad de ayuda programática. En efecto, muchas de las operaciones se financian vía subvenciones de cooperación internacional directas de carácter anual que limitan la previsibilidad de los fondos y dificulta el alineamiento con el calendario presupuestario del país socio.

La evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID de 2012 recomendaba establecer estrategias diferenciadas de aplicación de la modalidad en países de renta media y países menos avanzados. Esta recomendación ha sido aceptada por parte de la SGCID que está elaborando estrategias específicas diferenciando entre estos dos grupos de países. Sin embargo, en los documentos borrador facilitados no se incluye la ayuda programática.

Gráfico 10: Distribución de ayuda programática por instrumento y nivel de renta de país



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

Si se cruzan los datos de la AOD bruta desembolsada entre 2011 y 2013 por instrumentos de ayuda programática³¹ y nivel de renta de los países a los que van dirigidos, se observa que dentro del descenso generalizado, en 2013 el uso de esta modalidad ha disminuido considerablemente en países de renta media-alta, y se ha limitado a contribuciones a cesta de donantes, en línea con la recomendación de la evaluación citada. En el caso de los países de renta media-baja, en 2013 no se han desembolsado fondos para cesta de donantes, estando los fondos distribuidos entre apoyo presupuestario sectorial y general, si bien la evaluación recomendaba evitar esta última modalidad al considerar que *es un instrumento que no garantiza incentivos suficientes para la mejora de políticas públicas en ese tipo de países, dada la*

limitada capacidad de compromiso de la AECID por operación. Por último, en países menos avanzados, los datos de desembolsos en 2013 indican que se han favorecido operaciones de apoyo presupuestario sectorial frente a las dos otras modalidades, habiéndose reducido considerablemente las aportaciones a cestas de donantes en comparación con la situación en 2011 y siendo nula las aportaciones a apoyo presupuestario general. La recomendación de la evaluación en relación a los PMA, consideraba que si bien el apoyo presupuestario general debía limitarse en estos países, deberían incentivarse las cestas de donantes.

Estos últimos datos contrastan con las informaciones proporcionadas por la Dirección de Cooperación con África y Asia que indica que se está utilizando el instrumento del apoyo presupuestario sectorial y fondos comunes en Países Menos Adelantados de África, suponiendo “un porcentaje importante de la ayuda bilateral concedida en el 2012 y 2013”. Calculada en volumen, la AOD dedicada a las dos modalidades de apoyo presupuestario desde la Dirección con África y Asia entre 2012 y 2013 asciende a algo más de 17 Millones de euros, menos de la mitad del total dedicado en 2011 (aproximadamente 36, 5 Millones de euros). Del mismo modo, el volumen de fondos manejados por la Dirección de Cooperación con

América Latina y Caribe destinados a ambos tipos de apoyo presupuestario entre 2012 y 2013 fue de aproximadamente 1,2 Millones de euros, en claro descenso comparado con los 7,7 Millones dedicados en 2011.

Por último, el Plan Director reconoce que la formación en el ámbito de la ayuda programática juega un papel importante en la incorporación práctica de la misma y la integración de la eficacia en modalidades e instrumentos. Siguiendo esta recomendación, los planes de formación de la AECID revisados correspondientes a los años 2013 y 2014 incluyen sesiones sobre la materia dentro de los módulos de instrumentos y modalidades de cooperación, tanto en las acciones presenciales como online.

31 En este análisis, la ayuda programática está limitada a los instrumentos sobre los que se tienen datos: apoyo presupuestario y cestas o fondos comunes.

En definitiva, en un contexto de restricción presupuestaria ampliar la utilización de la ayuda programática vía los tres instrumentos tradicionales (apoyo presupuestario general y/o sectorial y cesta de donantes) parece una tarea poco realista dado que la propia naturaleza de la modalidad exige para su efectividad inversiones plurianuales de importantes recursos no disponibles en estos años. Hasta marzo de 2015 no se han realizado grandes avances en este sentido, al no haber establecido una línea de base ni criterios claros para ello. Por otro lado, más importante que el volumen de fondos dedicados a ayuda programática vía los instrumentos tradicionales, es la institucionalización de la ayuda programática como enfoque vertebrador de las actuaciones de la Cooperación Española, y la AECID en particular, que el IV Plan Director pretende impulsar. Las informaciones recabadas a lo largo de este ejercicio parecen indicar un desfase entre lo estipulado en el documento y las acciones tomadas hasta la fecha.

4.2. Fomento de la cooperación financiera

Dentro del capítulo sobre la calidad y la eficacia de la cooperación, el IV Plan Director introduce la cooperación financiera como una modalidad a potenciar durante estos años. Según el artículo 9 de la Ley 23/1998 de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “la cooperación económica y financiera se expresa a través de aportaciones destinadas a proyectos de inversión para el aumento del capital físico de los países beneficiarios y a proyectos de ayuda a los sectores económicos”. La cooperación financiera se enmarca además dentro de la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial de la AECID, y está orientada al estímulo del tejido productivo de los países socios, la financiación de la pequeña y mediana infraestructura y la mejora de los servicios financieros y microfinancieros, entre otros.

El marco de resultados de gestión del IV Plan Director recoge como objetivo específico la integración de la cooperación reembolsable con el resto de modalidades e instrumentos de cooperación. Más específicamente, la línea de actuación correspondiente prevé la integración de instrumentos financieros reembolsables en los MAP y la medición del porcentaje de recursos reembolsables comprometidos en países de asociación en los sectores priorizados MAP. Además, se prevé la elaboración de una estrategia de cooperación financiera reembolsable.

Para avanzar en el uso de esta modalidad, el IV Plan Director apuesta por las posibilidades que ofrece el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) creado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre y cuyo funcionamiento viene regulado por el Real Decreto 845/2011, de 25 de junio. El FONPRODE lleva por lo tanto cuatro años de aplicación efectiva ya que el reglamento no fue aprobado hasta mediados de 2011. De acuerdo con su reglamento, el FONPRODE ha producido tres informes anuales (2011, 2012 y 2013), estando el cuarto en preparación en el momento de realizar este examen.

En opinión de muchos de los entrevistados, la creación y puesta en marcha del FONPRODE, que supuso la reformulación del históricamente controvertido Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) además de incorporar el antiguo Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), ha permitido ampliar el abanico instrumental de la Cooperación Española en línea no sólo con los requisitos de eficacia y calidad sino también con la experiencia de otros donantes internacionales cuya política de cooperación ya incluía instrumentos de cooperación financiera reembolsable equiparables.

El IV Plan Director prevé que se llevará a cabo una evaluación de la experiencia que permita adecuar mejor la normativa, el enfoque y los procedimientos de la cooperación financiera. A este respecto, las informaciones aportadas señalan que esta evaluación se considera un ejercicio interno en el marco de la revisión del FONPRODE por lo que dicho ejercicio no figura incluido en el Plan Bienal de Evaluaciones de la Cooperación Española. Por otro lado, éste Plan Bienal sí prevé realizar una evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos en Colombia y, dentro de las evaluaciones sujetas a normativa específica, la elaboración del plan bienal de evaluación del FONPRODE, de acuerdo con la propia Ley del FONPRODE que prevé que se dedicarán parte de los recursos del fondo para ejercicios de evaluación de las acciones financiadas. Así mismo, como se ha mencionado anteriormente en el marco de resultados de gestión se incluye la elaboración en el segundo semestre de 2013 de una estrategia de cooperación financiera reembolsable como producto intermedio. Tal y como se debatió en su día en el Consejo de Cooperación (octubre 2013) dada la novedad y la complejidad de este tipo de modalidad para la Cooperación Española, hubiera sido deseable contar con una estrategia previa que aclarara qué se quiere realizar con la cooperación reembolsable que orientara más precisamente la utilización del instrumento. La SGCID ha informado que esta estrategia está en proceso de formulación y será finalizada en 2015.

Los instrumentos de cooperación financiera que la Ley del FONPRODE introduce son tanto de carácter reembolsable como no reembolsable, canalizados ya sea vía bilateral, multilateral (en el caso de fondos marcados) o multilateral (fondos multidonantes administrados por organismos multilaterales ya sean OMUDES o IFI).

La cartera de operaciones de carácter no reembolsable viene constituida por las donaciones para Ayuda programática (apoyo presupuestario), donaciones a OMUDES o Instituciones Financieras Internacionales o asistencias técnicas (en gran parte heredadas del antiguo FAD) cuya gestión y seguimiento técnico, según la información recabada en entrevistas, se realiza desde las Direcciones geográficas correspondientes en el caso de ayuda programática y desde el Departamento de Cooperación Multilateral en el caso de los OMUDES. Según el informe anual 2013, se han formalizado y han entrado en vigor seis de los nueve Convenios de Aportación no reembolsables aprobados en 2012: dos en el Salvador, dos en Marruecos, uno en Nicaragua y uno en Honduras, habiéndose realizado los desembolsos de las operaciones bilaterales con Salvador y Marruecos. Además, se han realizado aportaciones a distintos organismos e instituciones internacionales.

La opción de iniciar operaciones de carácter no reembolsable se ha visto mermada en estos años por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 que imposibilita realizar operaciones que supongan un incremento del déficit público. Así, comparando los datos de las operaciones no reembolsables (donaciones) del FONPRODE entre 2011 y 2013, se observa una disminución de más del 90% del volumen de fondos en AOD bruta desembolsada en esta categoría. En consecuencia, la necesidad de mantener niveles de financiación al desarrollo en un contexto de ajustes económicos que no tengan impacto en el déficit público, ha favorecido que el FONPRODE se centre en operaciones de carácter reembolsable. A continuación se analizan estas operaciones.

Según establece la ley, el FONPRODE podrá financiar operaciones de cooperación reembolsable consistentes en i) concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales de carácter no ligado, incluidos aportes a programas de microfinanzas y de apoyo al tejido social productivo (heredado del antiguo Fondo para la Concesión de Microcréditos), así como en ii) la adquisición de participaciones directas o indirectas de capital y cuasi-capital en instituciones financieras o vehículos de

inversión financiera dirigidas al desarrollo del tejido productivo o al apoyo, directo o indirecto, de pequeñas y medianas empresas de capital de origen de los países beneficiarios.

En cooperación reembolsable existen dos tipos de operaciones:

	Deuda	Capital o cuasi capital
Socio contractual actual	Estados, Administración Pública sub nacional, sector público	Entidades de derecho público en el país de destino
	Entidades financieras locales (públicas o privadas) para la inclusión financiera (antiguo FCM)	Entidades privadas, instituciones de inversión colectiva, sociedades de propósito específico
Socio		

Fuente: Adaptado de Fonprode, 2014

El Código de financiación responsable guía la gestión de las operaciones reembolsables del FONPRODE estableciendo que las actuaciones de cooperación financiera reembolsable deberán ser coherentes con la planificación y programación de la Cooperación Española, asegurando que el instrumento se orienta a la reducción de la pobreza. La guía constituye un elemento de referencia fundamental para la selección de las operaciones financiables en base al cumplimiento de los Principios del Pacto Mundial de Naciones Unidas, los Principios de Inversión Responsable de Naciones Unidas, los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo sobre trabajo decente y las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales. El código se formuló en el marco del III Plan Director por lo que sería recomendable su actualización para adaptarlo a las reformas realizadas desde entonces y a la futura estrategia de cooperación reembolsable.

A finales del año 2012, a raíz de un informe sobre el FONPRODE de la Abogacía del Estado, se procedió a la creación de un Grupo de Trabajo para la mejora del FONPRODE con el fin de revisar y mejorar su operatividad. Esta tarea resultó en la necesidad de modificar la Ley para aclarar cuáles son las operaciones reembolsables financiables a través del FONPRODE. La modificación de la ley en 2013 supuso entre otras cosas un cambio de orientación del FONPRODE al imposibilitar la concesión de créditos a instituciones financieras internacionales, que representaban el 80% del trabajo del FONPRODE durante 2013 (Informe anual FONPRODE 2013). Así, desde la modificación, se han reorientado las operaciones a la concesión de préstamos a Estados. El informe anual del FONPRODE 2013 destaca que en ese año “el Consejo de Ministros autorizó el primer préstamo a Estado con cargo al FONPRODE: un préstamo a la República de El Salvador para la

cofinanciación de la rehabilitación y mejora de los caminos rurales del país”. Además se aumentaron las operaciones de participaciones de capital.

4.2.1. Actuaciones de carácter reembolsable de FONPRODE 2013-2014

Según los datos recabados, la cartera actual de operaciones de carácter reembolsable del FONPRODE se distribuye en 75% en operaciones de préstamos y 25% en operaciones de capital.

Tabla 7: Cartera Reembolsable FONPRODE- Volumen e instrumentos financieros

Tipo Operación	Miles de Euros	%	% Total
Capital Microfinanzas	55.000	21%	5%
Capital Riesgo	210.000	79%	20%
Total Capital	265.000		25%
Préstamo Microfinanzas	470.000	59%	44%
Préstamo Entidad Internacional	333.000	41%	31%
Total Préstamos	803.000		75%
Total	1.068.000		

Fuente: FONPRODE, 2014

La nueva redacción de la Ley del FONPRODE establece que “la gestión del FONPRODE, incluido el estudio, la planificación, negociación y seguimiento de las ayudas con cargo al mismo, es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado competente en materia de cooperación internacional al desarrollo y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el apoyo de la Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES)”. Asimismo determina que “Reglamentariamente se determinarán las funciones que corresponderán a COFIDES”. A este último respecto cabe señalar que el Reglamento que desarrollará estas funciones aún se encuentra en fase de tramitación, con previsión de que dicha tramitación finalice antes de septiembre de 2015. La reforma de la Ley permitirá por lo tanto asociar a la Compañía Española de Financiación del Desarrollo, SA (COFIDES) mediante una encomienda de gestión. El equipo evaluador no ha tenido acceso al documento de encargo que formaliza la encomienda ni se ha entrevistado con COFIDES, sin embargo la información recabada a partir de su página web (que no menciona a FONPRODE) señala

que su misión es “facilitar financiación, a medio y largo plazo, a proyectos privados viables de inversión en el exterior en los que exista interés español, para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas”³². Con el fin de garantizar el carácter no ligado de las operaciones realizadas por el FONPRODE, en coherencia con las Directrices de Desvinculación de la Ayuda de la OCDE y de las recomendaciones del CAD a España en el pasado referentes al FAD, sería conveniente aclarar la misión de COFIDES en relación a las operaciones de FONPRODE y los mecanismos de control existentes para mantener los objetivos de ayuda al desarrollo e internacionalización de la empresa española separados y evitar que se ponga en tela de juicio el objetivo de servir a la lucha contra la pobreza del FONPRODE.

Si se analiza en qué medida las operaciones de cooperación reembolsable puestas en marcha están en línea con las prioridades geográficas del IV Plan Director, en primer lugar se observa que a partir de la información disponible en los informes anuales de actividad del FONPRODE y la documentación incluida en la página web de la AECID, el marcaje geográfico a nivel país de las operaciones financiadas con cargo al FONPRODE no siempre es posible, ya que existen operaciones de carácter regional, especialmente en regiones consideradas prioritarias en el Plan. En cualquier caso, tomando la AOD especificada por país, se observa que en 2013 sólo un 26% de los fondos AOD brutos totales (tanto de operaciones de deuda como de capital) se dirigen a países de asociación, es decir dos de las nueve operaciones realizadas ese año³³. Se trata de un fondo de inversión en Colombia y una operación de concesión de microcréditos en Ecuador. Existe por lo tanto margen para mejorar la concentración de la cooperación reembolsable en los países de asociación en el IV Plan Director. No obstante, es preciso aclarar que la distribución geográfica de las operaciones de FONPRODE viene condicionada en cierta medida por las restricciones a las que está sometido el propio instrumento. Así por ejemplo, en las operaciones de préstamos a estado el requisito de la existencia de garantía soberana condiciona que a menudo éstas operaciones sólo puedan efectuarse con países de no asociación³⁴.

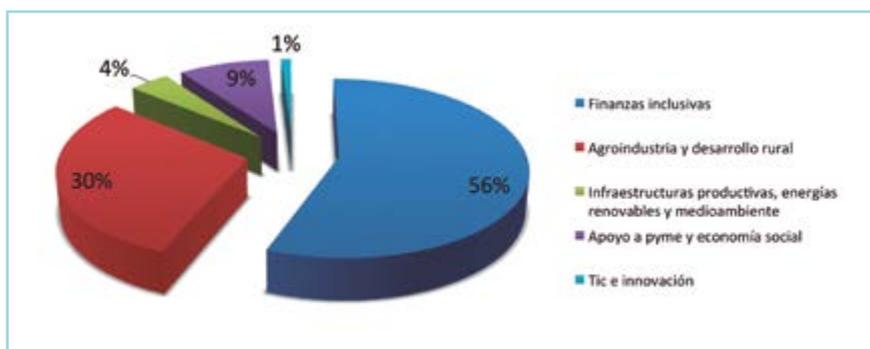
32 Pagina web: <http://www.cofides.es/index.php> accedida 11 marzo 2015

33 Info@od. Para el cálculo de la concentración solo se ha tenido en cuenta la AOD que viene especificada por país.

34 Según el FONPRODE, para estas operaciones son de especial relevancia por ejemplo México, Panamá, Costa Rica, Egipto o Cabo Verde, entre otros.

En cuanto a la distribución sectorial, aproximadamente la mitad de los fondos se dirigen a finanzas inclusivas, seguidas de agroindustria y desarrollo rural, apoyo a PYME y economía social e infraestructuras productivas, energías renovables y medioambiente (FONPRODE, 2014). Los documentos consultados no relacionan los sectores de actuación del FONPRODE con las orientaciones estratégicas del IV Plan Director, lo que dificulta el análisis de su articulación con los instrumentos de programación y los MAP en particular. Si bien intuitivamente puede entenderse que las actuaciones que apoya el FONPRODE quedarían incluidas bajo la Orientación Estratégica 3: Promover Oportunidades económicas para los más pobres, se debería mejorar su inserción en la lógica de orientaciones estratégicas propuesta en el Plan Director y en los MAP.

Gráfico 11: Distribución de la cartera del FONPRODE por sectores



Fuente: FONPRODE, 2014

No obstante lo anterior, en las operaciones de préstamos a Estados, el Departamento de la Oficina del FONPRODE y Cooperación Financiera de la AECID señala que trabaja con las OTC y realiza misiones conjuntas para dialogar con el Gobierno y para alinear las posibles operaciones con los MAP. A solicitud del FONPRODE, el MINECO informa de los países (tanto de asociación como de rediseño/salida) con los que se pueden realizar operaciones de deuda en base a una serie de criterios que indican la capacidad de endeudamiento de los países, el nivel de deuda ya contraído con España y la existencia o no de operaciones de canje de deuda pendientes. En 2013, el Consejo de Ministros autorizó un crédito a El Salvador, en 2014 uno a Paraguay y se espera que en 2015 se apruebe uno a Ecuador.

En las operaciones de deuda con instituciones financieras locales (finanzas inclusivas), el FONPRODE actúa siguiendo la metodología del antiguo Fondo de Concesión de Microcréditos, identificando posibles países beneficiarios en consulta con las Direcciones

geográficas, en base a una serie de criterios técnicos y se pasa la información a Expansión Exterior para que hagan el análisis previo, y en colaboración con el Departamento de Cooperación Sectorial y con las Direcciones geográficas se eligen los países en los cuales se realizan misiones de identificación.

Las operaciones relacionadas con fondos de inversión se estudian a demanda. En cada caso, la oficina de FONPRODE solicita a Expansión Exterior un informe (documento de perfil) para que se estudie la adecuación de la operación con el código de financiación responsable. Ese perfil se envía a las Direcciones geográficas y OTC correspondientes para tomar una decisión sobre la operación. Según las opiniones recabadas, sería necesario reforzar la capacidad técnica de las Direcciones geográficas para valorar estas operaciones de naturaleza financiera compleja. Los fondos de inversión en los que participa el FONPRODE van destinados o a actuaciones en materia de inclusión financiera (parecido a la filosofía de FCM) o a inversiones en capital riesgo destinado al apoyo a pequeñas y medianas empresas (pymes). A 31 de diciembre de 2014 el FONPRODE cuenta con participaciones en 11 fondos de inversión con diverso ámbito geográfico: América Latina y el Caribe, África Subsahariana,

etc. Algunos de ellos tienen un carácter nacional como el Fondo privado de Inversión para pymes (Progres Capital) en Colombia. En cuanto a sectores destacan el apoyo a las PYME, la agroindustria, las energías renovables y las microfinanzas.

Respecto al fortalecimiento de capacidades en materia de cooperación financiera, en 2014 se ha realizado una formación específica sobre el FONPRODE en sede a la que acudieron 15 personas y se repetirá en 2015, acompañado de un curso online para las OTC en 2015. Además, a lo largo de 2014, se han reforzado 5 OTC con responsables de proyecto en cooperación financiera: Marruecos, Filipinas, Panamá, Colombia y Perú, con un perfil específico en sector financiero y cooperación. El FONPRODE participó en la definición de los perfiles. En 2015 se prevé que se refuercen igualmente las OTC de Salvador, Ecuador y Paraguay.

Por último, cabe señalar que desde el punto de vista operativo, se ha indicado al equipo evaluador que la

naturaleza particular del FONPRODE añade complejidad al sistema al tratarse de un fondo que gestiona activos financieros (y no subvenciones como el resto de la actuación de AECID) con presupuesto de la SECIFI, con múltiples actores como es la existencia de un agente financiero externo (el Instituto de Crédito Oficial) y la fuerte implicación de otros ministerios (MINECO y MINHAP), además de los requisitos a cumplir derivados de la normativa de aplicación y largos procesos de aprobación a los que ha de someterse cada operación.

4.2.2. Dotación y ejecución presupuestaria

La dotación presupuestaria del FONPRODE viene determinada cada año por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y es independiente de la dotación de la AECID, si bien la oficina se ubica en la Agencia que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, corre con algunos gastos generales de funcionamiento (gastos corrientes, personal, viajes). En 2013, la dotación presupuestaria ascendió a 245,230 millones de euros únicamente para operaciones de carácter reembolsable y gastos derivados de las operaciones formalizadas, no teniendo autorizadas ese año operaciones de carácter no reembolsable.

