

22 Informe de Evaluación

Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS	I
PRÓLOGO	III
RESUMEN EJECUTIVO	IV
1. INTRODUCCIÓN	1
0.1 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN	1
0.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	2
0.3 METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN	2
0.4 CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO	6
0.5 DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS REALIZADOS	7
0.6 ESTRUCTURA DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA	8
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	
PARTE 1: ÁREA DE ANÁLISIS 1 "DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS"	9
1.1 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN: ÁREA DE ANÁLISIS 1 "DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS"	9
1.1.1 DIAGNÓSTICO GENERAL DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE MARRUECOS	9
1.1.2 ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN CON MARRUECOS	10
1.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS	19
1.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN (ÁREA DE ANÁLISIS 1)	25
1.2.1 ANÁLISIS DE LA COHERENCIA.	25
1.2.2 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.	37
1.2.3 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.	41
1.2.4 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.	45
PARTE 2: ÁREA DE ANÁLISIS 2 (EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN SECTORES CLAVE: EDUCACIÓN, SALUD Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA)	50
2.1 SECTOR DE LA EDUCACIÓN	50
2.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR	50
2.1.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR.	50
2.1.1.2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR.	50
2.1.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)	51
PROYECTO EDUCACIÓN (Apoyo educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de "BEni Said" de la Junta de de Comunidades de castilla la Mancha gestionado por Proyecto solidario.	
2.1.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO	53
2.1.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	53
2.1.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO	53
2.1.2.2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO.	53
2.1.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)	55
2.1.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN	56
2.1.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.	56
2.1.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.	56

2.1.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.	58
2.1.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD.	58
2.1.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO.	59
2.2. SECTOR DE LA SALUD	59
2.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR	59
2.2.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR.	59
2.2.1.2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR.	60
2.2.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)	61
PROYECTO 1 DE SALUD (S1): Programa de "Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos", financiado por la AECl a Medicus Mundi Andalucía.	62
S1 - 2.2.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO	62
S1 - 2.2.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	62
S1 - 2.2.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO	62
S1 - 2.2.2.2: ANTECEDENTES DEL PROYECTO.	63
S1 - 2.2.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)	67
S1 - 2.2.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN	68
S1 - 2.2.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.	68
S1 - 2.2.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.	69
S1 - 2.2.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.	70
S1 - 2.2.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD.	71
S1 - 2.2.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO.	71
PROYECTO 2 DE SALUD (S2) Proyecto "Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán", de la Junta de Andalucía ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.	73
S2 - 2.2.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO	73
S2 - 2.2.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	73
S2 - 2.2.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO	73
S2 - 2.2.2.2: ANTECEDENTES DEL PROYECTO.	74
S2 - 2.2.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)	76
S2 - 2.2.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN	77
S2 - 2.2.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.	77
S2 - 2.2.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.	78
S2 - 2.2.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.	80
S2 - 2.2.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD.	81
S2 - 2.2.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO.	81
2.3 SECTOR DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA	82
2.3.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR	82
2.3.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR..	82
2.3.1.2. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR	82
2.3.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)	83
PROYECTO: "II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECl a la APDN.	84
2.3.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO (II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECl a la APDN).	84
2.3.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.	84
2.3.2.1. CONTEXTO DEL PROYECTO	85
2.3.2.2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO.	86
2.3.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)	89
2.3.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN	90
2.3.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.	90

2.3.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.	91
2.3.3.3. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.	92
2.3.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD.	93
2.3.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO.	94
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95
CONCLUSIONES	95
3.1 CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS (ÁREA DE ANÁLISIS 1)	95
3.2 CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS (ÁREA DE ANÁLISIS 2)	98
RECOMENDACIONES	101
3.3. RECOMENDACIONES (ÁREA DE ANÁLISIS 1)	101
3.4. RECOMENDACIONES (ÁREA DE ANÁLISIS 2)	110
4. ANEXOS	115
ANEXO I: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN.	116
ANEXO II: PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO.	140
ANEXO III: DOCUMENTACIÓN UTILIZADA EN EL INFORME.	145
ANEXO IV: INFORMANTES CLAVE Y ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS EN LA FASE DE TRABAJO DE CAMPO	158

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAEE	Asuntos Exteriores
AAPP	Administraciones Públicas
ACT	Acuerdo de Cooperación Transfronteriza
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ADS	Agencia de Desarrollo Social
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APDN	Agencia para la Promoción y el Desarrollo Económico y Social de las Prefectura y Provincias del Norte
AT	Asistencia Técnica
ATIL	Asociación Tetuaní de Iniciativas Sociolaborales
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BEI	Banco Europeo Inversiones
BID	Banco Islámico de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CCAA	Comunidades Autónomas
CICI	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CIP	Comunicación Interpersonal
CPN	Consulta Prenatal
CSCA	Centro de Salud Municipal con Módulo de Parto (Centre de Santé Communale avec Module d'Accouchement)
CSU	Centro de Salud Urbano
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades
DEP	Documento Estrategia País
DES	Documento Estrategia Sectorial
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EELL	Entidades locales
EEUU	Estados Unidos de América
EPI	EPTISA Internacional
ES	España
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FEMIP	Fondo Euro-Mediterráneo de Inversión y Asociación
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDH	Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano
IPH	Índice de Pobreza Humano
JA	Junta de Andalucía
JCL	Junta de Castilla- La Mancha
LCID	Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAR	Marruecos
MEDA	Países Asociados Mediterráneos
MMA	Médicos Mundi - Andalucía

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAEMA	Programa de Apoyo Educativo
PAIDAR-Med	Programa de Acción Integrado para el Desarrollo de la Región Mediterránea de Marruecos
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PCIME	Atención Integrada de las Enfermedades del Niño (Prise en Charge Intégrées Maladies de l'Enfant)
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PDES	Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social
PDT	Programa de Desarrollo Transfronterizo
PEA	Plan de Ejecución Anual
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programas Indicativos Nacionales
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POI	Plataforma de Organizaciones de la Infancia
PVD	Países en Vías de Desarrollo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAN	Reuniones Alto Nivel
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SG	Secretaría General
SIG	Sistema de Información Geográfico
SMART	Específicos, Medibles, Alcanzables, Realistas y Temporales (<i>Specific, Measurable, Achievable, Realistic & Timely</i>)

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores Cooperación, promueve periódicamente la realización de evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española en base a las competencias establecidas en el Real Decreto 755/2005, de 24 de Junio.

La evaluación de la Cooperación Española con Marruecos corresponde a la ejecución del Plan de evaluación 2005-2006 de la División de Evaluación de la DGPOLDE, junto con otras dos evaluaciones estratégicas: Fondo de Concesión de Microcréditos y la del Programa ARAUCARIA para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible en Iberoamerica

Esta evaluación, constituye un importante cambio en el sistema de evaluación de la Cooperación Española, ya que; tiene por objeto el conjunto de la Política Pública de Cooperación Española en un país, Marruecos, e integra a la totalidad de actores españoles que operan en el país y cuyo informe de evaluación estamos presentando en el presente volumen.

Marruecos es un país prioritario para la Cooperación Española por lo que se decidió llevar a cabo el análisis de la política de cooperación en este país y el examen de una muestra representativa de los sectores en los que actúa.

Los objetivos generales de esta evaluación iban dirigidos a analizar la calidad de los procesos de planificación e implementación de la política de cooperación española con el país durante el periodo 2001-2004 (coincidiendo con un periodo completo de planificación, I Plan Director de la CE), analizando la coherencia geográfica de los instrumentos y actuaciones desarrolladas en el país. Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre los distintos actores españoles y otros donantes, evaluar los resultados de algunas actuaciones en el norte del país, especialmente el impacto y viabilidad institucional y analizar la orientación de la política española con Marruecos en el marco de los instrumentos y herramientas contemplados en el II Plan Director y en el proceso concertado de elaboración del Documento de Estrategia País (DEP), 2005-2008.

Las recomendaciones se incorporarán al diseño y desarrollo de objetivos estratégicos y actuaciones prioritarias en el periodo de planificación vigente.

Este informe de evaluación ha sido elaborado por la Consultora ECOTEC, en su introducción se detalla el desarrollo metodológico seguido para abordar el objeto de estudio. Para la elaboración del presente informe ha sido necesario diferenciar dos niveles de evaluación:

1. Diseño e implementación de la política de cooperación con Marruecos.
2. Evaluación de las intervenciones en sectores clave.

En concreto, una vez seleccionados los sectores, los estudios de caso evaluados han sido:

- Sector educación: "Proyecto Apoyo Educativo a las escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said" financiado por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha a la ONGD Proyecto Solidario.
- Sector salud:
 - o "Programa de atención materno Infantil del Norte de Marruecos" financiado por la AECI a la ONGD Medicus Mundi Andalucía.
 - o "Proyecto Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán" financiado por la Junta de Andalucía y ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.
- Sector Gobernabilidad: "II Asistencia Técnica a la Agencia de Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte (APDN)". Proyecto bilateral de la AECI.

El desarrollo del proceso de evaluación se ha realizado siguiendo las indicaciones de transparencia, participación y visión de aprendizaje que señala el cap. VIII del II Plan Director de la CE, adecuándose en su desarrollo a metodología de evaluación de la Cooperación Española y manual de gestión de evaluaciones elaborado por la División de Evaluación de la DG POLDE.

Desde su inicio se constituyó un comité de seguimiento integrado por representantes de la Administración General, AECI, Cooperación descentralizada autonómica y local y por la sociedad civil a través de los representantes nombrados a tal efecto por la Coordinadora Estatal de ONGD de España. A todos ellos nuestro agradecimiento por su colaboración y participación activa en el diseño y con las propuestas de contenidos que han contribuido a

garantizar una evaluación de calidad, útil y que responda a las necesidades de información de los actores claves que participan en el desarrollo de la política pública de cooperación al desarrollo en Marruecos.

Esta evaluación país, pretende mejorar el desarrollo de la Cooperación Española en Marruecos, en su diseño, planificación, gestión y resultados, así como obtener recomendaciones que permitan mejorar la coordinación, complementariedad y coherencia de políticas. Además como primera evaluación país coordinada desde la División de Evaluación DG POLDE, nos ha permitido obtener lecciones aprendidas que nos permitirán mejorar el diseño y desarrollo participativo de futuras evaluaciones estratégicas, especialmente del análisis de la política de cooperación en un país.

El informe completo de esta evaluación incluyendo anexos se encuentra publicado en la web de la División de Evaluación de la DG POLDE:

<http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Evaluacion/>.

División de Evaluación
DG POLDE/SECI

Junio 2007

PARTE 0: INTRODUCCIÓN

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en desarrollo de su plan anual de evaluación, convocó mediante concurso público la realización de la evaluación país de la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 más el año transitorio 2005. El presente informe constituye el resultado de esa convocatoria reflejando tanto en su estructura como en sus contenidos las indicaciones y objetivos marcados en los pliegos de prescripciones técnicas, las indicaciones recibidas de la DGPOLDE y las aportaciones del Comité de Seguimiento de la Evaluación integrado por representantes de actores de la Cooperación Española a nivel de la AGE, CCAA y EELL.

Los **objetivos generales** de la Evaluación de la Cooperación Española con Maruecos (2001-2004; año transitorio 2005) han sido:

- Analizar la calidad de los procesos de planificación e implementación de la política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004, así como el nuevo proceso de planificación reflejado en el nuevo periodo 2005-2008;
- Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre los distintos actores de la Cooperación Española;
- Evaluar los resultados de algunas de las actuaciones de la Cooperación Española en el norte de Marruecos; y
- Obtener recomendaciones respecto a aspectos clave de la Cooperación Española con Marruecos referentes tanto a su planificación como a su ejecución.

El ámbito geográfico del análisis se centrará en las provincias del Norte del País (Tánger, Tetuán, Chaouen, Alhucemas, Taunat, Taz, Nador, Berkan, Oujda, Taurit y Jerada). Igualmente, el análisis ha tenido especial consideración de la prioridad horizontal para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la coherencia entre las intervenciones y el proceso de descentralización administrativa en las provincias del Norte y su contribución al fortalecimiento institucional.

Para la consecución de estos objetivos el equipo evaluador de ECOTEC ha utilizado un **enfoque metodológico** combinando fuentes primarias y secundarias y utilizando una variedad de herramientas para la recopilación y el análisis de información cuantitativa y cualitativa. Este enfoque metodológico está basado en las **áreas de análisis y sus dimensiones** establecidas en los pliegos de prescripciones técnicas (Área 1: Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos; y Área 2: Evaluación de las intervenciones en sectores clave). A cada área de análisis y sus dimensiones se ha aplicado una serie de **criterios claves de la evaluación** (Coherencia, Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Viabilidad e Impacto) también establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas. Estos criterios de evaluación se han traducido en una serie de **cuestiones clave de evaluación** para cada área de análisis y sus dimensiones.

En primer lugar, el equipo consultó y analizó **fuentes secundarias** de información en profundidad (análisis de documentación tanto cualitativa como cuantitativa). Con el objeto de completar esta información con información clave de **fuentes primarias** (entrevistas a informantes clave) para cada una de las áreas de análisis y criterios de evaluación, se elaboraron unos **cuestionarios** (utilizados en entrevistas individuales y entrevistas en grupo o mesas redondas) sobre la base de las cuestiones clave anteriormente citadas. La información obtenida fue sintetizada a través de unas **matrices analíticas** que siguen la misma estructura de los cuestionarios y que permitieron sistematizar el contenido de las fuentes de información primaria de manera clara y accesible. Asimismo, el equipo elaboró unas matrices de **indicadores** para cada área de análisis teniendo como referencia los criterios de evaluación, con el objeto de medir el desempeño de la Cooperación Española con Marruecos respecto de dichos criterios. Es de resaltar asimismo la participación del **Comité de Seguimiento**, compuesto por representantes de los distintos actores de la Cooperación Española, y **el carácter participativo del presente ejercicio de evaluación**. Este Comité ha contribuido de forma determinante al ejercicio de evaluación revisando, debatiendo y validando los diferentes informes

preliminares y finales de Evaluación presentados por el equipo evaluador y la selección de los proyectos estudios de caso.

Las **fases principales** para el desarrollo de los trabajos siguiendo la metodología planteada, de conformidad con los pliegos de prescripciones técnicas y las indicaciones de la DGPOLDE y del Comité de Seguimiento, son tres: una primera de “Estudio de Gabinete” en la que se llevó a cabo la identificación, recopilación y análisis de las fuentes secundarias de información; una segunda fase de “Trabajo de Campo” donde se llevó a cabo el grueso de las actividades participativas; y una última fase de “Elaboración del Informe Final” donde se sintetizó toda la información realizando el análisis pormenorizado e incluyendo las recomendaciones e indicaciones pertinentes del Comité de Seguimiento.

Los trabajos realizados por el equipo evaluador se han visto afectados por una serie de factores que han limitado el desarrollo de los trabajos de la evaluación. Estos **condicionantes y limitaciones** han sido: el ajustado marco temporal general para realizar la evaluación; la influencia del periodo estival y el Ramadán en la realización del trabajo de campo; el desfase temporal entre el ejercicio de evaluación (2006) y el ámbito temporal de la evaluación (Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004 y 2005 como año transitorio); así como los cambios producidos en el equipo evaluador.

Asimismo, conviene señalar el **carácter atípico del Área de Análisis 2 desde un punto de vista metodológico**: el total de 4 proyectos como casos de estudio en 3 sectores clave representa una muestra ínfima y no representativa de la totalidad de las intervenciones realizadas en estos sectores en el periodo considerado. En consecuencia, los resultados del análisis de los proyectos casos de estudio no pueden ser extrapolados a la planificación en el sector concreto o a nivel de la Política de Cooperación Española en general.

PARTE 1: ÁREA DE ANÁLISIS 1 “DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS”

1.1 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Este capítulo del Informe de Evaluación da las pinceladas principales sobre la situación socioeconómica de Marruecos y sobre el marco legal y estratégico de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo considerado para la Evaluación. En primer lugar, se presentan de manera esquemática los principales elementos del **contexto socioeconómico** de Marruecos, el cual sigue siendo un país predominantemente agrícola y con graves problemas económicos como el desempleo y la pobreza. Para paliar estos problemas el Gobierno Marroquí ha puesto en marcha diversas acciones como la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (PDES) que recoge una amplia gama de actuaciones en todas las áreas sociales y económicas del país, y el PAIDAR-Med aprobado por los Gobiernos marroquí y español en el 2000 y que incluye ejes especialmente relacionados con el medio ambiente, la promoción industrial y empresarial y la capacitación de capital humano. Es preciso resaltar la “Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano” que a partir de 2005 constituye la estrategia marroquí más importante dirigida a paliar el déficit social urbano y rural y prestar asistencia a los grupos sociales más desfavorecidos.

En relación con el **marco legal y estratégico de la Cooperación Española con Marruecos**, ésta se inscribe en el marco de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, el partenariado mundial creado por la Conferencia de Monterrey y la Declaración de París sobre Eficacia de Ayuda. En lo relativo a la estructura institucional de la Cooperación española con Marruecos, una variedad de actores institucionales (estatales, autonómicos y locales) y no institucionales (como las ONGD) conforma un rico aunque complejo mapa de la Cooperación Española del periodo. Se distinguen tres niveles en el marco institucional de la Cooperación Española con Marruecos (**Órganos Rectores**: Cortes Generales, el Gobierno, el MAEC, SECI y SECIP, otros Ministerios, CCAA y EELL; **Órganos Consultivos y de Coordinación**: Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional; y **Órganos Ejecutivos**: AECI, OTC; además de otros actores: ONDG y sindicatos). En cuanto al marco legal y estratégico, la Cooperación Española se vertebra en torno a **la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional**, de la que surgen diferentes instrumentos programáticos que constituyen el paraguas de la Cooperación Española (desde los Planes Directores hasta los Planes Anuales de la

Cooperación Internacional (PACI), pasando por los Documentos de Estrategias Sectoriales (DES) y los Documentos de Estrategia País (DEP). Toda esta programación se concreta a través de los instrumentos de Derecho Internacional: Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales de España y Marruecos, entre los cuales cabe resaltar los Convenios de Cooperación Científica y Técnica y el de Cooperación Cultural, que se concretan a través de sus respectivas Comisiones Mixtas. Las Reuniones de Alto Nivel (RAN) entre los Jefes de Gobierno completan el marco institucional. Finalmente, conviene mencionar el Comité de Averroes como foro de debate creado para promover el conocimiento mutuo y los intercambios culturales entre ambos países.

Por último, este capítulo del Informe presenta la evolución de la **trayectoria de la Cooperación Española con Marruecos** durante el periodo 2001-2004. Se observa que la AOD bruta española alcanzó los 163 millones de euros, produciéndose un descenso significativo en el 2003 como consecuencia de haber dejado de imputar a los colegios españoles como AOD. La mayoría del AOD bilateral se destina a la inversión en el ser humano (42,25% del total de la AOD para el periodo) y la Lucha contra la Pobreza es la prioridad horizontal que ha integrado en un mayor número de proyectos (40% de los proyectos 2001-2003 afirman tener una incidencia principal). Por último, es importante resaltar el cumplimiento del Compromiso 20/20 en 2003 y (casi) en 2004 por parte de la Cooperación Española y la creciente canalización de la AOD a través de las ONGD (33% del total de la AOD Española para Marruecos en el periodo 2001-2004).

1.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Este capítulo del Informe de Evaluación contiene el análisis de los criterios de evaluación aplicados al Área de Análisis 1 y sus dimensiones.

ANÁLISIS DE LA COHERENCIA

En el análisis de la coherencia se ha examinado la formulación de la Política de Cooperación Española con Marruecos (documentos estratégicos, principalmente los PD 2001-2004 y DEP 2005-2008) y la complementariedad entre los objetivos e instrumentos de intervención (coherencia interna), así como la complementariedad de la Política de Cooperación Española con las acciones de cooperación de otros donantes (coherencia externa), abarcando los siguientes aspectos: la lógica y calidad de la formulación de la política; la articulación entre objetivos e instrumentos y la coherencia con la política de Marruecos y otras políticas de acción exterior de España. Estos aspectos se han aplicado a dos dimensiones de la evaluación del Área 1 que establece los pliegos de prescripciones técnicas.

Dimensión 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos

Un análisis general de las estrategias marroquíes y la trayectoria de la AOD española por sectores en el periodo objeto de evaluación evidencia una **coherencia global de la Cooperación Española con las Estrategias Nacionales / Sectoriales marroquíes** (concentración de la AOD en la prioridad “inversión en el ser humano” y en la “cobertura de las necesidades sociales básicas”, lo cual corresponde con los principales ejes del PDES: lucha contra la pobreza, reforma del sistema de salud y las reformas de la Carta de Educación; faltó un mayor peso de las acciones encaminadas al fortalecimiento de la economía y a la reforma del Estado, que son objetivos centrales del PDES marroquí). No obstante, la falta de aprobación de un DEP en el periodo 2001-2004 y la evolución errática de la AOD a lo largo del periodo tanto a nivel general, como a nivel de los tres sectores clave seleccionados para la evaluación (Educación, Salud, Gobernanza Democrática) ponen de manifiesto debilidades de coherencia por la ausencia de una planificación clara y sistemática y por la asignación puntual, variable y aleatoria de la AOD por sectores. Así, esa coherencia apuntada anteriormente no se ha producido como consecuencia de una formulación sistemática, concertada y fundamentada entre los actores de la Cooperación Española, que haya incluido mecanismos correctores en caso de variaciones y que haya también integrado las estrategias marroquíes.

Las Comisiones Mixtas han sido el principal instrumento de planificación estratégica durante el periodo para asegurar la coherencia entre la Cooperación Española y las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes. A pesar de su relevancia como mecanismo de concertación, la coherencia entre la Cooperación Española y las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes hubiese estado más reforzada con una definición de la estrategia de la Cooperación Española en base a un DEP concertado

por todos los actores españoles de manera que los acuerdos formales alcanzados en las Comisiones Mixtas hubiesen estado vinculados al mismo.

Asimismo, se ha percibido el carácter reactivo de gran parte de las convocatorias de los actores de la Cooperación Española, en particular de la Cooperación Descentralizada, y un grado de exigencia variable respecto de alineamiento con las estrategias y prioridades nacionales durante el periodo 2001-2004 (en gran medida en base a las peticiones de la contraparte marroquí en el caso de cooperación directa; y la justificación de las ONGD en la solicitud de financiación en el caso de convocatorias de subvenciones). Gran parte de actores de la Cooperación Descentralizada han comenzado a elaborar estrategias propias. Un ejemplo positivo a resaltar es el **PDT (Plan de Desarrollo Transfronterizo) 2003-2006 de la Junta de Andalucía**, pues define la estrategia plurianual en partenariatio consensuada y cofinanciada con el país socio y en coherencia con las Estrategias Nacionales y Sectoriales del país.

Otros factores han afectado a la coherencia: la creciente presencia de una diversidad de actores, en especial de la Cooperación Descentralizada y ONGD; el instrumento de intervención predominante (el proyecto) y la dispersión de la AOD española en Marruecos; la ausencia de un marco de coordinación general eficaz; falta de claridad respecto del interlocutor marroquí; el grado de madurez de las estrategias de intervención marroquíes y el carácter de las peticiones de financiación por la parte marroquí en el seno de las Comisiones Mixtas.

La Cooperación Española con Marruecos ha sido valorada muy positivamente por los representantes marroquíes entrevistados en la fase de trabajo de campo. A pesar de ello, se puso de manifiesto también un desconocimiento generalizado sobre la existencia de una Estrategia de Cooperación Española con Marruecos. Ello evidencia la necesidad de mayores esfuerzos en información, comunicación y difusión de la misma. Los representantes marroquíes entrevistados apuntaron también la necesidad de reampliar el ámbito geográfico hacia el sur y los sectores prioritarios de intervención (como turismo, justicia e interior y descentralización administrativa).

Del análisis de las estrategias de intervención respectivas se desprende que las prioridades de la **Cooperación Española con Marruecos se complementan con las de los principales actores internacionales en el país (principalmente el PNUD, el Banco Mundial y la UE)**. Sin embargo, esta coincidencia o solapamiento de prioridades no evidencia una coherencia real de la acción de la Cooperación Española y de la de otros actores internacionales. Tal coherencia real ha sido escasa o nula debido a la baja institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación entre actores y la variable participación de los actores en los mismos. Sin embargo, la escasa complementariedad no es exclusiva de la Cooperación Española sino del conjunto de la Cooperación Internacional en el País, como han apuntado las entrevistas realizadas.

Respecto de la **coherencia entre la Política Española de Cooperación con Marruecos y otras políticas de acción exterior de España en el País**, las peculiaridades de las relaciones político-económicas entre España y Marruecos en el periodo objeto de evaluación explican en gran parte la evolución de la AOD española con Marruecos (ralentización entre 2002-2003 y reactivación en el 2004) y las dificultades para formular una estrategia de Cooperación con Marruecos consensuada por todos los actores españoles (borrador de DEP no aprobado). Conviene señalar la valoración poco satisfactoria de las Comisiones Interministeriales y las Interterritoriales como mecanismos aseguradores de la coherencia de la acción exterior.

En el nuevo periodo de programación se ha observado a través del análisis del **año transitorio 2005** como los nuevos procesos de formulación, planificación y consulta se han diseñado para corregir gran parte de las debilidades señaladas respecto de la coherencia. En este sentido, está previsto renovar el marco jurídico de la Cooperación Española con Marruecos para adaptarlo a las nuevas realidades en base a un **nuevo Convenio-Marco de Asociación**, mencionado en el propio DEP y actualmente en proceso de negociación, que llevaría a la unificación de las actuales Comisiones Mixtas, la creación de nuevos sistemas, mecanismos y órganos para organizar la cooperación, el intercambio de información y la concertación entre actores. Sería deseable que la aprobación de la puesta en marcha de instancias y mecanismos (como los propuestos que se encuentran actualmente en proceso de negociación) se dotase de suficientes recursos para asegurar su operatividad.

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos

La ausencia de ***correspondencia de la Programación a los requisitos de la Ley 23/1998, de 7 de Julio sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*** queda de manifiesto por la falta de aprobación de un Documento de Estrategia País tal y como se establecía en la misma. A pesar de que se trata de una debilidad de la Política de Cooperación Española en general, conviene señalar que el ciclo de planificación de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo careció del marco de negociación que ha de proporcionar el DEP para la formalización del acuerdo bilateral en las Comisiones Mixtas y que es exigido por la Ley 23/1998. Esta falta de aprobación ha tenido consecuencias directas y explica en parte la falta de conocimiento por parte de la contraparte marroquí de la existencia de una Estrategia de Cooperación Española, así como la antes mencionada falta de coordinación entre los actores de dicha Cooperación. El sistema de las Comisiones Mixtas ha sido el mecanismo clave en la planificación estratégica en este periodo para alinear objetivos, prioridades e instrumentos con las prioridades y necesidades de desarrollo del país socio asegurando un posicionamiento estratégico de la Cooperación Española. A pesar de ser un mecanismo valioso, a juicio del equipo evaluador, las Comisiones Mixtas no son suficientes y precisan un refuerzo para adaptarse a las necesidades y dimensiones actuales de la Cooperación Española asegurando una planificación estratégica sistemática y consensuada con los actores, operativa y en línea con los principios de la Declaración de País. La existencia de un documento de planificación estratégica durante el periodo objeto de evaluación hubiese fortalecido aún más el proceso de negociación para la formalización de los acuerdos bilaterales alcanzados en el seno de las Comisiones Mixtas.

La ***Coherencia y Claridad en la definición de Objetivos de la Política de Cooperación y jerarquía entre ellos y la articulación de la Estrategia de intervención de la Cooperación Española con Marruecos (Coherencia Interna)*** durante el periodo transitorio 2005 han experimentado una mejoría con la elaboración y aprobación del DEP 2005-2008 **respecto de la planificación estratégica de la Política en el periodo 2001-2004** (acuerdos bilaterales de un listado de intervenciones en las Comisiones Mixtas para un periodo de 3 años; desarrollo operativo en los PACI en base a unos objetivos para cada país en los sectores prioritarios del PD 2001-2004 concretando un listado de proyectos en función de las disponibilidades presupuestarias). En este periodo, por tanto, hubiese sido deseable en opinión del equipo evaluador que la estrategia de intervención se hubiese definido en base a los siguientes elementos: un enfoque estratégico global a medio-largo plazo más allá de lo establecido en los PACI y en la Comisiones Mixtas; definición de objetivos generales y específicos como premisa previa para la elaboración de la estrategia; definición de indicadores; definición de acciones a desarrollar en base a los objetivos generales y específicos; establecimiento de dotaciones presupuestarias necesarias para llevar a cabo estas acciones en un marco temporal determinado; y establecimiento de la participación de actores en la definición, implementación, seguimiento y revisión de la estrategia y de las acciones a llevar a cabo.

La lógica y la calidad de la formulación de la planificación y la estrategia de Cooperación con Marruecos en el periodo 2001-2003 debería haberse basado en una relación directa entre la definición de la estrategia (con objetivos generales y específicos, líneas de intervención, marco temporal determinado, presupuesto, indicadores y resultados esperados, actores participantes y sus roles y responsabilidades en el ciclo de planificación), los compromisos mutuos adquiridos en las Comisiones Mixtas por España y por Marruecos y la coordinación efectiva y participativa de los actores de la Cooperación Española a todos los niveles.

La articulación entre los objetivos y los instrumentos establecidos se ha llevado a cabo en el marco de los PACI, donde se ha realizado anualmente el desarrollo operativo de los objetivos generales y estratégicos del PD 2001-2004 para Marruecos, así como para los restantes países prioritarios y áreas geográficas, con un listado de intervenciones. En lo relativo a los instrumentos empleados, la dispersión y fragmentación de la AOD española en una variedad de instrumentos a pequeña escala (proyectos, programas y cooperación técnica, programas de financiación de ONDG –convenios, programas, subvenciones por proyectos-, créditos FAD y microcréditos) no ha contribuido al impacto global del importante aporte financiero de España en el país. El instrumento principal para la ejecución de la AOD española en el periodo de estudio ha sido el programa de cofinanciación con las ONGD (a través de proyectos). Este instrumento no facilita la coordinación y complementariedad con las acciones de otros actores ni con la complementariedad con las prioridades y objetivos de la Política a nivel general. El enfoque sectorial no ha sido empleado en Marruecos, salvo en el caso de los Programas regionales VITA y AZAHAR.

En cuanto a la integración en la estrategia de las intervenciones llevadas a cabo por los actores de la Cooperación Española, especialmente la Cooperación Descentralizada, la intervención de la Cooperación Descentralizada, en el periodo objeto de estudio, estaba estructurada a través de la definición de objetivos y áreas prioritarias en el marco de las convocatorias anuales de subvenciones. Conviene señalar que actores clave de la Cooperación Descentralizada han comenzado a elaborar sus estrategias de planificación propias (como Andalucía, Madrid, Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona) durante o con posterioridad al periodo objeto de evaluación. Como ya señalado, el **PDT 2003-2006 de Andalucía** constituye un ejemplo a resaltar. Los resultados del trabajo de campo ponen de manifiesto una débil correspondencia entre los instrumentos utilizados por los diferentes actores y las prioridades estratégicas de la Cooperación Española en general.

Del análisis de la **adecuación de los instrumentos y de la estrategia a los objetivos de las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004**, se desprende que el objetivo de la lucha contra la pobreza ha sido tomado en consideración por una mayor número de intervenciones (aproximadamente un 40% en 2001-2003, con variaciones en los sectores clave), seguida por la prioridad de igualdad de género (27% de las intervenciones en 2001-2003) y la protección del medio ambiente (24% de los proyectos en 2001-2003). Es preciso resaltar que la orientación al buen gobierno se ha tenido en cuenta en un porcentaje reducido en los sectores de Educación y Salud, lo cual es bastante significativo puesto que las políticas nacionales y sectoriales de estos sectores en el periodo en consideración están orientadas a la reforma y reforzamiento de las instituciones educativas y sanitarias. Las actividades del trabajo de campo han constatado una débil transversalidad de las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004 así como la falta de información cualitativa en el seguimiento de las intervenciones respecto de la consecución de los objetivos de las de las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004.

En cuanto a la **nueva planificación del DEP 2005-2008**, los procesos de planificación se muestran más adecuados para el logro de los objetivos, así como mejor orientados a la lucha contra la pobreza y la igualdad de género mediante: (1) la definición de objetivos generales, estratégicos sectoriales y horizontales vinculados a las tres zonas prioritarias de intervención y su vinculación a los acuerdos de las Comisiones Mixtas y la coordinación con los actores; (2) la elaboración del DEP haciendo uso de una herramienta técnica común y en base a un diagnóstico realizado de forma participativa por los actores españoles; (3) la priorización de sectores; y (4) la definición de la estrategia en base a los principios básicos inspirados en los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. A pesar de estas mejoras en la nueva planificación, se aprecian debilidades importantes como: (1) la baja apropiación de la estrategia del DEP 2005-2008 por parte de actores de la Cooperación Descentralizada en la definición de sus propias estrategias; (2) la necesidad de completar el DEP con un desarrollo operativo; y (3) la ausencia de definición de mecanismos de seguimiento de las intervenciones (como por ejemplo indicadores de seguimiento).

ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

El análisis de la pertinencia del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo considerado implica el examen y la adecuación de los objetivos, prioridades (sectoriales y geográficas) e instrumentos al contexto en el que intervienen. Este análisis examina la lógica interna de la Política de Cooperación Española con Marruecos desde una perspectiva externa. Así, mientras que la Coherencia analiza esta lógica interna de los objetivos, prioridades e instrumentos exclusivamente (Coherencia Interna), el análisis de la pertinencia aborda la adecuación de los objetivos, prioridades (sectoriales y geográficas) e instrumentos con el contexto en el que intervienen. Además, se analiza la adecuación de la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Marruecos (prioridades sectoriales, instrumentos y actores) al objetivo de lucha contra la pobreza y la prioridad horizontal de igualdad de género y a la adecuación de las prioridades al ámbito geográfico al que se dirige. También se estudia la adecuación de la distribución presupuestaria a los objetivos e instrumentos de la estrategia de Cooperación Española con Marruecos. Estos aspectos se aplican a las mismas dos dimensiones que respecto de la Coherencia.

Dimensión 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos

La **adecuación global de las prioridades, objetivos e instrumentos de la Cooperación Española en el periodo 2001-2004 a las prioridades, necesidades de desarrollo de Marruecos y las políticas nacionales y regionales de desarrollo** ya señalada en el apartado anterior respecto del análisis de la Coherencia, se muestra débil si se tiene en cuenta las debilidades apuntadas (ausencia de estrategia sistemática, consensuada y con objetivos y prioridades definidos y en alineamiento con las estrategias nacionales y sectoriales en base al sistema de Comisiones Mixtas y a los PACI). Las Comisiones Mixtas han sido el principal instrumento asegurador de la adecuación de la Cooperación Española a las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes, además de mecanismos específicos de consulta y/o procesos consultivos para la elaboración de propuestas estratégicas (salvo el PDT 2003-2006 de Andalucía) o la realización de estudios de diagnóstico específicos (salvo en el caso del Paidar-MED y el Programa AZAHAR).

En cuanto a la **adecuación de los instrumentos**, la AOD española ha sido eminentemente no-reembolsable, lo cual favorece el desarrollo del País. No obstante, el empleo de intervenciones a nivel de proyecto presenta desventajas importantes respecto de la coordinación y la complementariedad con las prioridades y objetivos generales de la Cooperación (dispersión y atomización de la AOD). Por ello, resulta aconsejable agrupar intervenciones individuales en torno a programas plurianuales en un sector determinado o en un territorio concreto. Los créditos FAD no han sido el instrumento preferido por la contraparte, al tiempo que ha habido una experiencia escasa en el uso del enfoque sectorial y nula respecto al apoyo presupuestario en la Cooperación Española con Marruecos (si bien el DEP 2005-2008 menciona la posibilidad de su uso en el futuro).

En lo que atañe a la adecuación de la estrategia de intervención a las prioridades horizontales, la escasa incorporación transversal de las mismas en las intervenciones ya señaladas en el apartado anterior, conlleva también una adecuación débil de los instrumentos. Por otra parte, la selección del ámbito geográfico de la intervención española en Marruecos durante el periodo no tomaba en cuenta plenamente las necesidades de desarrollo de Marruecos, por lo que la ampliación realizada en el DEP 2005-2008 refleja una mejor adaptación de la estrategia a las prioridades y necesidades de desarrollo del país.

La estrategia de la Cooperación Española con Marruecos definida en el 2005 (DEP 2005-2008) presenta una **mayor adecuación de las prioridades, objetivos e instrumentos a las necesidades y prioridades de desarrollo del País**. Los elementos que han favorecido al refuerzo de la pertinencia han sido: la elaboración del DEP 2005-2008 en base a un diagnóstico y análisis de la situación del País haciendo uso de una batería de indicadores y la elaboración de la estrategia en estrecha relación con el diagnóstico. En opinión del equipo evaluador, el carácter interno del diagnóstico supone una debilidad. El diagnóstico es un componente clave de la estrategia y determina directamente la articulación del DEP en objetivo, sectores prioritarios y líneas estratégicas. Para reforzar la apropiación del DEP por parte de todos los actores relevantes, sería aconsejable integrar el diagnóstico al DEP a fin de que esté disponible al público en general.

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos

El apoyo de la **Programación de la Cooperación Española al Proceso de Descentralización** no ha sido una prioridad para los actores de la Cooperación Española, salvo para la Cooperación Descentralizada y de intervenciones sectoriales individuales (como en el sector de Salud, con el apoyo a la reestructuración del sistema sanitario). Conviene señalar el estado embrionario de este proceso en Marruecos en el periodo objeto de evaluación y el reciente aumento de intervenciones orientadas a impulsar dicho proceso (como el Programa art-GOLD del PNUD, en el que participan activamente actores españoles (como el FAMSÍ) y el proyecto de Municipalización).

En cuanto a la **adecuación de las prioridades sectoriales y geográficas al contexto y adaptación a los cambios del mismo**, el DEP 2005-2008 prevé dos mecanismos: las reuniones de seguimiento anuales, integrando a representantes de los actores públicos españoles y marroquíes como complemento de las Comisiones Mixtas y la Unidad de Coordinación de la Cooperación Española. En este sentido, la fase de trabajo de campo ha permitido constatar una falta de mecanismos de seguimiento y evaluación, incluso en el marco de los proyectos, que están destinados a medir el impacto de las actuaciones y proporcionar una visión global de la Cooperación Española y que permiten adecuar las prioridades al contexto y adaptarlas a

los cambios sufridos a lo largo del tiempo. Otra debilidad a resaltar es la falta de intercambio de información entre los actores de la Cooperación Española.

No ha sido posible valorar la adecuación de la distribución presupuestaria en relación con los objetivos, necesidades e instrumentos de la estrategia de la Cooperación Española con Marruecos, ya que, la asignación presupuestaria no se había establecido como parte definitoria de la misma (ni en PD 2001-2004, ni en los PACI del mismo periodo). Esto no ha favorecido la transparencia o la consistencia presupuestaria para el país. El análisis de la evolución de la AOD en el periodo considerado (apartado 1.1.3) pone de manifiesto asimismo la falta de adecuación de la distribución presupuestaria en relación con los objetivos, necesidades e instrumentos.

ANÁLISIS DE LA EFICACIA

La eficacia mide el grado de consecución de los objetivos planteados y resultados principales de la intervención en una población beneficiaria determinada en un periodo temporal concreto. En el presente informe se analiza la eficacia en relación con los siguientes aspectos: los mecanismos de coordinación entre actores; los procesos de concertación del periodo siguiente de programación; el objetivo de lucha contra la pobreza y la igualdad de género. Estos aspectos se han aplicado a una dimensión del Área de Análisis 1 (Dimensión 2: Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con Marruecos).

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos

En cuanto al **grado de consecución de los objetivos**, conviene resaltar en primer lugar como **elemento crítico de la Política de Cooperación la deficiente calidad y disponibilidad de información acerca de las intervenciones y a nivel de la Política en general**. Aunque hay una valoración positiva generalizada respecto del desempeño de la Política de Cooperación Española con Marruecos, también hay un desconocimiento generalizado respecto de los resultados alcanzados a nivel de dicha Política, debido precisamente a la falta de información.

El estudio de gabinete y el trabajo de campo ha permitido constatar lo siguiente: un rigor variable en la recogida de información de las intervenciones, la premiosidad para completar el seguimiento de la Unidad responsable del mismo en la SG de Cooperación Multilateral y Horizontal (financiero, entrega de informes anuales y finales y la revisión de justificaciones de programas y estrategias desde el 2001 y de proyectos desde 1998); recopilación de información limitada al seguimiento financiero y a la realización de actividades previstas (no incluye la recogida de información cualitativa); falta de intercambios de información entre actores sobre resultados y realizaciones; y falta de sistematización de la información de los resultados producidos por las intervenciones al final del periodo.

La **falta de cuantificación de los objetivos específicos y operativos** para la Cooperación Española con Marruecos al principio y a lo largo del periodo 2001-2004 **y la ausencia de mecanismos para el seguimiento en el cumplimiento de objetivos y la consecución de resultados** (cuantitativos y cualitativos) hace inviable la valoración del grado de consecución de los objetivos planteados y los resultados principales de las intervenciones llevadas a cabo en dicho periodo. Por estas razones, la valoración del grado de cumplimiento de las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española adolece de las mismas deficiencias. Igualmente, la comparación entre la Política de Cooperación Española con Marruecos y la de otros donantes internacionales y su contribución efectiva a la evolución experimentada por el país en términos de reducción de la pobreza resulta irrealizable.

Conviene señalar nuevamente el papel que juegan las Comisiones Mixtas en asegurar la adecuación de los mecanismos de coordinación y concertación entre actores (incluyendo la participación de autoridades y contrapartidas locales y beneficiarios) en el diseño de los objetivos de la política española. Como ya se ha mencionado anteriormente, las Comisiones Mixtas formalizan el compromiso adquirido entre ambas partes en el marco de los Convenios de Cooperación para realizar una serie de intervenciones conjuntas en un periodo de tres años. La fase de trabajo de campo ha permitido observar la ausencia de materialización de algunos compromisos adquiridos en reuniones de representantes ministeriales o en el seno de las Comisiones mixtas. Por esto se considera necesario establecer mecanismos de seguimiento más continuo de los acuerdos formalizados. Además, se valora muy positivamente la práctica ya vigente de introducir Comités de seguimiento en intervenciones concretas y la creciente inclusión de otros actores de la cooperación descentralizada en la celebración de las Comisiones mixtas.

Por otra parte, la falta de reconocimiento de las ONDG españolas por la contraparte marroquí constituye una deficiencia crítica en el marco de la concertación y coordinación de la Cooperación Española.

En cuanto a la **eficacia de los procesos de concertación iniciados en el marco del PD 2005-2008** para la planificación geográfica y el análisis de los mecanismos diseñados para garantizar la viabilidad de las acciones, el nuevo ciclo de planificación recoge el sistema de Comisiones Mixtas como instrumento de planificación que formaliza el acuerdo bilateral cuyo marco de negociación queda determinado por el DEP 2005-2008. Las Comisiones Mixtas se refuerzan con la previsión de reuniones de seguimiento anuales. Además, el DEP 2005-2008 contempla una serie de organismos de gestión que se incluirán si se llega a aprobar el nuevo Convenio-Marco de Asociación tal como está descrito en el DEP 2005-2008, que se encuentra en proceso de negociación. En otro orden de cosas, los mecanismos de concertación con otros actores clave en las Políticas Españolas de Acción Exterior (particularmente, las Políticas de la UE) precisan un refuerzo para favorecer un intercambio de información más intenso y fluido con la SG de Asuntos con la UE y el Ministerio de Economía y Hacienda.

Por último, se constata que el objetivo de **lucha contra la pobreza e igualdad de género**, no ha sido considerado desde un principio de manera sistemática y coherente en toda la planificación, ni ha sido incorporado de forma transversal en las intervenciones cofinanciadas por la Cooperación Española. La no consideración de forma adecuada y la no transversalidad de las prioridades horizontales han afectado a la eficacia y el impacto final de la AOD Española con Marruecos. El nuevo DEP 2005-2008 pretende paliar estas deficiencias incluyendo en el primer nivel de priorización al sector de “Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas” y en cuarto, al sector “Género y Desarrollo”.

ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

El análisis de la eficiencia tiene como objeto medir el nivel de alcance de los objetivos en relación con los recursos destinados para ello (humanos, financieros y materiales). La eficiencia se ha analizado en torno a los siguientes aspectos: el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española; la complementariedad entre los instrumentos en el marco de la lucha contra la pobreza; la capacidad y desempeño institucional –estructura orgánica y funcional de la OTC; y la coordinación y complementariedad con actores de la cooperación internacional. Estos aspectos se han aplicado a una dimensión de la evaluación del Área de Análisis 1 (Estructura operativa y de funcionamiento).

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos

En lo relativo a los **mecanismos de coordinación entre los actores de la Cooperación Española** (Consejo de Cooperación, Comisiones Interministeriales; Comisiones Interterritoriales), se ha constatado una reciente reactivación de dichos mecanismos, si bien se precisa mejorar los cauces de comunicación y de concertación con actores clave en instancias inferiores a los organismos convocados (para Comisiones Interministeriales) y la participación y dinamización de actores clave (en el caso del Consejo de Cooperación y de la Comisión Interterritorial). Destaca en esta reactivación el papel proactivo de la SECI.

Además, es preciso destacar la iniciativa de la OTC para coordinar a las ONGD del terreno en base a reuniones anuales y a través de grupos de trabajo (si bien queda por demostrarse la dinamización de los mismos y su utilidad) y la realización de convenios de colaboración con las CCAA (que mejorará el intercambio de información entre las CCAA y la AECI/OTC). Asimismo, resalta el aumento de la presencia física de la cooperación descentralizada en el terreno tanto de CCAA como de ONGD, así como una multiplicidad de mecanismos de coordinación (formales e informales) y comunicación existentes que varían de una CCAA a otra y la intensidad variable de la participación de los actores de la Cooperación Descentralizada en los mismos.

La **débil correspondencia entre los instrumentos aplicados y los objetivos estratégicos de la Cooperación Española con Marruecos**, ya señalado respecto de la Coherencia, se encuentra estrechamente relacionada con la distribución y uso de recursos financieros, principalmente con la ausencia de un presupuesto plurianual. La distribución del presupuesto y el uso de los recursos

financieros en base a proyectos hacen que la programación anual sea muy aleatoria y poco coherente con la gestión de la AOD orientada a resultados como establece la Declaración de París.

En relación con la **capacidad y desempeño institucional de la OTC**, la estructura orgánica y funcional de la OTC se ha caracterizado en el periodo objeto de evaluación por la falta de una estructura sólida y permanente, la escasez de recursos humanos y una elevada movilidad del personal. Todo ello ha puesto de manifiesto, a juicio del equipo evaluador, la falta de visión estratégica de la gestión de recursos humanos de la Cooperación Española, así como un desconocimiento de las consecuencias de la aplicación de estas modalidades de contratación en el cumplimiento de los objetivos y prioridades estratégicas de la Cooperación. Si bien los ámbitos de actuación de la OTC superan todavía las capacidades existentes en la misma, hay que reconocer que se han apreciado notables progresos durante el periodo en la mejora de la estructura y organización de la OTC al ampliarse su estructura y los recursos humanos disponibles (figura de Co-Directores de grandes proyectos y Responsables de Área).

En relación con la **Coordinación y Complementariedad con los actores de la Cooperación Internacional**, la poca complementariedad de Cooperación Española con las acciones de los actores internacionales viene determinada por la débil institucionalización de mecanismos en el terreno y la variable participación e implicación de los donantes en los mismos. Una serie de factores explican esta situación (fundamentalmente la soberanía y autonomía de los Estados y la falta de iniciativa de organismos internacionales). Respecto de la Cooperación Española, hay además que tener en cuenta los instrumentos de intervención utilizados (intervenciones a pequeña escala) y la pluralidad de los actores de la Cooperación Española. Como signos de mejoría reciente, conviene señalar las iniciativas como los Grupos Temáticos de la Delegación de la Comisión Europea y los mecanismos de coordinación de la cooperación descentralizada con otros actores de la cooperación internacional. Respecto de la concertación con la Unión Europea, además, es preciso comentar la implicación poco satisfactoria de la Cooperación Española en los Grupos Temáticos (la OTC coordina el de Salud que no ha sido reactivado durante bastante tiempo) y la valoración positiva de la iniciativa de la OTC en Rabat hacia el PNUD para organizar reuniones generales para armonizar la acción de los donantes.

PARTE 2: ÁREA DE ANÁLISIS 2 “EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN SECTORES CLAVE: EDUCACIÓN, SALUD Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA”

En esta sección del informe se presenta el análisis de los proyectos seleccionados como casos de estudio en los tres sectores claves de la Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004: Educación, Salud y la Gobernanza Democrática. Los tres sectores escogidos así como los proyectos dentro de cada uno de ellos constituyen una muestra a título de ejemplo de la Cooperación Española durante el periodo. Así, la selección final incluye proyectos de cooperación financiados por la AGE, por la Cooperación Descentralizada, además de incluir varios proyectos directamente gestionados por ONGD a través de varios instrumentos de la Cooperación Española (Programas y/o proyectos).

SECTOR EDUCACIÓN: PROYECTO: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Saïd” de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha gestionado por Proyecto Solidario).

El proyecto elegido en el sector de Educación localizado en el norte de Marruecos (Tetuán) persigue el desarrollo y mejora del sistema educativo a través de la construcción y mejora de infraestructuras escolares para Educación Primaria y Preescolar en tres poblados de la Comuna Rural de Beni Saïd y de la promoción de la escolarización en igualdad de oportunidades (a través de un Programa de Alfabetización para mujeres y de un Programa de Educación Preescolar para niños y niñas que promueve la escolarización de niños y niñas en igualdad de condiciones). El proyecto ha sido ejecutado por la ONGD Proyecto Solidario con una subvención concedida por la Junta de Castilla-La Mancha (en concreto 221.520,15€) en el marco de la convocatoria de subvenciones destinadas a la Cooperación al Desarrollo de 2004. Esta ONG ha contado con la colaboración de la ONG Tetuaní como contraparte local en el marco del Programa de apoyo Educativo que incluye otras intervenciones en el norte de Marruecos.

A la vista de las prioridades y objetivos de la Cooperación Española expresados en el PD 2001-2004 y Estrategia Sectorial de Educación, y de los objetivos de las Estrategias marroquíes, el proyecto seleccionado responde claramente a las mismas tanto por su ámbito como por el objeto de su actuación.

Tras el análisis realizado, el proyecto resulta altamente **pertinente** a la vista de las necesidades de la zona y el colectivo de las personas beneficiarias del mismo a pesar de la falta de estudios previos para su formulación y de un diagnóstico específico. La identificación y la formulación del proyecto hubiesen estado más reforzadas si se hubiese llevado a cabo un estudio previo para formular indicadores adecuados y detallados, tanto cuantitativos como cualitativos y facilitar el seguimiento interno del proyecto. La falta de realización de un estudio de impacto ambiental para la construcción y rehabilitación de las unidades escolares ya construidas constituye una importante debilidad del proyecto si se tiene en cuenta que dicho estudio supone un requisito para la financiación en el marco de la Cooperación Española.

En relación con su **eficacia**, el proyecto ha cumplido con los objetivos generales y específicos previstos (construcción y reconstrucción de centros, programas de alfabetización de adultos y de Educación Preescolar), demostrando una alta implicación de los actores involucrados (tanto españoles, como la ONGD Proyecto Solidario,; como marroquíes, en especial la ONG ATIL, la Comuna de Beni Said y la Delegación del MENJ en base al Convenio firmado) y una gran capacidad para solventar los problemas sobrevenidos a lo largo de la vida del mismo (relacionados principalmente con las características culturales de las zonas rurales y la orografía). Con el objeto de aportar mayores evidencias de los resultados del proyecto, hubiese sido conveniente una mayor concreción de los sistemas de gestión y seguimiento establecidos en base a mecanismos correctores y aseguradores del cumplimiento de los objetivos del proyecto durante la ejecución de mismo (la orografía y el abandono escolar por parte de las niñas) como después de su finalización (falta de cumplimiento del compromiso del MENJ para hacerse cargo de sueldos de las formadoras). Asimismo, la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados indica una **eficiencia** satisfactoria del proyecto que ha sido posible gracias a una correcta organización y gestión de sus recursos financieros y humanos y a la coordinación entre los distintos participantes.

La visita al proyecto y las actividades participativas realizadas han permitido comprobar que el proyecto ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de las personas beneficiarias, ha tenido un importante **impacto** en la lucha contra la pobreza en esa zona de Marruecos y ayudado a la consecución de los Objetivos del Milenio en el territorio. Asimismo, supone un ejemplo positivo en cuanto a la colaboración y el trabajo coordinado entre una ONGD española y su contraparte local (ATIL) con las autoridades locales (Comuna de Beni Said). Sin embargo, el impacto sostenido del proyecto queda en suspenso hasta el cumplimiento del compromiso del MENJ para el mantenimiento de los centros (salarios de formadoras). Así, uno de los puntos más críticos es la **viabilidad** del proyecto, pues la Delegación Provincial del Ministerio de Educación marroquí no ha cumplido su compromiso respecto al pago de los salarios de profesoras. Este hecho pone en grave peligro la continuidad del mismo y evidencia la necesidad de introducir mecanismos que garanticen la apropiación de los resultados de las intervenciones cofinanciadas por la Cooperación Española por parte de la contraparte marroquí y que aseguren el mantenimiento de los efectos de las mismas.

SECTOR SALUD: Programa de “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”, financiado por la AECI a Medicus Mundi Andalucía.

El primer estudio de caso seleccionado es el Programa de Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos de 3 años de duración (2003-2005), con un coste aproximado de 3,4 millones de euros, financiado por la AECI a la ONGD Medicus Mundi de Andalucía (MMA). El Programa incide en 8 provincias del Norte de Marruecos y tiene como objetivos la mejora del acceso y calidad de servicios de atención sanitaria en especial de personas en zonas rurales y periferias de núcleos urbanos. El programa se articula en torno a 14 proyectos que se ejecutan en 3 fases de un año de duración cada una y que abarcan la construcción de infraestructuras sanitarias, el fomento de la participación femenina en la salud y la mejora de la formación del personal sanitario.

Para la identificación de actuaciones pertinentes y la formulación del Programa, MMA examinó con anterioridad a la puesta en marcha de las actuaciones tanto las prioridades marroquíes y españolas como las necesidades del área y sector donde se pretendía incidir. De este examen previo y de las actividades analizadas se observa que tanto el Programa en general como los proyectos desarrollados en su marco son altamente **pertinentes** en relación con las necesidades detectadas en el territorio y en la población beneficiaria, en relación con las prioridades marroquíes en el sector y con las prioridades de la

Cooperación Española en salud. El Programa se encuentra perfectamente estructurado en proyectos y éstos a su vez en actuaciones, las cuales guardan coherencia con los objetivos generales y específicos del Programa, también claramente definidos y detallados en la documentación.

Asimismo, los proyectos desarrollados por el Programa han alcanzado por regla general un alto grado de **eficacia**, tanto en cuanto a los objetivos de realización física como de realización financiera, si bien se han producido ciertos retrasos y el Programa se encuentra todavía en ejecución. De cualquier manera, los mecanismos de ejecución y gestión de las intervenciones, así como los mecanismos de seguimiento han demostrado ser muy eficaces, permitiendo en todo momento una temprana identificación de dificultades y la consiguiente modificación y adaptación de las actividades. Asimismo, conviene resaltar que estos mecanismos de gestión (Unidad de Gestión y Formación en Tánger, Unidades Provinciales de Apoyo, Convenios formados con las Delegaciones provinciales y la MMA y el Comité de Seguimiento) han favorecido de forma determinante la implicación activa y comprometida de las autoridades competentes y han contribuido a desarrollar una relación de confianza y colaboración fluidas entre los actores participantes. A diferencia de otros proyectos seleccionados como casos de estudio, destaca la ausencia de la APDN en el diseño y la ejecución de la intervención.

El uso **eficiente** de los recursos destinados y el grado de consecución de los resultados realizados hasta la fecha resulta satisfactorio. No se encuentra cuantificada la aportación marroquí al Programa, si bien abarca la contribución a su diseño, identificación de las actuaciones y colaboración en la gestión y en el seguimiento de los proyectos. Se ha demostrado que uno de los factores clave para el éxito de la intervención ha sido el conocimiento de la realidad local por parte del personal de MMA, las buenas sinergias en el seno de los comités de seguimiento, y la buena gestión de los proyectos llevada a cabo por MMA. El Convenio firmado entre la ONGD y el Ministerio de Salud para la ejecución de las actividades del programa y la coordinación con las delegaciones provinciales implicadas parece asegurar la **viabilidad** del proyecto, si bien serían deseables ciertas mejoras para asegurar el óptimo funcionamiento de los centros.

En relación con el **impacto** del proyecto hay que tener en cuenta que el programa no ha finalizado aún su ejecución. No obstante, ya pueden observarse efectos realizados como consecuencia de la ejecución de proyectos de planes anuales de ejecución ya concluidos, como la mejora de la red de infraestructuras de salud básicas (10 infraestructuras construidas y equipadas), la formación de más de 1.000 miembros del personal sanitario, una mayor atracción de personas beneficiarias a los centros de salud, mejora de la calidad de servicios ofrecidos y una mayor motivación del personal sanitario (estos tres últimos efectos respecto de los proyectos visitados durante la fase de trabajo de campo, 5 proyectos del total de 14 que componen el programa evaluado).

SECTOR SALUD: 2º Proyecto “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”, de la Junta de Andalucía ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.

Este proyecto constituye un ejemplo de la cooperación descentralizada española en el sector de la salud. Se trata de un proyecto de 50 millones de pesetas de la Junta de Andalucía (JA) gestionado por la Fundación Progreso y Salud. Tiene su origen en los contactos entre la JA y el Ministerio de Salud del Reino de Marruecos que se concretaron en un Memorando de Entendimiento para el periodo 1996-2000, en el cual se estableció la atención primaria de salud como área prioritaria de cooperación sanitaria entre ambos. El objetivo del proyecto es la mejora del nivel de salud y la disminución de las tasas de mortalidad, especialmente materno-infantil de la población de Darsa, en Tetuán, mediante la construcción, equipamiento, asistencia técnica y formación del personal sanitario de un centro sanitario urbano.

El componente del proyecto relativo a la construcción y equipamiento del centro de salud resulta **pertinente** a la vista de las prioridades sectoriales marroquíes y el compromiso institucional entre la JA y el Ministerio de Sanidad marroquí establecido en el Memorando de Entendimiento para el periodo 1996-2000. Si bien las actividades del proyecto responden a peticiones de la contraparte, la pertinencia del mismo hubiera podido estar más reforzada respecto de los otros componentes del proyecto si se hubiesen realizado acciones formativas dirigidas al personal sanitario del centro, como estaba inicialmente previsto (a juicio del evaluador, la formación impartida pretendía abordar unas necesidades a nivel de la región que sobrepasaban la Comuna de Darsa) y si las actividades de la asistencia técnica se hubiesen detallado más en el documento de formulación inicial del proyecto en base a un estudio previo de las necesidades (en opinión del equipo evaluador, las actividades realizadas parecen fundamentarse en una lógica de

intervención más ambiciosa que la contemplada en el proyecto objeto de evaluación). Por otro lado, se ha cumplido el objetivo principal previsto: el CSU de Darsa se encuentra terminado, equipado y en funcionamiento y el Ministerio de Salud se ha apropiado del mismo haciéndose cargo de su mantenimiento. Además las actividades de asistencia técnica y formativas han sido muy eficaces en aras a alcanzar el principal resultado del proyecto y asegurar su viabilidad (conseguir la apropiación del CSU por parte del Ministerio de Salud). El proyecto ha contribuido al fortalecimiento institucional de la Delegación de Salud de Tetuán, que ha participado activamente en las actividades del proyecto, y a la incorporación de la Igualdad de Género al priorizar los programas de salud de la mujer en los diferentes componentes del proyecto.

A juicio del equipo evaluador, la definición de los objetivos específicos del proyecto ha sido más concreta respecto de la parte del mismo relativa a la construcción y equipamiento del CSU de Darsa que respecto de las restantes actividades. Por ello, se han obtenido mayores evidencias de la eficacia del proyecto respecto de dicho componente. En los que se refiere a las actividades formativas, el grado de cumplimiento de los objetivos realizados en relación a los previstos inicialmente (mejora de formación del personal sanitario del CSU), habría sido mayor, si además de las actividades realizadas se hubiesen llevado a cabo acciones de mayor entidad dirigidas al personal del centro. En cuanto a las actividades de asistencia técnica, éstas requieren una actividad cercana y continuada en el tiempo para dar resultados. Disponer de personal técnico desplazado por un periodo de tiempo más continuado o acompañado de otras actividades adicionales a las realizadas (eminentemente misiones de corta duración) hubiese contribuido a resultados más notables. Finalmente, conviene mencionar que los procedimientos burocráticos y de tramitación en que han intervenido las entidades implicadas han ocasionado retrasos considerables como por ejemplo en el inicio de la ejecución del proyecto.

En relación con la **eficiencia**, además de los efectos causados por los retrasos de las actividades mencionados anteriormente, se ha comprobado una relación razonable entre costes y resultados y una adecuada cooperación y coordinación entre las partes involucradas. La mayor parte del presupuesto se destinó a alcanzar el resultado principal del proyecto (la construcción y equipamiento del CSU de Darsa; aproximadamente un 51% del presupuesto), mientras que la disponibilidad de recursos ha determinado la realización de las actividades de asistencia técnica y formativas finalmente llevadas a cabo. Por último, las actividades participativas llevadas a cabo durante la fase del trabajo de campo han permitido constatar un **impacto** positivo del proyecto, especialmente a través de la construcción del centro sanitario. En cuanto a las actividades formativas y de asistencia técnica, se ha puesto a disposición del personal directivo y sanitario de la Delegación de Salud de Tetuán métodos de gestión, procedimientos innovadores y experiencias en otros contextos (europeos principalmente), si bien resulta difícil determinar el grado de apropiación y aplicación de los contenidos por parte de los beneficiarios. Todos estos impactos identificados se apoyan además en el cumplimiento por parte de la Delegación de Salud de Tetuán de su compromiso de asumir los costes de mantenimiento, asegurando así la **viabilidad** y continuación del impacto.

SECTOR GOBERNANZA: II Asistencia Técnica a la Agencia de Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte de Marruecos (APDN), de la AECl.

La APDN es una agencia creada desde 1996 por el Gobierno de Marruecos para impulsar y coordinar el desarrollo de las provincias del Norte. En cumplimiento a los compromisos adquiridos por España en la II Reunión de la Comisión Mixta de 1996, el proyecto seleccionado tiene como objetivo prestar apoyo metodológico, de formación y mejora de las capacidades técnicas de los técnicos y responsables de la APDN para la formulación y seguimiento de proyectos de desarrollo social y económico. El proyecto contó con la financiación de la AECl a través de una Subvención de Estado en especie acordada en el año 2000 de 34,7 millones de pesetas a la que se añadió una contribución de la APDN de 14 Millones en concepto de recursos materiales y humanos. Este proyecto de II asistencia técnica fue seguido por un tercero ejecutado entre los años 2002-2004. El análisis del proyecto de la II Asistencia Técnica se ha realizado tomando también en consideración el proyecto de la III Asistencia Técnica a la vista de la coincidencia del objetivo general y específico y de que se trata en definitiva de una continuación del anterior.

Como resultado del análisis realizado, se puede afirmar que las actividades del proyecto son **pertinentes** en relación con el contexto donde han sido ejecutadas. La necesidad de poner en marcha los proyectos

identificados como prioritarios para la zona (incluidos asimismo en ejes estratégicos de la APDN, en programas sectoriales como el Paidar-MED y Azahar), la falta de capacidades técnicas en la APDN y el cumplimiento de los compromisos institucionales adquiridos por la parte española evidencian la adecuación de los objetivos y resultados del proyecto al contexto en el que se realizan. Sin embargo, se han apreciado unas importantes deficiencias en la identificación y el diseño del proyecto. Los objetivos a alcanzar y las actividades a llevar a cabo no se correspondían de forma lógica y razonable con el marco temporal y los recursos asignados al proyecto. En lo relativo a pertinencia del proyecto respecto de las Prioridades Horizontales, el proyecto también presenta debilidades especialmente en relación al fortalecimiento institucional. Es importante tener en cuenta la implicación y voluntad de la APDN en el proyecto como factor clave en el desarrollo de las actividades.

Las deficiencias señaladas respecto de la identificación y el diseño del proyecto (planteamiento inicial comprensivo y sobredimensionado del proyecto y de las actividades a realizar) afectan sobremanera el análisis de la **eficacia** de ambos proyectos de asistencia técnica. Si se toman en cuenta ambos proyectos de la II y III asistencia técnica, la valoración del grado de cumplimiento de los objetivos en base a los resultados alcanzados resulta más satisfactoria. A pesar de que esta valoración resulta cuestionable si se toman en cuenta ambos proyectos por separado a la vista de las deficiencias mencionadas. Sin embargo, el mecanismo de gestión y coordinación establecido en el Programa de Trabajo anual ha resultado adecuado para regular las comunicaciones y ha funcionado correctamente favoreciendo la participación de todos los actores (como la OTC y la APDN) el fortalecimiento institucional de la APDN y el nivel de resultados alcanzados. Otros factores han afectado al grado de cumplimiento de objetivos (realización por el equipo de actividades no previstas, diferencias en el entendimiento de las modalidades de prestación de los servicios: “asistencia técnica de ejecución” o de “fortalecimiento o refuerzo técnico”; ubicación del equipo fuera de las dependencias de la APDN). En lo relativo al cumplimiento de los objetivos relativos a las Prioridades Horizontales, el proyecto presenta un grado de cumplimiento más elevado respecto del fortalecimiento institucional, mientras que el grado de cumplimiento es más débil respecto de las restantes prioridades. Resalta la ausencia de consideración del enfoque de género y el medio ambiente en las actividades formativas.