De las entrevistas realizadas, se infiere una inadecuación entre la dotación presupuestaria y la capacidad de absorción del FONPRODE como resultado no sólo de las restricciones normativas a las que está sometido el instrumento sino también a las limitadas capacidades con las que cuenta la oficina formada por once efectivos. Por un lado, la combinación de los requisitos del CAD para que las operaciones contabilicen como AOD y las restricciones del Gobierno respecto a operaciones que influyan en el déficit, limitan el tipo de operaciones de capital en las que el FONPRODE puede participar. Del mismo modo, los países de asociación priorizados en el Plan Director no siempre cumplen los requisitos para hacer operaciones de préstamo a estado con garantía soberana, lo que limita las posibilidades de uso del instrumento. Por otro lado, los plazos de tramitación de las operaciones y de obtención de informes por parte de las administraciones correspondientes (MINECO, MINHAP, IGAE) resultan en procesos largos de formalización antes de iniciar desembolsos. Así, de los 385 millones de euros de los que disponía para comprometer en 2014 (presupuesto 2014 más rema-

nente año anterior), se han conseguido ejecutar 60 millones aproximadamente. A esto se añade que se están recibiendo ahora los reembolsos de las operaciones del FCM del periodo (2000-2008) con lo que la disponibilidad de fondos aumentará previsiblemente, afectando al ratio de ejecución de fondos. Esto sugiere que sería conveniente evaluar rigurosamente la capacidad de gestión y absorción de la oficina del FONPRODE y del instrumento en sí para adecuar la cuantía de la asignación presupuestaria anual y evitar desfases en la ejecución presupuestaria.

4.2.3. Operaciones de blending

En el marco de la cooperación financiera reembolsable, la AECID puede acceder, también, a fondos de donación de la Comisión Europea, concedidos a través de las Facilidades de Inversión (denominados LAIF para América Latina, NIF para la zona de Vecindad, CIF para el Caribe, etc.). Como señala la guía de modalidades e instrumentos de la AECID, a través de este mecanismo la Comisión cofinancia mediante fondos con carácter de donación iniciativas que ya cuentan con aportaciones de carácter reembolsable de algún Estado Miembro u organismo multilateral. Esta modalidad permite por lo tanto movilizar recursos adicionales. Desde finales de 2011, la Comisión Europea ha aprobado tres operaciones de *blending* (LAIF) lideradas por AECID, que han significado movilizar aproximadamente 70 millones de euros adicionales. Según los datos recabados, los recursos del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) han resultado fundamentales para apalancar los fondos LAIF ya que se han presentado como la contrapartida de la Cooperación Española³⁵.

A modo de recapitulación, se constata que durante los dos últimos años, las restricciones sobre impacto de déficit han propiciado la búsqueda de nueva formas de canalizar ayuda, impulsando considerablemente el uso de la cooperación financiera reembolsable a través del FONPRODE así como de operaciones de *blending*. Así, se han puesto en marcha los instrumentos pero no se ha definido una estrategia de cooperación reembolsable que oriente mejor su uso para responder a los objetivos de desarrollo que se quieran alcanzar. Por otro lado, en el caso del FONPRODE es preciso destacar un desfase entre el peso que se le da al potencial del instrumento y las reducidas capacidades tanto de personal como de absorción limitada de los recursos disponibles.

35 Aunque el equipo evaluador no ha tenido acceso a información detallada al respecto, el FONPRODE señala que la AECID también solicita fondos de blending de la Comisión para operaciones sin financiación reembolsable de FONPRODE.

4.3. Impulso de la cooperación delegada y cooperación triangular

Además de la ayuda programática y de la cooperación financiera reembolsable, el IV Plan Director propone como parte de su esfuerzo en materia de eficacia y calidad, estrechar el trabajo con otros donantes tanto del norte como del sur, fomentando dos modalidades de cooperación poco utilizadas hasta ahora en la Cooperación Española: la cooperación delegada y la cooperación triangular. A este respecto, el marco de resultados de gestión incluye dos líneas de actuación específicas: 1) Aumentar los recursos de la Cooperación Española gestionados a través de la cooperación delegada, medido por número de intervenciones y volumen de recursos; 2) Aumentar el número de intervenciones de cooperación triangular.

Es preciso apuntar que la información recabada y analizada en este epígrafe hace alusión a las actuaciones de la AECID exclusivamente, al no haber dispuesto el equipo evaluador de información relativa a otros actores de la Cooperación Española en esta materia.

4.3.1. Cooperación Delegada

Tomando como referencia la Guía de Modalidades e Instrumentos de la AECID, por cooperación delegada se entiende una “modalidad de provisión de AOD en la que una o varias agencias (donantes silenciosos) encomiendan a otra (donante líder) la realización de la totalidad o parte de las actividades que involucra la ayuda (diálogo, negociaciones con el gobierno, seguimiento del desempeño, gestión de fondos)”. La ayuda se contabiliza como AOD del donante silencioso.

El auge de la cooperación delegada en los últimos años responde a los compromisos internacionales sobre eficacia y calidad de la ayuda. Se entiende que esta modalidad fomenta una mejor división de trabajo basándose en la existencia de diferentes ventajas comparativas entre donantes, así como una mayor coordinación y armonización, lo que se traduciría en una disminución de los costes de transacción. La experiencia de la AECID con esta modalidad es relativamente reciente y principalmente con la Comisión Europea de la que obtuvo la acreditación necesaria para trabajar con esta modalidad en 2011³⁶.

Desde entonces, según los datos proporcionados por la UPEC de la AECID, se han formalizado 10 acuer-

dos de cooperación delegada, 7 en América Latina y Caribe y 3 en África y Asia, por un volumen total de fondos delegados a la AECID de 61.538.840€. Durante los años 2013 y 2014, se observa una tendencia al alza de esta modalidad, ya que de los 10 acuerdos existentes en la actualidad, 8 de ellos, equivalentes a 85% de los fondos totales delegados, se han formalizado en estos dos últimos años. Todos los acuerdos firmados de cooperación delegada se han establecido en países de asociación, dos de ellos con programas regionales: CEDEAO en África y SICA en América Latina.

En cuanto a los sectores de intervención, dos operaciones se enmarcan dentro del sector de Educación (Nicaragua y República Dominicana), tres en el ámbito de la gobernabilidad (SICA, Nicaragua y Filipinas) y tres en el de seguridad alimentaria (CEDEAO, Mauritania y Cuba).

Las entrevistas realizadas permiten concluir que la AECID está aún en los inicios de la curva de aprendizaje respecto a esta modalidad. Las opiniones recabadas coinciden en resaltar las posibilidades que ofrece esta modalidad para acceder a recursos financieros externos en un contexto de disminución de fondos bilaterales propios, permitiendo a la Cooperación Española, y a la AECID en particular, mantenerse presente y consolidar la posición de donante estratégico, especialmente en América Latina. Así mismo, algunas fuentes consultadas destacan el paulatino aumento del papel de donante líder como un indicador del reconocimiento de la profesionalidad de la AECID. Dicho esto, se reconoce desde la propia AECID que es necesario fortalecer capacidades en la gestión de éstas intervenciones. Así aunque la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID cuenta con una persona dedicada en exclusiva al seguimiento de estas operaciones, se estima que a fecha de realización de este examen existe cierto grado de sobrecarga que será necesario abordar en el futuro. Algunos avances en cuanto a mejora de la capacitación incluyen módulos dedicados a la cooperación delegada en los planes de formación de la AECID de 2013 y 2014 y sesiones de formación con los administradores de las OTC concernidas.

De cara al futuro, el documento borrador de la respuesta de gestión a la evaluación de ayuda programática mencionado al inicio de este capítulo, hace

36 Cabe mencionar que existen dos proyectos más de cooperación delegada financiados bilateralmente por los gobiernos de Bélgica y Luxemburgo en 2011 y 2012, que merecen ser destacados.

referencia al trabajo preparatorio para actuar como donante líder en otras posibles operaciones de cooperación delegada: Enfoque territorial en Cabo Delgado (Mozambique); descentralización y desarrollo local en Casamance (Senegal). Se mencionan aquí como avance de otras operaciones que podrían desarrollarse en los próximos años, sin perjuicio de que existan además otras sobre las que no se ha obtenido información.

Cabe mencionar que el IV Plan Director indica de manera poco precisa la necesidad de reforzar los mecanismos de asesoría a este tipo de operaciones. De las entrevistas realizadas no se pueden obtener evidencias de qué se ha realizado en este sentido. Igualmente, el documento menciona la posibilidad de realizar operaciones de cooperación delegada entre la AGE y la cooperación descentralizada española para maximizar complementariedades y ventajas comparativas entre los distintos actores. No se tiene conocimiento de que se haya explorado esta modalidad novedosa a lo largo de los dos últimos años.

4.3.2. Cooperación triangular

Como se ha mencionado en el capítulo III, el contexto y nivel de desarrollo alcanzado por los países de renta media con los que el IV Plan Director reconoce el interés de mantener relación, demanda rediseñar el tipo de vinculación estratégica en el ámbito de la cooperación. En este sentido, en los últimos años se ha favorecido la modalidad de cooperación triangular, que se ha incluido dentro de los Acuerdos de Nueva Generación recientemente formulados.

La Dirección de América Latina y Caribe (DCALC) de la AECID ha producido un documento titulado "Lineamientos de Cooperación Triangular de la DCALC" que resume tanto la experiencia hasta la fecha como el enfoque de trabajo y mecanismos de gestión de las operaciones que se está siguiendo desde la Dirección. Según los datos disponibles, únicamente esta Dirección Geográfica está realizando actuaciones bajo esta modalidad, por lo que el documento de la DCALC unido a la Guía de Modalidades e Instrumentos de la AECID se ha utilizado como referencias documentales para el presente análisis.

Para el diseño de intervenciones de cooperación triangular, la DCALC adopta la definición consensuada por el Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur:

Modalidad de apoyo a la Cooperación Sur-Sur, caracterizada por la relación horizontal entre actores, que buscan el beneficio mutuo y en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten el ejercicio de tres roles: El de los así denominados Primer Oferente y Receptor (uno o varios países en desarrollo en cada caso), y el de Segundo Oferente (país en desarrollo, país desarrollado, organismos regional o multilateral o alguna asociación de ellos). Igualmente tendrá consideración de cooperación triangular, la labor de fortalecimiento de capacidades como donantes de los socios estratégicos³⁷.

Mediante la cooperación triangular se persiguen los objetivos de:

- i) Mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda y su impacto en los países socios.
- ii) Favorecer la consolidación de los PRM en el sistema de cooperación internacional, para que se fortalezcan como donantes y sean parte central de la Alianza para el Desarrollo perfilada en Busan.
- iii) Avanzar en la consecución de los Bienes Públicos Internacionales, utilizando la cooperación triangular para conformar alianzas que permitan obtener logros de desarrollo humano.

En la actualidad existen 16 intervenciones de cooperación triangular activas, es decir en fase de ejecución o identificación/formulación. Del total, cuatro fueron aprobadas antes de la entrada en vigor del IV Plan Director, habiéndose puesto en marcha trece operaciones desde 2013 (una de ellas ya finalizada en 2014). Con excepción de una, todas las operaciones tienen como socio primer oferente países con los que la Cooperación Española está rediseñando su relación de cooperación. Se trata de México, Uruguay, Brasil, Chile y Costa Rica. En todos los casos, los países receptores son países de asociación de la Cooperación Española. Las fuentes consultadas también señalan el interés creciente por esta modalidad por parte de los países llamados duales, como Perú, Ecuador o El Salvador, que juegan un doble rol, siendo al mismo tiempo receptores de AOD y donantes de cooperación. España ya ha firmado acuerdos de cooperación triangular con Perú y Ecuador.

37 Extraído del documento Lineamientos de la Cooperación Triangular de la DCALC-AECID

En 2014 se ha realizado la primera evaluación de una operación de cooperación triangular. La evaluación fue gestionada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional con participación de AECID y SGCID. Si bien la experiencia en cooperación triangular es aún reciente como para generar aprendizajes, esta evaluación apunta que la cooperación triangular debe suponer un refuerzo mutuo de las partes y señala que la complejidad de la adopción de decisiones requiere instrumentos de gestión rigurosos.

Tal y como recoge el documento de lineamientos realizado por la DCALC de la AECID, para ampliar el uso de esta modalidad en el futuro sería beneficioso que la Cooperación Española desarrollara un marco estratégico y procedimental que oriente estructuralmente su adopción a nivel institucional.

En definitiva, a raíz de la caída del presupuesto de ayuda bilateral, la Cooperación Española ha diversificado la cartera de modalidades de cooperación en los últimos años. Así, ha aumentado el uso de cooperación financiera reembolsable tanto a través del FONPRODE como con mecanismos de *blending*, y la cooperación delegada y cooperación triangular. Sin embargo, esta diversificación no parece haber estado acompañada de una reflexión estratégica y sistematización de cómo las distintas modalidades e instrumentos disponibles sirven a los objetivos de desarrollo marcado.

V. Avances en la gestión orientada a resultados y basada en el conocimiento

El IV Plan Director apuesta firmemente por la adopción del enfoque de gestión orientada a resultados, apoyándose en el conocimiento. La gestión orientada a resultados abarca el ciclo completo de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación. La planificación ha sido ya tratada en el capítulo III. Aquí se analizan los demás aspectos relacionados con el seguimiento y la evaluación, así como los avances en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

5.1. Iniciativas para orientar el sistema de seguimiento a la gestión por resultados

El IV Plan Director establece que el marco global de resultados se configurará como un elemento dinámico que irá ampliándose a lo largo del tiempo y tomará en consideración al menos cuatro niveles de análisis:

1. Cambios en las capacidades y recursos necesarios para lograr los resultados de gestión.
2. Resultados de gestión de carácter interno.
3. Productos que contribuyen al logro de resultados de desarrollo.
4. Resultados de desarrollo a los que contribuye la Cooperación Española en los países socio.

Dentro de este esquema, el IV Plan Director ofrece, en un anexo, el marco de resultados de gestión, que se centra en los dos primeros niveles de análisis. El documento especifica que el seguimiento no se agota con el marco de resultados de gestión ya que se tendrán en cuenta los diferentes informes temáticos (coherencia de políticas, cooperación multilateral, FONPRODE, evaluación, etc.), que se vayan produciendo. Además, determina que los otros dos niveles se abordarán una vez que se complete la negociación estratégica con los países socio (procesos MAP), y que se hayan propiciado los cambios a lo interno (capacidades y resultados de gestión).

5.1.1. El sistema de seguimiento de los resultados de gestión

El marco de resultados de gestión se construyó una vez que el Plan Director ya había sido aprobado, mediante un proceso participativo en el que colaboraron diferentes actores de la Cooperación Española. El proceso se lideró desde la División de Evaluación de la SGCID. La idea era crear una herramienta práctica, con pocos indicadores fácilmente verificables, que permitiera recabar la información con cierta agilidad, y que sirviera de hoja de ruta para mostrar el camino a seguir. El resultado se traduce en un marco de resultados de gestión que abarca una gran parte de los compromisos adquiridos en el documento, si bien hay otros que no quedan del todo reflejados. En cualquier caso, es preciso matizar que al hacerse a posteriori cuando en el documento narrativo del IV Plan Director no había metas claras para los compromisos, el marco de resultados no podía ir más allá. Además, la herramienta no pretendía abarcarlo todo: en unas ocasiones porque no se sabía en ese momento cómo desarrollar indicadores adecuados (por ejemplo, en relación a la agenda internacional); en otras porque siempre se asumió que el sistema global de seguimiento debía incorporar los informes periódicos de AECID y SGCID y también la información suministrada por otros actores.

En la práctica, a la herramienta no se le está dando la utilidad para la que se concibió. Esto se debe principalmente a que ninguna instancia dentro de la SGCID tiene formalmente atribuida la responsabilidad del seguimiento del Plan Director. La División de Evaluación se centra en evaluación y gestión del conocimiento, y Planificación y Políticas de Desarrollo en las tareas de planificación y elaboración de estrategias. Como resultado, al final la tarea de coordinar y/o recabar la información necesaria para realizar el seguimiento anual del marco de resultados de gestión ha sido asumida de facto por la División de Evaluación y el Servicio de Estadística de la SGCID. Esta no es siempre tarea fácil, ya que la información está muy fragmentada. Además, en las entrevistas se ha evidenciado lo poco familiarizados que los informantes están con la herramienta, en general, y con los indicadores que les competen, en particular. Así, si bien hay que poner en valor la iniciativa novedosa de establecer una herramienta para el seguimiento de los resultados de gestión del IV Plan Director, el uso de la misma tiene mucho margen de optimización.

Con carácter anual, la SGCID elabora el Informe de seguimiento AOD que, además de incluir el seguimiento del marco de resultados de gestión del IV Plan Director, recoge y analiza desde el punto de vista estadístico el conjunto de las intervenciones realizadas en el marco de la AOD anual, narra los procesos más relevantes que han tenido lugar en ese año, recoge información cualitativa sobre algunas de las contribuciones más notables y sintetiza la actuación española en el ámbito internacional. El informe en sí permite tener una visión global de los principales hitos en materia de cooperación durante el año, si bien, una vez más, hay que puntualizar el desfase de tiempo en su publicación. Como ejemplo, el informe de seguimiento del año 2013 se cerró a principios de 2015 y, a la hora de elaborar este informe, no está disponible en el portal de la Cooperación Española.

El marco de resultados de gestión recoge una serie de productos intermedios e indicadores de refuerzo de capacidades que deben contribuir a incorporar el seguimiento de resultados de desarrollo. Los productos previstos eran:

- Elaborar el Manual de seguimiento de resultados incorporado a la metodología de elaboración de MAP, incluyendo orientaciones sobre género, derechos humanos, diversidades y medio ambiente. La SGCID informa que este manual está incorporado en la metodología revisada del MAP, lo que constituye un avance respecto a la metodología

MAP anterior. Sin embargo, como se verá más adelante, el espacio dedicado al seguimiento en este documento es muy inferior al que se dedica a Planificación y claramente insuficiente para alcanzar el objetivo. Consciente de ello, la SGCID indica que se prevé la revisión y actualización del apartado de seguimiento de la metodología.

- Actualizar el Manual del ciclo de proyecto de la Cooperación Española, incorporando directrices para la orientación a resultados de desarrollo. No hay constancia de que esta actualización se haya llevado a cabo todavía.
- Crear una red de puntos focales para temas de eficacia. Durante 2013 se trabajó para poner en marcha la red de puntos focales de eficacia, que se crea en 2014 en 7 OTC, aprobando su plan de trabajo. El equipo evaluador no ha tenido acceso al Plan de Trabajo, pero desde el GTEC informan de que la red está aún en vías de consolidación. Por ahora se está compartiendo con los puntos focales las actas y los documentos de trabajo generados en el seno del GTEC para su difusión. Asimismo, parece que la red está creando debates interesantes en temas de eficacia y calidad tanto desde la óptica de sede como de terreno, pero que las reflexiones están muy restringidas a las OTC que participan en la red, sin que permeen al resto. También se reunieron los puntos focales y el GTEC en 2014, encuentro que giró en torno al sistema de seguimiento. La idea es institucionalizar una reunión anual de equipo.
- Formar en gestión orientada a resultados. Los entrevistados ponen en valor que en los últimos dos años ha habido un esfuerzo por incluir dentro del Plan de Formación de la AECID capacitación más directamente ligada a temas técnicos de cooperación, entre ellos a la gestión orientada a resultados. Sin embargo, todavía hay mucho campo de mejora en este aspecto.

5.1.2. El sistema de seguimiento de los resultados de desarrollo

Como se ha comentado anteriormente, la Cooperación Española carece de un sistema integral de seguimiento de los resultados de desarrollo. Si bien el IV Plan Director preveía el establecimiento de un marco de resultados de desarrollo en una segunda fase, no había un compromiso específico en cuanto a fechas, ya que dependía del momento en el que se hubiera completado la negociación estratégica con los países socios a través de los MAP. La realidad

es que, muchos de los MAP han sido firmados en el transcurso de 2014 y aún quedan algunos cuya firma está prevista en el primer semestre de este año. Por lo tanto, actualmente aún no se ha implementado un sistema de seguimiento de resultados de desarrollo.

La metodología MAP, documento que ocupa 79 páginas, dedica 7 al seguimiento de los MAP, en las que ofrece pautas y orientaciones muy generales para construir el sistema seguimiento (que incluye seguimiento anual, evaluación intermedia y final) además de establecer una planilla orientativa. Así, la primera conclusión es que la metodología MAP pone mucho más énfasis en la planificación que en el seguimiento.

Dicho documento establece que el seguimiento del MAP se efectúa en el nivel estratégico. Así, ha de utilizar los sistemas de información y seguimiento del país socio, armonizarse con los de otros donantes y vincularse con los sistemas de seguimiento de los diferentes actores de la Cooperación Española. Por lo que, todos los actores han de suministrar información relevante sobre el nivel operativo. También establece que el diseño del sistema de seguimiento deberá explicitar las responsabilidades de los diferentes actores implicados y concretar quién será responsable de centralizar, sistematizar y agregar la información, si bien asume que esta función recaerá sobre la OTC. En cuanto a la periodicidad, determina que al menos se realizará un informe anual.

El equipo evaluador solo ha tenido acceso a un informe anual de seguimiento de MAP, cuando al menos siete MAP podrían haber generado algún informe de seguimiento hasta la fecha. Esto significa que, tal y como recogen las evaluaciones intermedias de los MAP, por ahora los MAP no incluyen mecanismos eficaces de seguimiento de sus propios compromisos. La complejidad de poner en marcha un mecanismo de seguimiento global, que facilite la recogida de información periódica, radica en varios factores.

La revisión documental³⁸ y las entrevistas realizadas, tanto en sede como en terreno arrojan las siguientes constataciones.

Para empezar, articular a varios actores dispares entorno a una única herramienta es de por sí una tarea difícil. Además, la metodología asume

que todos los actores de la Cooperación Española cuentan con programaciones operativas que sería posible articular con los MAP. Sin embargo, en la práctica parece que sólo AECID cuenta con una programación operativa como tal, cuya articulación con los MAP no es clara, tal y como se recoge en el documento de síntesis de MAP mencionado anteriormente. Respecto a otros actores, la encuesta a las CC.AA. revela que si bien participan en el proceso de elaboración de los MAP, éstos no se tienen siempre en cuenta para elaborar las programaciones propias de cada Comunidad Autónoma. El resultado se traduce en vacíos de información y sobrecarga de trabajo en los equipos de las OTC para cubrir estas lagunas. La metodología también anima a utilizar el sistema de seguimiento del país socio pero en la práctica el uso de los sistemas nacionales provoca importantes retrasos en la ejecución y plantea desafíos sobre la propia adecuación del seguimiento. Los países socios hacen el seguimiento de sus políticas, sin entrar al detalle de los logros a nivel de cada donante (lo cual tampoco parecería razonable debido, entre otras cuestiones, a los costes y sobrecargas que implicaría). El sistema de seguimiento de los MAP debería contar con herramientas que ayuden a entender cómo, a través de las intervenciones que apoya la Cooperación Española, se está contribuyendo a los resultados nacionales, cuya información viene proporcionada por los sistemas nacionales.

Otro inconveniente radica en la falta de adecuación entre los MAP, que establecen un marco de resultados de desarrollo, y la gestión habitual de las intervenciones, que está muy instrumentalizada y marcada por los procedimientos administrativos de la ayuda. La planificación y seguimiento de las intervenciones se realiza más a un nivel administrativo, económico y de ejecución de actividades, sin llegar al nivel de resultados de desarrollo. Esto impide en gran medida que los MAP se alimenten de la información producida por las diferentes intervenciones. Esta dificultad está unida a la fragmentación de la información, la falta de centralización y sistematización en su archivo, y su potencial pérdida con la rotación del personal.

También ha influido la baja calidad de las matrices y sus indicadores. La definición de resultados de desarrollo e indicadores objetivamente verificables no es una tarea fácil y requiere adquirir experiencia. Asimismo, se aprecia la ausencia de un nivel

38 Principalmente el documento de Síntesis de revisiones intermedias y evaluación final de distintos MAP realizado por la SGCID.

intermedio de indicadores que permitan identificar resultados atribuibles a la acción de la Cooperación Española que contribuyan a la consecución de los resultados de desarrollo más generales. El hecho de que los MAP no puedan tener marcos presupuestarios plurianuales, también supone una dificultad a la hora de diseñar las matrices. Las restricciones presupuestarias también afectan al seguimiento: el monitoreo es caro ya que requiere de la inversión de recursos humanos y materiales para el desplazamiento de personal al lugar de las intervenciones.

La SGCID y AECID son conscientes de estas debilidades, y están trabajando para ponerles remedio. Asumiendo que la OTC es la responsable de centralizar la información y redactar el informe de seguimiento de los MAP, desde la UPEC de AECID se está diseñando un programa piloto para establecer un sistema de seguimiento integral orientado a resultados de desarrollo de la Programación Operativa de AECID.

El sistema trata de vincular la programación de AECID con los MAP y de crear una dinámica de ciclos de planificación, seguimiento y reorientación para cada país. También pretende mejorar la visión global de la actuación de AECID en cada territorio. Para ello se propone elaborar "Programas País", que compartan el mismo horizonte temporal que los MAP, y que concreten a nivel de AECID los compromisos adquiridos en el MAP. Los Programas País se formulan a 3 niveles: 1) Resultados de desarrollo alineados con el MAP; b) Resultados Intermedios y 3) Resultados directos o productos. Para su seguimiento los Programas País se nutren de la información proveniente del monitoreo de los resultados de las intervenciones. El Plan Anual de Intervenciones (PAI), que tiene carácter anual, aporta la conexión de los marcos de los Programas País con el ejercicio de presupuestación anual de la AGE y permite hacer fundamentalmente el seguimiento de la ejecución económica de las intervenciones. El PAI es básicamente un listado de intervenciones que se están ejecutando en el país en el año en curso, incluyendo las nuevas a cargo del presupuesto anual, y las que iniciaron en años anteriores pero que aún no han finalizado. Las intervenciones registradas en los PAI deben estar vinculadas a los productos del 3º nivel de resultados del Programa País. Por lo tanto, los PAI permiten alinear las decisiones sobre nuevas intervenciones con el Programa (resultados de desarrollo), prever la ejecución de intervenciones vivas en el año y asignar el presupuesto anual a nuevas intervenciones.

Este sistema de seguimiento se ha puesto en marcha en 6 países como prueba piloto. En Guatemala, Colombia y Senegal, que firmaron sus MAP en 2010 y 2013, y todavía funcionan con la antigua programación operativa, van a realizar el seguimiento procurando adaptarlo al nuevo modelo de programa país. En Marruecos, Ecuador y Honduras han formulado los programas país de acuerdo al modelo descrito anteriormente. La fase piloto, cuya finalización está prevista en junio de 2015, se refiere a la elaboración de los Programas País. Por lo tanto, el primer informe de seguimiento no se generará hasta 2016. No obstante, en octubre de 2015 se dispondrá de un informe sobre la marcha del proceso de implantación del modelo.

En cualquier caso, aún hay mucha incertidumbre sobre si el modelo realmente va a ser operativo. En primer lugar el equipo de AECID que lo está implementado es muy reducido (4 personas) y claramente insuficiente para desarrollarlo a nivel de toda la institución. Además, tal y como informa la UPEC, las incertidumbres se derivan de la falta de liderazgo del proyecto por el recambio de miembros del equipo directivo, por el cambio cultural que supone, y por la propia complejidad que supone la gestión orientada a resultados de desarrollo.

Ahora mismo la fase piloto se está haciendo con Office, pero si realmente se pone en marcha de manera general, haría falta una aplicación informática que lo sustente. El sistema integral de información de AECID debería absorber al menos el PAI para que sea funcional. La implantación de este sistema supone sobre todo un cambio sustancial en el funcionamiento de la AECID respecto a los calendarios de planificación y seguimiento así como en la captura de datos, en los procedimientos administrativos de concesión de la ayuda, etc. Una vez se generalice el sistema de seguimiento de la AECID, para que los MAP se nutran de éste nuevo sistema, habría que revisar la metodología del MAP.

Sin duda, la puesta en marcha de este sistema integral de seguimiento de AECID contribuirá a mejorar la gestión orientada a resultados de desarrollo de la Cooperación Española, dado que AECID es el principal actor en terreno. Sin embargo, no resuelve el problema identificado respecto a la articulación con los demás actores presentes en el MAP, por lo que sigue siendo necesario buscar vías que permitan vincular el seguimiento a la gestión orientada a resultados de desarrollo.

5.2. Mayor vinculación de la evaluación con la mejora continua

El IV Plan Director dedica un capítulo extenso a la evaluación y apuesta por una orientación más selectiva y estratégica de las evaluaciones, de manera que se optimicen los recursos disponibles y se incremente la utilización de las conclusiones y recomendaciones. Para ello asume una batería de compromisos muy concretos, que se sintetizan en el siguiente cuadro:

ACTUACIONES EN EL AMBITO DE EVALUACIÓN SEGÚN EL IV PLAN DIRECTOR
• Conformación y coordinación de grupos estables de trabajo sobre evaluación en los órganos de consulta
• Revisión (con la participación de todos los actores relevantes) de la política de evaluación
• Elaboración de planes plurianuales de evaluación
• Publicación y difusión de un informe anual de evaluaciones, incluyendo una sistematización de las principales lecciones aprendidas y un resumen ejecutivo de cada una de las evaluaciones efectuadas.
• Refuerzo de la comunicación de los resultados de las evaluaciones y la utilización de las recomendaciones (sistema de respuestas de gestión).
• Sistematización del acervo de evaluaciones financiadas con cargo a la AOD española y creación de una base de datos de acceso público.
• Revisión de evaluaciones desde 2005 hasta 2012 y meta evaluación de algunas
• Actualización de manuales y guías, e impulso a la formación e investigación en materia de evaluación
• Fomento de evaluaciones conjuntas y de espacios de intercambio de experiencias y aprendizaje
• Mejora de los mecanismos de coordinación en materia de evaluación entre AECID - SGCID
• Fortalecimiento de las capacidades y sistemas de evaluación de los países socios
• Fomento de la armonización en materia de evaluación con los países socios y otros donantes

Tal y como establece 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, el mandato de evaluar la política de española de cooperación se atribuye a la SECIPI. La SGCID, a través de su División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento (División de Evaluación), debe asistir a la SECIPI en la programación, coordinación y seguimiento de la evaluación de las estrategias e instrumentos de cooperación internacional; la emisión de recomendaciones para la mejora de las intervenciones; la gestión del conocimiento y la pu-

blicación de los informes de evaluación; el fortalecimiento del sistema de evaluación de la Cooperación Española y el fomento de la cultura de evaluación entre los actores del sistema.

De acuerdo a la recomendación de la evaluación intermedia del III Plan Director, la creación de una Unidad de Evaluación fue asumida en la Política de Evaluación, se creó de facto, pero su mandato y su creación formal no estaban establecidos en ninguna norma. Estaba previsto que dicha Unidad se coordinara con la SGCID para establecer los Planes Bienales de Evaluaciones, el seguimiento y control de calidad de las evaluaciones; el asesoramiento, la gestión del conocimiento y la difusión de los informes de evaluación, el fortalecimiento de capacidades en evaluación y la participación en evaluaciones conjuntas y en redes internacionales de evaluación³⁹. Sin embargo, ante la dificultad para formalizar esta unidad (debida entre otros factores a que no se aprobó el contrato de gestión y a que hay una política de recursos humanos restrictiva en toda la AGE), y teniendo en cuenta que sin un reparto claro de funciones se corría el riesgo de generar duplicidades y problemas de comunicación/coordiación, se decidió que esa unidad no se creara y que en su lugar la persona que venía desempeñando esas funciones se integrara en el equipo de la División. Posteriormente esa persona se fue de la División, lo que dejó a la División de Evaluación con un efectivo menos en el equipo. Por lo tanto, actualmente todo el peso de evaluación se lleva desde la División de Evaluación de la SGCID, que cuenta con un equipo de 4 funcionarios⁴⁰. Asimismo, durante este periodo se ha celebrado un convenio de colaboración para la gestión de evaluaciones conjuntas entre la SGCID y la FIIAPP y desde 2012 la gestión de evaluaciones se han visto reforzada mediante el apoyo de 3 especialistas en evaluación en el marco de dicha colaboración institucional, si bien se trata de un apoyo limitado en el tiempo que, a medio plazo, no supone un refuerzo de la estructura de gestión de la División. Por lo tanto, la estructura es escasa considerando el volumen de trabajo de la División.

La promoción de la cultura evaluativa en la Cooperación Española ha ido cobrando fuerza desde 2005, aumentando paulatinamente el número de evaluaciones. Sin embargo, la Cooperación Española adolecía de mecanismos que garantizaran la utilización de las mismas para retroalimentar la toma de deci-

39 Según la Política de Evaluación de la Cooperación Española

40 En 2011 el equipo de la División de Evaluación solo contaba con 3 funcionarios

siones y aprovechar los conocimientos generados. Así, el informe del examen de pares de 2011 del CAD recomendaba ser más estratégicos a la hora de decidir qué evaluar y cómo extraer aprendizajes de los resultados de las evaluaciones. Con este objetivo, en los dos años de vigencia del IV Plan Director, ha habido una numerosa producción en materia de evaluación, cumpliendo así la mayoría de los compromisos adquiridos.

A mediados de 2013 se publicó la Política de Evaluación de la Cooperación Española, fruto de una reflexión que incluyó consultas a diferentes especialistas y actores de la Cooperación Española; revisión bibliográfica; análisis comparado de las políticas de evaluación de otros donantes; estudio sobre el estado de la evaluación en la cooperación descentralizada; talleres de trabajo... Esta Política de Evaluación constituye una guía, con vocación de continuidad en el tiempo, para la acción que establece un conjunto de pautas para a) mejorar la articulación de la función de evaluación en el conjunto del sistema español de cooperación; b) incrementar de la calidad, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones; c) fomentar la transparencia y rendición de cuentas. Con esta publicación se cumplió, en el plazo previsto, el primero de los productos intermedios previstos en el marco del resultado de gestión del IV Plan Director.

Al mismo tiempo, se publicó también el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014, cumpliendo así otro de los productos intermedios comprometidos. Este documento asegura una planificación más estratégica de las evaluaciones promovidas por la AECID y SGCID, facilita el acceso unificado a las previsiones de evaluación de los actores institucionales de la Cooperación Española, fomenta la complementariedad y el trabajo conjunto. Sin embargo, el Plan Bienal no tiene presupuesto asignado, más bien refleja las necesidades de AECID y SGCID.

Transcurrido un año de vigencia del Plan Bienal, en marzo de 2014 se publicó una actualización de las previsiones de evaluación. El Plan actualizado preveía la realización de 609 evaluaciones en total, 339 de las cuales son promovidas por la SECIP⁴¹, mientras que las demás corresponden a otros actores de la Cooperación Española entre los que destacan las CC.AA. de Andalucía (144) y Galicia (65).

El Informe Anual de Evaluación 2013, que se presentó al Parlamento el 25 de junio de 2014 y se publicó poco después, ofrece un panorama completo de los procesos evaluativos realizados respecto a los planificados. Este informe recoge, por primera vez, un capítulo dedicado a las lecciones aprendidas derivadas de las evaluaciones. En el momento de finalizar el trabajo de campo de este examen intermedio, el Informe relativo a 2014 aún no está finalizado, pero la SGCID informa que de las 45 evaluaciones centralizadas previstas, se han puesto en marcha todas, con la excepción de 4 evaluaciones que fueron pospuestas, aunque unas 15 aún no han concluido o no se han publicado. Respecto al cumplimiento de los compromisos por parte de los demás actores, incluido AECID, solo se disponen de datos actualizados a 2013. Teniendo en cuenta que, excluyendo las centralizadas, a finales de 2013 el 77% de las evaluaciones previstas habían finalizado, es previsible que se haya cumplido el objetivo. La División de Evaluación actualmente está elaborando el Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016. Según las entrevistas mantenidas, en este nuevo Plan se reducirá sustancialmente el número de evaluaciones centralizadas por la División de Evaluación. Por un lado, la división se va a concentrar más bien en procesar la información y el conocimiento adquirido en los dos años pasados, y, por otro lado, se quiere ser más estratégico en la selección de las evaluaciones centralizadas, priorizando aquellas de mayor calado.

El periodo 2013-2014, además de haberse caracterizado por un incremento sustancial del número de evaluaciones, respecto a etapas anteriores, se ha puesto mucho énfasis en la calidad de las evaluaciones⁴², por lo que desde la División de Evaluación ha habido un acompañamiento y supervisión muy directos en todos los procesos evaluativos centralizados realizados. Este acompañamiento ha absorbido gran parte de los recursos de la división, sin poder contar con las suficientes capacidades para concentrarse con la misma intensidad en el seguimiento de la retroalimentación de las evaluaciones.

Se han sentado las bases para instaurar una cultura de evaluación en el seno de la SGCID – AECID: la evaluación se ha integrado en el discurso, no de manera sistemática, pero se ha avanzado mucho. Antes la evaluación era muy irregular. También se han

41 Entre las que se distinguen las 45 evaluaciones centralizadas (con participación activa de la División de Evaluación), 36 operativas (gestionadas principalmente por las UCE de AECID) y 251 sujetas a regulación específica (provenientes del FCAS y de las subvenciones a ONGD)

42 Como siguiente paso, la División de Evaluación va a implantar una ficha de calidad, diseñada ya, que sirva como ejercicio de análisis y verificación del cumplimiento de los criterios de calidad teórica, técnica y expositiva requeridos para avalar de forma sólida las conclusiones y recomendaciones.

realizado sistematizaciones de evaluaciones⁴³, que son útiles para extraer aprendizajes, si bien no hay evidencias que constaten cómo se han aprovechado estos aprendizajes. La División de Evaluación a su vez ha participado en evaluaciones conjuntas con otros donantes, como por ejemplo el apoyo presupuestario en Marruecos, junto a la Comisión Europea y la Agencia Francesa de Desarrollo; la red MOPAN, que evalúa el desempeño de los organismos internacionales; la evaluación conjunta de los programas conjuntos de género del sistema de Naciones Unidas y la evaluación global del Fondo ODM.

De las entrevistas se desprende, que el equipo que lidera la evaluación en SGCID desde mediados de 2012, ha tenido que arrancar de nuevo muchos procesos que ya habían sido iniciados por equipos anteriores. Institucionalmente, la evaluación se caracteriza por importantes altibajos en el proceso de consolidación de su función. La falta de recursos y capacidades, la descapitalización de las experiencias, la rotación del personal y la pérdida de la memoria institucional, es un problema generalizado que se tratará con mayor detalle en el capítulo VI.

En cualquier caso, el foco para los próximos años consiste en mejorar el uso de las evaluaciones y vincularlas a la toma de decisiones, implementando un sistema de respuesta de gestión para analizar las recomendaciones, aceptarlas o no, y elaborar un plan de mejora en base a los hallazgos y recomendaciones priorizadas. Si bien este era uno de los objetivos del IV Plan Director y de la Política de Evaluación, en la práctica solo se han elaborado/están elaborando 6 planes de mejora en base a las evaluaciones centralizadas llevadas a cabo. Además, en el proceso de respuesta de gestión de estas 5 evaluaciones, se observó que había cierta confusión en su desarrollo. Por ello, el Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobó en enero de 2014 una Instrucción sobre la gestión de evaluaciones, que se está divulgando entre los actores del MAEC⁴⁴ y que clarifica las etapas, los conceptos y las responsabilidades de cada actor. Con esto se espera mejorar el aprovechamiento de las evaluaciones y la utilización práctica de las conclusiones y recomendaciones. En el caso de los convenios subvencionados a ONGD la respuesta de gestión está más institucionalizada, ya que desde el periodo anterior

la normativa que regula la subvención establece la obligatoriedad de realizar evaluaciones intermedias y de poner en marcha de un plan de mejora, consensuado entre la adjudicataria de la subvención y el Departamento de ONGD de la AECID.

La difusión de los resultados de las evaluaciones promovidas en el ámbito de la SECIFI también se ha potenciado en estos dos años, como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas. Las evaluaciones promovidas por SGCID y AECID se publican en la web de la Cooperación Española (en la base de datos específica de evaluaciones y/o en el catálogo de publicaciones de la web⁴⁵). De hecho, dentro del Portal se ha creado un espacio específico dedicado a la transparencia y rendición de cuentas, donde se ubica la base de datos, además de los documentos marco de evaluación, guías, manuales, informes anuales de evaluación... Respecto a las evaluaciones, se publica el documento íntegro, otro sintético y últimamente se está elaborando un tercer documento llamado "puntos clave", que resume la evaluación en 3 hojas muy gráficas. Además de editar las evaluaciones y difundirlas públicamente en la web, también se están realizando actividades de difusión como talleres o presentaciones públicas. Estas actividades están resultando muy útiles, ya que sirven como espacios de reflexión (muy necesarios ya que el sistema no genera estos espacios de forma natural).

Las evaluaciones de los proyectos y convenios subvencionados a ONGD, que son muy numerosas debido a su carácter obligatorio a partir de cierto importe, no se están publicando en la web, ya que formalmente la SGCID no tiene la cesión de los derechos de autoría, que corresponden a las ONGD que las contrataron. Cabe señalar que algunas ONGD sí publican los informes de evaluación en sus webs (aunque la herramienta de transparencia y buen gobierno de las ONGD no puntúa ese aspecto). Desde SGCID se ha elaborado un modelo tipo de cesión de derechos y se ha invitado a las ONGD a autorizar que los informes puedan ser publicados en el portal, facilitando así el acceso unificado a los mismos. Sin embargo, a marzo de 2015, ninguna ONGD había remitido aún esa autorización. La publicación de las evaluaciones promovidas por los demás actores de la Cooperación Española es anecdótica en comparación con las promovidas por

43 Sistematización de 50 evaluaciones de subvenciones concedidas a ONGD o la Síntesis de varias revisiones intermedias de MAP.

44 A principios de 2015 se presentó en el encuentro de coordinadores de África y Asia celebrado en Marruecos.

45 Cabe puntualizar, que ambas bases de datos (catálogo de publicaciones y base de datos de evaluaciones) de la web www.cooperaciones-pañola.es no comparten las mismas evaluaciones. De hecho en el catálogo de publicaciones aparecen algunas que no están en la base de datos y viceversa, lo cual complica la búsqueda.

AECID y SGCID. Por lo tanto, queda aún mucho camino por recorrer para poner a disposición del público todas las evaluaciones financiadas con cargo a la AOD española.

Además, se está propiciando una mayor participación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, tal como evidencia la encuesta dirigida a CC.AA., que pone en valor el impulso dado a la gestión del conocimiento mediante la designación de puntos de contacto de evaluación de la cooperación descentralizada y el intercambio de información respecto a las evaluaciones realizadas y las previstas, destacándose los esfuerzos realizados en la preparación de una evaluación conjunta sobre la Estrategia de Educación para el Desarrollo.

En el seno de la Comisión de Seguimiento del Consejo de Cooperación se ha creado un Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación, tal y como estaba previsto. En la web del Consejo de Cooperación no está publicado el Plan de Trabajo, ni la memoria de actividades, de forma que se desconoce la productividad que ha tenido el Grupo de Trabajo hasta la fecha. Fuentes informan que tras unos comienzos muy dinámicos, actualmente el grupo de trabajo manifiesta menor actividad. Finalmente, estaba previsto establecer una red de puntos focales de evaluación en la AECID (terreno y sede) que, además de facilitar la gestión y el intercambio de experiencias, permita la identificación de actividades formativas específicas en función de las diferentes necesidades de sus miembros. Esta es una iniciativa que queda pendiente para el 2015.