La falta de adecuación del marco temporal a la consecución de objetivos y a la realización de las actividades previstas y, por tanto, la sobredimensión de ambos proyectos de asistencia técnica también ha tenido consecuencias en la **eficiencia** del proyecto. Los recursos humanos y la disponibilidad financiera no han afectado al desarrollo del proyecto (salvo en el caso de la no puesta en marcha de una de las actividades previstas, el “Análisis Multi-criterio” por la falta de capacidad técnica). El enfoque amplio y sobredimensionado evidencia también una previsión inicial de recursos insuficiente. Además, el presupuesto de la II asistencia técnica no estaba desglosado por conceptos, por lo que únicamente se puede establecer la realización de los pagos sin entrar a valorar el destino de los mismos.

A pesar de las deficiencias señaladas anteriormente, el proyecto ha tenido importantes **impactos** positivos sobre la APDN, entre otros: fortaleciendo las capacidades de su cuadro técnico, incorporando nuevos conocimientos, metodologías, herramientas técnicas y métodos de trabajo, y contribuyendo a la creación de nuevas estructuras estables en el seno de la APDN (como la *cellule d'information*). Todo ello tiene una incidencia en la **viabilidad** de los resultados y actuaciones del proyecto, ya que, como quedó de manifiesto en la visita al mismo durante la fase del trabajo de campo, los resultados de la asistencia técnica se han incorporado al método de trabajo diario de la APDN en el desempeño de sus tareas (con la excepción del sistema del “Análisis Multi-criterio”). Un elemento a resaltar respecto de la viabilidad del proyecto ha sido el interés y la implicación de la APDN en ambos proyectos de asistencia técnica. Por otra parte, el proyecto no ha tenido efecto alguno en el fortalecimiento de las entidades locales donde interviene la APDN, pues no era éste uno de sus objetivos. Si hubiera producido dicho efecto sobre las entidades locales, la complementariedad del proyecto con los objetivos y prioridades de la Estrategia Sectorial para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho sería mucho mayor.

PARTE 3: CONCLUSIONES

Tras una revisión del análisis efectuado en ambas áreas, el informe presenta una serie de conclusiones tanto generales como específicas aplicables a la Cooperación Española con Marruecos. Las conclusiones más significativas derivadas del **Área de Análisis 1**, son las siguientes:

- Importantes progresos en la elaboración de la Estrategia de la Cooperación Española en el año 2005 con respecto de la Estrategia durante el periodo 2001-2004
- Necesidad de elaborar el desarrollo operativo de la Estrategia incluida en el DEP 2005-2008 orientando dicho desarrollo al cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París.
- Falta de información a todos los niveles sobre los resultados e impactos de la Política de Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004.
- Necesidad de elaborar mecanismos de recopilación de la información y seguimiento validos, eficaces, participativos, directamente relacionados con las líneas estratégicas del DEP 2005-2008 de Marruecos y con los Objetivos del Milenio.
- Necesidad de promover un mayor conocimiento del aporte de la Cooperación Española en Marruecos.
- Mejorías notables respecto de la operatividad y funcionamiento de los mecanismos de concertación y coordinación entre actores a pesar de seguir existiendo amplio margen para su mejora.
- Necesidad de mejorar la disponibilidad de recursos, especialmente humanos y financieros.

En relación con el **Área de Análisis 2**, las conclusiones han sido desglosadas por proyectos, destacando las siguientes:

- **Proyecto del Sector de Educación: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said”**: El logro de objetivos de esta actuación se deriva en gran medida de la correspondencia de las acciones del proyecto con las necesidades de la zona y los Planes de desarrollo marroquíes; unos mecanismos de gestión y ejecución adecuados (con la salvedad del sistemas de firmas y autorizaciones que puede haber causado inconvenientes así como las debilidades indicadas respecto a la formulación del proyecto incluyendo unos mecanismos de gestión y seguimiento más concretos con indicadores que permitan un seguimiento orientado a ver y medir resultados) y unas buenas sinergias y coordinación entre los actores implicados en la formulación y ejecución del proyecto. Destaca el grado de participación de las personas beneficiarias, su grado de satisfacción (de acuerdo con personas beneficiarias entrevistadas) y la contribución del proyecto a aumentar la alfabetización de niñas y la coordinación entre ONGD.
- **Proyecto del Sector de Salud: “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”**: Proyecto de base sólida (correcta identificación, formulación, gestión y ejecución de las actuaciones previstas) cuyos factores de éxito principales han sido: la experiencia en proyectos similares de la ONG MMA en Marruecos, el conocimiento de la realidad local por parte de los profesionales que forman el equipo expatriado en Marruecos de MMA, la aplicación de mecanismos eficaces para el seguimiento y la realización del mismo a lo largo de la ejecución del proyecto. Una mejor provisión de personal adscrito a los centros contribuiría, de acuerdo al equipo evaluador de ECOTEC a asegurar la viabilidad del proyecto
- **Proyecto del Sector de Salud: “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”**: Proyecto con un alto grado de relación a nivel institucional y una buena coordinación entre los actores que ha alcanzado los resultados principales previstos (construcción del centro de salud y cumplimiento por parte del Ministerio marroquí de hacerse cargo del mantenimiento del centro). Respecto de las actuaciones previstas y/o realizadas en los componentes de “asistencia técnica” y de “formación”, éstos parecen responder, en opinión del equipo evaluador, a una lógica más general y estratégica que excede del marco de objetivos concretos del proyecto (implicar más activamente a la contraparte en el proyecto para asegurar la apropiación de los resultados del mismo).
- **Proyecto del Sector de Gobernanza Democrática: “II Asistencia Técnica al a Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos”**: ambos proyectos de asistencia técnica (II y III) han sido articulados en base a la modalidad de ejecución directa y presentan un elevado grado de pertinencia en base a los compromisos adquiridos en el marco de la IV Comisión Mixta. No obstante, los proyectos de asistencia técnica analizados tienen algunas deficiencias en el diseño del proyecto (principalmente

la sobredimensión de la lógica de intervención, el marco temporal muy limitado respecto a objetivos previstos y la no cuantificación de objetivos) y en la ejecución del mismo (falta de aplicación de un sistema válido de seguimiento de actividades, resultados y ejecución física). El proyecto no está orientado al proceso de descentralización, sino a apoyar a la APD en el marco de sus funciones y responsabilidades (que no incluye favorecer el proceso de descentralización administrativa). Cabe asimismo resaltar la falta de revisión de precios ante la variación del alcance y contenido de las tareas a realizar.

PARTE 4: RECOMENDACIONES

Después de analizar la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 y obtener las conclusiones arriba expuestas, el informe finaliza dando una serie de recomendaciones de carácter práctico dirigidas a una mejor adecuación e impacto de la Cooperación Española en el País.

Así, en relación con el **Área de Análisis 1**, las recomendaciones producidas se refieren a:

1 Reforzar la coherencia, coordinación y la complementariedad de la Estrategia del DEP 2005-2008:

Recomendación 1.1: Institucionalizar la Cooperación y la Concertación a todos los niveles a través de mecanismos tanto a nivel político (sistema de Comisiones Mixtas con reuniones de seguimiento anuales) como a nivel técnico (nuevos mecanismos de concertación y coordinación como los propuestos en el DEP 2005-2008 respecto del Convenio-Marco de Asociación, en proceso de negociación).

Recomendación 1.2: Dinamizar la coordinación entre actores españoles.

Recomendación 1.3: Dinamizar la coordinación con la Unión Europea.

Recomendación 1.4: Asegurar complementariedad de la Cooperación.

2 Elaborar el desarrollo operativo de la Estrategia del DEP 2005-2008 para Marruecos orientada al cumplimiento de los principios de la Declaración de París

Recomendación 2.1: Desglosar la estrategia del DEP en diferentes componentes (definir el "cómo").

Recomendación 2.2.: Introducir una programación presupuestaria plurianual (definir el "cuándo").

Recomendación 2.3: Definir los mecanismos de ejecución y seguimiento de la estrategia (a través de los programas como los propuestos arriba) (Definir el "quién").

3 Elaborar unos mecanismos de recopilación de la información y unos sistemas de seguimiento y evaluación claros y válidos.

Recomendación 3.1: Actualizar el diagnóstico de la estrategia.

Recomendación 3.2: Desarrollar un sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E).

4 Mejorar los recursos financieros, humanos y materiales para la gestión de la AOD española con Marruecos.

Recomendación 4.1: Definir los recursos humanos y financieros necesarios para la gestión de la AOD con Marruecos.

5 Reforzar la difusión de la Cooperación Española con Marruecos:

Recomendación 5.1: Desarrollar varias acciones de difusión (complementa las recomendaciones 1.2.3 y 1.2.4).

En relación con el **Área de Análisis 2**, las recomendaciones han sido desglosadas para cada proyecto analizado. Entre las recomendaciones efectuadas destacan:

- **Proyecto del Sector de Educación: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said”:** se recomienda un apoyo institucional más cercano a las ONG implicadas en los proyectos a la vista de que la OTC no cuenta con presencia permanente en el terreno fuera de Rabat (salvo en el marco de proyectos o intervenciones puntuales en la zona). Con vistas a resolver el problema de la sostenibilidad financiera del proyecto, sería recomendable reforzar una coordinación con la contraparte marroquí responsable del mantenimiento de las aulas. Sería conveniente asimismo fomentar una presencia más cercana y activa del personal de la OTC y/o de representantes de la Cooperación Descentralizada en el terreno. Finalmente, se recomienda completar la formación de las formadoras.
- **Proyecto del Sector de la Salud: “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”:** se recomienda un mayor conocimiento mutuo de los coordinadores de proyectos en el terreno y su participación en la fase institucional del proyecto. Asimismo, se recomienda cuantificar la contribución de la contraparte marroquí al máximo y establecer unos mecanismos que aseguren el cumplimiento de las obligaciones. La contribución de la contraparte consiste en asegurar el funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones y equipamientos. Por otra parte, una mayor presencia de la OTC resulta recomendable para potenciar las sinergias creadas entre actores durante la ejecución del proyecto. Ante la falta de personal sanitario, se sugiere fomentar la realización de intervenciones con financiación de la Cooperación Española.
- **Proyecto del Sector de la Salud: “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”:** se recomienda reforzar el componente institucional y la implicación de las personas beneficiarias desde la identificación y formulación de los proyectos. Se aconseja incorporar el método de trabajo en partenariado y asociación con la contraparte en los proyectos. En aras de una coherencia más reforzada, sería recomendable que todas las actuaciones del proyecto guardasen una relación directa con objetivos generales y específicos en el documento de formulación. Finalmente, se aconseja valorar en el futuro la posibilidad de aplicar métodos más innovadores y novedosos en actividades de asistencias técnicas.
- **Proyecto del Sector de Gobernanza Democrática: “II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y el Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos”:** Los proyectos que optan a financiación de la Cooperación Española deberán ser formulados aplicando la metodología del Marco Lógico, con unos objetivos generales y específicos cuantificados, claros y realistas respecto del marco temporal en el que se van a desarrollar y con unos indicadores detallados y adecuados (cuantitativos y cualitativos) para medir el progreso en la consecución de los objetivos y resultados alcanzados. Sería recomendable en futuras intervenciones valorar la aplicación de otras modalidades de prestación de asistencias técnicas (diferentes a misiones de corta o larga duración). Si se mantiene el apoyo al proceso de descentralización en el futuro, habría que apoyar intervenciones dirigidas al Ministerio del Interior de Marruecos (*Direction Générale des Collectivités Locales*), en lugar de apoyar intervenciones con la APDN que no tiene como función promover el proceso de descentralización. En este sentido, sería aconsejable implicar más activamente a representantes de autoridades locales en proyectos orientados al fortalecimiento institucional y que favorezcan el proceso de descentralización.

0.1 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN

El estudio de Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos, adjudicado mediante concurso público, por la **Dirección General de Planificación y Evaluación** de Políticas de Desarrollo (DG POLDE) a ECOTEC se ha llevado a cabo aplicando: **el planteamiento metodológico de la propuesta presentada por ECOTEC en su día sobre la base de los pliegos administrativos y de prescripciones técnicas**, las indicaciones recibidas por la Dirección General y los comentarios y acuerdos alcanzados por los miembros del Comité de Seguimiento de la Evaluación, integrado por representantes de actores de la Cooperación Española a nivel de la AGE, CCAA, EELL y sociedad civil (CONGDE).

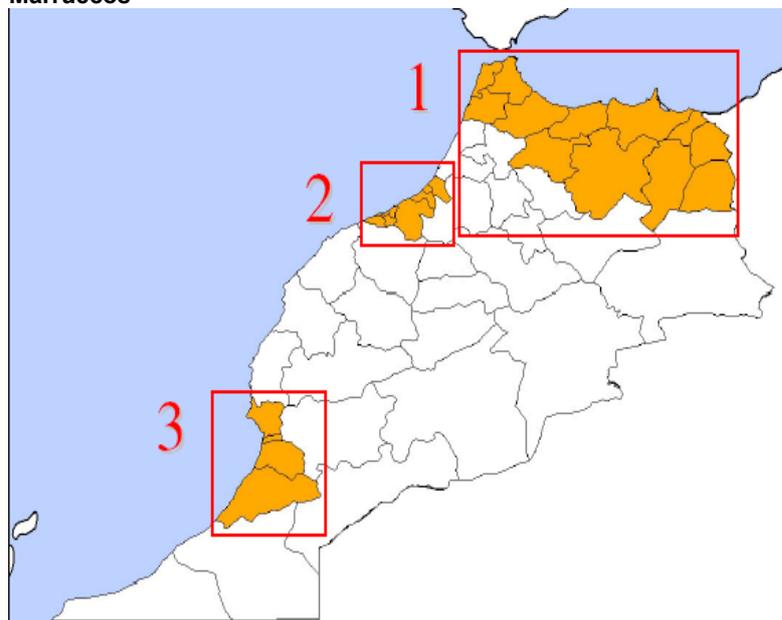
La metodología se basa en el análisis en base a los criterios de evaluación a los niveles de análisis (**Área de Análisis 1:** Evaluación del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos; y **Área de Análisis 2:** Evaluación de las Intervenciones en sectores clave: Educación, Salud y Gobernanza Democrática, aplicando los criterios de evaluación descritos en el pliego de prescripciones técnicas.

La evaluación, siguiendo las indicaciones de los términos de referencia, no se ha limitado a mostrar los resultados de dicho análisis, sino que los resultados de este ejercicio de evaluación se han traducido en la identificación de fortalezas y debilidades de la Cooperación Española con Marruecos, tanto a nivel de diseño e implementación de la Política de Cooperación, como en la actuación de la Cooperación Española en los sectores clave y en la proposición de recomendaciones para mejorar su diseño estratégico, la gestión operativa, instrumentos empleados y los resultados obtenidos, en cada una de las intervenciones evaluadas, en coherencia con el sector correspondiente y en el ámbito geográfico determinado.

El **ámbito temporal** de la Evaluación abarca el periodo 2001-2004, coincidiendo con la vigencia del Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, así como el 2005 como periodo transitorio hacia el nuevo proceso de planificación. El **ámbito geográfico** del análisis se centrará en las provincias del Norte del País: Tánger, Tetuán, Chaouen, Alhucemas, Taunat, Taz, Nador, Berkan, Oujda, Taurit y Jerada. En el siguiente mapa se resaltan las provincias del Norte de Marruecos que han constituido el ámbito geográfico prioritario de la Cooperación Española en el periodo 2001-2004 (provincias enmarcadas en el recuadro 1), las dos zonas geográficas prioritarias añadidas en el DEP 2005-2008: el eje urbano Casablanca-Mohamedia-Rabat (zonas en el recuadro 2) y la zona costera de la región Souss Massa-Daara que incluye Añadir y Tiznit (en el recuadro 3).

Igualmente, conviene recordar que el análisis ha tenido especial consideración de la **prioridad horizontal** para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la coherencia entre las intervenciones y el proceso de

Figura 1 - Mapa de prioridades de la Cooperación española con Marruecos



Fuente: DEP 2005-2008

descentralización administrativa en las provincias del Norte y su contribución al fortalecimiento institucional.

0.2 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de la Cooperación Española con Marruecos es una evaluación de país, formativa e intermedia que tiene como **objetivos generales**:

Figura 2 – Objetivos Generales de la Evaluación

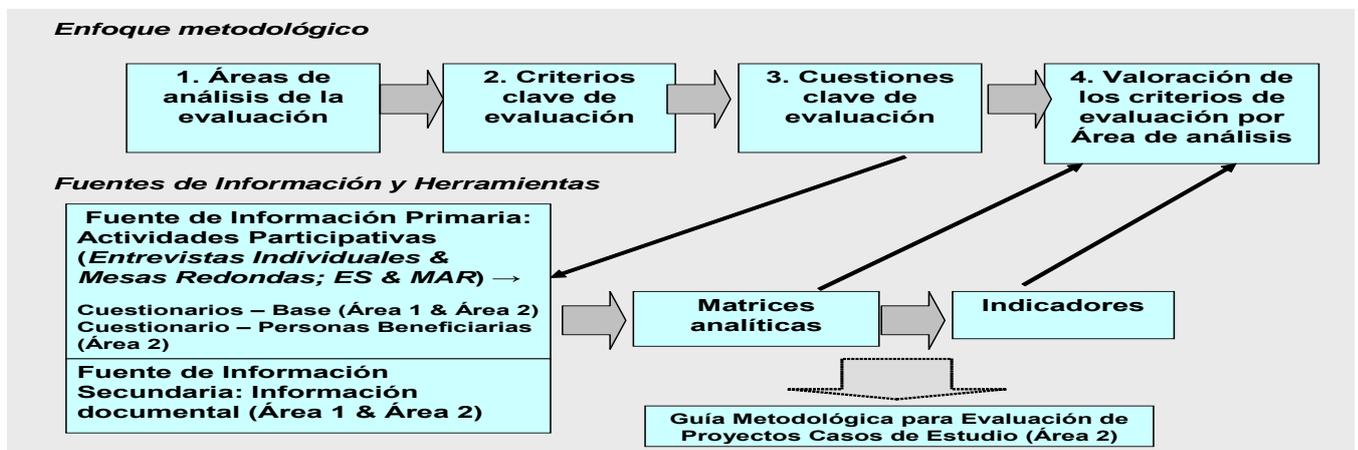
- ✓ Analizar la calidad de los procesos de planificación e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004;
- ✓ Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre los distintos actores de la Cooperación Española, los sistemas de financiamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales; así como con otros donantes relevantes en Marruecos, especialmente la Unión Europea (UE);
- ✓ Evaluar los resultados de algunas de las actuaciones de la Cooperación Española en el norte de Marruecos, en los sectores seleccionados en esta evaluación;
- ✓ Analizar la orientación de la Política de Cooperación Española con Marruecos hacia el nuevo proceso de planificación reflejado en el DEP, en el marco de los instrumentos y herramientas contemplados en el PD 2005-2008.
- ✓ Obtener recomendaciones respecto a aspectos clave de la Cooperación Española con Marruecos, referentes tanto a su planificación como a su ejecución, como:
 - La obtención de insumos para garantizar la coherencia geográfica y sectorial de las actuaciones que se diseñen y desarrollen en el futuro;
 - Mecanismos para mejorar la coordinación entre los actores de la CE, especialmente CCAA y EELL. Asimismo, elementos para fomentar la coordinación y complementariedad con la UE;
 - Funcionamiento y grado de idoneidad de los instrumentos utilizados;
 - La incorporación del contenido de las recomendaciones de esta evaluación al diseño y desarrollo de Objetivos estratégicos y actuaciones prioritarias contempladas en el periodo 2005-2008.

Fuente: Pliego de Prescripciones Técnicas.

0.3 METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN

Los elementos principales de la metodología aplicada por ECOTEC para la realización de este ejercicio de evaluación se presentan de forma ilustrativa en el esquema siguiente:

Figura 3 – Enfoque metodológico de ECOTEC Research & Consulting para la Evaluación:



Fuente: Elaboración propia

La tabla siguiente muestra las **dimensiones de cada área de análisis**, que incluyen:

Tabla 1 – Áreas de Análisis y sus dimensiones

Dimensiones Área 1	Dimensiones Área 2
Contexto: incluye el contexto interno en Marruecos (situación y estrategias nacionales y sectoriales) así como el contexto externo (Cooperación Internacional con Marruecos)	Marco de intervención sectorial: incluye el contexto regional, las estrategias locales de desarrollo en cada sector y la Estrategia de la Cooperación Española en cada sector.
Estrategia de intervención - la Cooperación Española con Marruecos: incluye la programación de las intervenciones, las prioridades (sectoriales y geográficas), los actores e instrumentos (españoles, otros donantes) y los presupuestos (asignación y evolución).	El ciclo de cada intervención: incluye las tres fases principales del ciclo (objetivos y metas, actores e instrumentos, impacto y viabilidad)
Estructura operativa y de funcionamiento: incluye la estructura de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) así como la coordinación, comunicación y concertación entre los diferentes actores de Cooperación Española con Marruecos	Desempeño institucional de la intervención: incluye la participación de actores marroquíes y españoles, la coordinación, comunicación y concertación entre actores (incluyendo otros actores de cooperación internacional)

Fuente: Pliego de Prescripciones Técnicas.

Tal y como establece el pliego de prescripciones técnicas, cada **criterio de evaluación** se aplica a cada una de las áreas de análisis y sus dimensiones. La tabla siguiente muestra los criterios de evaluación que se aplican a cada área de análisis y sus dimensiones:

Tabla 2 – Criterios de Evaluación aplicados a cada Áreas de Análisis

Criterios de Evaluación	Área de análisis de la Evaluación	
	Diseño e Implementación de la Política	Intervenciones en Sectores Clave
Coherencia	✓	
Pertinencia	✓	✓
Eficacia	✓	✓
Eficiencia	✓	✓
Viabilidad		✓
Impacto		✓

Fuente: Pliego de Prescripciones Técnicas.

A continuación los criterios de evaluación y factores de desarrollo analizados, se han traducido en **cuestiones clave de evaluación** para cada dimensión a analizar. Las preguntas de evaluación concretan los objetivos de la evaluación desagregando por cada dimensión de la Política de Cooperación Española con Marruecos y de las intervenciones sectoriales. En base a estas cuestiones clave el equipo evaluador elaboró los **Cuestionarios** (Cuestionario base para el Área de Análisis 1 y Cuestionario base para el Área de Análisis 2) utilizados por los miembros del equipo para llevar a cabo las actividades participativas relativas a ambos niveles de análisis.

Respecto al **Área de Análisis 1**, el equipo evaluador llevó a cabo **actividades participativas preparatorias de la Fase de Trabajo de Campo para el Área de Análisis 1** con informantes clave (24 personas representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la sociedad civil): un total de 14 entrevistas individuales y 3 entrevistas en grupo (26 personas). **Durante 1ª Misión de Trabajo de Campo** se llevaron a cabo un total de 7 entrevistas individuales y 11 mesas redondas o entrevistas en grupo (47 personas representantes, tanto de la Administración General del Estado en Marruecos como autoridades marroquíes y representantes de la sociedad civil en el terreno.

Durante las **visitas de cada proyecto caso de estudio** (Área de Análisis 2), se desarrollaron numerosas actividades participativas (entrevistas individuales y mesas redondas o entrevistas en grupo) con las entidades gestoras y financiadoras de las intervenciones, las contrapartes locales, otros actores que participaron en las actividades concretas, representantes de entes locales y regionales de los territorios y sectores en los que se ha ejecutado el proyecto concreto; así como personas beneficiarias directas de las actuaciones del proyecto que pudiesen proporcionar información sobre los efectos del proyecto, la previsión de sostenibilidad del mismo y/o de actividades o productos del mismo. En total, más de 120

personas han participado en las actividades participativas organizadas en el curso de las visitas a los proyectos caso de estudio (más detalle la Memoria Trabajo de Campo).

La información obtenida a través de estas actividades participativas se presenta y analiza en las **matrices analíticas**, las cuales tienen la misma estructura que los cuestionarios para facilitar la recogida y análisis de la información de manera homogénea. Por último, el equipo evaluador ha utilizado otra herramienta esencial para el análisis y la elaboración de conclusiones y recomendaciones de la evaluación: **matrices de indicadores**, tanto cuantitativos como cualitativos para cada Área de Análisis y sus dimensiones, para cada criterio de evaluación, haciendo hincapié en los indicadores con aplicación sectorial. Los indicadores ayudan a medir el desempeño de la Cooperación Española con Marruecos. Se han elaborado teniendo como referencia los criterios de evaluación y tienen como objetivo añadir una dimensión más cuantitativa a la evaluación.

El equipo evaluador de ECOTEC ha llevado a cabo la recogida de información a través de dos vías:

- La recopilación de **información secundaria** (fuentes documentales) se ha llevado a cabo durante la Fase de “Estudio de Gabinete” con la colaboración de la DGPOLDE que ha facilitado el acceso a fuentes de información y documentación relevante. Asimismo, cabe resaltar la valiosa colaboración de la AEI, SGMEDIO, la OTC y otros actores clave del Comité de Seguimiento. Se completó la documentación utilizada por el equipo evaluador durante la Fase de “Trabajo de Campo” con documentación complementaria (véase **Anexo III** de este Informe). Tras la validación de los casos de estudio (Julio 2006), el equipo evaluador ha recabado documentación relevante sobre las intervenciones seleccionadas a las entidades financiadoras y gestoras de los mismos para proceder a su análisis.
- La recopilación de **información primaria**, a través de la realización de actividades participativas (entrevistas individuales y mesas redondas o entrevistas en grupo). El formato de mesas redondas o entrevistas en grupo resultó de gran utilidad como sesiones de trabajo dinámicas con el objeto de obtener visiones de conjunto de una serie de informantes clave y, al mismo tiempo, ser testigos del intercambio de impresiones entre los actores y del debate que ciertas preguntas y aspectos esenciales para la evaluación pudieron generar entre los participantes. Las mesas redondas o entrevistas en grupo han sido realizadas por el equipo evaluador sobre la base del cuestionario diseñado para ello en el examen de cada una de las Áreas de Análisis.

Es conveniente resaltar tres peculiaridades importantes desde un punto de vista metodológico en cuanto al Área de Análisis 2 (Evaluación de las Intervenciones en sectores clave):

- ❖ Procedimiento para la selección y aprobación de los proyectos casos de estudio en los sectores clave de la evaluación. El equipo evaluador desarrolló una serie de criterios de selección en base a los criterios establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas, incorporando como mejora otros criterios adicionales. Esta batería de criterios de selección fue presentada y aprobada formalmente por la DGPOLDE y por el Comité de Seguimiento. Tras el análisis de las intervenciones llevadas a cabo por los actores de la Cooperación Española en el periodo considerado, el equipo evaluador elaboró una propuesta de preselección de proyectos por sectores aplicando los criterios de selección. Esta preselección fue objeto de debate en el seno de la II reunión del Comité de Seguimiento en Junio 2006. En base a los acuerdos y recomendaciones hechas en dicha reunión, se procedió a elaborar una nueva propuesta de selección de proyectos tras la visita prospectiva de representantes de la DGPOLDE en Marruecos en Julio 2006, propuesta que fue finalmente validada por los miembros del Comité de Seguimiento.
- ❖ Guía metodológica para realizar la evaluación de los proyectos seleccionados como casos de estudio: en base a los requerimientos del pliego de prescripciones técnicas, el equipo evaluador elaboró una Guía Metodológica para que los expertos realizaran el análisis de los proyectos.
- ❖ Mesas Redondas o Entrevistas en Grupo con Personas Beneficiarias: el experto responsable de la evaluación del proyecto en cuestión ha realizado una serie de **mesas redondas o entrevistas en**

grupo con personas beneficiarias directas de las intervenciones, así como de miembros de asociaciones de representantes de personas beneficiarias últimas o directas, representantes de entidades públicas de la zona y representantes de la sociedad civil. Estas actividades participativas tenían como objetivo último recabar información de primera mano sobre los efectos e impactos realizados por la intervención en el contexto y en el territorio en el que se ha llevado a cabo y en las personas o el colectivo objetivo al que se dirigían las actividades previstas y realizadas en el marco de los mismos. Para llevar a cabo estas actividades participativas con personas beneficiarias de las actividades de los proyectos, el equipo evaluador ha desarrollado un **cuestionario específico para personas beneficiarias para dinamizar** los encuentros con preguntas clave estructuradas y abiertas de tres tipos: preguntas sobre los motivos de la participación de las personas beneficiarias; sobre los efectos del proyecto en las mismas y en el contexto; y sobre los efectos del proyecto en el seno de las Estructuras / Instituciones (preguntas complementarias para personas que formen parte de organismos beneficiarios de los proyectos: APDN, Delegaciones del Ministerio de Sanidad y la formadoras de las Escuelas de Beni Said)

Conviene tener en cuenta que el análisis del Área **de Análisis 2 presenta un carácter atípico desde el punto de vista metodológico**. En el marco de los tres sectores clave se han seleccionado un total de 4 proyectos, que representan un porcentaje de proyectos y de AOD española en el sector respectivo considerablemente inferior a lo que se podría considerar una muestra representativa, con el fin de extraer conclusiones generales aplicables al sector en su totalidad en el periodo considerado para la evaluación (2001-2004; 2005 como año transitorio). Estos proyectos caso de estudio ponen de manifiesto una serie de recomendaciones y lecciones aprendidas respecto de una intervención concreta que, dada la ínfima representatividad de la muestra, no pueden ser extrapoladas a la planificación y coherencia de acciones en el sector concreto o a nivel general de la Política de Cooperación Española en el futuro. Por ello, los proyectos casos de estudio analizados ofrecen meros ejemplos ilustrativos de la intervención de la Cooperación Española en estos sectores clave llevados a cabo por algunos de los múltiples actores españoles.

Por último, **resulta indispensable resaltar el papel del Comité de Seguimiento y el carácter participativo del presente ejercicio de evaluación**. Así, las aportaciones de los miembros de dicho Comité, en particular, en el seno de las reuniones del Comité en las que se presentaron y debatieron el Informe Preliminar y el Borrador del Informe Final de la Evaluación y donde se aprobó la selección de los casos de estudios objeto de evaluación en los sectores clave, han sido fundamentales para el desarrollo efectivo y riguroso de un análisis pormenorizado de la Cooperación Española con Marruecos y de los proyectos.

0.4 CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO

La presente evaluación ha podido ser llevada a cabo de forma satisfactoria ofreciendo un análisis completo de la Cooperación Española con Marruecos lo que ha permitido identificar sus principales fortalezas y debilidades. Sin embargo, hay que remarcar que este análisis se ha visto afectado por una serie de condicionantes que han limitado el desarrollo de los trabajos de la evaluación.

- **Marco temporal general para realizar la evaluación:** el periodo de tiempo disponible para realizar la evaluación ha sido considerado por el equipo de evaluación como limitado para el alcance de los trabajos a realizar. Aunque de forma general se han llevado a cabo las fases del trabajo de forma satisfactoria, un análisis en profundidad de toda la Cooperación Española con Marruecos y la evaluación de cuatros proyectos como casos de estudio, incluyendo visitas al terreno para entrevistas institucionales y las visitas a los proyectos, requiere un periodo de trabajo más extenso a juicio del equipo evaluador.
- **Influencia del periodo estival y del Ramadán en la realización de la Fase de Trabajo de Campo:** el ejercicio de evaluación se ha visto afectada por coincidir las fechas planeadas para realizar la Fase de Trabajo de Campo con el periodo estival, con la consiguiente dificultad que entraña para organizar las visitas en el terreno a actores relevantes. Esta dificultad, que fue salvada dividiendo el trabajo de campo en dos misiones (1º Misión de Trabajo de Campo en Julio y la 2º Misión en Septiembre 2006). Además, el comienzo del Ramadán el 22 de Septiembre reducía el periodo disponible para la realización de las visitas a los proyectos a las 3 primeras semanas de Septiembre. Si bien el trabajo de campo ha sido realizado satisfactoriamente, ambos factores han condicionado la organización de las visitas, la recogida de información y, por extensión, el alcance del trabajo de campo y la profundidad en el análisis de los proyectos casos de estudio. Así, se han producido cambios de fechas o la realización reducida de la visita proyectos por la imposibilidad de realizarla tal y como planteada por el equipo evaluador (como fue el caso del Proyecto de Salud de la AACI y del Proyecto en el sector de Gobernanza Democrática).
- **Desfase temporal entre el ejercicio de evaluación (2006) y el ámbito temporal de la evaluación (Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004 y el año transitorio 2005):** Este desfase temporal ha entrañado algunas dificultades a la hora de identificar a las personas relevantes tanto a nivel de la Política de la Cooperación Española con Marruecos, como a nivel de los proyectos seleccionados.
- **Cambios en el equipo evaluador:** Desde el arranque de los trabajos, se han producido cambios en el equipo evaluador a nivel júnior y sénior, bien por motivos personales o por motivos de agenda. Estos cambios en el equipo, que han sido comunicados formalmente a la DGPOLDE y aprobados por la misma, han supuesto el reajuste de tareas y una mayor intensidad en la coordinación de los trabajos.