En definitiva, la Política de Evaluación, y el Plan Bienal de Evaluaciones establecen el marco que indica la dirección hacia la que avanzar. Por otro lado, es preciso que se den condiciones institucionales que permitan el cambio, y ahí ha habido considerables avances pero todavía queda camino por recorrer, como por ejemplo el ajuste entre las prioridades y los recursos, o mayores sinergias entre planificación, seguimiento y evaluación. A nivel individual, de responsables de la dirección, de la gestión y evaluadores, es preciso contar con profesionales bien formados y con suficiente experiencia para garantizar evaluaciones de calidad. Es por tanto necesario continuar trabajando desde todos los niveles por lograr un mayor nivel de especialización en el sistema español de evaluación.

5.3. Fomento del conocimiento, el aprendizaje y la investigación

El IV Plan Director contempla la necesidad de basar el trabajo en el conocimiento y aprendizaje continuo que permita una retroalimentación, revisión y adaptación de la planificación y ejecución de las actuaciones. Los pasos dados para construir una cultura de evaluación descritos en la sección anterior constituyen un avance en este sentido que se verán fortalecidos sin duda una vez se incorporen las respuestas de gestión previstas como parte del trabajo de aprendizaje continuo.

Aparte de los avances en evaluación, se han dado algunos pasos para favorecer el intercambio de conocimiento y capitalización de las experiencias a nivel sectorial. Así, en 2014 se ha iniciado el fortalecimiento de la red de expertos sectoriales (que ya existía de manera informal a nivel de las OTC) a través del diseño de una plataforma informática colaborativa (*sharepoint*) que facilite el intercambio y la gestión del conocimiento no sólo entre expertos sino también con el conjunto de la AECID. Se prevé que esté funcional a partir del segundo semestre de 2015. Del mismo modo, según informa el Departamento de Cooperación Sectorial, se han iniciado dentro de la AECID los Equipos Sectoriales País con representación de las distintas Direcciones con el objetivo de mejorar la oferta de *expertise* sectorial en base a las necesidades específicas. Desde este mismo Departamento se está trabajando igualmente en la elaboración de las guías sobre transversalización de género, medio ambiente y derechos humanos.

De cara a la promoción de la gestión del conocimiento en las actuaciones de cooperación, cabe mencionar igualmente, la puesta en marcha (aún en fase inicial) del programa INTERCOO-nect@, Programa de Transferencia, Intercambio y Gestión del Conocimiento promovido en América Latina a través de la creación de comunidades de conocimiento en los cuatro Centros de Formación. La UPEC informa que AECID realizó en 2014 2 cursos sobre gestión del conocimiento, uno presencial y otro on-line, y que como resultado de dicho curso se han puesto en marcha 7 iniciativas en las UCE y en sede para mejorar la gestión del conocimiento.

En cuanto a los otros actores de la Cooperación Española, desde la SGCID se han reactivado algunas de las Mesas Sectoriales⁴⁶ (con la participación de actores

46 AECID informa que solo fueron operativas las mesas sectoriales de salud y la de medio ambiente

de la AGE, CC.AA., ONG, Universidades) mediante la definición de términos de referencia y la puesta en marcha a finales de 2014 de la Mesa de Educación y la Mesa de Seguridad Alimentaria y Nutrición.

Por otro lado, el IV Plan Director dedica un subcapítulo a la investigación para el desarrollo. El marco de resultados de gestión prevé la aprobación de dos productos intermedios en relación a este aspecto: i) Plan de investigación para el desarrollo y estudios sobre desarrollo y ii) Estrategia de ciencia, tecnología e innovación. El informe de seguimiento de AOD 2013 refleja que se prevé la realización de estos productos en 2015 en colaboración con el grupo de trabajo de investigación, innovación y estudios de desarrollo del Consejo de Cooperación. No obstante, de las informaciones recabadas este Grupo no parece haber tenido mucha actividad durante los dos primeros años de vigencia del Plan Director.

En definitiva, se puede decir que se están produciendo algunos avances necesarios y positivos en la creación de espacios de diálogo y fomento de intercambio de experiencias, aunque éstos están aún en fase demasiado embrionaria para valorar su contribución a la generación de una cultura de trabajo basada en el conocimiento y el aprendizaje, que en cualquier caso necesitará un tiempo más largo para su construcción y consolidación.

5.4. Una apuesta por la transparencia y rendición de cuentas

Tal como determina el IV Plan Director, un elemento clave de la rendición de cuentas es la transparencia, entendida como el conjunto de procedimientos que permiten la apertura y disponibilidad para toda la ciudadanía de información actualizada y comparable internacionalmente sobre el desembolso de la AOD, sobre los procesos asociados a la toma de decisiones y sobre los logros alcanzados. Las medidas específicas que se compromete a adoptar la Cooperación Española en este sentido son:

- La consolidación y ampliación de información de info@od (herramienta de consulta de acceso abierto para la consulta de datos de la AOD española). El objetivo consiste en ir más allá la información estadísticas sobre la AOD, mejorando la información existente sobre las intervenciones y los resultados de desarrollo. Esto implica necesariamente la mejora de la coordinación entre instancias relevantes del sistema de la Cooperación Española, elemento que se analiza con mayor detalle en el capítulo siguiente.

- El afianzamiento del sistema de información integral de la AECID, que permita mejorar la disponibilidad de datos sobre su actuación, así como la publicación de las memorias anuales y fichas país y por sector con datos relevantes y actualizados continuamente para todos los países de asociación a partir de 2013.
- La publicación y explicación de todos los documentos de planificación estratégica y de gestión de los recursos, así como de los planes de actuación de las diferentes instituciones públicas en materia de cooperación y de los ejercicios de seguimiento y evaluación llevados a cabo.

En términos de transparencia, los avances de la Cooperación Española en estos dos años son claros. Como indicador objetivo, solo es preciso reparar en la importante escalada de España en la clasificación según la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI). En 2014 España mejoró 17 puestos respecto al año anterior, subiendo su puntuación de “muy pobre” en 2013 a “razonable” en 2014. El principal empuje al ranking español lo ha propiciado la categoría de Publicaciones sobre la Organización, en la que el MAEC logra un 70% de los puntos posibles (17,12 sobre 25, frente al pobre 3,75 de 2013). La mejora en la periodicidad de la publicación de los datos también ha contribuido a aumentar la puntuación (ahora es semestral, aunque el objetivo a medio plazo es actualizar los datos trimestralmente) y la calidad de la información (antes había más errores a la hora de clasificar la información y ahora se trabaja de forma mucho más coordinada). También ha mejorado en las otras dos categorías, aunque no llega al aprobado en ninguna de ellas (4,22 sobre 10 en Compromiso por la Transparencia, y 29,26 sobre 65 en Publicaciones sobre Actividades). IATI elogia el avance de España en materia de transparencia, pero advierte que de los 39 indicadores hay 17 en los que no puntúa. Uno de los objetivos es poder vincular los datos AOD a nivel de proyectos, poniendo a disposición del usuario con un solo clic documentos relacionados (formulaciones, informes de seguimiento, evaluaciones de impacto, planes de mejora...). Otro reto es publicar con mayor periodicidad y ampliar la franja temporal disponible (a marzo de 2015 solo abarca el periodo 2010 – 2013).

En cualquier caso, hay que reconocer el esfuerzo realizado por la Cooperación Española para adaptarse a los estándares de IATI, y en particular con el lanzamiento, en abril de 2014, del portal web www.cooperacionespañola.es y la consolidación de Info@od, que ahora incluye las herramientas de acceso

libre "la cooperación en cifras" (proporciona información general sobre los datos de la AOD española de una forma intuitiva y dinámica) y el módulo analista (permite realizar búsquedas ad-hoc de los datos de la AOD). Este portal nace con la vocación de compartir con la ciudadanía la información cualitativa y estadística sobre los proyectos de cooperación en que participan las instituciones españolas, permitiendo su consulta mediante un sistema accesible y cómodo para el usuario. También pretende reforzar la visibilidad de la Cooperación Española como una comunidad unida con un elemento distintivo que hay que poner en valor ante el ámbito internacional, y servir como un instrumento facilitador de la comunicación y coordinación entre los diferentes actores de la Cooperación Española.

De hecho, en la encuesta realizada a las CC.AA., la puesta en marcha del módulo divulgativo de info@od es considerada por los encuestados como uno de los principales avances en materia de comunicación y disponibilidad de información entre los actores de la Cooperación Española, además de haber contribuido a la homogeneización de los criterios de clasificación y, por lo tanto, a mejorar su calidad. Sin embargo, también se constatan necesidades de mejora en el funcionamiento de la herramienta, como la ampliación de los campos de información del módulo analista, la compatibilidad del sistema de recogida de datos con los sistemas de la cooperación descentralizada, de manera que no suponga un trabajo extra de introducción de los mismos en la aplicación, la mejora en la agilidad de la herramienta, permitiendo incorporar datos con mayor frecuencia. Según la comunicación 2015, en este año se van tomar algunas acciones en respuesta a estas necesidades como la incorporación a Info@OD de forma más clara de los datos de ayuda reembolsable, la mejora de la información sobre flujos No AOD y sobre financiación privada movilizada.

El servicio de estadística de la SGCID es responsable de la creación y mantenimiento de info@od, de atender a peticiones de información solicitada por la prensa, por el CAD, por IAITI, para las comparecencias ante el Parlamento... Ahora desde el servicio de estadística son más capaces de atender todas las peticiones, si bien aquí también se ha constatado un problema de capacidades y de potencial descapitalización de la experiencia, como se verá en el capítulo IX.

El portal de la Cooperación Española, además de hospedar la herramienta info@od, clarifica quienes son, cómo y en qué trabajan los diferentes actores de la Cooperación Española, y pone a disposición del usuario los informes de evaluación de estrategias y programas (a marzo de 2015 cuenta con 140 registros); un catálogo de publicaciones de los diferentes actores de la cooperación que cuenta con 206 registros, noticias de actualidad; anuncios sobre convocatorias, cursos y ofertas de la Cooperación Española, etc. Aunque el portal está concebido como una herramienta compartida por todos los actores (no siendo del MAEC en exclusiva), en la práctica la mayoría de los documentos que se publican provienen de MAEC y la AECID⁴⁷ (aproximadamente el 77% del catálogo de publicaciones del portal web).

En cuanto a publicaciones se refiere, destacar que en 2013, después de varios años sin hacerlo, la AECID editó una memoria institucional. Esto fue posible gracias a la incorporación de un nuevo sistema de información en 2012, que se expone con mayor detalle en el capítulo IX.

Otras iniciativas en aras a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas que proponía el IV Plan Director, era reforzar el papel del Parlamento, ampliando su acceso a información. Para ello, el marco de resultados de gestión establecía como indicador el nº de documentos remitidos y el nº de comparecencias al Parlamento. En este sentido cabe destacar que de 2012 a 2013 se multiplicó por 3,4 veces el nº de documentos remitidos al Parlamento. Sin embargo, el número de comparecencias no ha variado de 2012 a 2013 (6 en total), mientras que en 2014 hubo una menos, ya que la prevista en materia de coherencia de políticas se tuvo que retrasar debido a la demora en la finalización del informe.

También hay que poner en valor, la creación en 2012 de la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno de la CONGDE. Se trata de un sistema para evaluar objetivamente la forma en la que se gestionan las ONGD (definición de responsabilidades de las personas, promoción de la mejora continua, existencia de mecanismos de planificación y de herramientas de control y rendición de cuentas) y la apertura pública de la información institucional (publicación de auditorías, funcionamiento, procesos internos, resultados...). En 2013 se ha aplicado la herramienta por segunda vez al 85% de las ONGD

47 La AECID y el MAEC son los actores que generan más información y documentación sobre la cooperación para el desarrollo, por lo que no cabe esperar un volumen similar por parte de las CC.AA. o las EELL. Sin embargo, las ONGD sí que son un colectivo que genera mucha información, pero ésta no aparece en el Portal Web.

(que gestionan el 80% de los fondos totales del sector). De ellas, más del 80% ha superado todos los bloques. La CONGDE informa que las ONGD que aún no han pasado por el proceso están preparándose para 2015 y cumplen con los requisitos legales establecidos en relación a la transparencia y el buen gobierno. Esta iniciativa supone un paso adicional a lo establecido por la Ley.

Respecto a la mejora en la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo, el marco de resultados de gestión del IV Plan Director, pone el foco en el proceso de seguimiento de los MAP, estableciendo como indicadores el % de informes de seguimiento de los MAP publicados y el % de MAP con mecanismos de rendición de cuentas, además de la publicación de las evaluaciones de estrategias, programas y proyectos de todos los agentes de la Cooperación Española.

En cuanto a las publicaciones de evaluación, en la sección sobre evaluación se ponía en valor el aumento del número de evaluaciones realizadas y publicadas por SGCID y AECID (en varios formatos, incluido uno muy sintético de 2 o 3 páginas). Sin embargo, la publicación de las evaluaciones promovidas por los demás actores de la Cooperación Española es anecdótica, incluidos los proyectos y convenios financiados a ONGD. Por lo tanto, queda aún mucho camino por recorrer para poner a disposición del público todas las evaluaciones financiadas con cargo a la AOD española.

En relación a los MAP, en el portal se han encontrado 25 registros de documento vinculados con los MAP, pero éstos se componen en su mayoría de los MAP en sí y los manuales de la metodología MAP. Además se han encontrado 3 revisiones intermedias y una evaluación final, además de una síntesis de dichos procesos evaluativos de MAP. No se ha encontrado ningún informe de seguimiento más, ni ninguna respuesta de gestión en base a los procesos evaluativos llevados cabo. Las revisiones intermedias y evaluaciones de los MAP, apuntan a que, en terreno, los MAP han impulsado la rendición mutua de cuentas. En concreto, son reseñables los casos de Ecuador y El Salvador. En el primero se ha institucionalizado una Comisión Paritaria, compuesta por diferentes representantes del Gobierno ecuatoriano y de la Embajada española. En esta comisión se da cuenta de la actividad de la Cooperación Española

en el nivel general del MAP, en el nivel sectorial y en el nivel específico de proyectos. En el caso de El Salvador, se han establecido varios espacios para la rendición de cuentas, tanto a nivel general: un Comité Técnico Gestor que se reúne anualmente; como en espacios concretos: Comunidades Solidarias, Fondo de Fortalecimiento Institucional y Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

En definitiva, en estos dos años se ha dado un gran impulso a la transparencia, entendido como el aumento progresivo de la publicación de documentos e información a través del portal de la Cooperación Española y el acceso público a los diferentes módulos de la herramienta info@od. Es decir, la transparencia en términos de la mejora de la comunicación pública. Sin embargo, todavía hay camino que recorrer en cuanto a la transparencia de los procesos y la toma de decisión, que como se ha visto a lo largo del documento, ha estado marcada en ocasiones por cierto nivel de opacidad⁴⁸. Además, si bien el portal de la Cooperación Española es un primer paso para centralizar la información, en la práctica ésta continúa estando muy fragmentada. A medida de que la Cooperación Española se adapta a los nuevos tiempos y a la Ley de Transparencia, debería acompañar el proceso de mayor transparencia en la toma de decisiones y claridad en la distribución de funciones y responsabilidades. Respecto a la rendición de cuentas, los mayores avances se encuentran en los progresos realizados en materia de evaluación, que se exponen en el capítulo correspondiente. En este sentido, cabe recordar que es preciso fortalecer la respuesta de gestión de la evaluación, lo cual contribuirá a mejorar la rendición mutua de cuentas.

VI. Mejoras en la gestión de las actuaciones de educación para el desarrollo

El IV Plan Director aborda el tema de la educación para el desarrollo desde dos enfoques diferentes. Por un lado, como una de las 8 orientaciones estratégicas en las que la Cooperación Española focaliza sus esfuerzos, estando en línea con la Estrategia de EpD de la Cooperación Española (2007). Según este documento, la EpD es un proceso educativo que busca la construcción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo humano sostenible,

48 Por ejemplo, se echa en falta información pública sobre los criterios que están detrás de la decisión de cerrar o rediseñar los programas país, o el resultado de la aplicación los criterios enumerados en el IV Plan Director para determinar los 23 países de asociación.

a través de la sensibilización, formación, investigación y movilización social. Asimismo, se compromete a fortalecer los espacios de trabajo conjunto y en red con los demás actores de la Cooperación Española (CC.AA., ONGD, Universidades...) para propiciar la armonización y complementariedad en EpD y a fomentar la cultura evaluativa en la materia.

El otro enfoque que se le da a la educación para el desarrollo está más relacionado con la forma en que se transmite la información. Es decir, con mejorar la calidad, la comprensión y la accesibilidad de los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general. Así, se busca comunicar de forma más atractiva, aprovechando las plataformas digitales y redes sociales. Respecto a este enfoque, el sector de las ONGD evidencia cierta instrumentalización de sus resultados, en una lógica que busca que la política de cooperación se sustente en el respaldo solidario de su ciudadanía, y no una verdadera transformación social que aporte los elementos críticos para una ciudadanía activa en la defensa de los derechos humanos desde lo local a lo global.

Respecto al segundo de los enfoques, más relacionado con estrategias de comunicación que con la educación para el desarrollo, es preciso señalar que la información recogida en el proceso evaluativo es muy escasa. El equipo evaluador no se ha entrevistado con nadie responsable de Comunicación, ni en AECID ni en SGCID. Tampoco ha tenido acceso a ningún documento que haga específicamente mención a este objetivo. El informe de seguimiento de AOD 2013 señala que, en relación al diseño de estrategias activas de comunicación⁴⁹, en 2013 se trabajó en la elaboración del manual de Identidad Corporativa de la Cooperación Española que incluye la definición del logotipo y sus usos derivados en la organización, así como un manual de estilo de redacción para comunicación externa, principalmente de cara a los medios de difusión on-line y físicos destinados a medios de comunicación. Por lo tanto, el enfoque que se le está dando a este objetivo se refiere más bien a la comunicación institucional de la Cooperación Española, como sujeto con entidad propia. Desde esa perspectiva, sí que son notables los esfuerzos realizados con el lanzamiento del Portal Web de la Cooperación Española, reiteradamente mencionado a lo largo del documento. También se aprecia cierto esfuerzo por presentar la informa-

ción de manera más atractiva. Prueba de ello son los "puntos clave" de los informes de evaluación (ver sección de evaluación), o la memoria 2013 de AECID, cuyo formato es mucho más gráfico, sintético y dinámico. En lo referente a las plataformas de comunicación, la Cooperación Española está presente en twitter con 8.641 seguidores y la AECID con 23.738 seguidores, además de tener perfil en Facebook.

Respecto al enfoque de la educación para el desarrollo como proceso educativo de transformación social para la construcción de una ciudadanía global, cabe señalar que el marco de resultados preveía 3 indicadores: a) la consolidación del Programa Docentes para el Desarrollo aumentando el nº de centros participantes, b) la elaboración del Plan de Acción en EpD y c) el cumplimiento del Plan de Trabajo del Grupo de Trabajo sobre EpD.

El Programa Docentes para el Desarrollo es un programa de AECID que, en colaboración con el MECD, busca potenciar los objetivos de la EpD a través de la educación formal. Está conformado por el Premio Nacional de Educación para el Desarrollo "Vicente Ferrer" (15 premiados al año), que reconoce méritos e innovación a los docentes en materia de EpD y el Encuentro Nacional de Docentes en Educación para el Desarrollo, espacio de convergencia entre los docentes ganadores, al que pueden asistir 2 docentes de cada centro ganador. Hasta la fecha se han celebrado 6 ediciones del premio y 4 encuentros nacionales, por lo que en total ha habido 90 centros premiados⁵⁰.

En cuanto a la elaboración del Plan de Acción de EpD, en 2014 se decidió posponer la elaboración del Plan de Acción de EpD, para antes iniciar un proceso de reflexión y valoración de la Estrategia actual de educación para el desarrollo, coordinado por la Cooperación Española y con la participación de actores expertos en la materia. Para ello los grupos de trabajo de educación para el desarrollo y, de seguimiento y evaluación del Consejo de Cooperación desarrollaron un proceso participativo para establecer los términos de referencia de una Evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo. Está previsto que esta evaluación se desarrolle en el año en curso, cuyos resultados y recomendaciones servirán de base para la futura elaboración del Plan de Acción.

49 Producto intermedio previsto en el marco de resultados de gestión del IV Plan Director

50 Esta cifra está lejos de la meta establecida en el marco de resultados de gestión, que preveía la participación de 190 centros educativos en 2016. Según la Unidad de EpD de la AECID esto se debe a que hay un error en el indicador, ya que la meta se refiere al nº de profesores en lugar del nº de centros participantes, mientras que la línea de base sí que se refiere a los centros educativos.

En relación a la consolidación de los grupos de trabajo de EpD, conviene destacar que en la actualidad existen dos grupos de trabajo que abordan la temática, uno en el seno del Consejo de Cooperación, y otro entre las Comunidades Autónomas. Respecto al grupo de trabajo del Consejo de Cooperación, en el Portal Web del Consejo se pueden consultar sus integrantes y su plan de trabajo. Sin embargo, no se han encontrado informes de seguimiento de los planes de trabajo, y en las Actas del Consejo publicadas no hay referencias al respecto. En cuanto al grupo de trabajo de las CC.AA., éste se creó durante el VII Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación Internacional para el Desarrollo celebrado en Toledo en mayo de 2014, y actualmente está siendo liderado por Cantabria. El grupo todavía se encuentra en una fase incipiente de recogida y sistematización de la información. No obstante, de la encuesta realizada a las CC.AA. se desprende que la educación para el desarrollo es uno de los ámbitos de la cooperación a los que se le quiere dar mayor impulso. En este sentido, cabe puntualizar que los convenios marco que se están firmando entre SGCID y las CC.AA. establecen como uno de los objetivos la participación en grupos de trabajo dirigidos a impulsar la educación para el desarrollo autonómica que busque fórmulas de optimización de recursos (fondos documentales) y de mejora de la eficacia de conjunto de la EpD en la sociedad. Así, la Comunicación 2015 informa que en el año en curso está previsto celebrar la I Jornada de responsables de educación para el desarrollo y técnicos de las CC.AA. y Entidades Locales.