0.5 DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS REALIZADOS

Esta sección contiene el programa de trabajo actualizado sobre la base de los pliegos de prescripciones técnicas y los acuerdos alcanzados con la DGPOLDE. Así los trabajos realizados han consistido en:

Tabla 3 – Descripción de los trabajos realizados por ECOTEC en base a las Fases de la Evaluación establecidos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas

FASE 1: ESTUDIO DE GABINETE)
<p>1) Identificación y recopilación de información para ambas áreas de análisis: AREA 1: Análisis de la documentación disponible referente a la Política de Cooperación Española con Marruecos, Identificación y Examen de la documentación referente al contexto de Marruecos y estrategias nacionales y locales de desarrollo, y de la cooperación de otros donantes. AREA 2: Identificación y Análisis de la documentación referente a sectores clave objeto de evaluación y Selección de 4 Intervenciones para casos de estudio (Propuesta tiene que ser validada por el Comité de Seguimiento)</p> <p>2) Elaboración del Avance del Informe Preliminar o de Gabinete.</p> <p>3) Identificación de los Informantes Clave en sede y en terreno (fundamentalmente Ministerios, CCAA, EELL y ONGs).</p> <p>4) Presentación del Avance del Informe Preliminar o de Gabinete a la DGPOLDE y al Comité de Seguimiento.</p> <p>5) Definición de la Metodología: Herramientas para recopilar la información (cualitativa y cuantitativa) de ambos niveles o áreas de análisis (Cuestionarios, Matrices analíticas, Indicadores).</p> <p>6) Preparación del Trabajo de Campo: Preparación logística (viajes, alojamiento y desplazamientos en el país) y concertación de entrevistas.</p> <p>7) Elaboración de la versión Definitiva del Informe Preliminar.</p> <p>8) Presentación del Informe Preliminar o de Gabinete Definitivo a la DGPOLDE.</p> <p>9) Revisión de Informe Preliminar o de Gabinete Definitivo y entrega a la DGPOLDE.</p>
FASE 2: TRABAJO DE CAMPO
<p>1) Visita prospectiva de representantes de la DGPOLDE a Marruecos para la preparación de las visitas a los proyectos y la validación de la Selección de Casos de Estudio.</p> <p>2) 1º Misión del Trabajo de Campo de un miembro del equipo evaluador para la realización de entrevistas institucionales en Rabat.</p> <p>3) Identificación y recopilación de información para el Área 2: Toma de contacto con los gestores de los proyectos, recopilación de la documentación relativa a las intervenciones (fichas de proyectos, informes finales, entre otros) e Identificación de informantes clave (en sede, en organismos seleccionados y en el terreno), con la colaboración de la DGPOLDE y la OTC en Marruecos.</p> <p>4) Elaboración de las Agendas para las Visitas a los casos de estudio y organización de la logística de las visitas (viajes, alojamiento y desplazamientos en el país) y concertación de entrevistas e estrecha colaboración con los gestores de los proyectos y la OTC.</p> <p>5) Presentación de la Memoria de Trabajo de Campo a la DGPOLDE (1º Misión del Trabajo de Campo).</p> <p>6) 2º Misión de Campo (Visitas a los proyectos seleccionados como casos de estudio).</p> <p>7) Presentación de la Memoria de Trabajo de Campo a la DGPOLDE (2º Misión del Trabajo de Campo).</p>
FASE 3: INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN
<p>1) Elaboración del Borrador del Informe Final de Evaluación, según la estructura establecida en el pliego de prescripciones técnicas.</p> <p>2) Reunión con la DGPOLDE y el Comité de Seguimiento para presentación del Borrador del Informe Preliminar de la Evaluación</p> <p>3) Elaboración del Borrador de Informe Final de Evaluación, siguiendo la estructura del pliego y tomando en cuenta los comentarios realizados por la DGPOLDE y el Comité de Seguimiento en la reunión anterior.</p> <p>4) Reunión con la DGPOLDE y el Comité de Seguimiento para presentación del Borrador del Informe Final de Evaluación.</p> <p>5) Incorporación de comentarios y reflexiones realizadas por miembros del Comité de Seguimiento</p> <p>6) Presentación del informe Final en España y en Marruecos.</p>

Fuente: *Elaboración propia*

0.6 ESTRUCTURA DE LA DOCUMENTACIÓN PRESENTADA

Sobre la base de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas sobre la estructura del Informe Final de Evaluación, el presente Informe ha sido elaborado por ECOTEC en aras de la coherencia y simplificación siguiendo la estructura que se explica a continuación. Además de esta Parte 0 relativa a la Introducción y que se refiere a los Antecedentes, Objetivos y Enfoque Metodológico de la Evaluación, las Partes siguientes en las que se estructura el Informe se refieren al examen pormenorizado de las 2 Áreas de Análisis como muestra el cuadro a continuación:

Tabla 4 – Estructura del Informe de Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos (2001-2004 y año 2005)

- **PARTE 0:** Introducción.
- **PARTE 1:** Área de análisis 1. Diseño e implementación de la política de Cooperación Española con Marruecos.
- **PARTE 2:** Área de análisis 2. Evaluación de las intervenciones en los sectores clave: Educación, Salud y Gobernanza Democrática
- **PARTE 3:** Conclusiones.
- **PARTE 4:** Recomendaciones.
- **PARTE 5:** Anexos.

Fuente: Elaboración propia

La **Parte 1** se refiere al análisis del “Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos” y la **Parte 2** a la “Evaluación de las intervenciones en sectores clave (Educación, Salud y Gobernanza Democrática)”. En base a los resultados del análisis de ambas áreas, el equipo evaluador ha elaborado una serie de conclusiones en la **Parte 3**, donde se da una visión conjunta de los distintos aspectos y áreas cubiertas y se identifican cuales son las fortalezas y debilidades de la Cooperación Española con Marruecos. De las conclusiones, se han extraído una serie de recomendaciones para el futuro que aparecen en la **Parte 4**.

Por último, es importante insistir en que el presente documento pretende dar una visión clara y en profundidad de la Cooperación Española con Marruecos. El estudio de ambas Áreas de Análisis constituye la síntesis de un informe pormenorizado que se adjunta como anexo al presente informe de evaluación. Por estas razones, **recomendamos una lectura conjunta del presente documento y los anexos adjuntos al mismo**. Así, el cuerpo de este Informe se completa con una serie de anexos que son:

Tabla 5 – Estructura del Informe de Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos (2001-2004 y año 2005)

- **ANEXO I:** Términos de referencia para la Evaluación.
- **ANEXO II:** Presentación del equipo de trabajo.
- **ANEXO III:** Documentación utilizada en el Informe.
- **ANEXO IV:** Informantes clave y actividades participativas en la fase de trabajo de campo.

Fuente: Elaboración propia

1.1 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN: ÁREA DE ANÁLISIS 1 (DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS)

1.1.1 DIAGNÓSTICO GENERAL DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE MARRUECOS

Con una superficie de 447.000 Km², Marruecos ocupa el extremo noroccidental del continente africano. Este país, de población mayoritariamente musulmana, tiene una tasa anual de crecimiento de la población en torno al 1,6% y cuenta con más de 29 millones de habitantes, de entre los cuales un 30,2% son menores de 15 años y un 44% se concentra en zonas urbanas.

-

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes oficiales

Marruecos se constituye como una monarquía constitucional con un sistema de gobierno basado en una democracia parlamentaria multipartidista con Parlamento bicameral, compuesto por una Cámara de Representantes (elegidos por sufragio universal directo) y una Cámara de Consejeros (elegidos por un colegio electoral compuesto por representantes de las colectividades locales y por representantes de asociaciones empresariales en cada región). El Jefe del Estado es el Rey y el Primer Ministro es el responsable del Gobierno y de la Administración del Estado ante el Rey y el Parlamento.

En cuanto a su organización política y territorial, Marruecos, con capital en Rabat, está administrativamente organizado en regiones, prefecturas y provincias y comunas. A partir de la Ley de la Región de 1997 (Dahir de 2 Abril 1997), Marruecos cuenta con 16 regiones y 71 prefecturas y provincias (26 prefecturas y 45 provincias). La Wilaya, (encabezada por el Wali) cubre un conjunto de provincias y prefecturas (encabezada por el Prefecto o Gobernador), compuesta a su vez por un conjunto de comunas rurales y/o urbanas (liderados por el Pacha o Caïd).

En relación con el proceso de transición política y democrática iniciado en los años 90, el reinado de Mohamed VI ha supuesto una etapa determinante al impulsar reformas de gran calado político, económico y social como la reforma del Código de las Libertades Públicas, el Código de Trabajo, el Código Penal, la modernización de la administración pública, la reforma de la justicia, la reforma del “Moudaouana” y su transformación en Código de Familia en 2004 y la profundización de la descentralización territorial (Ley de 1997 para la descentralización o delegación de gestión de servicios y responsabilidades a las autoridades administrativas locales; la reforma constitucional de 1996 que convirtió la región en una entidad administrativa y la nueva Carta Comunal de 2002).

Desde un punto de vista **macroeconómico**, Marruecos sigue siendo excesivamente dependiente de la agricultura, y por tanto dependiente de unas condiciones climatológicas que son habitualmente adversas. La evolución de la economía hace pensar que no está preparada para afrontar los retos que supone la creación de la zona de libre comercio prevista para 2012. La tasa de crecimiento económico del país se redujo de 5,5% en 2003 a 3% en 2005 debido principalmente a las circunstancias meteorológicas, la baja competitividad de la industria y el descenso del consumo privado. Cabe resaltar como cuestiones clave en el marco económico marroquí el déficit presupuestario y la deuda externa, la baja competitividad de sectores productivos y la baja densidad y calidad de la red de infraestructuras. Aunque la distribución por sectores económicos muestra un peso importante del sector terciario (con un 54% del PNB frente al 33% del sector secundario y 13% del sector primario), el sector primario emplea al 40% de la población activa. Este hecho refleja uno de los principales **problemas sociales** de un país en donde el desempleo afecta principalmente en el entorno urbano a los jóvenes con estudios superiores (30%) y a las mujeres. En este sentido, conviene resaltar la elevada tasa de pobreza (en torno al 17,8% a nivel nacional, pero hasta un 28,8% en el medio rural) y la marginación de una parte importante de la población, especialmente en zonas rurales y de la periferia de las ciudades. Estos datos son reflejo de los principales problemas

claves que afectan el tejido social marroquí: el deficiente acceso a servicios sociales básicos, la necesidad de mejora del sistema educativo (el elevado analfabetismo, la alta tasa de abandono escolar, la calidad de la enseñanza y los escasos recursos de las familias), la necesidad de mejora del sistema sanitario (la deficiente cobertura médica y la elevada tasa de mortalidad infantil), la promoción de la situación de la mujer y la igualdad de oportunidades.

Además de la igualdad de género, otros **asuntos que también afectan de manera transversal** a la situación socio-económica del país son la protección del medioambiente, cuyo principal problema viene dado por la gestión del agua, la degradación del suelo y la sobre explotación; y el desarrollo rural, ya que, es en estas zonas rurales donde más padecen los problemas de la sociedad y economía marroquí.

En cuanto a las **Estrategias del Reino de Marruecos**, la **Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social (PDES)**, aprobada en junio del 2000, constituyó la estrategia marco que englobaba las diferentes estrategias sectoriales de Marruecos en el periodo 2001-2004 en torno a los siguientes ejes de actuación: el fortalecimiento de la economía, la lucha contra la pobreza, la lucha contra el desempleo, la reforma del Estado, la reforma del sistema sanitario, la reforma de la educación (en base a la Carta Nacional de Educación) y la promoción de la igualdad de oportunidades (con la aprobación del Plan Nacional de Integración de la Mujer lanzado en 1999). El PDES, sin embargo, no se ha visto acompañado por un aumento en el gasto público en programas sociales (Marruecos destinaba a tal fin un 12,5% de su PNB en 2001 frente al 20% del PNB gastado de media por otros países de la región; y en 2004 un 12%). Además, hay que resaltar el **PAIDAR-Med** (Programa de Acción Integrado para el Desarrollo de la Región Mediterránea de Marruecos) aprobado por los Gobiernos marroquí y español en el 2000 que incluye ejes especialmente relacionados con el medio ambiente, la promoción industrial y empresarial y la capacitación de capital humano.

En la actualidad, y en relación con el tránsito ocurrido respecto del periodo 2001-2004 al año 2005, destaca la adopción de la **“Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano” (INDH)** lanzada por Mohamed VI en 2005, que ha sido dotada con mayores fondos que la estrategia precedente. Dirigida a 360 municipios rurales y 250 barrios marginales o medinas antiguas de las ciudades, la INDH sitúa en el centro de las prioridades políticas 3 ejes de actuación: la reducción del déficit social urbano y rural (mejor acceso a servicios sociales básicos –salud, educación, alcantarillado- y a infraestructuras), la asistencia a los grupos sociales más desfavorecidos y la promoción de actividades generadoras de ingresos y de empleo.

Este examen de la situación socio-económica de Marruecos en el periodo considerado pone de manifiesto que algunos de los sectores prioritarios para el desarrollo del país son precisamente sectores clave de la Cooperación Española con Marruecos seleccionados para un análisis pormenorizado en el marco del Área de Análisis 2 que se lleva a cabo en la Parte 2 de este Informe de Evaluación: la Educación y Salud, además de la Gobernanza Democrática. Es por ello, que el ámbito de la presente evaluación abarca el análisis pormenorizado de estos tres sectores en el marco del análisis de la Política de Cooperación Española con Marruecos. Los **proyectos seleccionados como caso de estudio, que son objeto de una evaluación pormenorizada e individual en la Parte 2 de este Informe**, vienen a ilustrar ejemplos de la intervención de la Cooperación Española impulsada con apoyo de diversos actores españoles con el objeto de **paliar alguna de las debilidades identificadas en este apartado** (elevada tasa de analfabetismo, elevada tasa de mortalidad infantil y mejora de la cobertura de servicios sanitarios básicos; modernización de la administración capaz de contribuir al desarrollo sostenible del país).

1.1.2 ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO DE LA COOPERACIÓN CON MARRUECOS

La Cooperación Española con Marruecos se inscribe en el **marco institucional y estratégico de la Cooperación Internacional**. Está dirigida hacia la lucha contra la pobreza y el apoyo a los países en vías de desarrollo establecido en la **Cumbre del Milenio de Naciones Unidas** en 2000. En dicha Declaración, los líderes mundiales se comprometieron a aunar esfuerzos para alcanzar 8 objetivos y 18 metas concretas antes del 2015, los **“Objetivos de Desarrollo del Milenio”**. Este compromiso se reafirmó en 2002 en la **Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de**

Monterrey, donde se estableció el marco para la creación de un partenariado mundial para la lucha contra la pobreza y el desarrollo mundial. Con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda, la **Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda** suscrita en 2005 acuerda un marco legal a gran escala basado en 5 Compromisos de Cooperación (Armonización, Apropiación, Alineamiento, Gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad) y en 12 indicadores específicos para evaluar los progresos realizados.

Además de la Cooperación Española, otros **donantes Internacionales** participan en la cooperación al desarrollo con Marruecos. Cabe destacar las organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE) que constituye el principal donante de la Ayuda Oficial al Desarrollo de Marruecos a través principalmente del Programa MEDA II, que es el instrumento financiero destinado a implementar los objetivos de la Declaración de Barcelona de 1995 por la que se trata de hacer del Mediterráneo una zona de paz, estabilidad y desarrollo. El programa MEDA II es la continuación del MEDA I y cubre el periodo 2000-2006 con documentos por estrategias regionales y por país y se concreta a través de Programas Indicativos Nacionales bianuales (PIN). El presupuesto estimado en el Programa Indicativo 2002-2004 para Marruecos para el paquete financiero del MEDA II era de unos 4.265 Millones de €. El Banco Mundial articula su ayuda a través de Estrategias de Asistencia a Países, sus principales objetivos son el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y de la marginalización. También prestan su apoyo a Marruecos organizaciones internacionales como las diferentes agencias de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF y PAM), Bancos de Desarrollo (el Africano de Desarrollo y Banco Islámico de Desarrollo), miembros de la UE , como Alemania y Francia (mayor donante bilateral de Marruecos); y otros países como Japón que lleva a cabo una labor importante de desarrollo en dicho País.

A continuación incluimos una tabla síntesis de los principales actores, programas y prioridades de la cooperación al desarrollo con Marruecos.

TABLA 6 - Síntesis de los Actores de Cooperación Internacional con Marruecos

ACTOR	PROGRAMA	PRIORIDADES	Presupuesto aproximado 2000-2006
Unión Europea	MEDA II	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de una sociedad democrática pluralista basada en el respeto a los derechos humanos. 2. Puesta en práctica de los acuerdos de asociación, con especial interés en el desarrollo del mercado euro mediterráneo 3. Reforma económica y social relativa a los acuerdos de Asociación 4. Cooperación sub-regional, desarrollo Sur-Sur y otras iniciativas de integración económica encaminadas al libre comercio 	€4.265
	Política de Vecindad	Desarrollo de las alianzas entre la UE y sus países vecinos en sustitución de los actuales MEDA y TACIS – aparte de programas horizontales como LIFE y TEMPUS – que incluye acciones de promoción de los derechos civiles y sociales y de aproximación de legislación a través de programas nacionales, multinacionales, temáticos, o transfronterizos.	
	Otros (Programas horizontales y BEI, entre otros)	A través de los cuales se pretende reforzar diversos aspectos del desarrollo económico del reino de Marruecos como las infraestructuras y el medio ambiente.	(Incluido en presupuesto del PIN).

ACTOR	PROGRAMA	PRIORIDADES	Presupuesto aproximado 2000-2006
Banco Mundial	Estrategias de asistencia a países (CAS)	CAS 2001-2004 - 2 ejes principales: 1. Programa de base centrado en la lucha contra la pobreza, el paro y el desarrollo humano. 2. Programa de apoyo a las reformas (principalmente a través de actividades de análisis y consejo a las reformas emprendidas por el Gobierno de Marruecos). - 4 grandes objetivos: 1. Promoción del desarrollo humano y las políticas de inclusión social. 2. Promoción del desarrollo económico. 3. Reducción del impacto de las sequías. 4. Gobernanza y administración pública.	€196 (anuales)
Naciones Unidas	Diversas Agencias activas en el Reino de Marruecos (UNICEF, UNIFEM, PNUD, PAM y FNUAP)	Diversidad de prioridades en relación con el desarrollo sostenible, la mejora de la calidad de vida, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la consolidación democrática en Marruecos.	€113 (periodo 2002-2006)
Otros actores	Otros Estados miembros de la UE (como Francia y Alemania), otros Bancos (de Desarrollo Africano e Islamista) u otros Estados (como Japón y EEUU)	Las prioridades se centran en el crecimiento económico, el desarrollo del sector privado, el medio ambiente, la salud y la consolidación democrática.	...

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de diversas fuentes (Documento de Estrategia 2002-2006 del EUROMED, Estrategia del Banco Mundial de Cooperación con el Reino de Marruecos, pagina web de EUROPA y la pagina web de ONU, entre otros)

En relación con la coordinación y coherencia entre las actividades llevadas a cabo por todos estos actores, conviene señalar la celebración de una serie de reuniones de alto nivel entre la Cooperación Española y distintos organismos internacionales (como el Banco Mundial y los Organismos de las NNUU) y la celebración, dentro del marco de la cooperación con la UE, de reuniones temáticas que permiten tener un conocimiento global de las actuaciones que otros donantes tienen en el país. Paralelamente, a nivel local, se han desarrollado una serie de programas (como el medcités o el ART GOLD/Marruecos) que están fomentando la coordinación y coherencia entre actores internacionales. Sin embargo, predominan las estructuras informales de comunicación y coordinación sobre el terreno (como por ejemplo a través de mesas de donantes).

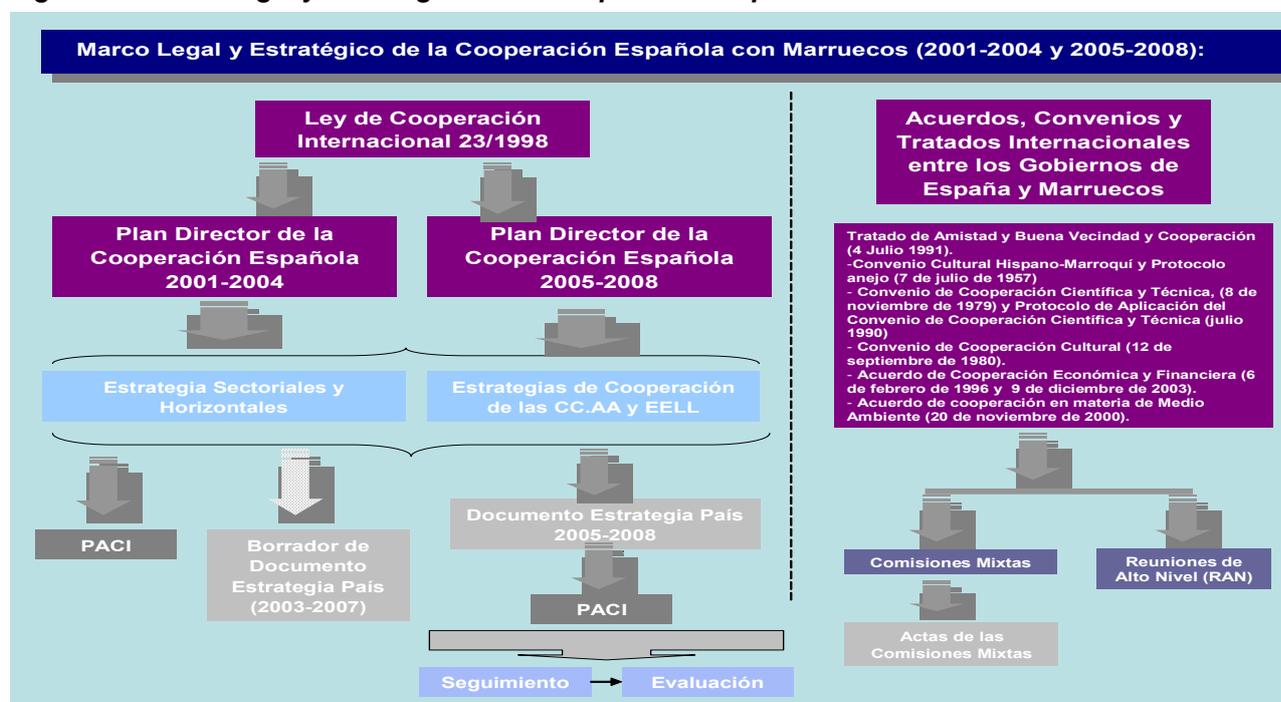
En lo relativo a la **estructura institucional de la Cooperación Española con Marruecos (2001-2004; 2005)**, la Cooperación Española se caracteriza por su juventud, (su reciente evolución ha experimentado diversos cambios desde su creación) y por la pluralidad de actores que se pueden agrupar en torno a sus diferentes funciones. Así, se distinguen varios niveles en el marco institucional de la Cooperación Española que corresponden en primer lugar a los **Órganos Rectores**, entre los que se incluyen las **Cortes Generales** (encargadas de definir las líneas generales y directrices básicas de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y el **Gobierno** (responsable de definir y dirigir la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y aprobar el Plan Director y los Planes Anuales a propuesta del **Ministro de AEE**). En él, cabe destacar el papel del **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)** que a través de la **Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)** y para Iberoamérica (**SECIPI en el 2001-2004**), ejerce las competencias atribuidas al Ministerio en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, a través de su planificación, coordinación y evaluación; administra los recursos de cooperación gestionados por el MAEC; asegura la participación española en las Organizaciones Internacionales y define la posición española en la Política Comunitaria de Desarrollo. **Otros Ministerios, entre los que se encuentran** el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio de Sanidad, son responsables de las actuaciones de Cooperación al Desarrollo que realicen dentro del ámbito de sus competencias. El Ministerio de Economía y Hacienda, por su parte, gestiona parte de la

AOD española y coordina en materia de política económica y financiera en las Instituciones Financieras Multilaterales. También el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio juega un importante papel a través de la gestión del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo). Asimismo, la Política Española de Cooperación al Desarrollo se realiza por las **Comunidades Autónomas (CCAA)** y **Entidades Locales (EELL)** sobre la base del principio de autonomía presupuestaria y auto-responsabilidad, colaboración entre Administraciones Públicas y respeto a líneas generales establecidas por las Cortes Generales. Como evidencia el análisis realizado en el apartado siguiente (Apt. 1.1.3) sobre el aporte de la Cooperación Descentralizada en el periodo objeto de evaluación, las CCAA que más activamente participan en la Cooperación con Marruecos son Andalucía, Cataluña, Madrid, Castilla-La Mancha y Baleares por orden decreciente en función del volumen de fondos que aportan.

Un segundo nivel, corresponde a las **Órganos Consultivos y de Coordinación**: **Consejo de Cooperación para el Desarrollo** (órgano consultivo de la Administración General del Estado y de participación en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo); la **Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional** (órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que ejecuten gastos computables como AOD) y la **Comisión Interministerial** (órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado en materia de Cooperación al Desarrollo).

En tercer lugar, se encuentran los **Órganos Ejecutivos**, integrados por la **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)**, (órgano adscrito al MAEC a través de la SECI encargado de la gestión de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) y las **Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)** (unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas y con dependencia funcional de la AECI que, bajo la dirección del Jefe de Misión de la Embajada, asegura la coordinación y ejecución de recursos de la Cooperación Española en su demarcación y colaboran con intervenciones impulsados por otras Administraciones Públicas). Por último, es importante mencionar el creciente papel de **otros actores**, como son la empresa privada, las universidades, centros educativos y organismos de investigación, las **ONGD** y los sindicatos, en acciones en el marco de la Política Española de Cooperación al Desarrollo.

Figura 5 - Marco Legal y Estratégico de la Cooperación Española con Marruecos



Fuente: Elaboración propia

El marco legal y estratégico de la **Cooperación Española** en el periodo 2001-2004 más el año 2005, tal y como viene ilustrado en el cuadro anterior está conformado por los Acuerdos, Tratados y Convenios entre los Reinos Español y Marroquí, la Ley de Cooperación Internacional y sus documentos estratégicos y programáticos (el Plan Director, los Documento Estrategias País y las Estrategias Sectoriales).

La **Cooperación Española** se vertebra en torno a la **Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional (LCID)**. Dicha Ley y sus reglamentos de desarrollo regulan el régimen de la Política Española de Cooperación Internacional, estableciendo dos instrumentos fundamentales para su planificación y ejecución: los **Planes Directores** y los **Planes Anuales**. Los **Planes Directores de la Cooperación Española (PD)** según el artículo 8.2 de la LCID constituyen el documento estratégico básico del que emanan las directrices de la Cooperación Española durante periodos de 4 años y el marco a través del cual se articulan los objetivos, líneas estratégicas y actuaciones de dicha Cooperación, 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 (**DES**), zona geográfica y países (**DEP**) que sean objeto preferente de la Cooperación. En el caso que nos ocupa, el Plan Director vigente durante el periodo objeto de evaluación es el **Plan Director 2001-2004**, así como el **Plan Director 2005-2008**, pues la evaluación incluye el análisis del 2005 como periodo transitorio hacia el nuevo ciclo de planificación.

Como se desprende del artículo 8.2, de la LCID, el PD deberá incorporar Documentos de Estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que sean objeto preferente de la cooperación. Estos documentos completarán no sólo el Plan Director sino que acompañarán a los distintos Planes Anuales. Los **Documentos de Estrategias Sectoriales (DES)** determinarán los objetivos de la cooperación en los sectores específicos que regulen, mientras que los **Documentos Estrategia País (DEP)** integrarán las líneas estratégicas del Plan Director y las estrategias sectoriales aplicadas a los países prioritarios de la Cooperación Española. Respecto al periodo objeto de evaluación (2001-2004 y el año transitorio de 2005), conviene resaltar que los DES empezaron a ser aprobados a partir del 2003. En la actualidad, las estrategias que desarrollan las líneas del **vigente PD 2005-2008** se encuentran en proceso de elaboración. En el caso específico de Marruecos, es importante resaltar la **falta de un DEP para Marruecos hasta que se aprobó el vigente DEP 2005-2008**. Un borrador de DEP 2003-2007 fue elaborado pero no llegó a ser aprobado.

En cuanto a la **igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres**, resulta relevante que, a pesar de haber sido incluida como una prioridad horizontal tanto en el PD 2001-2004, como en el 2005-2008, no se aprobó un DES hasta 2004, indicando orientaciones y acciones para incorporar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la Cooperación Española.

El marco programático de la Cooperación Española con Marruecos se completa con los **Planes Anuales de la Cooperación Internacional (PACI)** que desarrollan, según el artículo 8.3 de la LCID, los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director por periodos anuales para Marruecos y los demás países en los que interviene la Cooperación Española. De esta forma, son de gran relevancia para este ejercicio los Planes Anuales que van desde el 2001 al 2005. A partir del PACI 2006, además, se incluyen metas e indicadores para el seguimiento.

Es importante mencionar los programas de carácter regional **NAUTA, VITA y AZAHAR**¹ de la AECl, que promueven la máxima coordinación entre todos los actores de la Cooperación Española en sus diferentes sectores de actuación (pesca, salud y medio ambiente y desarrollo sostenible).

Los **Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales firmados entre los Reinos de España y Marruecos** constituyeron hasta la aprobación de la LCID la única base legal de la Cooperación Española con Marruecos (los Convenios y Acuerdos suscritos entre España y Marruecos en relación con la cooperación al desarrollo que continúan vigentes se muestran en el cuadro anterior). Entre estos, cabe

¹ NAUTA (Programa de Cooperación para el Desarrollo sostenible del sector pesquero en África), VITA (Programa de Cooperación al Desarrollo en Salud para África) y AZAHAR (Programa de Cooperación al Desarrollo en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo).

destacar el papel que juegan los Convenios de Cooperación Científica y Técnica y el de Cooperación Cultural que han constituido la base jurídica principal para el desarrollo de la Cooperación Española en Marruecos. Así, **el Convenio de Cooperación Científica y Técnica** de 1979 y su protocolo han supuesto la base para el desarrollo de programas de cooperación científica y técnica, a través de acciones tales como la concesión de becas de estudios, el intercambio de documentación y de información, el intercambio de especialistas, materiales y equipos tecnológicos o el desarrollo del Hospital Español de Tánger. Por otra parte, el **Convenio de Cooperación Cultural** de 1980 ha estimulado el intercambio cultural y el respeto mutuo a través de acciones tan significativas como la creación de centros educativos en el Marruecos, la concesión de becas para estudiar en el otro país o el intercambio de personal docente. Se prevé una eventual unificación de ambos Convenios en el futuro.

Estos dos Convenios se concretan a través de **Comisiones mixtas**, que son reuniones que se celebran periódicamente (en la práctica cada 3 años) entre miembros designados por cada uno de los dos Gobiernos². De esta manera, la Cooperación Española con Marruecos se rige en última instancia por los compromisos asumidos en las Comisiones mixtas donde las autoridades de ambos países establecen conjuntamente las acciones y estrategias a desarrollar dentro del marco de la Cooperación Española. Los acuerdos bilaterales formalizados en el seno de las Comisiones Mixtas deben ser coherentes, además, con el instrumento de planificación del país (el DEP aplicando el PD al país concreto).

Existen también **Reuniones de Alto Nivel (RAN)** entre los Jefes de Gobierno de los dos países para fijar las grandes líneas orientativas de la Cooperación con Marruecos, institucionalizadas en el artículo 1 del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación. Por último, el **Comité Averroes** es un foro de reflexión creado en 1996 para promover el conocimiento mutuo y los intercambios culturales entre ambos países.