La Comunicación 2015⁵¹, es la primera que presenta un capítulo específico de educación para el desarrollo, mientras que las anteriores no lo hacían. En este documento se exponen (pag. 52) todas las acciones previstas en este ámbito, entre las que se destaca el desarrollo de un Programa escolar promovido por la Unidad de EpD de la AECID, bajo el lema de la Comisión Europea: Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro. Este Programa escolar, que se enmarca dentro del Año Europeo de Desarrollo, se está diseñando como una actuación conjunta entre diversos actores: ONGD, CC.AA. y EE.LL., y

por el momento se implementará en Navarra, Castilla y León, Asturias, Ceuta y Melilla.

Por lo tanto, parece que se está ampliando el ámbito de actuación de la EpD en el seno de AECID y SGCID, y se está haciendo un esfuerzo por mejorar la coordinación entre los diferentes actores. Sin embargo, las ONGD, importante actor en este ámbito, señalan que la EpD no está recibiendo toda la atención que requiere. Desde 2010 las subvenciones para proyectos y convenios de EpD se han visto reducidas en mayor proporción que las destinadas a intervenciones de cooperación internacional. Además, los instrumentos y formularios no están adaptados a las especificidades de intervenciones de esta naturaleza, utilizándose los mismos formatos que para las acciones de cooperación internacional. Asimismo, las convocatorias restringen el campo de actuación de los proyectos a objetivos más encaminados a la “educación para la cooperación” que a la educación para el desarrollo.

Finalmente cabe señalar que según el Eurobarómetro 2014⁵², el apoyo de España a la Cooperación para el Desarrollo continúa siendo muy elevado a pesar de la crisis. Según este informe, el 90% de los entrevistados opinan que ayudar a las personas de los países en desarrollo es importante, situándose por encima de la media de Europa. También se encuentra en la cabeza de los que opinan que la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo debería ser una de las prioridades principales del gobierno. Algo más de una cuarta parte (26%) de los entrevistados opinan que se debería aumentar la ayuda, incrementándose en 20 puntos porcentuales respecto a la encuesta realizada en 2012, los que están a favor de aumentar el presupuesto dedicado a cooperación.

En definitiva, se han mejorado los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general, pero la construcción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo humano requiere de mayores recursos y un trabajo más articulado entre los diferentes actores.

51 Documento de periodicidad anual que informa de las prioridades que desde la SGCID se van a impulsar en ese año para la puesta en práctica del IV Plan Director

52 AECID informa que desde Comunicación se ha retomado el convenio con el Centros de Investigaciones Sociológicas (CIS) para la inclusión de preguntas relativas a la cooperación internacional para el desarrollo en los barómetros que periódicamente elabora dicha institución.

53 Para el análisis de este capítulo las fuentes entrevistadas se han limitado a miembros de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y a revisión documental. En este caso no se ha contrastado con otras fuentes.

VII. Mejoras en la calidad y coordinación de la acción humanitaria⁵³

De la misma manera que ocurre con Educación para el Desarrollo, la acción humanitaria se aborda en el IV Plan Director con dos bloques diferenciados. Aparece como la 7ª Orientación Estratégica “Responder a la crisis humanitaria con calidad” en la que la Cooperación Española centrará sus esfuerzos en el periodo 2013-2016 definiendo qué se quiere hacer en el ámbito de acción humanitaria. Por otro lado, como parte del capítulo ¿cómo vamos a actuar? el IV Plan Director define cómo se quiere trabajar en este ámbito, y se compromete a mejorar la calidad y la coordinación en la respuesta humanitaria, definiendo el perfil de la acción humanitaria de la Cooperación Española y focalizando en los sectores clave (asistencia alimentaria y nutricional, agua y saneamiento, salud, y transversalmente protección de las víctimas). Además apuesta por mantener la intervención directa, pero también contribuir a sistemas de respuesta comunes (CERF, CICR...) y por fortalecer los mecanismos de resiliencia. Para mejorar la calidad, el IV Plan Director se compromete a reforzar la coordinación entre actores para evitar duplicidades, apoyar iniciativas internacionales en materia de acción humanitaria (especialmente OCHA), la asociación con agentes humanitarios especializados, el refuerzo del sistema de evaluación, etc.

La Oficina de Acción Humanitaria de AECID (OAH) aportó un documento sobre el que, desde la SGCID, se construyeron los dos capítulos del IV Plan Director. Sin embargo, en la OAH no comparten la decisión de desmembrar el documento en dos partes. El equipo de evaluación entiende que esta división responde a la motivación de distinguir entre el qué y el cómo, pero lo cierto es que la división de los contenidos de los capítulos es confusa, ya que se mezclan los mismos elementos en ambas secciones. Como resultado, la Orientación Estratégica está menos desarrollada a nivel de contenido de estrategias y líneas de acción (sectores) que en el capítulo dedicado a cómo actuar.

Por otro lado, el marco de resultados de gestión del IV Plan Director establece una serie de líneas de acción e indicadores para mejorar la calidad y coordinación en la respuesta humanitaria están in-

completos. Por ejemplo, el indicador de la focalización en la lucha contra el hambre solo considera el porcentaje de fondos de la OAH asignados a uno de los tres sectores en los que se trabaja (seguridad alimentaria y nutrición), dejando fuera los sectores de agua y saneamiento, y salud. Por otro lado, también parece restringido limitar el indicador al porcentaje de los fondos provenientes de la OAH, cuando hay otros actores y unidades dentro de la AECID (por ejemplo el Dpto. de ONGD) que también destinan una parte de sus fondos a la acción humanitaria.

Estas carencias pueden ser deberse a i) la ausencia de referencias, en el Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, a la acción humanitaria al definir las competencias del SECIPI y SGCID, y ii) la falta de un responsable de acción humanitaria en la SGCID (hay un responsable sectorial de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático, pero no abarca todos los sectores de la acción humanitaria). En SGCID las capacidades están más orientadas a la cooperación para el desarrollo que a la acción humanitaria. De hecho, según la OAH, en la práctica son ellos quienes asumen las competencias relacionadas con el diálogo y la definición de la política humanitaria de la Cooperación Española, cuando ellos consideran que esta función le correspondería más bien a la SGCID, si bien, como se expone al inicio del párrafo, el Real Decreto no define las competencias de la SGCID en esta materia. Asimismo, nadie de la OAH participa regularmente en el Consejo de Cooperación⁵⁴, cuando sería pertinente que la acción humanitaria tuviera mayor cabida en los debates de este órgano consultivo.

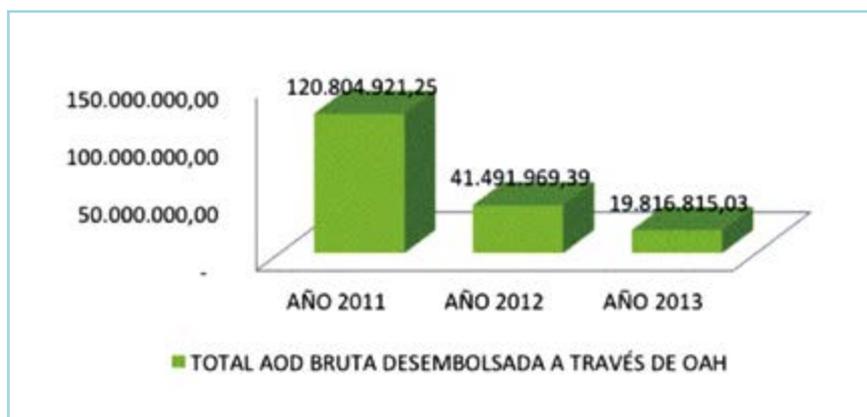
En cualquier caso, el Plan Operativo de Acción Humanitaria 2013 – 2014 aterriza los compromisos del IV Plan Director y de su marco de resultados de gestión, de forma más clara y estructurada. Así, establece tres formas diferenciadas de intervención: A) Atención a crisis específicas, priorizando 8 contextos: Sahel (Malí, Níger y Mauritania); crisis Siria; Territorio Palestino Ocupado; Sudán y Sudán del Sur; América Latina y Caribe; Colombia; Campamentos de Refugiados Saharauis y Filipinas. A estos contextos se unen las recientes crisis del ébola y de la República Centroafricana. B) Apoyo a fondos globales humanitarios: principalmente CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) y CICR (Comité In-

53 Para el análisis de este capítulo las fuentes entrevistadas se han limitado a miembros de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y a revisión documental. En este caso no se ha contrastado con otras fuentes.

54 Desde la OAH informan que solo se les ha convocado una vez por la crisis del ébola.

ternacional de la Cruz Roja). C) Asignaciones directas ante crisis súbitas específicas ocasionadas por desastres naturales: intervención puntual en casos muy especiales de catástrofe natural de amplias dimensiones en las que el acceso y el valor añadido de la Cooperación Española sea patente. A nivel sectorial se propone focalizar la actuación en seguridad alimentaria y nutricional, agua y saneamiento, salud, protección y coordinación.

Gráfico 12: Evolución AOD bruta desembolsada a través de OAH



Fuente: elaboración propia a partir de datos de info@od

En los 8 contextos prioritarios se formulan Planes Operativos Anuales de Acción Humanitaria, en lugar de los MAP, que sin contener resultados como tal sí definen ejes de intervención. A diferencia de los MAP, por la propia naturaleza de la acción humanitaria estos POAH se definen unilateralmente ya que tienen que pervivir independientemente de las posiciones de los gobiernos de los países donde se actúa. Actualmente se está trabajando para formular indicadores que permitan medir su desempeño.

Cabe señalar, que la línea de actuación 2.a. Políticas de prevención, que sí que le compete a la OAH, sí aparece en los MAP dentro de la OE 2: reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis. En relación a esta línea de acción, estaba previsto, en el 2º semestre de 2013, la elaboración de un documento de directrices sobre el enfoque de resiliencia de la Cooperación Española, con inclusión del enfoque de género en desarrollo y el enfoque de derechos humanos. El documento, que lleva por nombre "Construcción de Resiliencia para el Desarrollo", está en fase borrador y se apoya en la metodología del CAD para introducir de forma sistemática el pensamiento resiliente en la planificación de acciones humanitaria y de desarrollo. Para la elaboración del documento, liderado desde la SGCID, se creó un grupo de trabajo en el que participó la OAH.

Volviendo al marco de resultados de gestión del IV Plan Director, a continuación se analiza el grado de consecución de los indicadores cuantitativos previstos, circunscritos en exclusiva a los fondos provenientes de la OAH, como se ha comentado anteriormente. Siguiendo este criterio, lo primero que llama la atención es la pronunciada evolución descendente en los fondos gestionados por la OAH:

El gráfico 12 muestra la disminución drástica de los fondos AOD desembolsados a través de la OAH entre 2011 y 2013, con una caída de casi el 84% de los fondos. Sin embargo como se ha mencionado, además de la OAH existen otras unidades que gestionan fondos contabilizados como acción humanitaria. En este sentido la memoria 2013 de la OAH, indica que los fondos destinados a acción humanitaria alcanzan cerca de 35 millones de euros casi un 50% más de lo que reflejan los datos anteriores.

En cuanto al porcentaje de los fondos de la OAH asignados a seguridad alimentaria y nutrición, según los datos de AOD 2013 el 17% de los gastos de la Oficina se destinaron a intervenciones clasificadas con el sector de CRS 52010 (Ayuda alimentaria / Programas de seguridad alimentaria) y 72010 (Ayuda y servicios materiales de emergencia). Respecto a los otros dos sectores (agua y saneamiento y salud) en principio no parece que en 2013 haya habido gastos que encajen con estos sectores según clasificación CAD. Según los datos de AOD, en 2013 el 53% de los fondos de OAH fueron destinados a los contextos de crisis priorizados, por lo que la meta a 2016 (60%) es alcanzable. Por otro lado, el 12% del presupuesto de la OAH se destinó a la línea de acción 2.a.: Políticas de prevención/Fortalecimiento de mecanismos de resiliencia, cifra que se encuentra lejos del 50% previsto para 2016.

En relación a los indicadores de racionalización y optimización de los recursos disponibles, se aprecia una paulatina mayor canalización de los fondos a través de OCHA (en 2013 el 38% de los fondos se destinaron a OCHA, frente al 22% y 5% en 2012 y 2011, respectivamente). En cuanto a las cantidades asignadas a fondos globales humanitarios, en 2013 el 13% de los fondos de la OAH se canalizaron a través de CICR, cifra que está aún lejos del 30% previsto en 2016.

Uno de los objetivos en los que sí se ha avanzado considerablemente es en la coordinación entre los diferentes actores de la Cooperación Española. A raíz de la firma de convenios marco de colaboración para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de cooperación descentralizada al que se han adherido 12 CC.AA., actualmente se está tramitando la firma de un convenio específico de programación conjunta en materia de acción humanitaria que articule la aportación de recursos en operativos de respuesta directa a catástrofes humanitarias al que se han unido: Galicia, La Rioja, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Madrid, Valencia y Extremadura. Mientras que se desbloquea la firma (está pendiente de aprobación por parte del MIN-HAP), desde la OAH ya se ha puesto en marcha con la mayoría de las CC.AA. (incluso algunas que por ahora no tienen intención de firmar el convenio marco, como Andalucía o el País Vasco) una programación coordinada y de intercambio de información en materia de acción humanitaria.

El marco de resultados también preveía ofrecer formación especializada en acción humanitaria. El equipo evaluador no ha tenido acceso a mucha información al respecto. En cualquier caso, los planes de formación de AECID 2013 y 2014 no han ofrecido ningún curso específico en la materia. En 2014 tan solo se ofreció un curso de 20 horas de duración que toca uno de los sectores de la acción humanitaria: Protección y salud, con el objetivo de “Reforzar el enfoque estratégico y seguimiento de los programas atendiendo a los resultados. Favorecer la participación en procesos de análisis, discusión de políticas y programación humanitaria con otros agentes”. Por otro lado, el documento de seguimiento AOD 2013 informa de la realización de un curso presencial y on-line de especialización técnica en sectores prioritarios de intervención humanitaria (WASH y seguridad alimentaria) con 24 alumnos, y de 5 cursos en las OTC de Argelia, Costa Rica, Ecuador y Mali con un total de 22 participantes⁵⁵.

Por último, conviene recordar que el examen de pares del CAD 2011, además de alabar el trabajo de la Cooperación Española en acción humanitaria, recomendaba reducir la carga administrativa de las ONG humanitarias, e introducir criterios comunes de financiación y seguimiento del desempeño para todas las ONG y socios multilaterales. Esta recomendación no se refleja en el IV Plan Director. La única alusión

indirecta aparece en el capítulo 3.6 cuando se compromete a elaborar una estrategia de colaboración con las ONGD, que incorpore “un trato diferenciado considerando la heterogeneidad de las ONGD” y “medidas de carácter operativo que faciliten el trabajo de las ONGD en los países socios”. Sin embargo, la elaboración de la estrategia está paralizada.

Otra recomendación que no aborda el IV Plan Director se refiere a la necesidad de desarrollar un enfoque sistemático de valoración, comunicación y gestión del riesgo programático. El examen de pares se refiere a que España debería construir un sistema de evaluación, comunicación y gestión de los riesgos tanto programáticos como institucionales que afecten a su estrategia humanitaria así como fomentar medidas de protección que garanticen el mantenimiento de su flexible “espacio humanitario”. Si bien esta medida no aparece en el IV Plan Director, desde la OAH afirman que es esencial definir políticas de gestión de riesgo para evitar la instrumentalización política de la acción humanitaria. Según la OAH, en el contexto global actual caracterizado por el discurso y la percepción de inseguridad creciente, la experiencia de los últimos años demuestra que en operaciones directas bilaterales en contextos políticos críticos el riesgo de instrumentalización se amplía. Por lo que desde la OAH se han definido unos principios de ordenación y racionalización de intervenciones según los contextos con el fin de mitigar riesgos. Así por ejemplo, la intervención de España en contextos políticos altamente complejos y en crisis se realizará únicamente a través de organismos ya presentes en la zona.

El POAH 2013 – 2014 también preveía un incremento de la transparencia y rendición de cuentas mediante la realización de evaluaciones. A este respecto dos de las tres evaluaciones centralizadas previstas fueron suspendidas y solo se ha llevado a cabo la evaluación externa de la contribución de AECID a la construcción de resiliencia en un contexto de crisis alimentaria en Níger (2009 y 2012). En el Plan Bienal actualizado se sumó la evaluación de la acción humanitaria de la Cooperación Española. Sin embargo, el equipo evaluador no tiene constancia de que se haya iniciado.

En definitiva, el periodo 2013-2014 se ha caracterizado por una disminución drástica de los fondos destinados a la acción humanitaria. Esta disminución tan

55 SGCID informa que organizaciones especializadas como IECAH sí han ofrecido formación durante este periodo (y algunos miembros de la AECID han participado en esos cursos).

significativa de presupuesto no está en coherencia con el peso que se le otorga a la acción humanitaria dentro del Plan Director. El objetivo del Plan Director de mejorar la calidad y la coordinación en este escenario resulta un desafío extremo. Aun así, se ha avanzado en la coordinación con los actores de la cooperación descentralizada y se ha hecho un esfuerzo por mantener un perfil de donante sólido con los socios internacionales como lo demuestran entre otras cosas el número de visitas de alto nivel recibidas en los últimos años, incluidas las dos de la Secretaría General Adjunta de NNUU de asuntos humanitarios.

VIII. Adecuación de la estructura institucional y de gestión del sistema

El Plan Director aborda la necesidad de adaptar las capacidades del sistema a los objetivos de renovación del perfil de la Cooperación Española. Reconociendo el contexto económico restrictivo, apuesta por profundizar en la generación de capacidades institucionales, humanas y técnicas y avanzar hacia una cooperación intensiva en conocimiento. En este capítulo se discuten estas cuestiones en torno a tres aspectos fundamentales: la articulación y coordinación de los actores, las capacidades institucionales y la coherencia de políticas.

8.1. Articulación de instancias y actores de la Cooperación Española

La diversidad de actores que componen el sistema de cooperación español ha sido señalada en múltiples ocasiones como una de sus señas de identidad (Informes CAD) resaltando la riqueza que esta pluralidad aporta a la vez que el grado de complejidad que conlleva, haciendo necesarios esfuerzos de coordinación y coherencia de políticas.

8.1.1. AECID es Cooperación Española pero Cooperación Española no es (sólo) AECID.

Durante los últimos años, y siguiendo el principio de unidad de la acción exterior el MAEC ha trabajado para consolidar *Cooperación Española* como el marco (y/o la marca) que englobe a la totalidad de la comunidad de actores intervinientes en la cooperación realizada desde España. El efecto más visible ha sido la creación de una imagen corporativa (logo) y la mejora de la comunicación a través del portal web: *cooperacionespañola.es*. En términos estrictamente de

imagen y comunicación, esto ha significado simplificar y normalizar una situación que a menudo ya se daba, principalmente en terreno: para los donantes y países socios *Cooperación Española* es fácilmente identificable y, de hecho, la expresión ya se utilizaba de manera informal.

Sin embargo, más allá de los efectos de imagen, la consolidación de Cooperación Española tiene implicaciones institucionales cuyo engranaje no resulta siempre suficientemente claro. Si la Cooperación Española pretende abarcar al conjunto de actores de la cooperación, no es un actor en sí mismo, ni todos los actores tienen la misma implicación. En la práctica, se apoya considerablemente en dos instancias: la SGCID y la AECID, tanto en sede como en terreno.

Así, la unificación del liderazgo de ambas instancias desde la asunción por parte del Secretario General de Cooperación Internacional al Desarrollo de la dirección ejecutiva de la AECID (desde julio 2013) desde la óptica de acercar la planificación (SGCID) a la ejecución (AECID) suscita opiniones diversas entre los entrevistados. Por un lado, se reconoce una mejora sustancial de las relaciones de trabajo, valorando la accesibilidad y la fluidez en el intercambio de información y realización de trabajo conjunto. Se trabaja de manera más coordinada entre AECID y SGCID, tanto en sede como en terreno, donde las OTC entrevistadas consideran que la coordinación y comunicación con la SGCID ha mejorado notablemente. Por otro lado, de algunas entrevistas se infiere que la confluencia de las múltiples tareas y compromisos inherentes a las funciones de la Secretaría General y de la Dirección ejecutiva de la AECID en un sola persona, resulta en una agenda amplia de prioridades e intereses diversos cuya gestión a niveles inferiores es a veces confusa dada la estructura existente (SGCID/AECID), y produce percepciones de intromisión por parte de la SGCID en la AECID. En terreno, si bien las OTC son instancias orgánica y funcionalmente vinculadas a la AECID acaban asumiendo responsabilidades que superan a la Agencia. Un ejemplo son los MAP, ejercicios de planificación de la Cooperación Española liderados por la SGCID en sede y cuya elaboración, gestión, seguimiento y diálogo de políticas acaba siendo asumido por las OTC en terreno.

Independientemente de la valoración que se pueda hacer de la situación, parece claro que hay una necesidad de aclarar funciones y responsabilidades (¿quién hace qué y en nombre de quién?) con objeto de facilitar no sólo el funcionamiento diario sino so-

bre todo en pro de una mayor claridad institucional en línea con los compromisos de transparencia y de rendición de cuentas.

8.1.2. Articulación de actores de la AGE

Además del MAEC, existen otros Ministerios que también participan en la ejecución de la política de cooperación al desarrollo dentro del ámbito de sus competencias. Un porcentaje elevado de la AOD desembolsada proviene de otros Ministerios, fundamentalmente del MINECO⁵⁶ (20% de la AOD en 2013) y el MINHAP⁵⁷ (40% de la AOD desembolsada en 2013) pero también de otros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Agricultura y Medioambiente) en menor volumen. Sin embargo, es importante tener presente que, como se verá más adelante, en términos de coherencia de políticas, no son sólo relevantes los actores cuyas actuaciones se contabilizan como AOD sino igualmente aquellos cuyas políticas influyen en los procesos de desarrollo de los países de actuación de la Cooperación Española.