A continuación presentamos una tabla que sintetiza el marco legal y programático de la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo objeto de evaluación:

² V y última Comisión Mixta Hispano-Marroquí de Cooperación Científica y Técnica tuvo lugar el 16 de julio de 2003; y la VI Sesión de Cooperación Cultural y Educativa, el 4 de abril de 2003)

Tabla 6 - Marco legal y programático de la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo objeto de evaluación

Instrumento	Función	Principios y contenidos aplicables a Marruecos
Leyes		
LCID	Base jurídica de la Cooperación Española en general	<ul style="list-style-type: none"> - Principios generales de la Cooperación Española: lucha contra la pobreza, defensa del estado de derecho, principios democráticos, derechos humanos, igualdad de oportunidades, medio ambiente y dialogo cultural
Planes directores		
Plan Director 2001-2004	Líneas y directrices generales para de la política de cooperación para el periodo	<ul style="list-style-type: none"> - prioridades horizontales para la Cooperación Española en el periodo: lucha contra la pobreza, igualdad de oportunidades y protección del medio ambiente. - Prioridades sectoriales para la Cooperación Española en el periodo: necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, participación social, prevención de conflictos
Plan Director 2005-2008	Líneas y directrices generales para de la política de cooperación para el periodo	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridades horizontales para la Cooperación Española en el periodo: lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, igualdad de oportunidades, sostenibilidad medioambiental y diversidad cultural. - Prioridades sectoriales para la Cooperación Española en el periodo: aumento de las capacidades sociales e institucionales, aumento de las capacidades humanas, aumento de las capacidades económicas, sostenibilidad medioambiental, libertad y capacidades culturales, capacidad y autonomía de las mujeres, prevención de conflictos - Desarrollo de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias.
Documentos Estrategia Sectoriales		
Estrategia de la Cooperación Española en Educación	Líneas y directrices generales para de la política de cooperación en el ámbito de la educación	<ul style="list-style-type: none"> - Tener en cuenta las tres prioridades horizontales de la Cooperación Española en todas las intervenciones que tengan lugar en el sector de la educación - Los ámbitos prioritarios de intervención serán: mejora del acceso, contribución a la financiación efectiva de los estudios, contribución a la calidad de la educación, equidad educativa y continuidad y flexibilidad del sistema educativo - En el caso de de los países de Maghreb y Oriente Medio, establece como áreas de interés: la reducción de las diferencias entre hombre y mujeres, alfabetización de adultos, cobertura de la educación primaria, formación profesional y educación superior.
Estrategia de la Cooperación Española en Salud	Líneas y directrices generales para de la Política de Cooperación en el ámbito de la salud	<ul style="list-style-type: none"> - Tener en cuenta las tres prioridades horizontales de la Cooperación Española en todas las intervenciones que tengan lugar en el sector de la salud - Los principios rectores de la estrategia de la Cooperación Española en salud serán: equidad en salud, solidaridad y sostenibilidad del sistema de salud, atención especial a la mujer, integración entre niveles asistenciales, refuerzo de la participación ciudadana, principio de eficacia en las intervenciones, coordinación interna y coordinación internacional - Establece líneas estratégicas horizontales y verticales de intervención. Entre las horizontales cabe señalar fortalecimiento institucional, proyectos de infraestructuras, investigación en áreas de salud, formación de personal sanitario y de agentes de cooperación en temas de salud, evaluación y desarrollo de indicadores de salud. En cuanto a las líneas verticales de intervención se señala: cobertura de enfermedades en países en desarrollos, intervención en situaciones y actividades con especial incidencia en la salud, concentración de actividades en grupos de población especialmente vulnerables.

Instrumento	Función	Principios y contenidos aplicables a Marruecos
Documentos Estrategia Sectoriales		
Estrategia para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho	Líneas y directrices generales para de la política de cooperación en el ámbito de la gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> - Tener en cuenta las tres prioridades horizontales de la Cooperación Española en todas las intervenciones que tengan lugar en el sector de la gobernanza - Los principios rectores de la estrategia de la Cooperación Española en gobernanza serán: democracia como parte del desarrollo, promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, diálogo política, coherencia de instrumentos de la cooperación de acuerdo con el principios de unidad de acción en el exterior, mayor coordinación y complementariedad con otros donantes, selección rigurosa de proyectos - En el caso del Maghreb y Oriente Próximo se establece que el marco de la cooperación en este áreas viene dado por el partenariado mediterráneo puesto en marcha por el proceso de Barcelona - Las líneas estratégicas de intervención en el sector de la gobernanza incluyen: fortalecimiento del sistema democrático mediante el apoyo a los poderes del Estado para un mayor respeto de los derechos humanos y una adecuada gestión pública, lucha contra la discriminación a través del apoyo a la sociedad civil y a grupos de la población en situación de desigualdad, carácter horizontal del fortalecimiento del Estado en los proyectos de Cooperación al Desarrollo.
Documentos Estrategia País		
Doc. Estrategia País (Marruecos) 2005-2008	Concretización de estrategias sectoriales en ámbitos territoriales concretos	<ul style="list-style-type: none"> - En el que se estructuran, concretizan y priorizan los objetivos y líneas estratégicas del PD 2005-2008 para el país³.
Planes Anuales		
Planes Anuales		
2001	Desarrollan los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el PD para el año en concreto	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos específicos para toda la cooperación: fomento de condiciones para desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades, consolidación de la democracia, fomento de la integración en la economía mundial, desarrollo de la base productiva, estabilidad y seguridad, prevención y atención de situaciones de emergencia, desarrollo cultural - Mención específica de Marruecos: aumento de la AOD, concentración en el norte y refuerzo de medio ambiente y regulación de flujos migratorios.
2002		<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos específicos para el norte de África y Oriente Medio haciendo mención a Maruecos en varios objetivos: cobertura necesidades sociales básicas (alfabetización y mejora infraestructuras; mejora de la red de centros de salud, programa materno-infantil y programa apoyo red hospitalaria; proyectos de abastecimiento, desalinización y gestión del agua; desarrollo integral) invertir en el ser humano (becas e inversión en la calidad de la enseñanza) infraestructuras y promoción del tejido económico (fomento de agricultura sostenible y mejor manejo del agua; plan de electrificación rural; rehabilitación y equipamiento del Instituto técnico de Hostelería y Turismo; transporte terrestre) defensa del medio ambiente (programa Azahar) y desarrollo institucional (apoyo a la agencia para el desarrollo del norte –APDN-)

³ No se ha incluido aquí la lista de prioridades y proyectos por limitaciones de espacio. Para lista detallada ver: DEP 2005-2008.

Instrumento	Función	Principios y contenidos aplicables a Marruecos
Planes Anuales		
2003		- Objetivos específicos de Marruecos indicando actores y proyectos concretos en torno a las siguientes prioridades ⁴ : cobertura de necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, infraestructura y promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, desarrollo institucional y otros sectores.
2004		- Objetivos específicos para el norte de África y Oriente Medio haciendo mención a Marruecos en varios objetivos: necesidades sociales básicas (educación a secotes especialmente vulnerables; programa VITA, red de centros de salud, programa materno-infantil) inversión en el ser humano (becas e inversión en la calidad de la enseñanza) infraestructuras y promoción del tejido económico (fomento de agricultura sostenible y mejor manejo del agua; rehabilitación y equipamiento del Instituto técnico de Hostelería y Turismo; incorporación de operaciones de microcrédito; transporte terrestre) defensa del medio ambiente (programa Azahar) y desarrollo institucional (apoyo a la agencia para el desarrollo del norte)
2005		- Objetivos específicos de Marruecos indicando actores y proyectos concretos en torno a las siguientes prioridades: aumento de las capacidades sociales e institucionales, aumento de las capacidades humanas, aumento de las capacidades económicas, sostenibilidad medioambiental, libertad y capacidades culturales, capacidad y autonomía de las mujeres, prevención de conflictos y otros ⁵ .
Acuerdos, Convenios y Tratados		
Base jurídica de la Cooperación Española con Marruecos	Acuerdos, convenios y tratados en temas financieros, culturales, científico-técnicos, medioambientales, entre los que destacan por servir de marco a la cooperación hispano marroquí: el Convenio de Cooperación Científica Y Técnica, de 8 de noviembre de 1979, el Convenio de cooperación cultural, del 12 de septiembre de 1980 y el Protocolo de Aplicación del Convenio de Cooperación Científica y Técnica de julio 1990.	
Reuniones de alto nivel		
RA y el Comité de Averroes,.	Foro de Debate sobre las relaciones Hispano-Marroquíes, entre otros.	
Comisiones Mixtas		
La Cooperación hispano marroquí se rige en última instancia por los compromisos asumidos en las Comisiones mixtas enmarcadas dentro de sus respectivos convenios. Para el periodo 2001-2004 más el año transitorio 2005, las Comisiones que rigen la cooperación son las expuestas en el cuadro anterior:	<ul style="list-style-type: none"> - Acta de la Cuarta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación científica y técnica, de 1 de marzo de 2000. Disponible en la biblioteca de documentación de la Oficina Técnica de Cooperación en Marruecos. - Acta de la Quinta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación científica y técnica, de 16 de julio de 2003. Disponible en la biblioteca de documentación de la Oficina Técnica de Cooperación en Marruecos. - Acta de la V Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación cultural y educativa, de 29 de noviembre de 1999. Disponible en la biblioteca de documentación de la Oficina Técnica de Cooperación en Marruecos. - Acta de la VI Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación cultural y educativa, de 4 de abril de 2003. Disponible en la biblioteca de documentación de la Oficina Técnica de Cooperación en Marruecos. 	

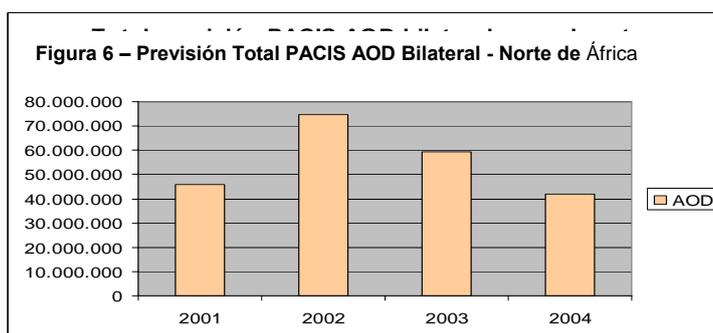
⁴ No se ha incluido aquí la lista de proyectos por limitaciones de espacio. Para lista detallada ver: PACI 2003.

⁵ No se ha incluido aquí la lista de proyectos por limitaciones de espacio. Para lista detallada ver: PACI 2005.

1.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS

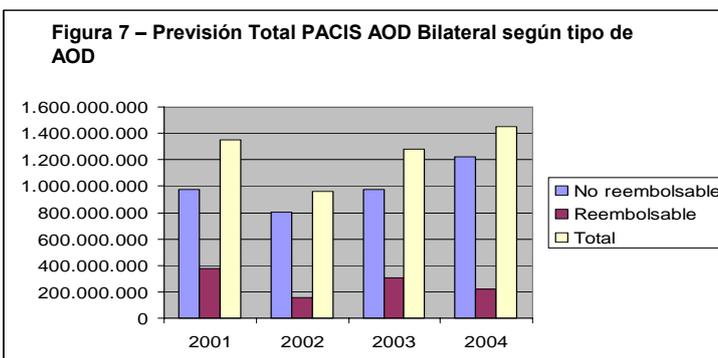
Lo primero que se percibe al analizar el marco programático y legal de la Cooperación Española al Desarrollo es la falta de programación de gasto específica para los países destinatarios de la AOD. Así, se incluye en el Plan Director 2001-2004 marcos presupuestarios generales que desglosan la previsión de ayudas únicamente por sectores, actores o áreas geográficas, omitiendo su desglose por países. Dicha tendencia se ve continuada en los PACI en el periodo 2001-2004 donde la mayor especificidad en relación con el marco presupuestario previsto para Marruecos se refiere al desglose por áreas geográficas (Norte de África). Este elemento tiene especial relevancia a la hora de examinar el rendimiento y la eficiencia de la AOD española en el periodo considerado. El análisis cuenta con la dificultad añadida que supone la falta de un marco presupuestario de referencia para la AOD española con Marruecos con carácter previo con el que cotejar los resultados de la ejecución de la AOD al final del periodo.

Como se observa en el gráfico, este marco presupuestario para la zona del Norte de África tiene una tendencia descendente desde el año 2002, año en el que la AOD destinada a este área geográfica no sólo supuso la mayor prevista en términos absolutos, sino también en términos relativos respecto a la AOD bilateral total de España para ese año (constituyendo casi un 14% del total).



Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIS 2001-2004

A continuación se incluyen además tablas sobre la programación presupuestaria para el conjunto de la Cooperación Española contenida en los PACIS de los años del 2001 al 2004, información que si bien no es específicamente relativa a Marruecos sirve de referencia contra la que evaluar la AOD española con Marruecos en el periodo 2001-2004.



Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIS 2001-2004

En el gráfico se puede observar como la previsión de gasto de la AOD bilateral de la Cooperación Española ha experimentado un ritmo creciente desde el año 2002, año en el que el marco presupuestario descendió bruscamente respecto al 2001. En el gráfico se incluyen las previsiones de la distribución de la AOD desglosadas según su distribución sectorial, en donde se observa como es el sector de necesidades básicas el sector con más previsión de gasto para todo el periodo. No se incluyen datos de 2001 por venir éstos referidos únicamente a la ayuda no reembolsable.

En relación con la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española destinada a Marruecos durante el periodo 2001-2004, el volumen de la **AOD bilateral bruta española** alcanzó los 163 millones de Euros, siendo la cantidad neta alrededor de los 116 millones de Euros.

Tabla 7 - AOD de la Cooperación Española 2001-2004 y 2005 con Marruecos

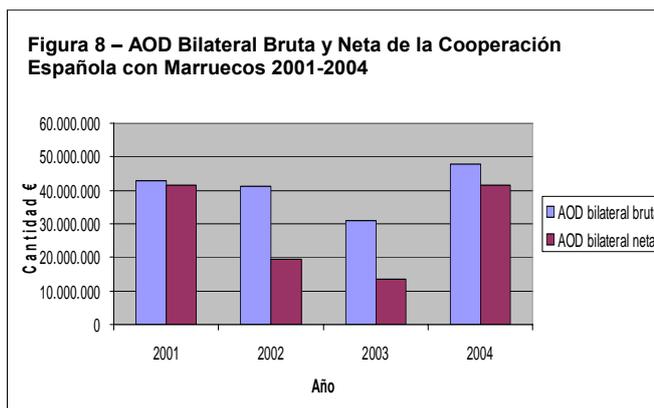
	AOD bilateral bruta	AOD bilateral neta	Reembolsos
2001	42.993.297	41.451.478	-1.541.819
2002	41.057.955	19.552.778	-21.505.177
2003	30.975.004	13.565.703	-17.409.301
2004	47.936.120	41.430.125	-6.505.996
TOTAL	162.962.376	116.000.084	-46.962.293

	AOD bilateral bruta	AOD bilateral neta	Reembolsos
2005	43.242.423	23.356.276	-19.886.147

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLL

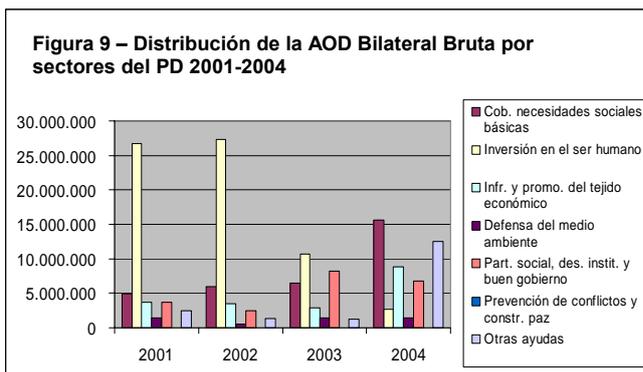
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Si nos fijamos en la evolución de la AOD a lo largo del periodo, resalta la bajada que la AOD experimentó del 2002 al 2003, lo que supuso un descenso del 24,6% respecto al 2002. Este hecho es debido, según el seguimiento del PACI 2003, a que la mayor parte de los gastos para el mantenimiento de los colegios de España en Marruecos ha dejado de computarse como AOD. De igual modo, también resalta la recuperación experimentada en 2004 que supone un aumento del 55% respecto a 2003 y que colocó a Marruecos en el quinto mayor país receptor de AOD bilateral española. Esta tendencia tiene continuación en el 2005, en el que según datos proporcionados por la DGPOLDE la AOD bilateral bruta española con Marruecos alcanzó €43.242.423.

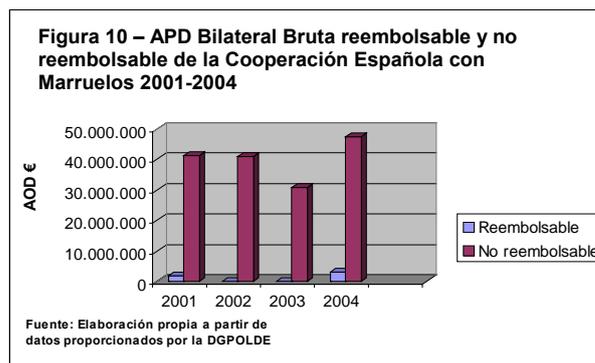


Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

En relación con la distribución de la AOD según sea ésta reembolsable o no reembolsable, y tal y como se muestra en el gráfico adjunto, la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 ha estado compuesta casi exclusivamente por AOD no reembolsable, con la peculiaridad de que en el año 2004, 3 millones de Euros han sido otorgados a través del Fondo de Microcréditos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE



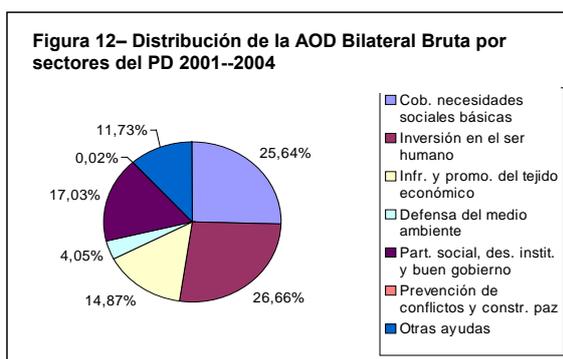
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Atendiendo a la distribución de la AOD por **sectores del Plan Director 2001-2004**, el análisis evidencia que la mayor parte de la AOD española se destina a la prioridad de "inversión en el ser humano", con un total del 42,25% de la AOD durante este periodo, seguida ya de lejos por la prioridad de "cobertura de necesidades sociales básicas", con un 19,89%. Respecto al resto de prioridades es de destacar el que el

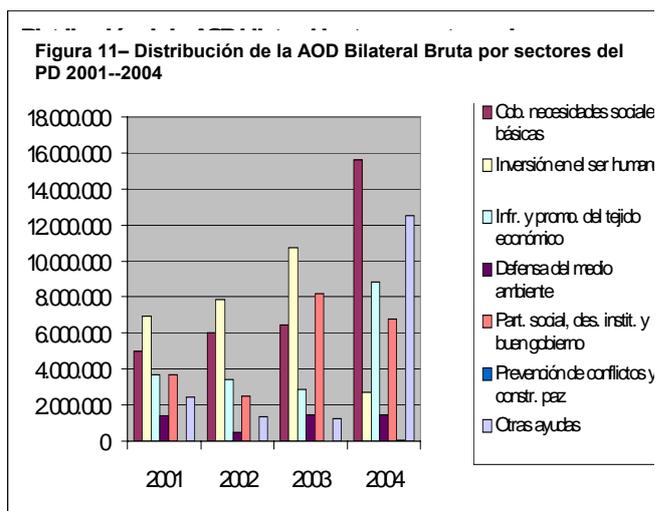
13,82% de la AOD fue destinada a la prioridad de “participación social, desarrollo institucional y buen gobierno” y el 11,16% a “infraestructuras y promoción del tejido económico”.

Examinando su evolución a lo largo de los años, si comparamos los datos del 2001-2002 con los del 2003-2004, se puede apreciar el descenso en la prioridad de inversión en el ser humano. Este descenso, viene ocasionado, como ya se ha comentado anteriormente, a que la mayor parte de los gastos para el mantenimiento de los colegios de España en Marruecos ha dejado de computarse como AOD. Por el contrario, es notable el aumento de las partidas, no sólo en cantidad sino también en proporción, destinadas a la cobertura de las necesidades sociales básicas.

Si analizamos estos mismos datos pero omitiendo las partidas correspondientes a los gastos derivados de los centros educativos en Marruecos en 2001-2002, estos resultados varían sustancialmente. Así, los porcentajes totales destinados a inversión en el ser humano, si bien continúan teniendo un peso relevante en el conjunto de la Cooperación Española con Marruecos, la diferencia con el sector de cobertura de necesidades sociales básicas es mínima, con una diferencia escasa de un punto porcentual en todo el periodo 2001-2004. Más aún, si analizamos anualmente el montante de la AOD distribuido por sectores, se observa como las diferencias son mínimas, dando un salto cuantitativo la cantidad de ayuda destinada al sector de cobertura de las necesidades sociales básicas en el año 2004.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

El análisis de la distribución por **sectores CAD** muestra una mayor concentración de recursos en infraestructuras y servicios sociales que con un total de €108.028.063,5 representó el 66,69% del total de la ayuda bilateral española. Dentro de este sector se observa que la mayor parte de los recursos fueron destinados a educación, sin embargo, es importante

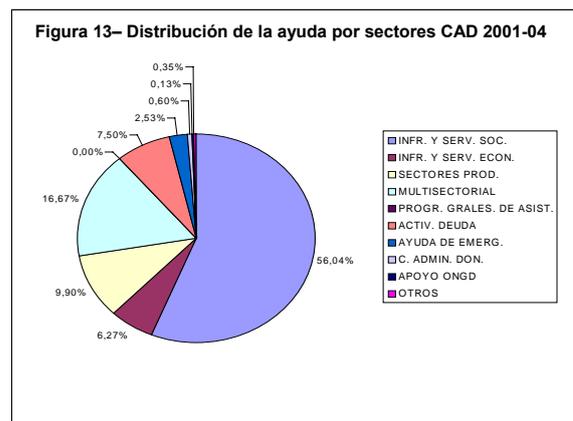
recordar que este hecho viene propiciado en gran medida por las partidas destinadas a manutención de colegios españoles en Marruecos, que dejó de ser considerada como AOD en 2003 por lo que en los años siguientes, la distribución dentro de este sector varía sustancialmente.

El resto des sectores CAD tienen un peso muy inferior, destacándose el área multisectorial (que incluye proyectos destinados a la protección del medio ambiente, a la mujer y desarrollo y a otros) con €20.462.407, representando un 12,63% del total de la AOD bruta del periodo 2001-2004.

Tabla 8 – Distribución de la ayuda por sectores CAD 2001-2004

INFR. Y SERV. SOC.	108.028.064
EDUCACIÓN	55.846.428
SALUD	9.011.165
PROGR. / POLÍTICAS sobre POBL. y SALUD REPR.	4.853.285
ABASTECIMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUA	4.833.478
GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL	5.353.127
OTROS SERVICIOS E INFRAESTRUCTURAS SOCIALES	28.130.581
INFR. Y SERV. ECON.	7.700.335
SECTORES PROD.	12.152.208
MULTISECTORIAL	20.462.407
PROGR. GRALES. DE ASIST.	-
ACTIV. DEUDA	9.212.176
AYUDA DE EMERG.	3.108.405
C. ADMIN. DON.	734.989
APOYO ONGD	165.618
OTROS	426.111
TOTAL	161.990.313

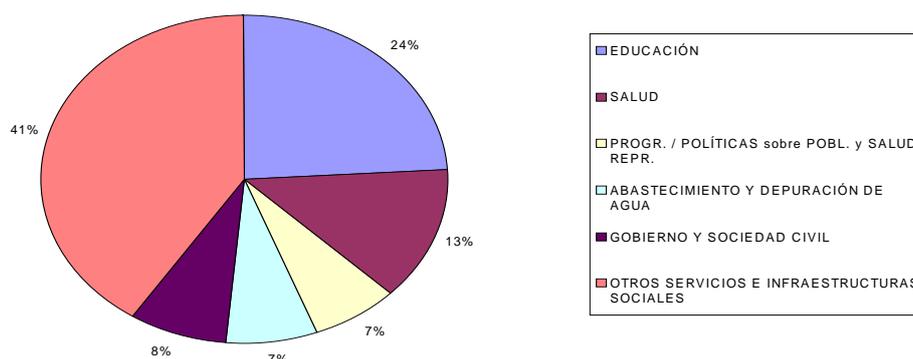
Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DGPOLDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Si hacemos este mismo análisis omitiendo las partidas destinadas a los centros educativos en Marruecos durante los años 2001-2002 y centrándonos más en la distribución de la ayuda dentro del sector CAD destinado a infraestructuras y servicios sociales, se ve, como el peso real de la educación, si bien es importante, no es tan determinante como aparecía en los gráficos anteriores.

Figura 14– Infraestructuras y Servicios Sociales



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Un análisis más pormenorizado de la Cooperación Española en estos sectores se encuentra en la Parte 2 del presente Informe, así como el análisis de las intervenciones seleccionadas como casos de estudio en cada uno de los sectores clave.

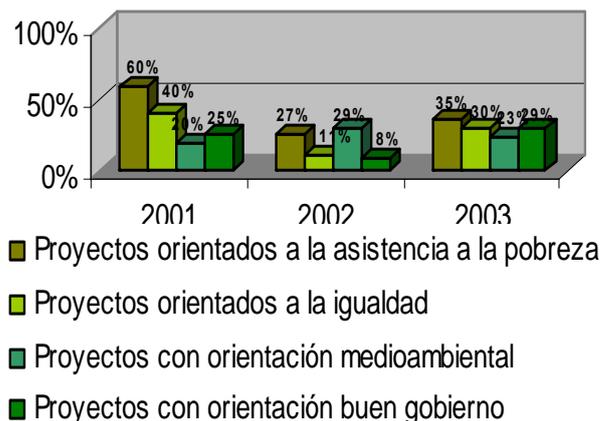
En lo relativo al cumplimiento del **compromiso 20/20**⁶, éste fue cumplido por la Cooperación Española en el 2003 (con un 20,50% de la AOD destinada a cubrir los sectores sociales básicos), mientras que en 2004 el gasto en servicios sociales básicos no llegó al 20% (con un 19,36% de la AOD destinada). En relación con el cumplimiento de este compromiso durante todo el periodo, la AOD destinada por España a Marruecos, con una media del 16,29%, queda lejos del 20% que ha de ser destinado a sectores sociales básicos conforme al compromiso de Copenhague. En cuanto a su cumplimiento por la contraparte marroquí respecto de la totalidad de servicios sociales básicos, si bien no se disponen de datos que confirmen el grado de cumplimiento de este compromiso, el último Informe Anual del PNUD del 2006 muestra que el gasto público marroquí en Educación ha pasado del 20,3% en 1991 al 27,8% en el

⁶ Propuesta concebida por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y aprobada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague (CMDS) de 1995, cuyo objetivo es reorientar la cooperación internacional y los presupuestos nacionales hacia el apoyo a la inversión social básica en los países en desarrollo, mediante un acuerdo entre países donantes y receptores por el cual el 20% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y el 20% del gasto público del país receptor se destinen a servicios sociales básicos universales.

periodo 2002-2004 (5% y 6,3% del PIB respectivamente), sin embargo, el gasto público en salud no ha pasado del 1,7% del PIB en 2003.

Tal y como puede observarse en la tabla a continuación, respecto de la **integración de las prioridades horizontales y del buen gobierno** en los proyectos, la prioridad horizontal mas incluida en los proyectos es la lucha contra la pobreza, al menos el 40% de los proyectos durante el periodo 2001-2003 han declarado incidir en esta prioridad. Respecto al resto de prioridades horizontales es significativa la coincidencia de los proyectos de la cooperación durante este periodo, habiendo incidido el 27% de los proyectos en la igualdad de oportunidades, el 24% en la protección del medioambiente y el 20,6% en el buen gobierno⁷.

Figura 15 - Porcentaje de inclusión de las prioridades horizontales y del buen gobierno en los proyectos de la Cooperación Española en Marruecos



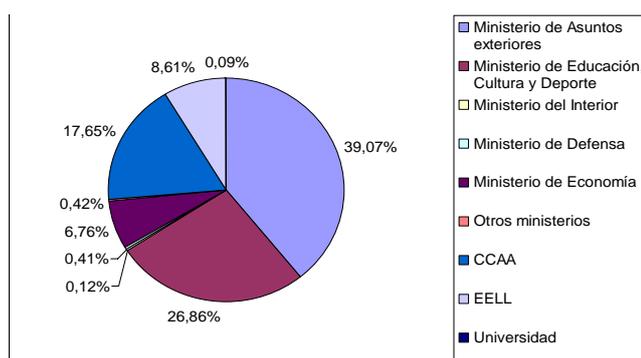
Fuente: Elaboración propia a partir de información facilitada por la DG POLDE.

La distribución del total de la ayuda desglosada según instituciones financieras muestra que durante el periodo 2001-2004 el principal actor de la Cooperación fue el Ministerio de Asuntos Exteriores con un 39,07% de las aportaciones, seguido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con un 26,86%, y por las Comunidades Autónomas con un 17,65% del total de la AOD bilateral española.

Tabla 9 - Distribución de la AOD española por Agentes 2001-2004

AGENTES	EUROS Gf
Ministerio de Asuntos exteriores	63.671.084
a través de ONGD	20.047.378
Otros	43.623.706
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	43.767.779
Ministerio del Interior	203.126
Ministerio de Defensa	669.309
Ministerio de Economía	11.014.528
Otros ministerios	689.665
CCAA	28.757.423
MADRID	2.079.765,32
CATALUÑA	2.722.491,39
VALENCIA	1.091.534,46
CANARIAS	552.829,05
ISLAS BALEARES	1.183.351,22
ANDALUCÍA	18.494.615,41
CASTILLA-LA MANCHA	1.806.266,77
EXTREMADURA	229.637
ASTURIAS	147.000
GALICIA	69.450
ARAGÓN	133.219,13
CANTABRIA	86.257
PAÍS VASCO	78.375
EELL	14.036.608
Universidad	152.853
TOTAL	162.962.376

Figura 16- Agentes de la Cooperación Española en Marruecos 2001-04



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

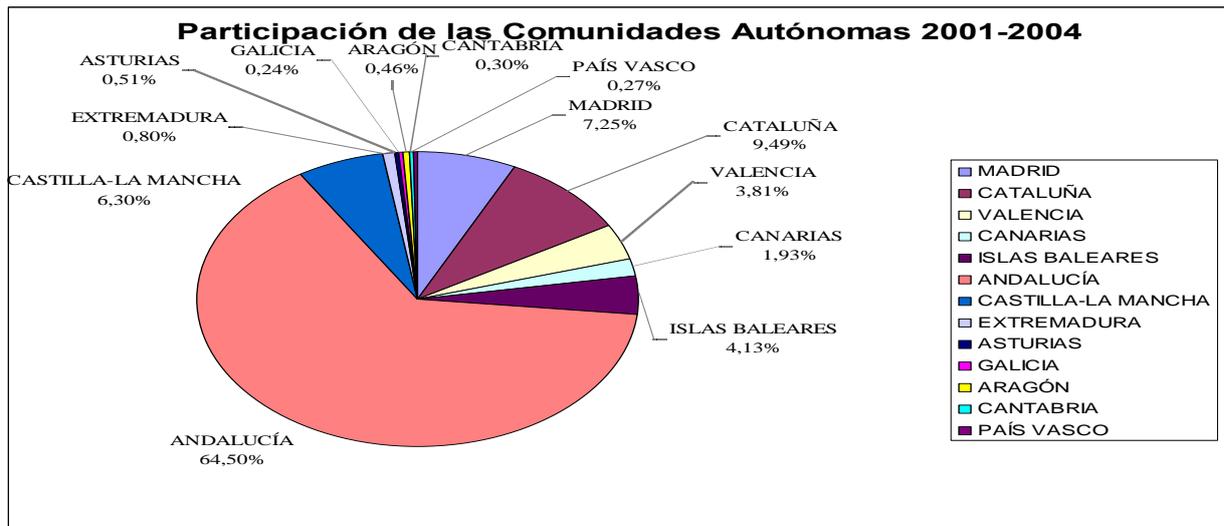
Fuente: Elaboración propia a partir de información acilitada por la DG POLDE.

⁷ Análisis elaborado a partir de información proporcionada a la DGPOLDE por parte de los responsables de proyectos respecto a cómo estas prioridades horizontales han sido tenidas en cuenta en los mismos. Dado que no hay información para 2004 y que las conclusiones expuestas se basan en una muestra de proyectos y no de la totalidad de los mismos, estas conclusiones no son concluyentes. Este análisis se ha realizado agrupando las categorías principal y significativa para conocer el porcentaje de proyectos que han tenido en cuenta esa prioridad de manera significativa.

Dentro de las Comunidades Autónomas, fue la Comunidad Andaluza la que más fondos aportó, con un 64,50% del total de la AOD de las Comunidades Autónomas (y representando un 11,34% del total de la AOD española), seguida por Cataluña, con un 9,49%, Madrid, con un 7,25%, Castilla la Mancha, con un 6,30% e Islas Baleares, con un 4,13%.

En relación con la cooperación de las Comunidades Autónomas, es notable la adopción por parte de la **Junta de Andalucía del Programa de Desarrollo Transfronterizo (PDT) 2003-2006**. Este programa se trata de un instrumento innovador, estructurado en ejes prioritarios de desarrollo, integrado en los planes de desarrollo marroquíes y que es cofinanciado por la Junta de Andalucía y el Gobierno de Marruecos, constituyendo por tanto un paso de la “cooperación” a la “asociación” en línea con el proceso de Barcelona de 1995.

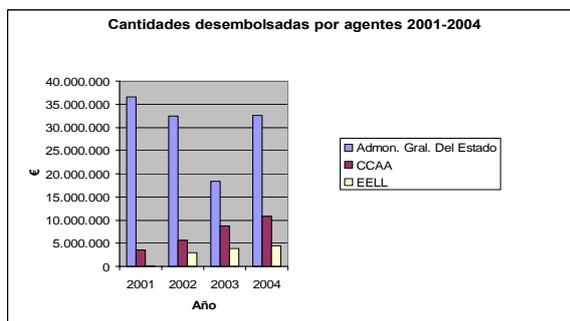
Figura 16 – Participación de las CCAA 2001-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

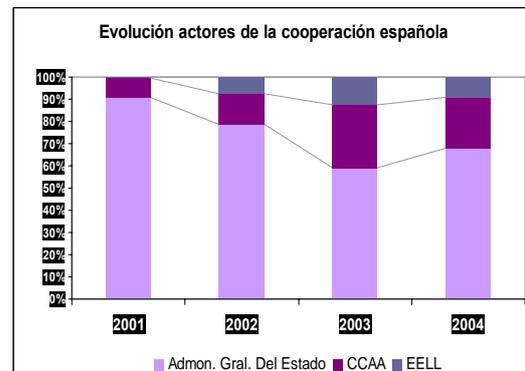
Respecto a la evolución de la AOD de los distintos niveles del Estado Español (estatal, autonómico y local), los cantidades brutas muestran como la AOD de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales han ido adquiriendo cada vez mayor peso en el total de la AOD española, tendencia que no se ve reflejada en porcentajes por el descenso de AOD estatal que se produjo en el 2003.

Figura 17 – Cantidades desembolsadas por Agentes 2001-2004



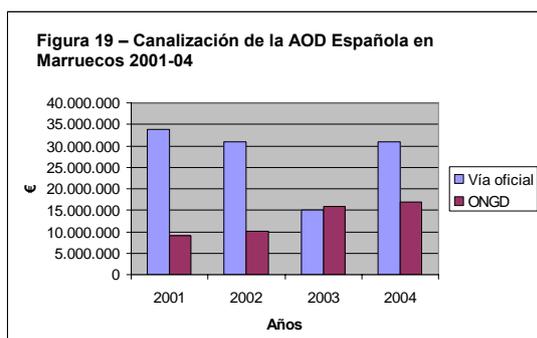
Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Figura 18 – Evolución de Actores de la Cooperación Española

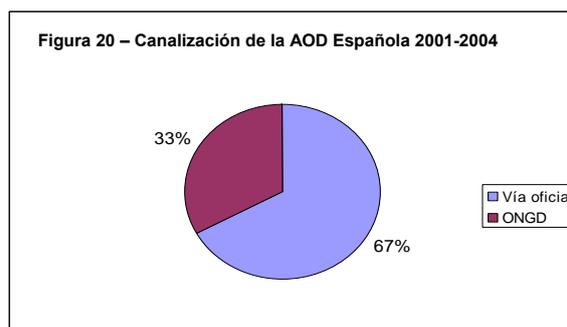


Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Dentro de este análisis, el **papel de las ONGD** en la Cooperación Española con Marruecos ha ido adquiriendo progresivamente a lo largo del periodo un mayor peso, canalizándose un 33% de la AOD a través de ONGD, mientras que el 67% restante estuvo canalizado a través de otras vías oficiales⁸. Si observamos los gráficos de cada año separadamente, se aprecian unas diferencias sustanciales entre los dos primeros años (2001-2002) y los dos últimos (2003-2004). Este incremento, si bien se debe en parte a las partidas destinadas a la manutención de los colegios españoles en Marruecos, muestra la evolución de la AOD y como ésta tiene una tendencia ascendente a canalizar la ayuda a través de las ONGD. Esta evolución aparece al comparar los porcentajes entre los años 2001-2002 y 2004 (dejando de lado el 2003 por el brusco descenso de la ayuda de la administración general del Estado), entre los que el porcentaje paso del 21% y 24% al 35% del 2004.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

1.2 CRITERIOS DE EVALUACIÓN (ÁREA DE ANÁLISIS 1)

Como se describe en el apartado 1.1.1, el análisis de la situación del contexto socio-económico en Marruecos ha puesto de manifiesto las prioridades y debilidades del País que fundamentan las políticas de desarrollo de Marruecos. La trayectoria de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo de referencia, descrita en el apartado 1.1.3, ilustra de qué manera ha contribuido la Cooperación Española al desarrollo del país en el periodo objeto de evaluación. Estas necesidades se evidencian prioritarias en los sectores clave seleccionados para la evaluación (Educación, Salud y Gobernanza Democrática), que serán objeto de análisis en detalle en la Parte 2 del presente Informe. El examen del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española en este periodo constituye, por tanto, un elemento indispensable para valorar si la misma ha contribuido a paliar las necesidades de desarrollo en todos los sectores, incluidos los seleccionados para la evaluación, en armonización con otros actores internacionales y en alineamiento con las políticas nacionales y regionales de desarrollo. Este apartado 1.2 incluye el examen analítico del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004, incluido el año transitorio 2005, en base a la valoración del grado de cumplimiento de los criterios de evaluación. Dicho análisis se ha basado en los aspectos de especial relevancia establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas aplicando el planteamiento metodológico de la propuesta de ECOTEC.

1.2.1 ANÁLISIS DE LA COHERENCIA.

El análisis de la Coherencia comprende: el examen de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos (documentos estratégicos > PD 2001/2004, PD 2005/20008 y DEP 2005/2008), la complementariedad entre los objetivos y los instrumentos de intervención (coherencia interna), así como la complementariedad de la Política de Cooperación Española con las acciones de cooperación con otros

⁸ La distinción entre canalización vía ONGD y vía oficial ha sido efectuada de acuerdo con los criterios incluidos en los seguimientos de los PACI.

donantes (coherencia externa). Como se establece en los términos de referencia, el análisis de la coherencia abarca tres aspectos:

- Lógica y calidad de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos 2001-2004;
- Articulación entre los objetivos y los instrumentos establecidos;
- Coherencia entre la Política Española de Cooperación con Marruecos y otras políticas de acción exterior de España en el país.

Para valorar la coherencia, los aspectos relacionados se aplican en dos dimensiones de evaluación del Área de Análisis 1 que establece los pliegos de prescripciones técnicas: el contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos y la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Marruecos.

Dimensión 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos.

Lógica y calidad de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos

Un análisis general de la Cooperación Española en el periodo objeto de evaluación (2001-2004; 2005 como año transitorio para el nuevo PD 2005-2008), nos muestra una **coherencia global de la Cooperación Española con las Estrategias Nacionales / Sectoriales marroquíes**. A falta de un DEP oficial durante el periodo 2001-2004, la verificación de la coherencia entre la Cooperación Española con las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes se ha realizado a través del análisis de las mismas y de la trayectoria de la distribución de la AOD por sectores del PD 2001-2004. Los objetivos globales de ambas y los sectores en los que se centran coinciden: lucha contra la pobreza mediante reformas del sistema educativo y sanitario, reforma del estado mediante la simplificación administrativa y el proceso de descentralización, fortalecimiento de la economía centrada en la diversificación y el refuerzo de las infraestructuras.

Así, se aprecia que el aporte de la Cooperación Española se concentra en los sectores enmarcados en la prioridad de "Inversión en ser humano" (en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos públicos de la educación y la mejora de la calidad y contenidos de la enseñanza, por ejemplo) seguido de los ámbitos de la prioridad "Cobertura de las Necesidades Sociales Básicas" (cumplimiento de los compromisos internacionales en este campo: Compromiso 20/20 y la atención a los sectores más vulnerables). Esta apreciación se corresponde con los principales ejes de actuación del PDES, en particular en lo relativo a la Lucha contra la Pobreza, la Reforma del Sistema de Salud y las reformas iniciadas con la Carta Nacional de Educación. Sin embargo, existe un grado de coherencia menor en lo relativo a la correspondencia entre el apoyo prestado a ámbitos de actuación relativos a "infraestructuras y promoción del tejido económico" (11,16%) y la "participación social, desarrollo institucional y buen gobierno" a la vista de la importancia otorgada a ambas (el objetivo central del PDES es el fortalecimiento de la economía y la Reforma del Estado).

Asimismo, las debilidades de la coherencia se ponen de manifiesto ante la falta de aprobación del DEP preparado para el periodo 2001-2004 y especialmente al examinar con detalle los objetivos y prioridades de las Estrategias Nacionales / Sectoriales con la trayectoria de la distribución de la AOD por sectores del PD 2001-2004. La evolución errática de la AOD a lo largo del periodo objeto de evaluación, descrita en el apartado 1.1.3 anterior, evidencia que no ha existido una planificación clara y sistemática a lo largo del periodo. Así, la AOD española experimentó un descenso en 2003 del 24,6% respecto al 2002 al dejar de computarse como AOD los gastos para el mantenimiento de los colegios de España en Marruecos según el seguimiento del PACI 2003, mientras que remontó un 55% en 2004 respecto al 2003 colocando a Marruecos en el quinto mayor país receptor de AOD bilateral española. Se puede observar el mismo comportamiento en la evolución de la AOD en otros sectores clave de las Estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo marroquí (salud, desarrollo institucional y reforma del Estado). Como se pone de manifiesto en los apartados 2.1, 2.2. y 2.3 del Informe, la AOD asignada a cada uno de los sectores (especialmente a Educación, Salud, Gobernanza Democrática) ha sido puntual, aleatoria y varía de un año para otro. Además de la incidencia del cómputo del mantenimiento de los colegios españoles como

AOD en el periodo hasta 2003 en el sector de Educación, conviene destacar una tendencia decreciente del aporte de la AOD española al sector de salud y salud reproductiva (del 14,4% de la AOD española en 2001 pasa al 10,2% en 2004)⁹. En cambio, el aporte de la AOD española en el sector de gobernanza democrática creció hasta el 2003 en términos absolutos (el porcentaje con respecto a la AOD total pasó del 4% en 2002 al 6,2% en 2004) reduciéndose en 2004 (pasando al 2,7% del total de la AOD española).

En consecuencia, un análisis más pormenorizado de la lógica y la calidad de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos en el periodo 2001-2004 desvela que el grado de coherencia no es tan elevado como a primera vista se desprende y que la coherencia lograda no se ha conseguido como resultado de una formulación sistemática, concertada y fundamentada entre todos los actores de la Cooperación Española, utilizando mecanismos correctores de la misma en caso de variaciones de la estrategia e integrando los documentos estratégicos marroquíes que formulan las prioridades para atajar las necesidades de desarrollo.

Las actividades de cooperación bilateral se derivan de la aplicación de los Convenios vigentes con Marruecos y tienen su concreción y seguimiento en las Comisiones Mixtas, cuyas reuniones se celebran cada 3 años alternativamente en cada uno de los dos países. El principal instrumento para asegurar la coherencia entre la Cooperación Española y las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes ha sido las Comisiones Mixtas (CM). En el marco de las mismas se recogen y se negocian las solicitudes de cada uno de los Ministerios de Marruecos para adaptar sus necesidades al marco del PD 2001-2004 y para dar continuidad a lo que se ha ido haciendo anteriormente. Así, las CM permiten conocer de primera mano las necesidades de Marruecos en base a las prioridades establecidas en sus Estrategias nacionales / regionales e impulsar intervenciones acordadas conjuntamente entre ambas partes para los siguientes 3 años. Las CM suponen el acuerdo formal entre el Gobierno español y la contraparte marroquí y constituye un instrumento de planificación que debe ser coherente con el instrumento de planificación en el país (el PD 2001-2004 y su concreción en el DEP, no aprobado en el caso de Marruecos para el periodo objeto de evaluación). A pesar de la relevancia de las CM como mecanismo de concertación y planificación estratégica con la contraparte marroquí, la coherencia de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos en el periodo 2001-2004 hubiese sido fortalecida por una definición más clara de la estrategia de Cooperación Española en base a un DEP concertado con los actores de la Cooperación Española con Marruecos.

En cuanto a la selección de los proyectos, tal y como han confirmado las entrevistas, el grado de exigencia del alineamiento con las estrategias y prioridades nacionales durante el periodo 2001-2004 variaba respecto de los distintos actores españoles a nivel nacional, regional y local. De las entrevistas a representantes clave de la Cooperación Descentralizada se desprende el **carácter reactivo de las convocatorias de los proyectos** a nivel local y regional. Las Estrategias marroquíes se tenían en cuenta en la medida en que las peticiones para financiar intervenciones en el marco de la cooperación directa provenían de la contraparte marroquí y las ONGD solicitantes de financiación en el marco de las convocatorias justificaban su intervención en base a las mismas careciendo en su mayoría de otros mecanismos para asegurar la adecuación efectiva de los proyectos en el marco de las estrategias nacionales/sectoriales marroquíes. Sin embargo, se aprecia una evolución positiva hacia la elaboración por parte de actores de la Cooperación Descentralizada de planes estratégicos de intervención en los que se recogen las Estrategias nacionales y sectoriales (como, por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid). En este sentido, conviene resaltar la mejora en el alineamiento con las estrategias y prioridades nacionales que ha supuesto el **PDT (Programa de Desarrollo Transfronterizo) 2003-2006 de la Junta de Andalucía**. EL PDT representa un caso particular de definición de una estrategia plurianual en partenariato consensuada y cofinanciada con el país socio y de coherencia con las Estrategias Nacionales y Sectoriales en el ámbito de intervención de la misma (el Norte de Marruecos). Este Programa y su proceso de elaboración se muestran como un valioso ejemplo para futuros ciclos de planificación en consonancia con la Declaración de París (alineamiento, apropiación, gestión orientada a resultados) constituyendo un ejemplo positivo de planificación estratégica hacia la "asociación" con el país socio en línea con el proceso de Barcelona.

⁹ En el marco de esta tendencia general decreciente, la participación decreciente de la AGE en el sector coincide con el incremento de la participación de la Cooperación Descentralizada que pasó de un 20,4% en 2001 a un 45,6% en 2004 (véase apartado 2.2.1.3 de este Informe y **Anexo IX** para más detalle).

Las **debilidades** señaladas respecto de la coherencia han venido determinadas en el periodo 2001-2004 **por otra serie de factores**. Así, la creciente presencia de una diversidad de actores participantes en la Cooperación Española con Marruecos (Cooperación Descentralizada y ONGD), la utilización del proyecto como instrumento predominante a todos los niveles (AGE, Cooperación Descentralizada) y la ausencia de un marco de coordinación general eficaz en este periodo ha contribuido a una dispersión de la AOD que no ha favorecido una actuación coherente de la Cooperación Española. En las entrevistas realizadas en la fase de trabajo de campo se han apuntado también la falta de claridad respecto del interlocutor marroquí (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Finanzas), como corrobora el mismo DEP 2005-2008¹⁰, el grado de madurez de las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes durante el periodo y el carácter individual de las peticiones de ayuda de la contraparte marroquí en el seno de las Comisiones Mixtas como factores que han influido en la coherencia de la lógica y formulación de la Política de Cooperación con Marruecos en el periodo 2001-2004.

Además, **el desconocimiento de la existencia de una Estrategia de Cooperación Española con Marruecos, e incluso de la existencia de un PD de la Cooperación Española en el periodo de referencia, manifestado por gran parte de los representantes marroquíes entrevistados** pone de manifiesto la necesidad de realizar mayores esfuerzos en información, comunicación y difusión de la misma. A pesar del desconocimiento sobre la Estrategia de Cooperación Española en su globalidad, **la Cooperación Española con Marruecos ha sido valorada positivamente por la totalidad de los representantes marroquíes entrevistados**. España, en tanto que país de la UE limítrofe con Marruecos y con estrechos lazos históricos, constituye para la totalidad de los representantes entrevistados un socio político, comercial y de desarrollo privilegiado. La contraparte marroquí en su mayoría espera una mayor regularidad y continuidad en el desarrollo de las relaciones de cooperación con España y un mayor alineamiento a las prioridades de desarrollo de Marruecos. En este sentido, en gran parte de las entrevistas señalaron la necesidad de ampliar la Cooperación Española hacia el sur, más allá de la tradicional zona prioritaria de Cooperación Española; así como la necesidad de ampliar los sectores prioritarios de cooperación (reforzando su apoyo a asuntos de justicia e interior, al sector del turismo y a la descentralización administrativa, entre otros). A la vista de los resultados del trabajo de campo, se observa que resulta indispensable llevar a cabo un seguimiento continuo (preferiblemente anual) de los compromisos adquiridos, intensificar los contactos entre ambas partes a todos los niveles, flexibilizar la ayuda para agilizar la respuesta de la Cooperación Española, además de aumentar los recursos (tanto financieros como humanos) y la presencia en el terreno de los actores de la Cooperación Española para garantizar una cooperación más efectiva y comprometida entre ambas partes en el futuro.

En lo relativo a la **complementariedad entre la Política de Cooperación Española con Marruecos en relación con otros actores internacionales en Marruecos**, el trabajo de campo ha puesto de manifiesto la coincidencia entre las prioridades de la Cooperación Española en el País y las de los principales actores internacionales. Así, las intervenciones co-financiadas con apoyo de la Cooperación Española en Marruecos han estado dirigidas hacia el desarrollo sostenible (como por ejemplo proyectos de gestión de aguas y de agricultura sostenible, entre otros) y la mejora de la calidad de vida (el apoyo a la red hospitalaria y el aumento de las capacidades humanas), lo que coincide con las prioridades principales de los diversos programas de las Naciones Unidas que se aplican en Marruecos señaladas en el apartado 1.1.2 del presente Informe. Como muestra la tabla-síntesis de los actores de la Cooperación Internacional con Marruecos en el apartado 1.1.2, la estrategia del Banco Mundial ha estado orientada hacia el estímulo del crecimiento económico para luchar contra la pobreza, haciendo uso de un programa específico de lucha contra la pobreza, al desarrollo humano y a un programa de apoyo a las reformas sociales y políticas del Gobierno (sobre todo en el área de la Gobernanza Democrática), Estas prioridades coinciden con las prioridades de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo relativas a la *“inversión en el desarrollo humano”*, *“apoyo a las reformas sociales del Gobierno”*, *“reforma del sistema sanitario y el sistema educativo”*, e *“infraestructuras y promoción del tejido económico”*. Esta

¹⁰ El Capítulo 3.8 “Mecanismos de comunicación, coordinación y alineamiento con las prioridades de Marruecos” comienza señalando que *“En Marruecos no existe una institución específica que realice el seguimiento de la Cooperación Internacional (...) son dos las instancias encargadas de ello, por un lado el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación y por otro el Ministerio de Finanzas. Este aspecto no facilita la interlocución y probablemente genera que en ocasiones haya opiniones o matices gubernamentales diferentes ante un mismo tema”*.

coincidencia también se aprecia respecto de prioridades de la UE en Marruecos establecidas en el Acuerdo de Asociación con dicho País (la lucha contra la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos y la educación)¹¹.

Sin embargo, esta coincidencia o solapamiento de prioridades no evidencia una coherencia real de la acción de la Cooperación Española y de la de otros actores internacionales. Los actores internacionales intervienen en sectores prioritarios y sobre territorios determinados de Marruecos coincidentes en algunos casos (como por ejemplo, Francia que interviene en todo el territorio incluido el Norte de Marruecos, zona prioritaria de la Cooperación Española). La baja institucionalización de mecanismos de coordinación y concertación entre los distintos actores internacionales y el grado de participación variable de dichos actores en estos mecanismos, durante el periodo objeto de evaluación, ha hecho que el intercambio de información, la coordinación y la concertación real entre donantes internacionales en Marruecos haya sido escasa o nula, tal y como ha puesto de manifiesto una coincidencia de respuestas en este sentido en las actividades participativas realizadas con representantes de organismos internacionales en Marruecos y con representantes de actores de la Cooperación Española en el terreno. En consecuencia, se puede afirmar que ha habido una **débil complementariedad con otros actores internacionales en Marruecos (principalmente la UE, el Banco Mundial y el PNUD)** durante el periodo 2001-2004. Esta valoración, sin embargo, no afectaba a la Cooperación Española en exclusiva, sino que ha sido señalada por los actores clave entrevistados como una debilidad de la Cooperación Internacional en general en el País.

Coherencia entre la Política Española de Cooperación con Marruecos y otras políticas de acción exterior de España en el País

En lo relativo a la **coherencia entre la Política Española de Cooperación con Marruecos y otras Políticas Españolas de acción exterior en el País**, la Política de Cooperación se inscribe en la Política Exterior del Estado. El análisis de la evolución de la AOD española en el periodo de referencia y de las actividades participativas en la fase de trabajo de campo ha puesto en evidencia la influencia de las peculiaridades en las relaciones entre España y Marruecos en la Política de Cooperación. Así, las dificultades existentes en las relaciones político-económicas entre España y Marruecos en este periodo dan explicación a la evolución de la AOD en Marruecos en el periodo 2001-2004 (la ralentización de la cooperación entre ambos países entre 2002-2003 y su reactivación en el 2004) y la formulación incompleta de la estrategia de Cooperación con Marruecos. De la misma forma, la Política de Cooperación con Marruecos en este periodo se encuentra en relación directa con las otras Políticas Españolas de acción exterior en el país (como por ejemplo, los objetivos de la Política Comercial Exterior de España y de Pesca). La coherencia entre la Política Española de Cooperación con Marruecos y otras Políticas de acción exterior se asegura a través de los siguientes mecanismos:

- En última instancia, el **Embajador de España en Marruecos**, como Jefe de Misión, tiene como cometido mantener la coherencia básica entre todas las Políticas de Acción Exterior del Estado con Marruecos, incluida la Política de Cooperación.
- En cumplimiento del artículo 26 de la Ley de Cooperación, 23/1998¹², al **Coordinador de la OTC**, con el apoyo del **Coordinador Adjunto**, le corresponde la labor de coordinar la Política de Cooperación en el País, asegurar la ejecución de los recursos de la cooperación, definir el marco de los acuerdos y convenios a través de las Comisiones Mixtas con las otras oficinas de la Embajada, coordinar la elaboración de los documentos estratégicos de país en la fase de gestión del ciclo de las intervenciones con lo demás agentes de cooperación, así como coordinar la Política de Cooperación con las otras Políticas Exteriores de España. Hasta una reciente circular del Ministro de AAEE y Cooperación, el **Consejero Cultural y de Cooperación** (ahora, Consejero Cultural) tenía asignada funciones en relación con la gestión de la cooperación bilateral entre España y Marruecos en el ámbito de la Embajada.

¹¹ Para información mas detallada respecto a la Cooperación Internacional en Marruecos, ver el **Anexo VII**.

¹² Artículo 26: "Las OTC son unidades adscritas orgánicamente a las Embajadas que, bajo la dirección de su Jefe de Misión y la dependencia funcional de la AECL, aseguran la coordinación y, en su caso, la ejecución de los recursos de la cooperación en su demarcación. Asimismo, colaborarán con los programas y proyectos impulsados por las demás Administraciones públicas".

- El **Consejo de Cooperación**, como órgano de carácter consultivo, y las **Comisiones Interministeriales e Interterritoriales**, como órganos de coordinación, tienen como función última asegurar la coherencia y la complementariedad de las acciones de las administraciones públicas en el ámbito de la Política de la Cooperación Española.
- El **Comité MED de la UE** es el encargado de supervisar la ejecución de las acciones de cooperación que la UE tiene en el Mediterráneo. En él participan la AECl y la SG de Asuntos Generales de la UE dependiente de la Secretaría de Estado de la UE, que fija la posición española en el Comité MED, coordinando de forma conjunta a los Ministerios de Economía y Hacienda, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación e Industria, Turismo y Comercio.
- Del análisis realizado respecto de la coordinación de la Política Española de Cooperación con otras Políticas de Acción Exterior resulta la necesidad de poner en marcha mecanismos de coordinación e intercambio de información más eficaces para asegurar la coherencia de la acción exterior con los Fondos BEI FEMIP, de los programas relevantes de INTERREG IIIA, fundamentalmente., que gestiona el Ministerio de Economía y Hacienda.

De las entrevistas se desprende una valoración poco satisfactoria del papel efectivo de las Comisiones Interministeriales y, en particular, de las Interterritoriales, en cuanto a mecanismo asegurador de la coherencia de la acción exterior del Estado durante el periodo 2001-2004, si bien han sido efectivamente dinamizados a partir del 2005¹³.

Año transitorio 2005: Mirando hacia el futuro

Los nuevos procesos de formulación, de planificación y de consulta participativa con los actores de Cooperación que se han aplicado para la elaboración tanto del PD 2005-2008 como del DEP de Marruecos 2005-2008 han intentado corregir gran parte de las debilidades señaladas respecto de la coherencia con las Estrategias nacionales y sectoriales marroquíes. Estos procesos se orientan hacia el cumplimiento de los principios de Alineamiento y Apropiación con las prioridades del país socio establecidos en la Declaración de París.

La evolución experimentada por las Estrategias de desarrollo marroquíes y en concreto el lanzamiento de la INDH (Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano) por el Rey Mohamed VI en 2005, ha favorecido un mayor y mejor alineamiento de la Cooperación Española con dichas estrategias. En este sentido, el DEP 2005-2008 establece explícitamente su orientación hacia la armonización entre la Cooperación y la política de desarrollo de Marruecos adhiriéndose a la INDH, como en el caso de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza de Marruecos, que está orientada hacia los más vulnerables, es sostenible en el medio/largo plazo, permite el acceso a otros operadores y cuenta con un importante esfuerzo financiero por parte de Marruecos.

En un futuro próximo se prevé acompañar las mejoras de coherencia entre la Cooperación Española y las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes con una renovación del marco jurídico de la Cooperación Española con Marruecos que se adapte a la nueva realidad de la Cooperación Española, en especial al volumen e intensidad de la ayuda española a la cooperación, así como a la presencia de un mayor número y diversidad de actores españoles institucionales a todos los niveles y de ONGD españolas. La RAN de 2005 en Sevilla acordó esta renovación sobre la base de un **nuevo Convenio Marco de Asociación**, mencionado en el propio DEP 2005-2008, para unificar el marco actual de las Comisiones Mixtas (Científica-Técnica; Cultural-Educativa) y establecer nuevos sistemas, mecanismos y órganos para organizar la cooperación, el intercambio de información y la concertación con los actores. El nuevo Marco Jurídico tendría como objeto: identificar prioridades, reforzar los mecanismos de difusión de la Cooperación española con Marruecos, y desarrollar instrumentos más adecuados para favorecer la comunicación y coordinación entre el conjunto de actores españoles y Marruecos. Dado que el nuevo Convenio-Marco se encuentra actualmente en negociación, no es posible valorar su contribución efectiva a la mejora de la coherencia en cuanto a la lógica y la calidad de la formulación de la Cooperación Española con Marruecos. Sin embargo, sería positivo en aras de una mayor coherencia la aprobación

¹³ Una de las Líneas Directrices fundamentales del PACI 2006 se refiere a la mejora de los procesos de coordinación entre los agentes de la Cooperación Española, en la que se recoge la creación de de subcomisiones (autonómica y local) y grupos temáticos de trabajo.

efectiva de una serie de instancias, como las expuestas en el DEP 2005-2008, que fuesen operativas (con suficiente asignación de recursos humanos, financieros y materiales) y que faciliten la interlocución, la concertación y el seguimiento continuado de la Estrategia y de las intervenciones concretas financiadas en los sectores priorizados y en las zonas prioritarias de intervención.

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos.

Lógica y calidad de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos

Una evidencia clara de la ausencia de **correspondencia de la Programación a los requisitos de la Ley 23/1998, de 7 de Julio sobre de Cooperación Internacional para el Desarrollo** es la falta de aprobación del DEP para Marruecos durante el periodo 2001-2004. El artículo 8, apartado 2 de la Ley 23/1998 de Cooperación establecía que el Plan Director debería incorporar los Documentos Estrategia relativos a cada uno de los países que sean objeto preferente de la Cooperación Española. Durante el periodo objeto de evaluación, el sistema de las Comisiones Mixtas aseguraba la puesta en común de necesidades de desarrollo y prioridades de intervención de ambas partes, la parte española y la contraparte marroquí, así como la formalización de acuerdos bilaterales de cooperación. A pesar de ello y de la elaboración de un borrador de DEP para Marruecos elaborado para el periodo 2003-2007, el ciclo de planificación en este periodo carece del marco de negociación que proporciona el DEP para la formalización de dicho acuerdo bilateral y que la Ley de Cooperación 23/1998 exige para concretar el PD al país de intervención. No obstante, es preciso señalar que la no aprobación de un DEP en este periodo se trata de una debilidad en general de la Política de Cooperación Española y no exclusiva de la Cooperación Española con Marruecos.

El DEP ha de fomentar la coordinación y complementariedad de las intervenciones de los diferentes actores involucrados teniendo como referencia la estrategia acordada en el mismo. Así, la falta de un documento estratégico general para Marruecos ejemplifica las debilidades de coordinación de las acciones de los diferentes actores de la AOD españoles al no contar éstos con un marco estratégico de referencia para la planificación y orientación de sus acciones que evitase la dispersión y asegurase un mayor impacto. Ello unido a las debilidades apuntadas de operatividad y funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación de los actores de la Cooperación Española en el periodo de referencia (Comisiones Interministeriales e Interterritoriales) fundamentan esta valoración¹⁴. A juicio del equipo evaluador, la ausencia de un documento específico de planificación estratégica de las intervenciones en materia de cooperación con Marruecos evidencia una **falta de estrategia clara y consensuada de la Cooperación Española**.

Por otra parte, las Comisiones Mixtas han sido valoradas positivamente durante la realización de las actividades del trabajo de campo como mecanismo para identificar las necesidades y establecer las respuestas de la Cooperación Española dentro del marco presupuestario existente para los siguientes 3 años. Así, el sistema de las Comisiones Mixtas ha sido el mecanismo clave de planificación estratégica en este periodo para alinear los objetivos, las prioridades y los instrumentos con las prioridades y necesidades de desarrollo del país socio asegurando un posicionamiento estratégico de la Cooperación Española durante el periodo objeto de evaluación. Sin embargo, el sistema de las Comisiones Mixtas, tal y como ha sido concebido y utilizado hasta la fecha, no es suficiente para asegurar una estrategia común para todos los actores de la Cooperación Española con Marruecos, la cual ha experimentado una importante evolución a lo largo del periodo considerado. Por lo tanto, a pesar de que cumple un papel valioso, el sistema de las Comisiones Mixtas, necesita reforzarse para adecuarse a las necesidades y dimensiones actuales de la Cooperación Española y, al mismo tiempo, garantizar que la planificación estratégica común de la Cooperación Española sea más operativa y más en línea con los principios de la Declaración de París (orientada a resultados).

Los trabajos de la fase de trabajo de campo han apuntado además las siguientes carencias de las Comisiones Mixtas como mecanismo de planificación asegurador de una visión y orientación estratégica

¹⁴ Ver apartado 1.2.1, sección relativa a la "Dimensión 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos"; y apartado 1.2.4 relativo al análisis de la Eficiencia.

de la Cooperación Española: la atomización de los acuerdos alcanzados (que se centran más en proyectos concretos que en objetivos estratégicos o generales más allá de los proyectos), la influencia de las solicitudes de las autoridades marroquíes, la tendencia a mantener una continuidad de acción a la hora de identificar las intervenciones a realizar y la falta de seguimiento continuo de los acuerdos en el periodo entre-Comisiones Mixtas. Por todo ello, el equipo evaluador estima que la existencia de un documento de planificación estratégica como el DEP (elaborado en base a un estudio previo sobre la situación del país para determinar prioridades de intervención de la Cooperación Española, consensuado por todos actores de la Cooperación Española y que debe estar alineado con las prioridades de desarrollo del país socio) hubiese fortalecido aún más el proceso de negociación para la formalización de los acuerdos bilaterales alcanzados en el seno de las Comisiones Mixtas en aras de un mayor alineamiento con las estrategias del Marruecos y de una mayor armonización y coordinación con los actores de la Cooperación Española.

De la misma forma, la inexistencia de un documento de planificación estratégica de referencia para la contraparte marroquí explica el desconocimiento generalizado de la existencia de una estrategia de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004 por buena parte de los actores clave marroquíes entrevistados durante las actividades participativas realizadas en la fase de trabajo de campo.