En el marco de este examen no se han realizado entrevistas con otros Ministerios de la AGE, exceptuando el MINECO, por lo que no se tienen evidencias sólidas de si ha habido cambios en la coordinación y articulación de estos actores en los últimos años. No obstante, sí consta que en la elaboración de los MAP, la AGE es consultada como parte de los Equipos País Ampliados para poder integrar comentarios y aportaciones en el documento borrador. Los MAP han constituido un avance en cierta medida para conocer mejor lo que hacen los otros actores de la AGE en un país socio, aunque aún hay posibilidades de mejorar. La implicación de las Embajadas en los procesos MAP ha ayudado a mejorar relativamente el conocimiento de lo que hay en terreno desde los distintos servicios presentes en el exterior. Algunos esfuerzos incluyen por ejemplo la inclusión en los MAP de las previsiones de operaciones de canje de deuda realizadas por el MINECO, en la medida de lo posible. Así mismo, en los comités creados para definir cómo se asignan los fondos liberados por el canje de deuda, participan tanto la AECID como organizaciones de la sociedad civil con igualdad de voto en la decisión.

Según el MINECO se aprecia que el IV Plan Director es más claro respecto a lo que se quiere hacer, pero se echa en falta una mayor coordinación entre todos

los actores. Además, existe una red de puntos focales en los diferentes Ministerios pero se desconoce por parte del equipo evaluador el impacto de esta red y en qué medida los miembros que la conforman tienen real capacidad de influencia y decisión dentro de sus estructuras.

8.1.3. Articulación con actores de la cooperación descentralizada.

Desde la entrada en vigor del Plan Director se ha promovido una mayor coordinación con las CC.AA. y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a través del establecimiento de marcos de actuación. Así, por primera vez existen convenios estandarizados entre la SGCID y las CC.AA. para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de planificación (MAP), aspectos temáticos (evaluación, educación para el desarrollo), coordinación de ayuda humanitaria y presencia de expertos y becarios, principalmente. Hasta la fecha, doce CC.AA. han firmado los convenios, estando, según los datos recabados, los de Andalucía y Cataluña en negociación mientras otras CC.AA. no han mostrado interés en firmarlo (País Vasco, Asturias y Canarias).

En términos de avances logrados en estos años, los datos recogidos en la encuesta muestran en general una valoración positiva en materia de coordinación e intercambio de información, sobre todo en terreno a través de los Grupos Estables de Coordinación y vinculado al proceso MAP, los esfuerzos de transparencia y disponibilidad de datos de la herramienta Info@od, y en mejorar la coordinación de ayuda humanitaria. Por otro lado, en cuanto a desafíos pendientes, algunas CC.AA. manifiestan incompatibilidades de sistemas de recogida de datos lo que duplica el trabajo por no ser posible un volcado automático de la información en Info@od. Además, un número de CC.AA. expresan la necesidad de mejorar la división de roles entre AGE y CC.AA. en base a capacidades diferenciadas y la búsqueda de complementariedades entre ambas. Así mismo, tanto los datos de la encuesta como de las entrevistas realizadas señalan como reto las limitadas capacidades existentes en las CC.AA. en materia de cooperación lo que condiciona la posibilidad de participar más eficazmente en procesos de coordinación.

El equipo evaluador no se ha entrevistado con las EELL por lo que la información respecto a este actor

56 Son principalmente operaciones de alivio de la deuda externa y contribuciones a instituciones financieras

57 La AOD no se gestiona directamente por el MINHAP, sino que se traslada a las instituciones de la Unión Europea

se basa exclusivamente revisión documental y entrevista a la SGCID. Para el fortalecimiento de las estructuras de cooperación de las EELL y de los mecanismos de información mutua y de coordinación, se ha firmado el Convenio de colaboración entre la FEMP y la SGCID, con los objetivos de i) consolidar el sistema de información, Info@OD, ii) articular la participación de las EELL en los Marcos de Asociación País e ii) incorporar las EELL en el Plan de Evaluaciones.

La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, introdujo la necesidad de informes previos de las Administraciones competentes por razón de la materia en los que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera en materia de cooperación al desarrollo. Se está trabajando con la FEMP y las CC.AA. para la emisión diligente de dichos informes a las EELL interesadas. Desde el punto de vista de la AGE se considera que la cooperación de las Entidades Locales es complementaria a la estatal por lo que los informes se están emitiendo con agilidad. Según la SGCID, esta nueva disposición ha dado lugar a que haya un mayor conocimiento de lo que se hace en cooperación por parte de las EELL. Por otro lado, aunque no se ha verificado por parte del equipo consultor, las ONG informan que este mayor esfuerzo para las EELL ha tenido impacto negativo en el volumen de convocatorias de las EELL.

8.1.4. Articulación con otros actores de la cooperación

ONGD: Tal y como recomendó el examen de pares del CAD de 2011, el IV Plan Director recoge en su marco de resultados de gestión que se elaborará una estrategia de colaboración con ONGD con participación de los actores implicados para el primer semestre de 2014. Las informaciones obtenidas confirman que en 2013 se creó un grupo de trabajo entre la SGCID, AECID y la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) que fue muy activo durante unos meses, con la celebración de seis reuniones desde septiembre de 2013. Según informa la CONGDE, a lo largo de ese proceso se llegó a proponer un borrador relativamente avanzado en el que las ONGD planteaban el fomento de espacios más sólidos en términos políticos y mayor rol en la toma de decisión de algunos procesos. Según esta misma fuente, en 2014 se paralizó el proceso de manera unilateral por parte de la SGCID. A falta de explicación de la paralización del proceso, la CONGDE interpreta que hay desacuerdo en el enfoque de la estrategia. Si bien se ha intentado verificar

y triangular esta información con el Departamento de ONGD de la AECID y la SGCID, sólo ésta última ha respondido señalando la falta de capacidades en personal para llevar a buen término la estrategia. Por lo tanto, la estrategia está aún pendiente de realizar, sin haber avanzado en el fomento de un diálogo más estratégico con las ONGD que permita definir mejor su contribución dentro del sistema y el valor añadido que puede aportar a los desafíos de la Cooperación Española, tal y como establecía el IV Plan Director. Por otro lado, se valora la participación de las ONGD en la elaboración de la Estrategia de Infancia de la Cooperación Española, tal y como preveía el IV Plan Director como insumo a la Orientación Estratégica nº 4.

Universidad: Es importante señalar que en relación a la cooperación de las Universidades, se han obtenido pocos datos para este examen intermedio. La información recabada apunta a que la Universidad se ve a sí misma como un actor de incorporación relativamente reciente en la cooperación cuya vinculación se está construyendo poco a poco, marcada en gran medida por la disponibilidad de recursos. En este sentido, se señala el impacto negativo que ha tenido la desaparición del Programa de Cooperación Interuniversitaria ya desde el año 2011 y agravado en el 2012 con la no renovación de proyectos en curso. A pesar de que el IV Plan Director toma en consideración el papel que la Universidades pueden jugar en el conjunto del sistema, en particular en el ámbito de la educación para el desarrollo y en la generación de capacidades, no se tiene constancia de que se haya trabajado en esta línea. El papel de la universidad ha sido más activo dentro del Consejo de Cooperación, cuyo cometido se analiza más adelante.

Sector empresarial: Dentro del objetivo de renovar el perfil de la Cooperación Española para mejorar el impacto de su actuación, el IV Plan Director concede especial importancia a ampliar la implicación del sector empresarial privado en los esfuerzos de promoción del desarrollo.

Según recoge la memoria 2013 de la AECID, en 2013 se creó la unidad de referencia para el sector privado dentro del Departamento de Cooperación Sectorial (Dirección de Cooperación Multilateral Horizontal y Financiera) con el objetivo de *fomentar el diálogo entre el tejido privado empresarial y el resto de actores de la Cooperación Española, además de participar en foros y espacios disponibles que permitan impulsar esta línea de cooperación*. Entre los avances realizados se encuentra la elaboración del protocolo de actuación para la gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) y el

lanzamiento de la convocatoria de acciones de innovación. Esta convocatoria es abierta a todos los actores: sector privado empresarial, sector social y sector académico y de la investigación. Se financian proyectos que impulsen, en los países socios de la Cooperación Española, soluciones innovadoras, ya desarrolladas y testadas a nivel piloto, con el fin de aplicarlas y demostrar la viabilidad de su replicabilidad a mayor escala y su potencial impacto positivo en las condiciones de vida de las personas más desfavorecidas a nivel socio-económico de la base de la pirámide, respecto a problemas económicos, medioambientales y sociales del desarrollo, desde una visión multidisciplinar, más allá del ámbito meramente tecnológico. En la anualidad 2014, el número de proyectos admitidos a la fase de valoración técnica de la convocatoria fue de 83, de los cuales fueron aprobados 23 por un importe de 3.000.000 de euros. Por otra parte en 2014, se ha realizado una evaluación intermedia de la alianza público privada para el desarrollo en Acobamba (Perú), la primera en este ámbito.

Además, la Unidad de Empresa y Desarrollo informa de su participación en los procesos de definición de una posición común de la Cooperación Española en relación con el sector privado, como fueron la Consulta Regional en Latinoamérica y Caribe: “Diálogo inclusivo, la Agenda de Desarrollo Post2015 y el Sector Privado” celebrada, en verano de 2014, en Cartagena de Indias, y la Estrategia Nacional de Responsabilidad Social Empresarial aprobada por el Gobierno en Octubre de 2014 en la que se incorpora un capítulo de cooperación al desarrollo y en el Plan de Empresas y Derechos Humanos pendiente de aprobación por el Gobierno.

La comunicación 2015 elaborada por la SGCID menciona la puesta en marcha de 27 alianzas o colaboraciones en proceso de constitución (16 en ALC, 1 en África –promovida por la Oficina de Acción Humanitaria en Etiopía- y 10 en el ámbito de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas -incluyendo 6 patrocinios de lectorados-). Según las informaciones obtenidas en el Departamento de Cooperación Sectorial de AECID aunque se han puesto en marcha iniciativas, no pueden considerarse *programas piloto en sectores empresariales de proyección internacional en países socios de la Cooperación Española* tal y como prevé el indicador del marco de resultados de gestión del IV Plan Director.

La entrevista realizada con el sector empresarial sugiere que en este ámbito 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 privado. 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. Por último, la opinión es que las empresas sociales tendrían un alto potencial pero aún no están lo suficiente maduras para una vinculación plena.

En definitiva, la colaboración con el sector empresarial está aún en una fase incipiente que suscita interesantes reflexiones sobre las oportunidades y desafíos que plantea desde el punto de vista de los objetivos de la cooperación al desarrollo. Esta reflexión podría enriquecerse con la experiencia adquirida por la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas en el establecimiento de partenariados con el sector privado.

Sindicatos: la información obtenida sobre articulación con los sindicatos se refiere principalmente a su papel dentro del Consejo, por lo que se trata en el punto siguiente.

8.1.5. Articulación con órganos consultivos:

En la actualidad, los órganos consultivos de la Cooperación Española son tres: a) el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, b) la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo, y c) la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo.

Consejo de Cooperación: El Consejo de Cooperación para el Desarrollo es un órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación que presta apoyo en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. En el mismo participan representantes de la sociedad civil y agentes sociales de la cooperación junto con representantes de la Administración General del Estado.

De las entrevistas realizadas a diferentes miembros del Consejo, se concluye que durante los últimos años, se ha reactivado el trabajo del Consejo y se valora que se haya impulsado desde la SGCID el papel de éste órgano consultivo. Sin embargo, la mayoría de los consultados son de la opinión que el funcionamiento del consejo necesita ser revisado. Por un lado, algunos piensan que el Consejo aunque es una instancia de consulta, necesita ir más allá de una tarea de mera lectura o fiscalización de lo que hace la Administración Pública y ser más un espacio

de orientación y debate de temas de interés para todos los actores implicados. Desde este punto de vista, algunos miembros no institucionales critican que los miembros activos son los de la sociedad civil mientras la AGE parece asistir de forma pasiva. Por el contrario, varios miembros de la AGE han manifestado la sensación opuesta de que los miembros no institucionales asumen muy pocos compromisos. Otros perciben el Consejo como un espacio poco ágil y de desahogo más que de construcción, mientras que algunos indican que cuando el Consejo ha sido propositivo no ha tenido el suficiente eco en la Administración. Por otro lado, muchos entrevistados coinciden en que el funcionamiento del Consejo se satura por dictámenes sobre informes y documentos referentes a periodos ya vencidos, restando relevancia a los informes del Consejo. En este sentido, la mayoría de las fuentes aboga por la necesidad de priorizar lo que es importante para la cooperación y no quedarse en el cumplimiento de procesos formales. Diversas fuentes han informado que se esté reflexionando sobre estas cuestiones así como que el Plan de trabajo de 2015 incluye la reforma del Reglamento del Consejo, sin que se haya podido confirmar el calendario previsto para este proceso.

La Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo, bajo el liderazgo del MAEC, es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo. Previamente además existía otra institución de coordinación interministerial, la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, que fue suprimida por el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre sobre comisiones delegadas de Gobierno.

Comisión Interterritorial: La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que cuenta con la presencia de las Comunidades Autónomas, Entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quien éstos expresamente deleguen. Sus funciones se dirigen a promover objetivos de coherencia, complementariedad, eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo y la participación en la formación del Plan Director entre otros. En el marco de la Reforma de las Administraciones Públicas liderada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), se suprimió la Conferencia Sectorial de Cooperación al desarrollo creada en 2009 con el fin de eliminar duplicidades y se unificó con la Comisión

Interterritorial de Desarrollo compuesta por la AGE, las CC.AA. y las EELL.

Según los datos recogidos en la encuesta de las CC.AA., si bien se valora la Comisión como el único espacio formal de coordinación, se estima que la frecuencia de las reuniones es limitada y más volcada al intercambio de información que a buscar complementariedades. Todas las CC.AA. que han contestado a la pregunta sobre el funcionamiento de la Comisión plantean la necesidad de un órgano más técnico y operativo.

Para concluir, la Cooperación Española ha realizado esfuerzos en este periodo para mejorar la articulación y coordinación de actores, en particular en lo que concierne a la SGCID y AECID, las dos instancias sobre las que la Cooperación Española se apoya principalmente. Los avances se han producido igualmente con la cooperación descentralizada y con el sector privado y en menor medida con las ONGD. Sin embargo, los avances están muy limitados al intercambio de información y experiencias sin una definición clara del valor añadido y las ventajas comparativas de cada uno en la consecución de los objetivos planteados en el Plan Director.

8.2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales y de recursos humanos

8.2.1. Capacidades institucionales

En relación a la necesidad de adaptar las capacidades institucionales a los objetivos y el perfil renovado de la Cooperación Española, no se tiene constancia de que se haya realizado ningún diagnóstico de necesidades que pueda marcar una hoja de ruta sobre qué acciones concretas deberían tomarse, es decir ¿qué capacidades se necesitan para la política que se quiere hacer? Dicho esto, a lo largo del ejercicio del examen intermedio se han ido recogiendo algunos datos que indican la persistencia de determinadas deficiencias.

En cuanto a la AECID, el Plan Director prevé el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de la AECID con la puesta en marcha del II Contrato de Gestión, acorde en su formulación con las prioridades del presente Plan Director. Un contrato de gestión que incluiría medidas para que la Agencia lidere los principales cambios relacionados con la gestión de la ayuda y vaya transformándose en una entidad con mayor capacidad de mediación, diálogo y coordinación, lo cual implica aumentar

su grado de descentralización de funciones y manejo de recursos. En relación a esto, las fuentes consultadas comentan que la ley de agencias de 2006 abrió la posibilidad para la AECID de flexibilizar la gestión presupuestaria al eliminar el requisito de fiscalización previa, permitir modificaciones entre capítulos presupuestarios y cierto margen de maniobra (aunque limitado) respecto a la plantilla de personal. Sin embargo, a pesar de las expectativas creadas, su aplicación no parece haber arrojado los resultados esperados. El II Contrato de Gestión que prevé un ligero aumento del presupuesto y aspectos de gestión de recursos humanos (evaluación de desempeño) fue aprobado por el Consejo Rector de la AECID pero está pendiente de aprobación por el MINHAP, por lo que a marzo de 2015 continúa vigente el I Contrato de Gestión. La disminución de recursos presupuestarios (el presupuesto 2013 de AECID disminuyó un 30% respecto a 2012 y un 70% respecto a 2011, según datos proporcionados por la Secretaría General de AECID), reducción de efectivos y la fuerte presión de control de gasto en los últimos años ha llevado a la AECID a una situación muy difícil en la que la capacidad de respuesta a las necesidades de adaptación institucional es extremadamente limitada según las informaciones recogidas.

A pesar de esto, en términos de fortalecimiento de las capacidades institucionales, en la AECID se ha consolidado la herramienta informática de gestión económica (SAP) (cuya implementación se inició en el periodo anterior) que incluye datos sobre las intervenciones de la AECID, facilitando el reporte al CAD y permitiendo presumiblemente una mejor trazabilidad e integración de la programación con la gestión presupuestaria. Informantes de las OTC sin embargo apuntan que la herramienta está más orientada al desembolso que a la mejora de la programación, gestión y seguimiento.

Por otro lado, el IV PD, en línea con las exigencias que imponen los cambios en la agenda internacional al desarrollo, pone énfasis en potenciar nuevas modalidades cada vez más variadas y sofisticadas que requieren herramientas y sistemas específicos adaptados (cooperación delegada, ayuda reembolsable, fondos temáticos como el FCAS) pero que encuentran difícil cabida en el modelo administrativo y organizativo de la AECID. Según reflejan algunas fuentes, esto genera tensiones entre las exigencias de cumplimiento de procedimientos administrativos y los objetivos propios de las modalidades en cuestión, como se ha visto en el caso de FONPRODE o de la ayuda programática. Además parecería que muchas

iniciativas acaban siendo ubicadas en el organigrama de la AECID en función de disponibilidad de capacidades de personal o de qué departamento las hayan iniciado, más que por una reflexión estratégica por parte de la Dirección. Así ocurre con la cooperación triangular, la cooperación delegada o el FCAS, ubicado en la Dirección Geográfica de América Latina y Caribe, cuando por otro lado existe una Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera que abarca tanto instrumentos (pero no todos) como sectores (pero no todos).

Esta falta de claridad en la estructura dificulta el intercambio de experiencias, la reflexión y la incorporación de aprendizajes a nivel institucional, favoreciendo por el contrario una dinámica de trabajo en silos, de pérdida de memoria institucional, y repetición de procesos, en definitiva altos costes de transacción. En opinión de algunos informantes, a menudo la reflexión estratégica se queda a nivel de los técnicos sin que permee a las esferas de decisión. Esta dinámica de reflexión de *abajo a arriba*, a nivel técnico pero con poder de decisión e influencia limitada, hace que decisiones de calado no se tomen porque no corresponde al nivel y acaba generando frustración y falta de motivación. En este sentido, se ha apuntado la falta de coordinación a nivel de cargos intermedios en la AECID y SGCID. Las reuniones de unidades de apoyo son meramente operativas, de coordinación de agendas y muy poco orientadas a la reflexión. Los espacios de coordinación están diseñados a nivel de dirección o a grupos de trabajo específicos, pero falta una estructura de niveles medios (jefes de departamento) que genere visiones y enfoques compartidos que facilite la toma de decisión por parte de la dirección. El GTEC es de los pocos sino el único grupo horizontal de coordinación y reflexión inter-departamentos con una trayectoria continuada en la AECID. Los recientemente creados Equipos Sectoriales Ampliados mencionados anteriormente así como la constitución del Grupo de Trabajo de FONPRODE en 2014 suponen un avance alentador en este sentido. Sería recomendable que los distintos grupos compartieran experiencias en materia de funcionamiento interno y mecanismos de institucionalización de sus reflexiones en la Agencia.

Por otro lado, la elevada rotación de personal directivo (según las fuentes consultadas, sólo en el último año se han nombrado siete nuevos jefes de departamento en AECID sobre un total de 16 departamentos) condiciona la asunción de posiciones estratégicas de agenda. De manera similar, a nivel de la SGCID, los cambios de la antigua DGPOLDE a SGCID se han acompañado de pérdida de memoria

institucional, lo que redundará en la falta de continuidad o incluso en la repetición de procesos, generando la sensación de *empezar de cero*.

A modo de resumen, la situación de restricción económica de los dos últimos años limita de partida la posibilidad de acometer transformaciones estructurales y organizativas ya de por sí difíciles de realizar dado el modelo jurídico administrativo de las instituciones de la Cooperación Española. Se han producido algunos avances tímidos en este sentido, pero persiste una estructura y cultura organizativa que dificulta el intercambio de experiencias, la reflexión y la incorporación de aprendizajes a nivel institucional.

8.2.2. Capacidades en recursos humanos y formación

Tanto el informe de pares del CAD 2011 como el Plan Director recomiendan definir una política de recursos humanos que ponga énfasis en la movilidad y el rendimiento del personal y promueva una carrera profesional, definir los perfiles y contenidos de los puestos en función de las competencias y tareas asignadas, vincular las actuaciones formativas y la mejora de capacidades con procesos operativos, establecer mecanismos de motivación que faciliten el desarrollo profesional y la adecuación del personal a los nuevos retos y potenciar el intercambio temporal de personal entre la sede y las unidades de cooperación en el exterior, así como entre la AECID y organismos internacionales u otros donantes.

La inadecuación de capacidades humanas tanto en número como en competencias es sin duda un tema recurrente en la Cooperación Española que no ha escapado a este examen intermedio. De manera prácticamente unánime todos los entrevistados ponen de manifiesto el número y calidad insuficiente de personal y la inadecuación de las modalidades de contratación y de la estructura del personal existentes. En este periodo, a las limitaciones estructurales se han añadido las restricciones de movilidad en la función pública.