La **Coherencia y Claridad en la Definición de Objetivos de la Política de Cooperación y Jerarquía entre ellos y la articulación de la Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con Marruecos (Coherencia Interna)** durante el periodo transitorio 2005 han experimentado una **mejoría** con la elaboración y aprobación del DEP 2005-2008 **respecto de la planificación estratégica de la Política en el periodo 2001-2004**. La falta de un documento específico de planificación estratégica para Marruecos vigente en este periodo pone de manifiesto la falta de definición de objetivos y de la jerarquización de los mismos de cara al medio/largo plazo¹⁵, de lo cual se extrae conclusiones muy poco satisfactorias sobre la correspondencia entre las prioridades y los instrumentos con los objetivos generales de la Política de Cooperación. A falta de DEP aprobado, ha sido el sistema de las Comisiones Mixtas en dicho periodo el instrumento fundamental para la definición de objetivos y actuaciones en el marco de la Cooperación Española con Marruecos. A través de ellas, se acordaba con la contraparte marroquí el listado de proyectos a llevar a cabo en el periodo siguiente de tres años. Las Comisiones Mixtas formalizaban acuerdos para la realización de una serie de proyectos en lugar de centrarse en objetivos más generales. A su vez, los PACI solo recogían un listado de intervenciones clave para Marruecos en el marco de los objetivos del PD 2001-2004 sobre la base de una serie de objetivos concretos para el país y una estimación presupuestaria anual de su coste.

Sin perjuicio de su valor incuestionable como marco de negociación bilateral con la contraparte marroquí, al analizar la lógica y la calidad de la formulación de la Política de Cooperación con Marruecos **en el periodo 2001-2004** se aprecia, que las Comisiones Mixtas han estado carentes del enfoque estratégico que asegurase una coherencia interna mayor de la Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con Marruecos. A juicio del equipo evaluador, hubiese sido recomendable, de cara a reforzar su coherencia interna, que la Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con Marruecos en este periodo se hubiese definido en base a los siguientes elementos:

- Un enfoque estratégico global a medio-largo plazo más allá de lo establecido en los PACI y en las actas de las Comisiones Mixtas;
- Una definición de objetivos generales y específicos de la Cooperación Española con Marruecos, como premisa previa y fundamental para la elaboración de la Estrategia, que concretara al mismo tiempo los objetivos generales del PD 2001-2004 y que conectara éstos objetivos con objetivos externos verificables de impacto;
- La definición de una batería de indicadores que permitiesen valorar su rendimiento a lo largo del tiempo y con indicación de resultados esperados;
- La definición de las acciones a desarrollar en base a esos objetivos generales y específicos de la Cooperación Española con Marruecos para el periodo determinado;

¹⁵ En este sentido, conviene resaltar que el borrador del DEP elaborado en este periodo que no se llegó a aprobar no presentaba unos objetivos definidos SMART ni jerarquizados.

- El establecimiento de las dotaciones presupuestarias necesarias para llevar a cabo estas acciones;
- La participación de los diferentes actores de la Cooperación Española en la definición, implementación, seguimiento y revisión de la estrategia, así como en las acciones a llevar a cabo.

En resumen, se deduce que la **débil coherencia interna** es consecuencia de la ausencia de formulación de la estrategia de forma sistemática y concertada con todos los actores de la Cooperación Española. La formulación de la estrategia debería estar dotada de mecanismos correctores para el caso de que se produjeran cambios e integrar los documentos estratégicos marroquíes que formulen las prioridades a seguir para cubrir las necesidades de desarrollo. La **lógica y la calidad de la formulación de la planificación y de la estrategia de Cooperación con Marruecos**, en el periodo 2001-2004, **debería haberse basado en una relación directa entre la definición de la estrategia** (con objetivos generales y específicos, líneas de intervención, presupuesto, indicadores y resultados esperados), **los compromisos mutuos adquiridos en las Comisiones Mixtas por España y por Marruecos y la coordinación efectiva y participativa de todos los actores** de la Cooperación Española a todos los niveles, también a nivel de las CCAA y las EELL.

Asimismo, se ha advertido que el **PD 2001-2004 no tuvo una gran influencia en la contraparte ni en los actores que trabajaban en el terreno**, incluidas las OTC, debido en gran parte a que fue elaborado por altas instancias y no en el marco de un proceso participativo que integrara las estrategias de desarrollo de las contrapartes y que buscara la coordinación entre los diversos actores de la Cooperación Española. Todo ello pone de manifiesto la articulación teórica de la estrategia durante el periodo 2001-2004 y la débil apropiación de la misma por parte de los actores de la Cooperación Española. .

Articulación entre los objetivos y los instrumentos establecidos

A la vista de la ausencia de DEP para Marruecos en el periodo 2001-2004, los objetivos de la Cooperación Española con Marruecos en este periodo han sido determinados por los objetivos y líneas generales establecidos en el PD 2001-2004 (prioridades sectoriales: necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, participación social, prevención de conflictos; y prioridades horizontales: lucha contra la pobreza, igualdad de oportunidades y protección del medio ambiente). El desarrollo operativo de estos objetivos generales y líneas estratégicas del PD 2001-2004 se ha realizado en el marco de los PACI anualmente para cada una de las áreas geográficas y países prioritarios en los que interviene la Cooperación Española, incluido Marruecos. Las prioridades para Marruecos y los proyectos en el marco de cada prioridad establecidos en los PACI del periodo que nos ocupa han sido:

- ⇒ PACI 2002: Cobertura necesidades sociales básicas (alfabetización y mejora infraestructuras; mejora de la red de centros de salud, programa materno-infantil y programa apoyo red hospitalaria; proyectos de abastecimiento, desalinización y gestión del agua; desarrollo integral) invertir en el ser humano (becas e inversión en la calidad de la enseñanza) infraestructuras y promoción del tejido económico (fomento de agricultura sostenible y mejor manejo del agua; plan de electrificación rural; rehabilitación y equipamiento del Instituto técnico de Hostelería y Turismo; transporte terrestre) defensa del medio ambiente (programa Azahar) y desarrollo institucional (apoyo a la agencia para el desarrollo del norte –APDN-);
- ⇒ PACI 2003: cobertura de necesidades sociales básicas, inversión en el ser humano, infraestructura y promoción del tejido económico, defensa del medio ambiente, desarrollo institucional y otros sectores.
- ⇒ PACI 2004: necesidades sociales básicas (educación de sectores especialmente vulnerables; programa VITA, red de centros de salud, programa materno-infantil) inversión en el ser humano (becas e inversión en la calidad de la enseñanza) infraestructuras y promoción del tejido económico (fomento de agricultura sostenible y mejor manejo del agua; rehabilitación y equipamiento; del Instituto técnico de Hostelería y Turismo; incorporación de operaciones de microcrédito; transporte terrestre) defensa del medio ambiente (programa Azahar) y desarrollo institucional (apoyo a la APDN).

- ⇒ PACI 2005: aumento de las capacidades sociales e institucionales, aumento de las capacidades humanas, aumento de las capacidades económicas, sostenibilidad medioambiental, libertad y capacidades culturales, capacidad y autonomía de las mujeres, prevención de conflictos y otros.

Los **principales instrumentos** utilizados en el marco de los objetivos y prioridades de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo de referencia incluyen proyectos, programas y cooperación técnica; programas de financiación con ONGD (convenios, programas, subvenciones por proyectos y para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo); créditos FAD (en una pequeña proporción en el caso de Marruecos; ver apartado 1.1.3 del Informe), programas para el alivio y condonación de la deuda (créditos directos y otras operaciones de crédito comercial) y microcréditos. La dispersión y fragmentación de la AOD española en esta multitud de instrumentos a pequeña escala no ha contribuido a un mayor impacto global del importante aporte financiero de España en el País, a pesar del crecimiento del dicho aporte financiero en particular a partir del 2004. A ello ha contribuido la ausencia de mecanismos de recopilación de información cuantitativa y cualitativa sobre la totalidad de las intervenciones realizadas que permitiesen agregar dicha información a nivel de prioridades sectoriales y horizontales.

El uso de un enfoque sectorial se ha revelado, y así lo han subrayado informantes clave en las entrevistas, como un mecanismo efectivo de gestión que favorece la apropiación por el país receptor, la armonización y la participación de la diversidad de actores españoles. Sin embargo, el recurso a programas con enfoque sectorial en Marruecos, ha sido escaso limitándose a los Programas regionales de VITA y de AZAHAR, principalmente.

Tal y como recoge el apartado 1.1.3 de este Informe, la **distribución y evolución de la ayuda** por los actores principales ha sido objeto de un análisis pormenorizado, cuyos resultados principales son:

- **Tres son los actores principales de la AOD española:** el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y las Comunidades Autónomas (CCAA);
- Dentro de las CCAA, la **Comunidad Andaluza** tiene con diferencia el peso más importante (64%). Cataluña, Madrid, Castilla la Mancha e Islas Baleares son las que siguen pero mucho más atrás de Andalucía en términos porcentuales;
- La **canalización** de la AOD se ha producido principalmente a través de **vías oficiales** (79%), pero las ONGD han jugado también un papel importante como canalización de ayudas (21%);
- La **evolución** de la ayuda de las **administraciones estatales** ha sido **errática** con una fuerte caída en 2003. Mientras la evolución de la ayuda de las **CCAA** así como del resto de actores ha **aumentado** de forma lineal entre 2001-2004;
- La **evolución** de la AOD a través de **vías oficiales** ha sido **errática** (bajando en 2003-2004), sin embargo a través de **ONGD** ha **aumentado** de forma casi lineal.

Como **instrumento principal para la ejecución de la AOD española en el periodo 2001-2004** resalta **los programas de cofinanciación con las ONGD** (principalmente proyectos). Como se ha señalado anteriormente, los problemas de este tipo de instrumentos han sido principalmente: la falta de coordinación y complementariedad con las acciones de otros actores, y la complementariedad del instrumento con las prioridades y **objetivos** generales, puesto que favorece el solapamiento y perpetua la dispersión de la AOD española, lo cual no es satisfactorio en términos de utilización de los recursos pues el uso disperso de los recursos en base a proyectos redundaría en la efectividad de la AOD desde un punto de vista general.

Otro aspecto a considerar sobre la coherencia de la estrategia de intervención es la integración en el marco de la misma de los proyectos financiados y ejecutados por todos los actores de la AOD española, en especial por la Cooperación Descentralizada. Los instrumentos básicos de la Cooperación de los principales actores de la Cooperación Descentralizada en Marruecos son los proyectos financiados a través de ONGs y los proyectos de cooperación directa con contraparte marroquíes en diversa proporción dependiendo de los actores. Si bien gran parte de los principales actores de la Cooperación Descentralizada carecía de marcos programáticos para articular sus estrategias de cooperación en el país en el periodo objeto de evaluación, Andalucía, Madrid (Plan General de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad de Madrid 2001-2004), Cataluña (Plan Director de la Cooperación Catalana 2003-2006),

Valencia, entre otros, han elaborado sus planes estratégicos o programáticos durante o con posterioridad al mismo, al igual que actores locales como el Ayuntamiento de Barcelona (Plan General de Cooperación 2005-2008), el Ayuntamiento de Madrid (Plan General de Cooperación 2005-2008).

A este respecto, conviene mencionar nuevamente el **PDT (Programa de Desarrollo Transfronterizo) de la Junta de Andalucía 2003-2006** como caso particular a resaltar en el marco de la Cooperación Española con Marruecos. El PDT ha sido definido en partenariatado con la contraparte marroquí que se hará cargo de cofinanciar las actuaciones en las que se traduce la estrategia. Se trata de un Programa aprobado a partir de una Declaración de Intenciones para la Cooperación entre Andalucía y Marruecos suscrito por el Presidente de la Junta de Andalucía y el Ministro de AAEE y Cooperación de Marruecos. Salvo el caso particular de la Junta de Andalucía y de su PDT 2003-2006, la intervención de la Cooperación Descentralizada, antes de desarrollar planes estratégicos propios, estaba estructurada a través de la definición de objetivos y áreas prioritarias en el marco de las convocatorias anuales por las que financiaban proyectos gestionados por ONGD o en base a solicitudes de intervención por parte de la contraparte marroquí para el desarrollo de proyectos de cooperación directa. A la vista de los resultados del trabajo de campo, resulta complejo valorar la **correspondencia entre los instrumentos aplicados y los objetivos estratégicos**. Sin embargo, las informaciones aportadas por la mayor parte de los actores clave de la Cooperación Descentralizada entrevistados durante la fase de trabajo de campo, ponen de manifiesto una **débil correspondencia** entre los instrumentos utilizados por los diferentes actores y las prioridades estratégicas a nivel de la Cooperación Española en general. En teoría, la Ley de Cooperación 23/1998 y los documentos estratégicos de la Cooperación Española a nivel general son tomados como referencia por los actores de la Cooperación Descentralizada, si bien en la práctica los actores definen sus propias prioridades, diseñan su propia planificación en base a su propio enfoque estratégico y a unos instrumentos de cooperación determinados.

Siguiendo con la **adecuación de los instrumentos** y de la estrategia **a los objetivos de las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004**, es preciso señalar los resultados del análisis de las intervenciones desarrolladas en Marruecos en el periodo 2001-2003¹⁶. Así, como resulta del análisis desarrollado en el apartado 1.1.3 (respecto de la Política de Cooperación Española en Marruecos en general) y los apartados 2.1.1.3 (sector de Educación), 2.2.1.3 (sector de la Salud), y 2.3.1.3 (Sector de Gobernanza Democrática) de este Informe, el objetivo de la **lucha contra la pobreza** ha sido tomado en consideración por un mayor número de intervenciones (40% de las mismas entre 2001-2003) y, en cuanto a los sectores clave de la evaluación, en las intervenciones en educación y salud (con un promedio superior al 40% de los proyectos en el caso del sector de educación y del 50% en el caso del sector de salud). En cambio, en el sector de gobernanza democrática esta prioridad recibe una consideración reducida, lo que contrasta con el objetivo último de la Cooperación Española que es la reducción de la pobreza. La **Igualdad de Género** (27% de los proyectos entre 2001-2003) y la protección del **Medio Ambiente** (24% de los proyectos entre 2001-2003) han tenido una menor atención. Es preciso destacar que la **orientación al buen gobierno** se ha tenido en cuenta en un porcentaje reducido en los sectores de educación y de salud, mientras que, por definición, adquiere una importancia prioritaria en el sector de gobernanza. La poca consideración del buen gobierno en los sectores de educación y salud es bastante significativa dado que las políticas en estos sectores están encaminadas a la reforma y reforzamiento de las instituciones educativas y sanitarias. Respecto de las **Prioridades Horizontales del PD 2001-2004**, la fase de trabajo de campo ha puesto de manifiesto una **débil transversalidad de estas prioridades en las intervenciones**, pues se toman en consideración de forma individualizada por algunos proyectos en función de su contenido, su orientación, el perfil del colectivo de personas beneficiarias, el sector o el territorio en el que aplican. En términos de **Igualdad de Género**, se constata, además, una débil integración de esta prioridad horizontal fuera de intervenciones específicas orientadas hacia el colectivo de las mujeres, debido a la falta de mecanismos y a metodologías adecuadas para facilitar su incorporación transversal (por ejemplo, la definición de indicadores para evaluar el impacto del proyecto en función del género). En este sentido, conviene resaltar la falta de información cualitativa para el seguimiento de las intervenciones llevadas a cabo en Marruecos que permita poder valorar la

¹⁶ Como se describe con detalle en el apartado 1.1.3 de este Informe y en el **Anexo IX**, la información facilitada sobre los proyectos es dispersa e incompleta (no se tienen datos de las intervenciones del 2004), por lo que estos datos han de ser tomados en cuenta como ilustrativos pero no concluyentes pues se refieren a una muestra de intervenciones y no la totalidad de los mismos.

adecuación de los instrumentos y de la estrategia a la consecución del objetivo de la Lucha contra la Pobreza y la Igualdad de Género.

Año Transitorio 2005: Mirando hacía el futuro

La nueva planificación del DEP 2005-2008 evidencia una mayor **adecuación de los Procesos de Planificación para el Logro de los Objetivos**, así como una mejor **orientación a la lucha contra la pobreza y la igualdad de género**. Con la nueva programación, se han hecho avances y se ha corregido parte de las debilidades de la estrategia mencionadas anteriormente:

- La aprobación del DEP 2005-2008 da cumplimiento al mandato de la Ley 23/1998 de Cooperación. De esta forma, el DEP se integra en el ciclo de planificación de la Política de Cooperación Española establecido en la Ley 23/1998, que concreta el marco establecido en el PD 2005-2008 y que se completa con los DES y los Planes de Atención Especial.
- La estrategia de intervención española establecida en el DEP 2005-2008 se materializa en la **definición de objetivos generales, objetivos estratégicos sectoriales y horizontales vinculados a las 3 zonas prioritarias de intervención** en Marruecos. Para ello, el DEP se desglosa en líneas estratégicas vinculadas con indicadores orientados hacia unos resultados esperados.
- La lógica y la calidad de la formulación del DEP 2005-2008 guarda una relación mas adecuada con la definición de la planificación estratégica (con objetivos generales y específicos, sectores y líneas de intervención prioritarios a dos niveles, prioridades horizontales, indicadores y resultados esperados), con el mantenimiento de los compromisos mutuos adquiridos previamente en las Comisiones Mixtas por España y por Marruecos y con la coordinación y complementariedad entre todos los actores de la Cooperación Española a todos los niveles, también a nivel de las CCAA y las EELL.
- Para la elaboración del DEP 2005-2008 de Marruecos se ha hecho uso de una **herramienta metodológica detallada y con orientación marcadamente práctica** (común a todos los DEP), la definición de la estrategia en base a una **priorización por sectores**, así como la definición de los DEP en base a los principios básicos inspirados directamente en los principios de la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda":
 - ⇒ Coherencia de las Políticas de la AGE; resultado de un proceso de concertación entre todos los actores de la Cooperación Española, así como Coordinación y Complementariedad entre ellos;
 - ⇒ Eficacia y Calidad de la Ayuda aprobados en las Declaraciones de Roma, Marrakech y París;
 - ⇒ Principios de Apropiación y Alineamiento con las prioridades del país socio;
 - ⇒ Armonización con las iniciativas de otros donantes buscando la máxima coordinación y complementariedad hacia una Gestión orientada a los resultados;
 - ⇒ Mejora de la Asignación de la Ayuda; y
 - ⇒ Facilitar la integración en una Agenda Internacional Común para el Desarrollo, contemplando los Objetivos del Milenio en sus propuestas.
- El DEP 2005-2008 se ha elaborado en base a un **diagnostico** en el que han **participado los actores españoles de la Cooperación Española con Marruecos a todos los niveles (AGE, CCAA, EELL) y en todos los ámbitos (implicando también a sindicatos, y a universidades)**¹⁷. Al haber sido elaborado el DEP 2005-2008 en base a un diagnóstico en el que se tienen en cuenta las políticas de desarrollo y las necesidades del País, los objetivos de la Cooperación Española en Marruecos quedan influidos por ellas.
- Como ha puesto de manifiesto las entrevistas en la fase del trabajo de campo, el PD y DEP 2005-2008 son tomados en consideración como documentos de inspiración y orientación en la planificación de las intervenciones de las diferentes Administraciones Públicas y de la sociedad civil, incluida Cooperación Descentralizada y de las ONGD.

Sin embargo, a pesar de estas notables mejoras, la formulación del DEP 2005-2008 revela **todavía las siguientes debilidades** en la **lógica y calidad de la formulación** de la Política de Cooperación con Marruecos:

¹⁷ En cuanto a la calidad del diagnostico para definir la estrategia queda por verificar al tratarse de un documento interno, habiéndose analizado el mapa de vulnerabilidades y perfil estratégico incluido en el DEP.

- Se aprecia todavía una **baja apropiación por parte de los actores de la Cooperación Española a nivel de CCAA y EELL**, a la hora de diseñar y definir sus propias prioridades de intervención en sus documentos de programación vinculándolas a las prioridades del PD.
- El **DEP 2005-2008 constituye un documento de estrategia política pero no un documento de programación operativa en sentido estricto**¹⁸. La previsión de recursos financieros aparece en el PACI 2006 (desglosada por actores y por sectores CAD de intervención). Si bien el PACI aporta un desarrollo operativo y presupuestario anual que antes no constaba ni en los anteriores PACI, ni en el PD 2001-2004, queda de manifiesto que el **DEP precisa de un complemento de planificación operativa** para poder concretar los objetivos estratégicos y las líneas estratégicas en acciones operativas concretas, apuntar la preferencia en la distribución de instrumentos respecto de objetivos estratégicos y acordar, en la medida de lo posible, la previsión de actores de la Cooperación Española a nivel operativo.
- **Falta la definición de unos mecanismos de seguimiento de las intervenciones concretas (indicadores -cualitativos y cuantitativos-, instancias responsables, planificación temporal de las actividades de seguimiento, herramientas de recopilación y tratamiento de información – bases de datos, entre otros)** directamente relacionados con los objetivos estratégicos (generales y específicos) del DEP.

1.2.2 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

El análisis de la pertinencia del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo considerado se orienta al examen de la adecuación de los objetivos, prioridades (sectoriales y geográficas) e instrumentos al contexto en el que interviene. Mientras que la Coherencia analiza esta lógica interna de los objetivos, prioridades e instrumentos exclusivamente sin tomar en cuenta otras variables (Coherencia Interna), el análisis de la pertinencia ponen en relación los objetivos, prioridades e instrumentos con una variable externa: contexto geográfico y socio-económico en el que se desarrolla la política. Así, para analizar la pertinencia se examina la relación entre los objetivos, las prioridades y los instrumentos de la política de Cooperación Española y las necesidades de desarrollo identificadas. Más concretamente, el análisis de la pertinencia abarca tres aspectos definidos en los pliegos de prescripciones técnicas:

- Adecuación de las finalidades de la Cooperación Española con Marruecos a las necesidades de la población y a las políticas nacional y regional de desarrollo.
- Adecuación de la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Marruecos – prioridades sectoriales, instrumentos y actores – al objetivo de lucha contra la pobreza y a la prioridad horizontal de igualdad de género.
- Adecuación de las prioridades sectoriales y geográficas al contexto (se entiende referida al norte del país, ámbito geográfico de la evaluación) y adaptación a los cambios en el mismo.

Además, para valorar la pertinencia del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004 y el año transitorio 2005 se analizará la adecuación de la distribución presupuestaria a los objetivos e instrumentos de la estrategia de Cooperación Española con Marruecos.

Estos aspectos a valorar en el análisis de la pertinencia se aplican a dos dimensiones de evaluación del Área de Análisis 1 que fundamentalmente son el Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos y la Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con dicho País.

Dimensión 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos.

¹⁸ Así queda de manifiesto al no contener el DEP una estimación de los recursos financieros disponibles o previstos para financiar las actuaciones y alcanzar los objetivos en el plazo de 4 años para la aplicación de la estrategia

Adecuación de la Cooperación Española a las necesidades de la población y las políticas nacional y regional de desarrollo

Desde un punto de vista general, se puede afirmar que existe una ***adecuación global de las prioridades, objetivos e instrumentos de la Cooperación Española en el periodo 2001-2004 a las prioridades y necesidades de desarrollo de Marruecos y las políticas nacionales y regionales de desarrollo***. Como se ha puesto de manifiesto en el apartado 1.2.1 respecto de la coherencia de la Cooperación Española, los sectores prioritarios y objetivos generales a los que han contribuido la AOD en Marruecos en este periodo coinciden con los sectores en los que se centran las Estrategias nacionales / sectoriales marroquíes. Sin embargo, esta adecuación se manifiesta débil si tenemos en cuenta lo expuesto en cuanto a las debilidades de la coherencia de la estrategia de intervención de la Cooperación Española en el apartado anterior (ausencia de Estrategia sistemática, consensuada y con objetivos y prioridades definidos y alineamiento con las estrategias nacionales y sectoriales en base al sistema de las Comisiones Mixtas). Como acabamos de mencionar en el apartado 1.2.1, el principal **instrumento de concertación** para asegurar la **adecuación de la Cooperación Española a las Estrategias Nacionales y Sectoriales marroquíes** ha sido las **Comisiones Mixtas** que se celebran cada 3 años. Sin embargo, se asume el alineamiento con las Estrategias Nacionales y Sectoriales al recibir solicitudes de proyectos por parte de las contrapartes marroquíes sin otro mecanismo que asegure que dichos proyectos se inscriben dentro de las grandes estrategias marroquíes. Aparte de las Comisiones Mixtas, las entrevistas realizadas no han podido confirmar la existencia de unos mecanismos de consulta y/o procesos consultivos institucionalizados para la elaboración de las propuestas estratégica en el periodo 2001-2004 (salvo el caso del **PDT 2003-2006 de la Junta de Andalucía**) ni la realización de unos estudios de diagnósticos específicos del país (con la excepción, por ejemplo, del **Paidar-MED** en el caso del Norte de Marruecos y del **Programa AZAHAR** en el sector del medio ambiente y desarrollo sostenible). Sí existen tales mecanismos de consulta con las contrapartes marroquíes en el marco de proyectos e intervenciones concretas.

En cuanto a la **adecuación de los instrumentos**, la AOD destinada a Marruecos ha sido predominantemente no-reembolsable, como ha puesto de manifiesto el análisis de la trayectoria de la AOD española en el periodo objeto de evaluación en el apartado 1.1.3 de este Informe, lo cual favorece al desarrollo del país en cuanto a que no genera deuda. Asimismo, los créditos FAD no han constituido un instrumento preferente de cooperación para la contraparte marroquí de acuerdo con informantes clave entrevistados en la fase del trabajo de campo. El instrumento fundamental a través del cual se ha articulado la AOD española en el periodo objeto de evaluación ha sido el proyecto, que presenta desventajas importantes en cuanto a la coordinación y la complementariedad con las prioridades y objetivos generales de la Cooperación Española al generar dispersión y atomizar la AOD redundando en su efectividad e impacto.

En aras de una mayor coordinación de actores y un mayor impacto de la AOD sería de utilidad aglutinar intervenciones individuales en torno a un programa plurianual bien en un sector determinado o en un territorio concreto. Salvo las experiencias de VITA y AZAHAR no hay experiencia en enfoque sectorial en Marruecos. Ni tampoco hay experiencia en el uso de apoyo presupuestario, si bien el volumen de la AOD española no representa un porcentaje lo suficientemente alto comparado con el total del presupuesto de gasto público marroquí para que pueda generar un impacto visible a medio o largo plazo, con independencia de determinados sectores. En este sentido, es preciso mencionar que el DEP 2005-2008 establece que nuevos instrumentos como *“la condonación de la deuda por desarrollo y el apoyo presupuestario parecen a priori muy adecuados para su adaptación al caso marroquí, lo que junto a un manejo global basado en sanas prácticas macroeconómicas y mecanismos que favorezcan la redistribución equitativa, permitirá mejorar la situación económica (...)*”. Además, a la hora de valorar el empleo de este instrumento a medio/largo plazo hay que tener en cuenta la dependencia de la economía marroquí de los ciclos de producción agrícola.

Adecuación de la estrategia de intervención a las prioridades horizontales

Desde el punto de vista de la adecuación de la estrategia y los instrumentos empleados a las Prioridades Horizontales, conviene traer a colación el análisis llevado a cabo sobre la Coherencia en el apartado

1.2.1. Así, la incorporación transversal débil de las Prioridades Horizontales en las intervenciones trae consigo una adecuación débil de los instrumentos a las prioridades horizontales.

Las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004 incidían directamente en las mismas debilidades en las que incidían las principales Estrategias Nacionales y Sectoriales vigentes en el periodo: la reforma del Código de Familia respecto de la Prioridad Horizontal de la Igualdad de Género; la Reformas del Estado (centrada en la desconcentración administrativa, la mejora de la eficacia, la reforma del sistema educativo y del sanitario, entre otros) respecto del Fortalecimiento Institucional y los programas de gestión de recursos naturales (gestión de aguas, saneamiento ambiental, entre otros). Asimismo, conviene resaltar la correspondencia entre el objetivo estratégico global de DEP 2005-2008 (*contribuir a la consolidación de la política social integral priorizando la mejora de la cobertura de las necesidades básicas*) y las necesidades que intenta paliar la INDH como la estrategia nacional de lucha contra la pobreza (*reducción de déficit social urbano y rural mejorando el acceso a servicios sociales básicos y asistencia a grupos sociales más desfavorecidos*). A pesar de ello, la débil adecuación de objetivos, prioridades e instrumentos de la Cooperación Española a las necesidades de desarrollo del País señalada en el apartado anterior, lleva consigo una **complementariedad débil entre las necesidades de Marruecos y las Prioridades Horizontales de la Política de Cooperación Española en 2001-2004 (Lucha contra la Pobreza, Igualdad de Género, Protección del Medio Ambiente, Fortalecimiento Institucional)** a la vista de la poca consideración dada a algunas de las Prioridades Horizontales, en especial del buen gobierno. Si bien la prioridad de la Lucha contra la Pobreza está bien representada en los proyectos de acuerdo con los resultados del análisis que se detalla en el apartado 1.2.1, la prioridad de buen gobierno en sectores clave como la Educación y la Salud tiene una presencia muy reducida, lo cual no concuerda con las orientaciones políticas de las reformas institucionales en ambos sectores.

Adecuación de las prioridades sectoriales y geográficas al contexto y adaptación a los cambios en el mismo.

La selección del **ámbito geográfico** de la intervención española en Marruecos venía **definido en la Ley de Cooperación Internacional** que señalaba al Norte de África como área geográfica de actuación preferente. Sin embargo, este ámbito no tomaba plenamente en cuenta las necesidades de desarrollo de Marruecos como se ha reflejado en el transcurso del trabajo de campo. Esto ha cambiado con la ampliación del ámbito geográfico durante el nuevo período (2005-2008) que cubre ahora tres zonas (incluida el Norte). Esta ampliación, si bien puede parecer contradictoria con el principio de concentración geográfica, resulta pertinente a la vista de las necesidades de desarrollo y de los sectores en los que se orienta la Estrategia Española. En este sentido, la ampliación del ámbito territorial de la Cooperación Española con Marruecos acordada en el nuevo DEP 2005-2008 evidencia una mejor adaptación de la misma a las prioridades de desarrollo del país.

Año Transitorio 2005: Mirando hacía el futuro

La Política de Cooperación con Marruecos definida en los documentos estratégicos vigentes desde 2005 (especialmente, el **DEP 2005-2008**) presenta una **mayor adecuación de las prioridades, objetivos e instrumentos de la Cooperación Española a las prioridades y necesidades de desarrollo de Marruecos** y las políticas nacionales y regionales de desarrollo. En este sentido, es necesario destacar los siguientes **elementos que han favorecido al aumento de la pertinencia** de las prioridades, objetivos e instrumentos:

- La elaboración del DEP 2005-2008 en base a un diagnóstico y análisis de la situación del país adaptado a la Política de Cooperación Española en el que se ha hecho uso de una batería de indicadores de contexto y que concluyen con un análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) del desarrollo del país.
- El desarrollo de la estrategia del DEP 2005-2008 en función del diagnóstico de tal forma que se demuestre la relación entre ambos. Así, la estrategia responde al estudio de necesidades de desarrollo realizados y justifica la estrategia de intervención en el país partiendo de las prioridades sectoriales.

Conviene señalar como debilidad el **carácter interno de la sección relativa al Diagnóstico en el DEP 2005-2008 de Marruecos**. El Diagnóstico se trata de un componente clave de la estrategia que se relaciona y determina directamente con la articulación en objetivos, sectores prioritarios y líneas estratégicas del DEP. En este sentido, la Herramienta de Elaboración del DEP dice con respecto al Diagnóstico lo siguiente: “*constituye (...) un instrumento de gran valor para la concertación de prioridades sectoriales y geográficas con los diferentes actores de la Cooperación Española (...) y establece la base adecuada para el debido seguimiento y evaluación de la situación del país en términos de desarrollo y facilita la evaluación del impacto de nuestra propia estrategia*”. La calidad del diagnóstico resulta, por tanto, también un aspecto clave para valorar la lógica y la calidad de la articulación de la estrategia. Con el objeto de reforzar la apropiación de la estrategia por parte de todos los actores de la Cooperación Española y facilitar el seguimiento y evaluación de los objetivos de la misma, resulta conveniente a juicio del equipo evaluador integrar el Diagnóstico en el DEP que está disponible al público en general.

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos.

Adecuación de la Cooperación a las políticas nacional y regional de desarrollo

Los resultados del trabajo de campo han puesto de manifiesto que el apoyo de la **Programación de la Cooperación Española al Proceso de Descentralización** no ha sido una prioridad para los actores de la Cooperación Española durante el periodo 2001-2004, con la excepción de la Cooperación Descentralizada (CCAA y, especialmente EELL) y de intervenciones individuales en sectores como la Salud (en apoyo a la reestructuración del sistema sanitario). El apoyo a este proceso no se consideraba un criterio para la selección de los proyectos. Partiendo de que la aprobación de la nueva Carta Comunal fue en 2002, es preciso señalar el estado embrionario del proceso en el periodo 2001-2004. Como han puesto de relieve las actividades participativas realizadas en la fase de trabajo de campo, los proyectos orientados hacia un fortalecimiento institucional y capacitación de entidades locales marroquíes y su funcionariado suelen encontrar importantes dificultades desde el punto de vista práctico, (eminentemente por la falta de recursos financieros disponibles por las mismas, y carencia de poderes reales por el actual control del Ministerio de Interior). En los últimos años, se aprecia un apoyo más intenso al incipiente proceso de descentralización a través del Proyecto de Municipalización (iniciado en 2004) y con la participación de la Cooperación Española en el **Programa art-GOLD del PNUD** en Marruecos, que aglutina a actores de la Cooperación Española (como el FAMSÍ) y organizaciones internacionales sobre el terreno en el sector de Gobernanza.