La diversidad de situaciones del personal al servicio de la AECID (funcionarios de diversos cuerpos en sede, sin que exista un cuerpo especializado en cooperación en la AGE y sin que haya plazas de funcionarios en

las UCE; personal laboral español de alta dirección, fijo y temporal, en el exterior y en sede; y personal local sujeto a la legislación laboral de los países socios), la actual configuración administrativa de la AECID / SGCID, y la estructura dual sede/terreno dificultan el establecimiento e implementación de una política de recursos humanos coherente con los objetivos de gestión por resultados, basada en una evaluación por desempeño y que ofrezca un plan de carrera profesional motivador. Se trata de un problema estructural ya que sin motivación de promoción en la carrera profesional (no existen jurídicamente vías para pasar de una modalidad a otra) o de retribución (por las restricciones presupuestarias), la evaluación por desempeño pierde efectividad. Además, la existencia de categorías profesionales no equivalentes, impide avanzar en un mecanismo de movilidad entre sede y terreno que permita generar intercambios y consolidar conocimientos y aprendizajes a nivel institucional además de ofrecer una perspectiva de carrera profesional dentro de la Agencia. Si bien el II Contrato de Gestión de la AECID preveía algunos avances en este sentido, su no aprobación pone en cuestión la posibilidad de progreso en los próximos años. Como consecuencia, la consolidación de capacidades y la continuidad de los equipos es cuando menos problemática y resulta con frecuencia en un riesgo de descapitalización del sistema.

Este es el caso por ejemplo en la SGCID, donde las limitaciones de personal de estructura se han reforzado a través de convenios de colaboración con otras instituciones. Sin embargo, este apoyo externo tiene un carácter eventual, por lo que en la actualidad tanto el servicio de estadística como la División de Evaluación se ven en la tesitura de prescindir de capacidades necesarias ya creadas, con el impacto que eso conlleva para garantizar la continuidad y calidad de determinadas funciones y servicios. También el Área de Eficacia y, en menor medida, las Áreas sectoriales-aunque estas últimas se han visto reforzadas en este periodo mediante la atribución temporal de funciones en SGCID a 5 funcionarios de la AECID- tienen carencias de personal y desde la propia creación de la DGPOLDE han dependido en gran medida de colaboraciones externas para poder sacar adelante su trabajo.

Del mismo modo, las distintas modalidades contractuales⁵⁸ que se dan en terreno ofrecen escasa flexibilidad de adaptar los perfiles a las necesidades

⁵⁸ Principalmente, personal laboral local con funciones de apoyo administrativo, personal laboral temporal (responsables de proyecto), personal laboral fijo (responsables de programa) y contratos de alta dirección (coordinadores). Todo el personal laboral accede a sus puestos mediante concurso-oposición, incluidos los temporales y los de alta dirección.

existentes en cada contexto. Aunque los responsables de programa son perfiles de carácter generalista asumen a menudo carteras sectoriales dentro de la estructura de las OTC. En este periodo, el MINHAP sólo ha permitido contratar responsables de proyecto, habiéndose abierto 120 plazas en los dos últimos años (entre ellas, los responsables de cooperación financiera citados anteriormente y los cuatro responsables ubicados en centros de formación en América Latina). No obstante, las plazas de responsables de proyecto de carácter más técnico tienen contratos de menor duración (tres años) que los de responsables de programas, por lo que la estabilidad de los equipos se ve condicionada. Los contratos de Coordinadores de alta dirección ofrecen menos seguridad laboral y carecen de un itinerario de carrera para proyectarse profesionalmente. Por otro lado, las OTC tienen limitada la capacidad de contratar técnicos locales que puedan reforzar los equipos.

Además de estas rigideces de naturaleza contractual, los entrevistados señalan la excesiva carga burocrática de la gestión administrativa que absorbe la disponibilidad de personal, desviando capacidades técnicas a tareas menos especializadas. En esto influyen las carencias de claridad institucional y organizativa mencionadas anteriormente que redundan en la repetición de procesos e incertidumbre procedimentales. En este sentido, se podría reflexionar sobre una unidad de gestión económica y administrativa centralizada que generara procesos claros y fluidos en sustitución a las unidades de gestión económica de cada Dirección, dejando a éstas el cometido más técnico. En estos últimos años, a esta situación, se añade la sobrecarga de trabajo producto de los recortes en recursos humanos de los últimos años. El Departamento de Recursos Humanos de la AECID ha realizado un estudio interno de mapeo de la situación de personal en cada unidad tanto en sede como en terreno que se utiliza para responder en la medida de lo posible a las solicitudes de ampliación de capacidades. Además de un mapeo sobre la situación existente, sería recomendable realizar un estudio exhaustivo de las necesidades en capacidades con una visión a medio y largo plazo en función de los objetivos que se quieren alcanzar como institución.

Un avance resaltado por las personas consultadas es el esfuerzo realizado en mejorar la oferta formativa tanto cuantitativa como cualitativamente por parte de la AECID en modalidades presencial y online. En estos últimos años, además de la oferta genérica, se han incorporado a los planes de formación, cursos de carácter técnico y especializado en cooperación abierto a todo el personal de la organización. El con-

tenido de los cursos se elabora en coordinación con las diferentes Direcciones de la AECID. Esto es otro ejemplo de la disfuncionalidad del modelo actual, ya que, como se menciona anteriormente, la conversión de la AECID en Agencia Estatal no ha satisfecho las expectativas. La mejora de la formación ha sido producto de una ardua negociación con los sindicatos que tienden a favorecer formaciones generalistas (Administración, desarrollo de habilidades, idiomas, etc.) sobre las especializadas. Es de valorar en cualquier caso la inversión realizada en un contexto de recortes y la buena acogida de estas formaciones por parte del personal consultado.

En cuanto al indicador sobre programas de movilidad con otros donantes y OMUDES recogido en el marco de resultados de gestión, la información facilitada indica que en la actualidad existen siete expertos nacionales destacados por la AECID en la Unión Europea, cinco de ellos se han incorporado en 2013 y uno en 2014. No se han obtenido datos en relación a programas de movilidad con otras instituciones. Según información proporcionada por la UPEC es importante señalar que, en el caso de los expertos destacados en la UE, si bien están financiados completamente por la AECID no se trata de personal de plantilla de la Agencia, sino de personal diplomático, algunos de los cuales apenas han tenido o no han tenido vinculación alguna con AECID. El equipo consultor no ha tenido acceso a datos de periodos anteriores por lo que no se puede valorar si los programas de movilidad han recibido mayor impulso en estos dos años.

En definitiva, los esfuerzos por mejorar las capacidades técnicas se han visto condicionados tanto por las restricciones económicas como por el actual modelo jurídico administrativo de las instituciones de cooperación. Esto influye de manera notable en un número insuficiente de personal, la falta de correlación entre las competencias profesionales y las necesidades técnicas y la inadecuación de las modalidades de contratación existentes. Por otro lado, se aprecian avances positivos en la oferta de formación técnica.

8.3. Avances hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo

El IV Plan Director subraya la necesidad de fomentar una mayor coherencia de políticas entre aquellas administraciones, principalmente de la AGE, que sin ser de cooperación elaboran políticas que tienen impacto en los países en desarrollo. Así, como recoge el Plan Director “*el principio de coherencia de políti-*

cas para el desarrollo (CPD) pretende precisamente generar sinergias entre estas políticas y los objetivos de desarrollo, lo cual lo convierte en un medio complementario para incrementar la eficacia de la ayuda”.

Una primera constatación tras la realización de las entrevistas es que no parece existir una interpretación única sobre qué significa y qué implica la coherencia de políticas entre los distintos interlocutores. En opinión de algunos entrevistados, la coherencia de políticas está intrínsecamente ligada a la existencia previa de una verdadera política de Estado de cooperación al desarrollo como parte integral de la política de acción exterior. Según esta visión, la coherencia de políticas significa considerar toda la batería de objetivos de la acción exterior (siendo uno de ellos la lucha contra la pobreza) y poder servirse de todos los instrumentos existentes al servicio de esos objetivos, ya sean en materia de cooperación al desarrollo, de inversión exterior, política de inmigración, fiscal u otras, permitiendo que el proceso de toma de decisiones converja alrededor de unos objetivos comunes a la vez que existe un mecanismo de resolución de conflictos cuando haya intereses contrapuestos. En otros términos, la coherencia se deriva de adoptar un enfoque *Whole of Government* que propicie un trabajo integrador en la Administración Pública hacia objetivos compartidos. Para otros, la coherencia de políticas parece interpretarse, en opinión de los evaluadores de manera poco realista, como la subordinación de las políticas con vocación exterior (no contabilizadas como a AOD) a los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza. Por último, el Plan Director adopta una visión amplia de fomentar sinergias entre interacciones de todas las políticas relevantes en un contexto dado, *“mejorando especialmente la capacidad de análisis y gestión del impacto que las políticas no necesariamente financiadas con AOD puedan tener en el desarrollo de nuestros países socios”.*

El informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo periodo 2011-2012 elaborado por la SGCID se sometió al Consejo de Cooperación en abril de 2014. El dictamen emitido por el Consejo de Cooperación critica la ausencia de una definición precisa de la CPD y de criterios para valorar los avances así como debilidades en la propia metodología del informe. Además, en referencia a lo mencionado en el capítulo anterior, se cuestiona el desfase entre el

periodo estudiado (2011-2012) y el del análisis y presentación del mismo (2014), restando efectividad a la función de seguimiento y de retroalimentación en la toma de decisiones del órgano consultivo. Los argumentos presentados por el Consejo de Cooperación apoyan la idea de una falta de visión y expectativas compartidas sobre el objetivo de mejorar la coherencia de políticas. Las conversaciones con la SGCID y miembros del Consejo de Cooperación confirman que se están tomando medidas para revisar la metodología del informe de manera que se profundice en el análisis y reporte de avances⁵⁹. Sería saludable que además se reflexionara de manera conjunta sobre qué enfoque se quiere tomar respecto a la coherencia de políticas, si bien se entiende que esta reflexión debería venir orientada por una posición más clara desde instancias políticas más elevadas. Se prevé que el informe 2013-2014 esté listo a lo largo de 2015.

En términos de puesta en común, la elaboración de los MAP siguiendo la metodología actualizada invita a la participación de todos los actores de la Cooperación Española tanto en terreno como en sede. En este sentido, la implicación de las Embajadas en los procesos MAP ha ayudado a mejorar relativamente el conocimiento de lo que hay en terreno desde los distintos servicios presentes en el exterior. Algunos esfuerzos incluyen por ejemplo la inclusión en los MAP de las previsiones de operaciones de canje de deuda realizadas por el MINECO, en la medida de lo posible. Así mismo, en los comités creados para definir cómo se asignan los fondos liberados por el canje de deuda, participan tanto la AECID como organizaciones de la sociedad civil con igualdad de voto en la decisión. Tener un mejor conocimiento y coordinación de actores es sin duda una condición necesaria pero no significa sin embargo que sea suficiente para fomentar una mayor coherencia de políticas.

Por otro lado, el Plan Director establece que se trabajará de manera progresiva en materia de coherencia de políticas, empezando por cinco desafíos que propone la UE: seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, inmigración, seguridad, y cambio climático. No se han obtenido evidencias de avances en estas cuestiones concretas ni en el producto intermedio previsto en el marco de resultados de gestión referente a la hoja de ruta en materia de coherencia de políticas sobre comercio y evasión fiscal. En

59 SGCID informa que la nueva versión de la metodología CPD se está trabajando con la OCDE y la comisión CPD del consejo de cooperación (función más valorativa e introducción de indicadores).

cuanto a las acciones formativas sobre coherencia de políticas igualmente incluidas en el Plan Director, así como los planes de formación de la AECID 2013 y 2014 consultados no incluyen cursos sobre este aspecto, la comunicación 2015 menciona que se organizarán cursos sobre CPD dirigidos a responsables de la planificación, desarrollo, implementación y evaluación de la acción internacional de la AGE.

La SGCID informa que se ha reactivado la red de puntos focales interministerial con una frecuencia de reuniones trimestrales. A este respecto el Consejo de Cooperación en su dictamen señalaba que falta una valoración del desempeño de esta red en el pa-

sado y de las tareas que se le puede encomendar en el futuro. Sin embargo, no se ha entrevistado a ningún miembro de la red en el marco de este ejercicio por lo que se desconoce qué iniciativas se han tomado ni el poder de decisión e influencia de los puntos focales en cada ministerio.

Así, en términos de coherencia de políticas es difícil ver un avance sustancial desde la entrada en vigor del IV Plan Director, más allá de mejoras en el conocimiento de quién hace qué, paso previo fundamental, pero insuficiente. Por lo tanto, sigue siendo una tarea pendiente consensuar qué se entiende y qué se espera de la coherencia de políticas de desarrollo.

IX. CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones derivadas de los hallazgos del examen intermedio. Cada una se acompaña de una valoración realizada por el equipo de evaluación en función de la validez de la conclusión, según la siguiente clasificación: a) sólida: cuando la disponibilidad de la información, la muestra analizada y la triangulación de las técnicas ha permitido un análisis profundo para llegar a la conclusión; b) Aceptable: cuando el nivel de análisis ha sido razonable y c) débil: cuando el análisis ha estado condicionado por más limitaciones de las razonables.

CONCLUSIÓN 1: En un contexto cambiante a caballo entre los últimos años de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la definición de una nueva agenda internacional post-2015, la Cooperación Española ha sabido mantener su presencia con un perfil elevado en los debates internacionales de calado (agenda de desarrollo post-2015, agenda de desarrollo de la UE y agenda de eficacia y calidad, entre otros), a pesar de la disminución del peso relativo de su AOD en los últimos años.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 1.1 La Cooperación Española, a través de la SGCID, ha mantenido su compromiso de política internacional, asegurando el seguimiento de la agenda de eficacia y calidad de la Alianza Global, así como su rol activo en los debates alrededor de la agenda de desarrollo de la UE.
- 1.2 Se ha construido la posición española para la agenda post 2015, mediante un proceso participativo, muy bien valorado, y que ha incluido a un elevado número de actores.

¿Qué queda por hacer?

- Continuar manteniendo la elevada presencia y participación en los debates y foros de la agenda internacional para el desarrollo.
- Aumentar la difusión al público sobre la agenda internacional, en general, y la implicación de la Cooperación Española en la misma, en particular.

CONCLUSIÓN 2: En estos dos años, la Cooperación Española ha avanzado en la concentración geográfica, pero necesita visibilizar mejor el conjunto de países con los que trabaja de facto, definiendo niveles en sus relaciones de asociación estratégica y canalizando coherentemente los flujos de AOD hacia los países seleccionados.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 2.1 La Cooperación Española ha pasado de trabajar en 50 países a focalizar la ayuda en 23 países de asociación. La AOD canalizada a los 23 países de asociación ha pasado del 40% en 2012 al 47% de la AOD total en 2013, lo que indica una tendencia a concentrar la ayuda. Sin embargo, la mayor atención a estos países no se ha traducido en un mayor volumen de AOD bilateral en cada uno de ellos.
- 2.2 Se ha reconfigurado el trabajo con 29 países (27 países considerados prioritarios en el III Plan Director más Chile y Sudán del Sur). Sin embargo, entre estos últimos, se sigue trabajando en 12 países llamados de “no asociación” a través de Acuerdos de Nueva Generación en América Latina y Caribe y el rediseño de programas país en África.
- 2.3 Por lo tanto, la Cooperación Española actualmente trabaja bilateralmente, si bien con diferente intensidad, en 35 países (27 PRM y 8 PMA) a través de Marcos de Asociación País (MAP), Acuerdos de Nueva Generación o programas rediseñados regional o temáticamente.
- 2.4 A nivel regional, falta claridad respecto a los enfoques diferenciados y a lo que implica trabajar a nivel regional con un enfoque diferenciado.

¿Qué queda por hacer?

- Es preciso visibilizar la cooperación existente con los actualmente llamados países de no asociación, mediante la definición de niveles de asociación, ya que además de los 23 países de asociación, se continúa trabajando con un número concreto de países con los que, por distintas razones que deberían explicarse, se sigue manteniendo algún tipo de relación perdurable que implica flujos de AOD.
- Definir una estrategia diferenciada de cooperación por nivel de renta de los países que especifique la aplicación de los criterios claros para la diferenciación así como los objetivos que la Cooperación Española pretende alcanzar, junto a los medios, capacidades, recursos e instrumentos que se utilizarán.
- Los flujos de AOD deberían ser coherentes con la voluntad de concentrar los recursos en estos países de asociación, evitando su dispersión a países no priorizados.
- Definir mejor el enfoque regional de la Cooperación Española y los instrumentos apropiados para abordarlo.

CONCLUSIÓN 3: No hay evidencias de que la salida y el rediseño de los países haya seguido siempre un proceso consensuado a nivel de todos los actores implicados, ni estructurado y dialogado con los socios.

**Valoración:
Aceptable**

¿Qué se ha hecho?

- 3.1 17 programas país están en proceso de cierre (principalmente en África y Asia) y 12 se están rediseñando (7 en América Latina y Caribe, y 5 en África y Asia).
- 3.2 No hay evidencias que demuestren que la salida de los países se esté haciendo de acuerdo a un plan de salida responsable que defina el proceso de retirada dialogada con los países socios.
- 3.3 La propuesta de decisión de cerrar o rediseñar se ha dejado a nivel de las Direcciones geográficas de AECID. En América Latina y Caribe parece que la tendencia ha sido a rediseñar programas para mantener la presencia de la Cooperación Española, mientras que en África y Asia la tendencia ha sido a cerrar programas país.
- 3.4 Hasta la fecha se han cerrado UCE en 10 países. Las OTC de 4 países de no asociación (Costa Rica, Panamá, Uruguay y Egipto) que se mantienen abiertas, se han transformando en oficinas con vocación regional.

¿Qué queda por hacer?

- Para mejorar la transparencia y mutua rendición de cuentas, sería conveniente definir un calendario dialogado con los países socios que refleje el estado de situación y la disminución progresiva de la cooperación en cada uno de los programas país con los que se va a dejar de trabajar.
- A nivel de cooperación regional es preciso que la Cooperación Española reflexione sobre cuál va a ser su enfoque y papel en los distintos contextos y revisar los programas regionales vigentes para incorporar el enfoque diferenciado.

CONCLUSIÓN 4: En estos dos años, se ha puesto el foco en la planificación, principalmente a nivel de cada país. Falta por definir y establecer un sistema de gestión orientado a los resultados globales de desarrollo a los que la Cooperación Española quiere contribuir.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

4.1 El IV Plan Director es más ágil y realista que los precedentes, pero carece de resultados globales de desarrollo a los que la Cooperación Española quiere contribuir. La definición de los resultados de desarrollo se ha dejado para una segunda fase, tras la formulación de resultados a nivel país en los MAP.

4.2 Por lo tanto, actualmente la Cooperación Española carece de un sistema integral de seguimiento de los resultados de desarrollo, a nivel global. A nivel país, aunque la metodología MAP prevé un sistema de seguimiento, la mayoría de los países que por antigüedad del MAP podrían contar con informe de seguimiento, aún no lo llevan a cabo.

4.3 La AECID, mayor actor de la Cooperación Española en terreno, está desarrollando un sistema integral de seguimiento que contribuirá a mejorar la gestión orientada a resultados de desarrollo de la Cooperación Española.

4.4 El marco de resultados de gestión del IV Plan Director constituye un aporte novedoso respecto a planes anteriores al introducir objetivos claros de cómo se quiere avanzar en la construcción de un perfil renovado de la Cooperación Española. No obstante, la herramienta no refleja adecuadamente todos los compromisos recogidos en el cuerpo del documento del Plan Director en materia de gestión².

4.5 La responsabilidad del seguimiento del Plan Director no ha sido formalmente atribuida a ninguna instancia de la Cooperación Española. Como consecuencia, en la práctica, no se le está dando a la herramienta la utilidad para la que se concibió.

¿Qué queda por hacer?

- Definir un marco de resultados de desarrollo global con indicadores de seguimiento que permita demostrar al final del periodo de vigencia los logros alcanzados y la contribución de la Cooperación Española a los objetivos marcados de lucha contra la pobreza.
- Como está previsto que el marco de resultados de desarrollo global se construya sobre los resultados de desarrollo de los MAP, es preciso buscar fórmulas para incluir los 11 países de no asociación en los que no hay MAP, pero con los que se sigue trabajando.
- Integrar en el sistema integral de seguimiento de resultados de desarrollo a los demás actores de la Cooperación Española presentes en los países, además de AECID.
- Mejorar la metodología de seguimiento de resultados de los MAP para asegurar que todos los países puedan producir informes de seguimiento de aquí al final del periodo.

CONCLUSIÓN 5: En los 2 primeros años, se ha avanzado en la planificación estratégica en el 78% de los países de asociación con la puesta en marcha de los Marcos Asociación País.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

5.1 A lo largo de los dos últimos años se han firmado 13 MAP, siguiendo una metodología actualizada. A día de hoy hay 18 MAP vigentes.

5.2 Los procesos MAP han promovido la participación de los actores de la Cooperación Española y favorecido la mejora del conocimiento de quién hace qué en cada país.

- 5.3 El enfoque de orientaciones estratégicas es un avance en términos de intersectorialidad, pero plantea desafíos a la hora de anclar los sectores tradicionales de cooperación con los que se trabajaba hasta ahora.
- 5.4 Sin olvidar el carácter intersectorial de las orientaciones estratégicas y la existencia de líneas de acción similares en varias de ellas, la Cooperación Española bilateral concentra sus esfuerzos principalmente en 3 de las 6 Orientaciones Estratégicas que se trabajan en terreno. Concretamente en la OE1: Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho (28%); OE3: Promover oportunidades económicas para los más pobres (27%) y OE4: Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos (26%).
- 5.5 En los países de renta media baja y en los países menos adelantados hay una cierta correlación entre resultados de desarrollo formulados en los MAP y los flujos de AOD, mientras que en los países de renta media alta hay una mayor descompensación entre el discurso y la práctica.
- 5.6 La aplicación de los mecanismos de planificación y seguimiento que proponen los MAP (orientación a resultados de desarrollo) se ve limitada por la persistencia de determinados procedimientos administrativos de la ayuda e instrumentos de la Cooperación Española. A menudo, el seguimiento y la gestión diaria se articula en torno a las normas, calendarios y requisitos formales de justificación del instrumento, diluyéndose en ocasiones la visión más macro que aportan los MAP.

¿Qué queda por hacer?

- Elaborar los MAP pendientes en los países de asociación, mejorando la calidad de la participación de otros actores (sobre todo otros ministerios además del MAEC y MINECO y cooperación descentralizada).
- Adecuar los requisitos sectoriales y geográficos de las convocatorias públicas de subvenciones a las prioridades expresadas en los MAP.
- Fortalecer las capacidades en materia de planificación y gestión orientada a resultados de desarrollo, para mejorar la calidad de los MAP y su ejecución.
- Mejorar las herramientas y capacidades para garantizar una correcta integración de los enfoques transversales.
- Desarrollar el principio de diferenciación en la Metodología para facilitar la adaptación de los MAP a los diferentes contextos (PRM, PMA, estados frágiles, etc.).

CONCLUSIÓN 6: Avances modestos respecto a la eficacia y selectividad de la cooperación multilateral.

Valoración:
Sólida

¿Qué se ha hecho?

- 6.1 El proceso de priorización de OМУDES y la firma de MAE con PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP se ha iniciado en este periodo, aunque aún no se ha concluido.
- 6.2 Los datos de AOD 2013 no muestran una clara tendencia a la reducción del número de OМУDES con las que se trabaja.
- 6.3 Se aprecia la voluntad y el esfuerzo realizado por la Cooperación Española de mantener su presencia con un perfil elevado en los debates internacionales de calado a pesar de la disminución del peso relativo de su AOD en los últimos años. A destacar la construcción participativa de la Posición Española en la agenda post 2015.

¿Qué queda por hacer?

- Finalizar el documento de prioridades de la cooperación multilateral, asegurando la participación y apropiación por parte de los demás actores de la AGE vinculados a la cooperación multilateral.
- Renovar los MAE previstos.
- Concentrar los recursos en las OMUDE financieras y no financieras priorizadas.
- Definir una respuesta de gestión de la evaluación de la estrategia de cooperación multilateral que tenga en cuenta las recomendaciones y ponga en coherencia el uso de esta modalidad con las demás modalidades de cooperación existentes.

CONCLUSIÓN 7: La Cooperación Española ha equilibrado la caída del presupuesto de ayuda bilateral diversificando la cartera de modalidades de cooperación. Sin embargo, se echa en falta una reflexión y sistematización de cómo las distintas modalidades e instrumentos disponibles sirven a los objetivos de desarrollo marcados, al menos a nivel de los MAP.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 7.1 Se ha elaborado y publicado la guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID.
- 7.2 A pesar de la apuesta del Plan Director por la ayuda programática como modalidad más acorde con la mejora de la eficacia y calidad, se observa una disminución significativa del volumen de AOD dedicado a ayuda programática (medida en términos de fondos dedicados a apoyo presupuestario y cesta de donantes). Así, en 2011 los fondos canalizados a través de modalidades de ayuda programática representaban casi el 3% de la AOD bruta total, mientras que en 2013 estos fondos se redujeron al 1,3% del total.
- 7.3 La instancia dedicada a la ayuda programática dentro de la AECID ha desaparecido, no existiendo ahora, ni en la AECID ni en la SGCID, una estructura responsable de ello.
- 7.4 La necesidad de mantener niveles de financiación al desarrollo que no tengan impacto en el déficit público, en un contexto de ajustes económicos, ha favorecido el fomento de operaciones de carácter reembolsable, principalmente a través del FONPRODE (las donaciones gestionadas a través de FONPRODE se reducen en un 90% entre 2011 y 2013).
- 7.5 De las operaciones de cooperación reembolsable puestas en marcha en 2013 sólo un 26% de los fondos AOD brutos totales (tanto de operaciones de deuda como de capital) se dirigen a países de asociación, es decir, dos de las nueve operaciones realizadas ese año.
- 7.6 En la actualidad, las reducidas capacidades en cuanto a personal y las restricciones a las que está sometido el FONPRODE resultan en una capacidad de absorción limitada de los recursos disponibles.
- 7.7 Durante los años 2013 y 2014, se observa una tendencia al alza en la cooperación delegada y la cooperación triangular.

¿Qué queda por hacer?

- Asegurar la difusión y utilización de la guía de modalidades e instrumentos a nivel de sede y terreno.
- Definir la línea de base de ayuda programática que incluya operaciones más allá de las tres comúnmente consideradas (apoyo presupuestario general y sectorial, y cesta de donantes).
- Actualizar la guía técnica de Ayuda Programática del 2008 en coherencia con la guía de modalidades e instrumentos de la AECID.
- Mejorar la integración de la cooperación reembolsable en los ejercicios de planificación MAP.

- Centralizar la información y articular la participación de las distintas unidades y departamentos de la AECID en las distintas fases de planificación, gestión y seguimiento de las operaciones de ayuda programática, definiendo de nuevo una instancia responsable de Ayuda Programática en el seno AECID o SGCID.
- Definir una estrategia de cooperación reembolsable, con participación de otras Administraciones además del MAEC, que precise qué se quiere realizar con la cooperación reembolsable y que oriente más concretamente la utilización del instrumento (será finalizada en 2015).
- Mejorar la inserción de las actuaciones que apoya el FONPRODE en la lógica de orientaciones estratégicas propuesta en el Plan Director y en los MAP.

CONCLUSIÓN 8: Se han dado pasos incipientes para mejorar la gestión del conocimiento e incorporar aprendizajes. Los dos años que vienen serán cruciales para cimentar mejor estos avances.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 8.1 En los dos años de vigencia del IV Plan Director se han elaborado, según lo previsto, la Política de Evaluación de la Cooperación Española, el Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014 y el Informe Anual de Evaluación 2013, y se ha puesto en marcha el grupo de trabajo de evaluación en el seno del Consejo de Cooperación.
- 8.2 Ha habido una numerosa producción en materia de evaluación, cumpliendo así la mayoría de los compromisos adquiridos y fomentando una cultura de evaluación en el seno de la Cooperación Española.
- 8.3 Sin embargo, en la práctica solo se han elaborado/están elaborando 6 Planes de Mejora en base a las evaluaciones centralizadas finalizadas a marzo de 2015 (25).
- 8.4 En general la consolidación de la herramienta info@od se valora muy positivamente, en cuanto a que supone un avance en materia de comunicación y disponibilidad de información entre los actores de la Cooperación Española, además de haber contribuido a la homogeneización de los criterios de clasificación y, por lo tanto, a mejorar su calidad.
- 8.5 Se están produciendo algunos avances necesarios y positivos en la creación de espacios de diálogo y fomento de intercambio de experiencias, aunque éstos están aún en fase demasiado embrionaria para valorar su contribución a la generación de una cultura de trabajo basada en el conocimiento y el aprendizaje, que en cualquier caso necesitará un tiempo más largo para su construcción y consolidación.

¿Qué queda por hacer?

- Aumentar el porcentaje de evaluaciones para las que se elaboran respuestas de gestión.
- Prestar mayor atención, desde la División de Evaluación, a extraer aprendizajes y conocimientos de las evaluaciones realizadas en 2013 y 2014. Respecto a las nuevas evaluaciones, la División de Evaluación debería centrar su producción en aquellas más estratégicas.
- Poner en marcha y consolidar una red de puntos focales de evaluación en terreno y dinamizar el grupo de trabajo de evaluación del Consejo de Cooperación.
- Mejorar el funcionamiento de la herramienta info@od (ampliación de los campos de información del módulo analista, compatibilidad del sistema de recogida de datos con los sistemas de la cooperación descentralizada, mejora de la periodicidad de publicación de nuevos datos...).
- Consolidar la red de expertos sectoriales para capitalizar experiencias y conocimientos
- Activar el grupo de trabajo de Investigación, Innovación y Estudios sobre el Desarrollo del Consejo de Cooperación.
- Si bien no estaba previsto hasta 2015, iniciar la elaboración de la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Plan de Investigación para el Desarrollo y Estudios sobre el Desarrollo.

CONCLUSIÓN 9: En estos dos años se han realizado importantes esfuerzos para aumentar la transparencia en términos de difusión de información. Sin embargo, es preciso potenciar la transparencia sobre los procesos y la rendición de cuentas.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 9.1 El nivel de transparencia de la Cooperación Española medido por los estándares internacionales (IATI), ha mejorado sustancialmente.
- 9.2 En estos dos años se ha dado un gran impulso a la transparencia, en términos de la mejora de la publicación de información y comunicación pública, sobre todo con la creación del Portal Web de la Cooperación Española, los nuevos módulos de explotación de datos de info@od y las comunicaciones anuales e informes de seguimiento AOD de la SGCID.
- 9.3 La rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo solo ha mejorado en la medida en que se ha potenciado la información disponible sobre evaluaciones (Base de datos en el Portal Web)
- 9.4 Se constata un aumento sustancial del número de documentos remitidos al Parlamento respecto a periodos anteriores.
- 9.5 Se ha promovido el papel del Consejo de Cooperación con la creación de grupos de trabajo temáticos, más reducidos y operativos, si bien algunos han mostrado mayor actividad que otros.

¿Qué queda por hacer?

- Mejorar la transparencia de los procesos y la toma de decisión, que ha estado marcada en ocasiones por cierto nivel de opacidad (salida y rediseño de países, definición de presupuestos, uso de instrumentos...).
- Poner a disposición del público información sobre ejecución presupuestaria, logro de resultados de desarrollo, informes de seguimiento de los MAP y flujos de no AOD, entre otros.
- Agilizar el funcionamiento del Consejo de Cooperación mediante la optimización de sus dictámenes, y potenciar mayor transparencia mediante la publicación de los documentos e informes generados en su seno.

CONCLUSIÓN 10: Se han mejorado los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general, pero la construcción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo humano requiere de mayores recursos y un trabajo más articulado entre los diferentes actores.

**Valoración:
Aceptable**

¿Qué se ha hecho?

- 10.1 En cuanto a la mejora de la calidad, la comprensión y la accesibilidad de los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general, se resaltan los esfuerzos realizados en mejorar la comunicación institucional de la Cooperación Española (logo) como sujeto con entidad propia. En particular se destaca el lanzamiento del Portal Web de la Cooperación Española y el esfuerzo por presentar la información de manera más atractiva.
- 10.2 Se está ampliando el ámbito de actuación de la educación para el desarrollo en el seno de AECID y SGCID, y se está haciendo un esfuerzo por mejorar la coordinación entre los diferentes actores: activación de grupos de trabajo en EpD en órganos consultivos e inicio de trabajo para la evaluación de la estrategia de EpD.

10.3 No obstante, ha habido una sustancial reducción de las subvenciones a ONGD, cuyas convocatorias restringen el campo de actuación a objetivos más encaminados a la “Educación para la Cooperación” que a la educación para el desarrollo, entendido este último como un proceso educativo de transformación social hacia una ciudadanía global.

10.4 El nivel de apoyo de los ciudadanos españoles a la cooperación internacional para el desarrollo continúa siendo muy elevado a pesar de la crisis (Eurobarómetro 2014).

¿Qué queda por hacer?

- Elaborar el Plan de acción de la AECID en EpD a partir de las recomendaciones de la evaluación de la estrategia de EpD.
- Definir un plan de trabajo conjunto entre la SGCID/AECID y el grupo de trabajo de EpD formado por las CC.AA. con el fin de impulsar y optimizar los recursos de EpD.

CONCLUSIÓN 11: La disminución significativa del presupuesto en acción humanitaria no está en coherencia con el peso que se le otorga en el Plan Director.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

11.1 El periodo 2013-2014 se ha caracterizado por una disminución drástica de los fondos destinados a la acción humanitaria, con una caída del 84% de los fondos desembolsados a través de la OAH, entre 2011 y 2013.

11.2 El Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, no hace referencia a la acción humanitaria a la hora de definir las competencias de la SECIPI y SGCID, por lo que en la práctica, a falta de liderazgo por parte de la SGCID en materia de política humanitaria, en la práctica es la OAH de AECID quien asume las competencias relacionadas con el diálogo y la definición de la política humanitaria de la Cooperación Española.

11.3 Se ha avanzado en la coordinación con los actores de la cooperación descentralizada (Programación Conjunta⁶¹) y se ha hecho un esfuerzo por mantener un perfil de donante sólido con los socios internacionales

11.4 La Oficina de Acción Humanitaria trabaja en 8 contextos prioritarios a través de Planes Operativos Anuales de Acción Humanitaria. Actualmente se está trabajando junto a la SGCID para formular indicadores que permitan medir su desempeño, ya que los POAH no contienen resultados como tal, sino ejes de intervención.

11.5 Desde la OAH se han definido unos principios de ordenación y racionalización de intervenciones según los contextos con el fin de mitigar riesgos, pero falta su institucionalización.

¿Qué queda por hacer?

- Reforzar la capacidad de la SGCID en materia de política humanitaria, y definir una política de gestión de crisis.
- Ultimar el documento de directrices sobre el enfoque de resiliencia de la Cooperación Española, con enfoque de género en desarrollo y el enfoque de derechos humanos, que se encuentra en fase borrador.
- Realizar la evaluación de la estrategia de acción humanitaria, para su actualización.
- Aprobar, por parte del MINHAP, la programación conjunta de acción humanitaria, acordada ya con 7 CC.AA.

CONCLUSIÓN 12: Se ha avanzado en la articulación de actores de la Cooperación Española, pero falta una visión de las ventajas comparativas de cada uno para la consecución de los objetivos planteados en el Plan Director. La Coherencia de Políticas no está suficientemente definida ni apropiada de manera colectiva por los actores de la Cooperación Española ni el resto de la Administración Pública que no proporcionan AOD.

Valoración:
Aceptable

¿Qué se ha hecho?

12.1 Aunque la Cooperación Española pretende abarcar al conjunto de actores, no es un actor en sí mismo, ni todos los actores tienen la misma implicación. A nivel operativo se apoya considerablemente en dos instancias: la SGCID y la AECID, tanto en sede como en terreno.

12.2 Se trabaja de manera más coordinada entre AECID y SGCID, tanto en sede como en terreno. Por otro lado, la confluencia de las funciones de SGCID y la dirección ejecutiva de la AECID plantea desafíos para la gestión de una agenda amplia de prioridades e intereses diversos.

12.3 En cuanto a la articulación con otros actores, se han dado algunos avances para mejorar la coordinación y complementariedad (Convenios Marco de Actuación con las CC.AA., sector empresarial) pero muy limitadas al intercambio de información y experiencias sin una definición clara del valor añadido y las ventajas comparativas de cada uno en la consecución de los objetivos planteados en el Plan Director.

12.4 Se ha creado la Unidad de referencia para el sector privado en el Dpto. de Cooperación Sectorial de la AECID y se ha elaborado el protocolo de actuación para Alianzas Público Privadas para el Desarrollo.

12.5 El informe de CPD 2011 -2012 se sometió al Consejo de Cooperación en 2014. Tras su dictamen, la SGCID y el Consejo de Cooperación están trabajando en la revisión de la metodología del informe de Coherencia de Políticas de Desarrollo para profundizar el análisis y la consecución de logros.

¿Qué queda por hacer?

- Aclarar funciones y responsabilidades (¿quién hace qué y en nombre de quién?) con objeto de facilitar no sólo el funcionamiento diario sino sobre todo en pro de una mayor claridad institucional en línea con los compromisos de transparencia y de rendición de cuentas.
- Aprovechar el conocimiento de la Dirección de Relaciones Culturales y Científicas de la AECID en el establecimiento de partenariados con el sector privado.
- Reactivar el grupo de trabajo entre SGCID – AECID y CONGDE para elaborar la estrategia de colaboración con las ONGD.
- Desarrollar una definición precisa y consensuada de la coherencia de políticas de desarrollo y de criterios para valorar los avances.
- Realizar una hoja de ruta en materia de coherencia de políticas sobre comercio y evasión fiscal.
- Elaborar el informe de CPD 2013 – 2014 según la nueva metodología acordada.

CONCLUSIÓN 13: La adaptación de las capacidades institucionales de la Cooperación Española está siendo limitada, debido a una falta de diagnóstico de necesidades, las inercias del propio sistema y las dificultades presupuestarias.

Valoración:
Sólida

¿Qué se ha hecho?

13.1 En el periodo 2013 – 2014 la AOD neta desembolsada ha sido aproximadamente un 23% inferior a lo previsto en el IV Plan Director (2.300 millones de euros anuales).

- 13.2 La disminución de recursos presupuestarios (-70% en 2013 respecto a 2011), reducción de efectivos y la fuerte presión de control de gasto en los últimos años ha llevado a la AECID a una situación muy difícil en la que la capacidad de respuesta a las necesidades de adaptación institucional es limitada.
- 13.3 El Consejo Rector ha aprobado el II Contrato de Gestión. Sin embargo, éste continúa pendiente de aprobación por parte del MINHAP.
- 13.4 A pesar de no contar aún con los recursos económicos y humanos previstos en el II Contrato de Gestión, AECID ha sacado adelante el plan estratégico 2014 - 2017 a nivel operativo y se ha consolidado la puesta en marcha de la herramienta de gestión económica (SAP).
- 13.5 Se ha creado una red de puntos focales sobre eficacia y calidad que aún se encuentra en fase embrionaria (por ahora sólo contempla 7 OTC).
- 13.6 Persiste la inadecuación entre las exigencias de cumplimiento de procedimientos administrativos y los objetivos de eficacia y calidad de las modalidades de canalización de la ayuda. En vista de la mayor diversificación y complejidad de las modalidades de cooperación que se están fomentando, las ineficiencias entre instrumentos y modalidades tendrán tendencia a aumentar.
- 13.7 Persiste una estructura y cultura organizativa que dificulta el intercambio de experiencias, la reflexión y la incorporación de aprendizajes a nivel institucional, favoreciendo por el contrario una dinámica de trabajo en silos, de pérdida de memoria institucional, y repetición de procesos, en definitiva altos costes de transacción.

¿Qué queda por hacer?

- Realizar un diagnóstico de necesidades que pueda marcar una hoja de ruta sobre qué acciones concretas deberían tomarse, es decir ¿qué capacidades se necesitan para la política que se quiere hacer?
- Definir y aclarar la división de funciones entre las instancias del sistema y asegurar una dirección estratégica de la Cooperación Española.
- Aprobar, por parte del MINHAP, el II Contrato de Gestión de la AECID.
- Fortalecer y ampliar la cobertura de la red de puntos focales de eficacia y calidad de AECID en terreno.
- Revisar procesos, herramientas metodológicas e instrumentos de financiación que permitan cumplir con los compromisos del IV Plan Director en materia de eficacia y calidad.

CONCLUSIÓN 14: Impulso de la formación en la AECID pero falta de una política de recursos humanos coherente con los objetivos de gestión por resultados.

**Valoración:
Sólida**

¿Qué se ha hecho?

- 14.1 Persiste el número insuficiente de personal, la falta de correlación entre las competencias profesionales y las necesidades técnicas, y la inadecuación de las modalidades de contratación y estructura de personal existentes.
- 14.2 La diversidad de las modalidades de relaciones laborales, el modelo jurídico-administrativo de la AECID y la estructura dual sede/terreno, dificultan el establecimiento e implementación de una política de recursos humanos coherente con los objetivos de gestión por resultados, basada en una evaluación de desempeño y que ofrezca un plan de carrera profesional.
- 14.3 Se ha realizado un esfuerzo en mejorar la oferta formativa técnica tanto cuantitativa como cualitativamente por parte de la AECID en modalidades presencial y online: sesiones formativas en gestión orientada a resultados y en modalidades de cooperación.

¿Qué queda por hacer?

- Realizar un mapeo de las competencias existentes en la actualidad respecto a las expectativas del trabajo en cada una de las unidades de trabajo en sede y en terreno (OTC, Departamentos, Direcciones...) en AECID y SGCID.
- Definir una estrategia formativa a trabajadores del MAEC con un itinerario a medio plazo sobre temáticas prioritarias para la Cooperación Española. Esta estrategia deberá basarse en el resultado del diagnóstico sobre capacidades incluido en la conclusión número 11.
- Fomentar una política de recursos humanos más vinculada al trabajo según objetivos, introduciendo la evaluación del desempeño.

Conclusión final

Durante los dos primeros años de vigencia del IV Plan Director (2013-2016), la Cooperación Española ha sabido encauzar los esfuerzos a **rediseñar** su perfil en un contexto económico particularmente restrictivo para la cooperación internacional. Así lo demuestran los avances considerables en la concentración geográfica y sectorial, y la búsqueda de nuevas modalidades de la ayuda que le permitan mantener una posición relevante con sus socios estratégicos. Por otro lado, la crisis ha brindado también la oportunidad para abordar aspectos tradicionalmente pendientes en la Cooperación Española como son la mayor coordinación entre actores, la racionalización del gasto, la planificación, el fomento de una cultura de evaluación y de mayor transparencia y la necesaria mejora en la **rendición de cuentas**. Aspectos todos ellos en los que se ha producido una evolución positiva, dentro del **realismo** que la situación económica impone. Igualmente, en estos años se ha mantenido la presencia española en los foros y debates de la agenda internacional de desarrollo como un actor significativo.

Pero quedan temas pendientes. A pesar de los avances, la Cooperación Española debería asegurar una visión sólida más a largo plazo que establezca con mayor claridad los **resultados** de desarrollo a los que quiere contribuir en su conjunto en función de sus capacidades y de su valor añadido. En estos dos años, la Cooperación Española ha focalizado la atención en la planificación a nivel país (a través de los MAP) siguiendo el principio de apropiación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda. Sin embargo, para poder avanzar en una mayor coherencia de políticas desde una visión compartida; para orientar más estratégicamente el diálogo y la toma de decisiones en relación a las diferentes modalidades de cooperación y vías de canalización; y para ajustar las capacidades es preciso definir de manera más concreta los resultados de desarrollo a los que la política española de cooperación quiere contribuir, asumiendo la necesaria diferenciación que los distintos contextos de actuación reclaman. Estos años han puesto de manifiesto igualmente la creciente falta de adecuación entre los instrumentos, modalidades y capacidades institucionales y técnicas del sistema de la Cooperación Española y los retos que plantea actualmente el desarrollo. Esta deficiencia ya es conocida y se están adoptando algunas medidas, pero para hacerle frente se necesita de transformaciones estructurales, que no sólo implican a los actores tradicionales de la Cooperación Española, que sólo serán abordables desde una firme voluntad política y que requerirán en cualquier caso un tiempo más largo para su construcción y consolidación.



Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>