Adecuación de las prioridades sectoriales y geográficas al contexto y adaptación a los cambios del mismo.

El DEP 2005-2008 prevé dos mecanismos, enunciados a continuación, con el objeto de ***adecuar las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas al contexto y adaptación a los cambios del mismo*** paliando, de esta forma, la ausencia de mecanismos para ajustar la estrategia a los periodos de vigencia de las Comisiones Mixtas:

- Reuniones de seguimiento anuales, integrando a representantes de los actores públicos españoles y marroquíes, como complemento a las Comisiones Mixtas plurianuales.
- Unidad de Coordinación de la Cooperación Española (dirigida por el Embajador o, por delegación, por el Coordinador de la OTC¹⁹).

Los trabajos en la fase de campo han permitido confirmar que en el periodo 2001-2004 (y aún en la actualidad) no se hizo uso de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitiesen obtener una visión global de la Cooperación en general por parte de la AECEI y de los diferentes actores entrevistados. El seguimiento y evaluación se limitaba al ámbito de los proyectos, al avance del gasto financiero y al cumplimiento de procedimientos, pero no abarcaban el logro de resultados e impactos. Asimismo,

¹⁹ Durante la realización de las diversas misiones de trabajo de campo, el equipo evaluador no ha encontrado evidencias de la articulación operativa de este organismo como cauce para adaptar la estrategia al contexto, ni de la puesta en marcha del mismo en el nuevo ciclo de planificación.

constituye una deficiencia importante el hecho que no se justifique en términos cualitativos la AOD Española, sino sólo en términos de justificación del gasto y realización de las actividades previstas. De la misma forma la falta de intercambio de información entre los actores de la AOD española respecto a los resultados e impactos de sus intervenciones supone, en opinión del evaluador, otra deficiencia a corregir en el futuro. A juicio del equipo evaluador, por lo tanto, el análisis documental y los resultados del trabajo de campo evidencian que el desarrollo operativo de la estrategia durante el periodo 2001-2004 **no estaba orientado a la gestión de resultados**.

Adecuación de la distribución presupuestaria a los objetivos e instrumentos de la Estrategia de Cooperación Española con Marruecos

Como se ha señalado anteriormente (apartado 1.1.3), ni el PD 2001-2004, ni los PACI incluían una distribución presupuestaria de la AOD para Marruecos, lo que **no favorecía la transparencia y la apropiación de la estrategia por parte de la contraparte marroquí**. La asignación presupuestaria no se establecía como parte definitoria de la estrategia, por lo que no es posible valorar la ***adecuación de la distribución presupuestaria en relación con los objetivos, necesidades e instrumentos*** de la estrategia en el periodo. Además de la no inclusión de asignación presupuestaria en los documentos programáticos en el periodo objeto de evaluación, la falta de adecuación de la distribución presupuestaria en relación con los objetivos, las necesidades y los instrumentos queda de manifiesto al analizar la evolución de la distribución presupuestaria en el ámbito general de la Cooperación Española con Marruecos expuesta en el apartado 1.1.3 de este Informe:

- **Inconsistencia presupuestaria** manifestada en una bajada importante de la AOD española durante 2002 y 2003, seguida por una subida en 2004 que sigue la misma tendencia en 2005;
- **Inversión proporcionalmente desigual** entre la **inversión en el ser humano** (casi 43%) y las **necesidades sociales básicas** (aprox. 20%) y, sin tomar en cuenta el cómputo de la manutención de los colegios españoles como AOD a partir del 2003, inversión equilibrada entre la **inversión en el ser humano** (26,66%) y las **necesidades sociales básicas** (25,64%), mientras la inversión en participación social/desarrollo institucional y en infraestructuras y promoción del tejido económico es relativamente baja tanto tomando en cuenta el cómputo de los colegios españoles como omitiendo dicho cómputo;
- **Descenso significativo de la inversión en el ser humano** en 2003-2004 (más de la mitad), mientras la inversión en necesidades sociales básicas se ha triplicado entre 2001 y 2004. Esto indica que aunque la prioridad de inversión en el ser humano es la más importante en términos presupuestarios para todo el período, su evolución ha sido negativa. Todas las otras prioridades han tenido una evolución positiva o más o menos estable;
- **Alta concentración** (67%) de recursos en **infraestructuras y servicios sociales**, la mayoría destinados al sector de educación.

1.2.3 ANÁLISIS DE LA EFICACIA.

La eficacia mide el **grado de consecución de los objetivos** planteados y resultados principales de la intervención en una población beneficiaria determinada en un periodo temporal concreto, sin considerar los costes en los que se incurre para conseguirlos. Adicionalmente, para analizar la eficacia se ha utilizado **tres aspectos** definidos en los términos de referencia:

- Adecuación de los mecanismos de coordinación entre actores incluyendo la participación de autoridades y contrapartes locales y beneficiarios, en el diseño a los objetivos de la política española de cooperación internacional.
- Eficacia de los procesos de concertación iniciados en el marco del PD 2005-2008 para la planificación geográfica y análisis de los mecanismos diseñados para garantizar la viabilidad de las acciones.
- Orientación del actual proceso de planificación al objetivo de lucha contra la pobreza y de igualdad de género.

Estos elementos para valorar la eficacia se aplican en una dimensión de la evaluación del Área de Análisis 1, fundamentalmente y la Estrategia de Intervención de la Cooperación Española con Marruecos.

Dimensión 2: Estrategia de Intervención: La Cooperación Española con Marruecos.

Grado de consecución de los objetivos

Un elemento crítico de la Política de Cooperación Española con Marruecos ha sido la deficiente calidad y disponibilidad de información acerca de intervenciones y a nivel de la Política en general.

La Cooperación Española en este periodo constituyó un sumatorio de intervenciones, de las que se ha realizado una recogida de información y un seguimiento y evaluación eminentemente administrativo (seguimiento financiero y entrega de informes anuales y finales); pero no hay información en cuanto a realizaciones y resultados de la Política Española en general. Si bien la totalidad de entrevistas a informantes clave realizadas por el equipo evaluador coinciden en valorar positivamente el desempeño de la Política y el logro de los objetivos de las intervenciones realizadas, no sorprende la coincidencia de respuestas en la totalidad de las mismas, donde los informantes admiten su desconocimiento de los resultados alcanzados por la Política de Cooperación Española con Marruecos debido a la falta de información al respecto. Así, el análisis documental junto con el trabajo de campo y las opiniones de las personas clave entrevistadas han permitido constatar lo siguiente:

- El rigor en la recogida de información de las intervenciones y la disponibilidad de Informes ha sido **variable** (ni todos los proyectos tienen Informes de Seguimiento, ni la calidad y disponibilidad de información en dichos informes es la misma). Este hecho no permite realizar una agregación *a posteriori* de datos a niveles de sub-sector, sector y de Política en general.
- Como han confirmado las actividades participativas realizadas en la fase de trabajo de campo, la Unidad de la SG de Cooperación Multilateral y Horizontal, responsable del seguimiento y control de proyectos, programas y estrategias (subvenciones a proyectos gestionados por ONG's), se encuentra actualmente cerrando los proyectos financiados en 1998 y completando el seguimiento y revisión de justificaciones de estrategias y programas de la convocatoria 2001. Si bien desde la legalidad vigente esta situación es totalmente admisible, hay que tener en cuenta, que la información que aporte el sistema de seguimiento ha de proporcionar insumos para el diseño y desarrollo de la estrategia y las actuaciones contempladas en la misma en cada estadio del ciclo de planificación, con vistas a la preparación de los Planes Anuales y de la elaboración del DEP. En este sentido, la herramienta para la elaboración del DEP 2005-2008 indica que la estrategia país en cada ciclo será objeto de evaluación al final de su ejecución y en dicha evaluación *“se utilizará como uno de sus principales insumos, la información recogida por el ejercicio de seguimiento”*. A fin de favorecer el proceso de retroalimentación de los resultados del seguimiento en el ciclo de planificación, resulta conveniente a juicio del equipo evaluador reducir los plazos vigentes para completar el seguimiento de las intervenciones financiadas por la Cooperación Española; además de reforzar las capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos para poder efectuar el seguimiento en tiempos más cortos.
- **La recogida de información** a nivel de la Política Española de Cooperación con Marruecos se ha **limitado al seguimiento financiero** de cada una de las intervenciones realizadas mediante la entrega de informes anuales y finales sobre realización financiera y las actividades, sin prever la recogida de información sobre los resultados e impactos alcanzados a nivel de las intervenciones y de la Política. En este sentido, se han detectado importantes debilidades verificadas en cuanto al seguimiento en el seno de las Administraciones competentes (AECI, organismos de la Cooperación Descentralizada y operadores en el terreno) Estas debilidades son consecuencia de que los sistemas de seguimiento aplicados se han limitado al seguimiento administrativo y financiero de las intervenciones. A juicio del equipo evaluador, se precisa ampliar los sistemas de seguimiento hasta ahora utilizados para recoger, además, información cualitativa. El uso y renovación de una batería de indicadores de seguimiento de la estrategia (batería propuesta en el DEP 2005-2008), la puesta en común y agregación de la información cuantitativa y cualitativa recopilada, entre otras, hace preciso mejorar de forma significativa las capacidades técnicas y la disponibilidad de recursos humanos y materiales de los organismos responsables del seguimiento de la Política y de las intervenciones cofinanciadas por la Cooperación Española. Sólo de esta manera se puede asegurar, a juicio del

equipo evaluador, la aplicación de un sistema de seguimiento válido y útil de la estrategia de la Cooperación Española en general en el periodo 2005-2008, que impliquen a todos los actores de la Cooperación Española desde la recopilación de la información, su análisis y el uso sistemático de la información resultante de dichos mecanismos (información cualitativa y cuantitativa).

- Existe **falta de intercambios de información** entre actores sobre los resultados y realizaciones alcanzadas por la Cooperación en la Administración General del Estado, en la Cooperación Descentralizada y entre los actores a nivel local y regional. Tampoco se han producido iniciativas para agregar información que permitan obtener una visión más global de la Cooperación Española con Marruecos a todos los niveles.
- Por último, existe **falta de sistematización de la información acerca de los resultados producidos** por las intervenciones al final del periodo objeto de evaluación, tanto cuantitativa, como cualitativa .

La **valoración cualitativa** de los informantes clave entrevistados es **en general positiva** en relación con el desempeño de la Política y el logro de los objetivos de las intervenciones realizadas. A la vista de la falta de definición “SMART”²⁰ de objetivos estratégicos y operativos determinados y de los resultados previstos o esperados, la falta de cuantificación de ambos para la Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 y la ausencia de mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y la consecución de resultados, tanto cuantitativos como cualitativos, **resulta inviable realizar una valoración del grado de consecución de los objetivos planteados y los resultados principales** de las intervenciones llevadas a cabo en este periodo.

En general, las personas entrevistadas han valorado positivamente la participación de las mujeres en proyectos financiados por la Cooperación Española, si bien no es posible cuantificar esa participación a nivel general solo a nivel de proyectos, ni se pueda valorar esa participación en base a información cualitativa (como por ejemplo, el grado de satisfacción, los efectos en su persona incluyendo la mejora de cualificación y la mejora de auto-estima). Por las razones enunciadas, la **valoración sobre el grado de cumplimiento de las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española adolece de las mismas deficiencias.**

Por todo ello, resulta irrealizable la comparación entre la Política de Cooperación Española con Marruecos y la de otros donantes internacionales en términos de consecución de objetivos y el establecimiento de una relación directa entre el aporte de la Cooperación Española y la evolución experimentada en el desarrollo del país, en particular en cuanto a la reducción de la pobreza y a la reducción de la mortalidad infantil.

Adecuación de los mecanismos de coordinación y concertación entre actores incluyendo la participación de autoridades y contrapartes locales y beneficiarios, en el diseño de los objetivos de la política española.

La coordinación y concertación de la Cooperación Española con la contraparte marroquí se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de las **Comisiones Mixtas**. Como se ha señalado con anterioridad, las Comisiones Mixtas formalizan los compromisos adquiridos por la parte española y la contraparte marroquí y los concreta en Convenios de cooperación (Científica-Técnica y de Cooperación cultural) para realizar una serie de intervenciones conjuntas durante los siguientes 3 años. Merece **una valoración positiva** la práctica ya vigente de introducir un **Comité de Seguimiento a nivel de intervenciones concretas** a fin de articular la coordinación entre el socio español y la contraparte marroquí participantes en el proyecto.

En aras de una mayor eficacia de la AOD española con Marruecos, al igual que para proyectos concretos, a juicio del equipo evaluador, se precisa también el establecimiento de mecanismos de seguimiento más continuo de los acuerdos formalizados en el seno de las Comisiones Mixtas. En general, resulta esencial que estos mecanismos sean operativos y eficaces, que sean capaces de poner en contacto a todos actores relevantes, que sean útiles para canalizar la comunicación y alcanzar acuerdos que puedan ser objeto de seguimiento y evaluación en el tiempo.

²⁰ Siglas en inglés para designar objetivos que son: específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporales.

En el periodo objeto de evaluación, las CCAA participaron en la preparación de las Comisiones Mixtas (de la V Comisión Mixta de Cooperación Científico-Técnica) y en el acto de la firma celebrados en 2003, casi al final del periodo de vigencia del PD 2001-2004. Representantes de la Junta de Andalucía participaron en la IV Comisión Mixta celebrada 2000, incluso en la delegación de la firma. Como se establece en el PD 2005-2008, resulta pertinente esta ampliación de la participación en las reuniones de las Comisiones Mixtas de tal forma que todos los agentes involucrados, en especial la Cooperación Descentralizada, estén representados y participen sin perjuicio de la operatividad de dichas reuniones.

Tal y como el mismo DEP 2005-2008 pone de manifiesto, la existencia de dos entidades encargadas del seguimiento de la Cooperación por parte de Marruecos (Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Finanzas) no favorece la interlocución y la coordinación con la Cooperación Española. Además, el carácter centralista de la Administración marroquí no promueve la coordinación ni entre donantes ni entre los mismos Ministerios marroquíes. Asimismo, la falta de visión global, tanto en los actores marroquíes responsables de la coordinación de la AOD, como entre los donantes internacionales, acarrea asimismo una merma de eficacia.

Por último, conviene mencionar nuevamente como **elemento crítico de la concertación y coordinación con las autoridades marroquíes la falta de reconocimiento por parte de las mismas de las ONGD españolas como actores de la cooperación**. Éstas se ven imposibilitadas en principio a actuar como interlocutores directos con las autoridades marroquíes porque carecen de personalidad jurídica en el País. Lo que supone una deficiencia en términos de eficacia y de reconocimiento de la presencia real de actores españoles en el terreno, así como del volumen real de la AOD destinada al país.

Eficacia de los procesos de concertación iniciados en el marco del PD 2005-2008 para la planificación geográfica y análisis de los mecanismos diseñados para garantizar la viabilidad de las acciones.

El sistema de las **Comisiones Mixtas** plurianuales, como mecanismo de concertación clave con la contraparte marroquí **se mantiene en el nuevo ciclo de planificación iniciado con el PD 2005-2008**. La aprobación del **DEP 2005-2008** determina el marco de negociación para la formalización del acuerdo bilateral que se formaliza en el seno de las Comisiones Mixtas. Además, este sistema se consolida con la previsión en el DEP 2005-2008 de **reuniones anuales de seguimiento** de los compromisos adquiridos por las citadas Comisiones. La previsión de este mecanismo **como complemento de las Comisiones Mixtas Plurianuales** merece una **valoración muy positiva** en aras de una mayor eficacia de los procesos de concertación planteados en el DEP 2005-2008. La puesta en práctica efectiva y operativa de este mecanismo aseguraría una mayor eficacia de los procesos de concertación asegurando el seguimiento en la realización de los compromisos adquiridos, la identificación de las desviaciones respecto de lo acordado y las correcciones pertinentes para asegurar el logro de los objetivos de la planificación y las operaciones acordadas.

Además, como se ha mencionado anteriormente respecto del análisis de la Coherencia, el DEP 2005-2008 contempla la introducción de una serie de organismos de gestión con la aprobación del **Convenio Marco de Asociación**, así como unos cauces de comunicación e intercambio de información (canje de notas entre Ministerios AAEE y Cooperación marroquí y Embajada para informar de toda los proyectos de origen público españoles en Marruecos) con el fin de facilitar la comunicación, la coordinación y la eficacia de los procesos de concertación. Se espera acordar este Acuerdo-Marco en la próxima Comisión Mixta. Por lo tanto, estamos ante una propuesta de mecanismos de coordinación y comunicación que, si bien merece una valoración positiva al proporcionar un marco institucionalizado a nivel operativo, necesita ser desarrollado y puesto en marcha. Queda, por tanto, sin verificar la efectiva puesta en marcha de los mismos, su funcionamiento y su efectiva contribución de dichos mecanismos a la eficacia en el diseño y gestión de la AOD española con Marruecos.

Además de institucionalizar y poner en marcha los mecanismos de concertación, como los propuestos en el DEP 2005-2008, de los resultados del trabajo de campo se deduce que también tienen que ser reforzados los mecanismos de concertación con otros actores clave en las Políticas Españolas de Acción Exterior, en especial con las Políticas de la UE, con el objeto de favorecer un mayor y más intenso

intercambio de información con la SG de Asuntos con la UE y con el Ministerio de Economía y Hacienda. Este esfuerzo estaría en línea, con la reactivación de los órganos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española (ver apartado 1.2.4 a continuación).

Orientación del actual proceso de planificación hacia los objetivos de lucha contra la pobreza y de igualdad de género.

Como ya se ha señalado en este informe, en la programación y estrategia con Marruecos en el periodo 2001-2004, la perspectiva de género no fue considerada desde un principio de manera sistemática, coherente y basada en un diagnóstico del contexto socio-económico en el territorio prioritario de actuación de la Cooperación Española. Tampoco ha sido un elemento integrado de forma transversal en las intervenciones financiadas con apoyo de la Cooperación Española. Tal y como se ha puesto de relieve en el apartado 1.1.3 de este Informe, solo un 27% de los proyectos financiados por la Cooperación Española en el periodo considerado han incidido en la promoción de igualdad de género. Este cálculo resulta aproximado si se tiene en cuenta que no se dispone de información en este sentido de todos los proyectos. La ausencia de integración horizontal y la no consideración de forma adecuada de la perspectiva de género en el planteamiento de los objetivos a nivel de Política y a nivel de intervenciones han afectado a la eficiencia, la eficacia y el impacto final de la AOD española en Marruecos respecto a la unidad de género durante el periodo de referencia.

La aprobación del DEP 2005-2008, que incluye en el primer nivel de priorización al sector de “Cobertura de las Necesidades Sociales básicas” en primer lugar y al sector “Género y Desarrollo” en cuarto lugar, pone de manifiesto la clara orientación de la Estrategia de la Cooperación Española con Marruecos hacia los objetivos de lucha contra la pobreza e igualdad de género. Además de esta definición concreta de los objetivos y prioridades estratégicas, se precisa que la Estrategia de Cooperación Española con Marruecos esté acompañada de otras acciones y mecanismos que contribuyan a asegurar la orientación efectiva de la planificación estratégica a nivel operativo y de las intervenciones hacia la igualdad de género(por ejemplo, la inclusión de indicadores para el seguimiento de la integración transversal de la igualdad de género en la estrategia y en las operaciones y la formación en igualdad de género en proyectos de cooperación para personal competente).

1.2.4 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA.

El análisis de la eficiencia tiene como objeto medir el nivel de alcance de los objetivos en relación con los recursos destinados para ello (humanos, financieros y materiales). Para analizar la eficiencia los términos de referencia han establecido los **cuatro elementos** siguientes:

- Funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española.
- Complementariedad entre los instrumentos en el marco de lucha contra la pobreza.
- Capacidad y desempeño institucional – estructura orgánica y funcional de la OTC.
- Coordinación y complementariedad con actores de la cooperación internacional.

Estos elementos para valorar la eficiencia se aplican en una dimensión de la evaluación del Área de Análisis 1, fundamentalmente la estructura operativa y de funcionamiento.

Dimensión 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento.

Funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española

En cuanto a los mecanismos de coordinación entre los actores de la Cooperación Española (Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial), las actividades de trabajo de campo ha permitido constatar una **reciente reactivación y normalización de la comunicación y coordinación entre los actores españoles a través de estos organismos**, que no cumplían con las expectativas durante el periodo 2001-2004. Entre las mejoras se encuentra la creación de una serie de Grupos de Trabajo en el seno de la Comisión Interterritorial (de Evaluación y de Planificación). Asimismo se desprende del trabajo de campo que el papel proactivo de la SECI ha favorecido a esta reactivación de los organismos de coordinación existentes. A pesar de la evolución positiva, **continúan siendo aspectos a mejorar: los cauces de comunicación, la concertación con actores clave en instancias inferiores a los organismos convocados a las mismas** (en el caso de las Comisión Interministeriales) **y la participación y dinamización de los actores clave** (en el caso del Consejo de Cooperación y de la Comisión Interterritorial).

Otro elemento a valorar es la iniciativa de la OTC, anterior al DEP 2005-2008, de convocar reuniones con todas las ONGD que trabajan en el terreno (reuniones sobre asuntos de interés común OTC/ONGD y para facilitar el contacto entre las ONGD con otros actores clave: UE; Agencias de la ONU, o bien incluso las autoridades marroquíes). En el marco de las reuniones con las ONGD en el terreno se han creado tres Grupos de Trabajo: (Género y Desarrollo; Educación y Plan de Contingencia y Prevención de Desastres) y se espera aumentar el número de Grupos de Trabajo en el futuro. La valoración de esta iniciativa ha sido muy positiva y supone un **importante paso adelante en la mejora de la coordinación con todos los actores de la Cooperación Española**. Sin embargo, de acuerdo con la valoración de las reuniones por los representantes de las ONGD, queda aún por demostrarse la operatividad de estos mecanismos, la efectiva dinamización de los mismos y la utilidad en términos de intercambio de información, de puesta en marcha de actuaciones conjuntas y de la retroalimentación de los resultados de las reuniones en los procesos de concertación con la contraparte marroquí.

De acuerdo con informantes clave, el **intercambio de información entre las CCAA y la AECI/OTC** en el periodo objeto de evaluación no contaba con mecanismos estables e institucionalizados. Esta situación está experimentando también una **mejoría** tal y como se desprende de los resultados del trabajo de campo. Algunas CCAA están negociando convenios de colaboración con la AECI (como la Comunidad de Madrid en borrador desde Febrero 2006) para que se facilite cobertura en Marruecos a la CAM a cambio de una mayor cooperación entre ambas partes. Es previsible por tanto que las necesidades de coordinación con las CCAA continúen incrementándose en el futuro.

A nivel de las CCAA y de los EELL, de acuerdo con los actores entrevistados, cabe destacar la **multiplicidad de mecanismos de coordinación** (tanto formales como informales) y de comunicación existente que varían de una CCAA a otra y la intensidad variable de la participación de los actores a nivel regional y local en cada una de las mismas. Respecto de la coordinación con las CCAA y las EELL es preciso resaltar como ejemplo de mecanismos eficaces de coordinación los instaurados en el seno de programas VITA y AZAHAR, que han permitido sentar las bases de la articulación de medidas en común y buscar la complementariedad de las iniciativas llevadas a cabo. Asimismo, el Programa del PNUD art-GOLD, en el que participan, por ejemplo la OTC y la FAMSI, entre otros, está permitiendo el trabajo conjunto de diversos actores españoles en el terreno en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional.

Complementariedad entre los instrumentos en el marco de Lucha contra la Pobreza

Como se ha señalado en relación con la Coherencia (ver apartado 1.2.1 respecto de la Dimensión 2), se aprecia una débil **correspondencia entre los instrumentos aplicados y los objetivos estratégicos de Cooperación Española con Marruecos**. Esta debilidad identificada está estrechamente relacionada con

la **distribución y uso de los recursos financieros**, principalmente **con la ausencia de un presupuesto plurianual** aunque las Comisiones Mixtas trabajen en base a intervenciones individuales. La distribución y uso de los recursos financieros en base a proyectos hace que la programación anual sea muy aleatoria y poco coherente con la gestión de la AOD orientada a resultados, tal y como establece la Declaración de París.

Capacidad y desempeño institucional, en particular la estructura orgánica y funcional de la OTC

Los elementos que caracterizan la estructura y organización de la OTC en Rabat en el periodo objeto de evaluación son: la ausencia de una estructura sólida y permanente, la falta de recursos humanos suficientes y la elevada movilidad del personal:

- La **estructura de la OTC de Rabat no constituye una estructura sólida y permanente de gestión** debido a que los procedimientos administrativos (contratación, certificación de gasto, realización de pagos, principalmente) han afectado de forma negativa el cumplimiento de los objetivos de la Cooperación Española a lo largo del período objeto de la evaluación. Más concretamente, **las modalidades de contratación aplicadas para el personal de la OTC** (con la excepción del Coordinador y del Adjunto, que son personal laboral de alta dirección) han sido a través de Asistencia Técnica (contratación administrativa) o bien contrato local con cargo a la Subvenciones del Estado. Las condiciones más desventajosas y precarias de la mayor parte del personal de la OTC no constituyen debilidades exclusivas de la OTC de Rabat²¹, sino compartidas por las OTC en general ya que, como se ha constatado en el trabajo de campo, estas modalidades se aplican a la totalidad de representaciones de la AECI en el exterior.
- La falta de dinamización del Grupo Temático de Salud en el seno de la Delegación de la Comisión Europea y la necesidad de resolver la situación en precario de la ONGD españolas ilustra la situación de la **falta de capacidad y recursos humanos** de la OTC en Marruecos. En lo que respecta al reconocimiento de capacidad jurídica de las ONGD españolas por parte de las autoridades marroquíes, se requiere una negociación al más alto nivel que vincule el aumento de la AOD a que el gobierno marroquí de más facilidades y reconocimiento a las ONGD.
- Este sistema provoca un **elevado índice de rotación de personal** ante oportunidades con mejores condiciones y más competitivas, lo cual no favorece el proceso de aprendizaje técnico en el seno de la OTC, ni la continuidad de las intervenciones (en muchos casos no se contrata en función de la duración de los proyectos). La confusión que esta excesiva movilidad genera en las contrapartes marroquíes y la merma en la eficiencia de las intervenciones que acarrear (se necesita tiempo para conocer a las contrapartes, el sector y/o el proyecto determinado y establecer una dinámica de trabajo conjunto). En cuanto a la adecuación de la organización de la OTC a los instrumentos de la cooperación se han constatado importantes mejoras (mayor dotación de recursos humanos y materiales y mayor definición de roles y responsabilidades).

En resumen se aprecia una **falta de visión estratégica de la gestión de recursos humanos de la Cooperación Española, así como un desconocimiento de las consecuencias de la aplicación de estas modalidades de contratación en el cumplimiento de los objetivos y prioridades estratégicas de la Cooperación.**

La **Cooperación Descentralizada**, ha aumentado su presencia y representación en el terreno con el correspondiente esfuerzo que ello ha supuesto en términos de recursos financieros y humanos destinados a este fin, Entre otras actuaciones, se ha instalado antenas para la gestión de proyectos con espíritu de continuidad (como el caso de la Junta de Andalucía), oficinas de información relativas a asuntos concretos (como por ejemplo, en el caso de la Generalitat de Cataluña para informar sobre oportunidades de trabajo; y el de la Generalitat Valenciana, para informar sobre inversiones e iniciativas empresariales). En cuanto a las **ONGD**, el aumento de presencia física en el terreno no se ha visto recompensado por su correspondiente representación jurídica al no ser reconocidos como operadores por la contraparte marroquí (entre otros, las ONGD no disponen de capacidad jurídica para contratar).

²¹ La organización de la OTC depende de la estrategia en cada país de la Dirección geográfica o la Sub-Dirección (SG MEDEO).

En aras de la **eficiencia de las intervenciones**, se estima necesaria una más fluida autorización del gasto para la efectiva asignación de los recursos presupuestados y la ejecución de las partidas presupuestarias. Si bien el presupuesto previsto de la Cooperación Española con Marruecos ha crecido de forma constante desde el 2003 (un 55% en el 2004 respecto del 2003), parece evidente que este crecimiento del volumen de AOD no ha ido acompañado por una asignación suficiente para la gestión, ejecución y seguimiento de las intervenciones financiadas con apoyo de la Cooperación Española. Así, mientras que la SECI se ha ido adaptando al crecimiento de la Cooperación Española a la hora de gestionar un mayor presupuesto, los restantes Ministerios sectoriales que participan en Cooperación no han acomodado sus estructuras lo suficiente para coordinarse de forma más eficaz con el organismo específico de la Cooperación Española con Marruecos (SECI).

Sin embargo, conviene destacar los **notables progresos en la organización y estructura de la OTC** y en la dotación de recursos, sobre todo de recursos humanos, para cumplir las tareas de coordinación que tiene asignadas y abordar todas las dimensiones que abarca la Cooperación Española en un país prioritario como es Marruecos:

- En 2001, la OTC de Marruecos disponía únicamente de un Coordinador General y una Adjunta al Coordinador. Desde entonces, la **estructura de la OTC se ha ido ampliando** y conformando en torno a la figura de los Co-Directores de grandes proyectos que actúan como interlocutores con la contraparte marroquí, y los Responsables de Área (en la actualidad: Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Educación y, de reciente creación, Asuntos Sociales). En 2004 se retomó la estructura definida por el anterior Coordinador General para reorganizar la estructura y organigrama de la OTC describiendo funciones de cada uno y los procesos y procedimientos de trabajo en base al Manual de Procedimiento en el Exterior de la AECI.
- En el terreno, la OTC es el organismo de la AECI responsable de la coordinación de la Cooperación Española y la AOD española. Como organismo encargado de la coordinación de la AECI en el terreno, la OTC ha de abarcar toda la coordinación institucional de la Política de Cooperación Española con el país a todos los niveles (actores españoles, autoridades marroquíes y actores internacionales) además de la coordinación de la AOD. Todo ello requiere el fortalecimiento de la capacidad técnica y humana, recursos financieros suficientes, así como mecanismos operativos y roles bien definidos y claros para todo el personal de la OTC. **Sin embargo, teniendo en cuenta la actual estructura y composición de la OTC, se puede ver que los ámbitos de interacción en los que existen necesidades de coordinación superan las capacidades de la OTC.**

Coordinación y complementariedad con actores de la Cooperación Internacional

La débil complementariedad de las acciones de los actores internacionales, ya analizada con anterioridad (ver apartado 1.2.1 de este informe) se debía a la **ausencia de institucionalización de mecanismos en el terreno y una participación e implicación de países variable**. Una diversidad de factores parecen explicar esta situación: la tensión entre la voluntad de los donantes internacionales de coordinarse y el deseo de autonomía y originalidad de la acción de cooperación de cada uno de ellos frente a la de los restantes; la ausencia de iniciativa por parte de organismos internacionales -ONU; EU, Banco Mundial- para coordinar la acción de los donantes en Marruecos; y la Política marroquí que no fomenta la coordinación y cooperación entre los distintos actores. En el caso específico de la Cooperación Española, hay que añadir, además, los siguientes factores:

- Los instrumentos utilizados (proyectos geográficos poco coordinados desde un punto de vista sectorial) favorecen la dispersión de la AOD española y la falta de visión coordinada de la Cooperación de cara a la contraparte marroquí y a los otros donantes internacionales;
- La pluralidad de actores de la Cooperación Española (Administración General del Estado, CCAA, EELL, y ONDG), la descentralización de la Cooperación Española y la proliferación de las acciones de los mismos en un corto periodo de tiempo (especialmente ONGD).

Sin embargo, en los **últimos años del periodo 2001-2004 y a lo largo del 2005** se aprecia unos incipientes **esfuerzos por coordinar la acción conjunta** de los distintos actores internacionales en Marruecos, que a pesar de los últimos intentos continúa siendo una de las mayores asignaturas

pendientes de la Cooperación Internacional en el país. En este sentido, es necesario resaltar positivamente la **creación de cuatro Grupos Temáticos (GT)** (Agua, Educación, Salud, Medio Ambiente) **en el seno de la Delegación de la Comisión Europea** en Rabat, dentro del proceso que ha iniciado el Consejo de Asuntos Generales para mejorar y reforzar la coordinación y coherencia de la acción de todos los Estados miembros. Estos Grupos Temáticos carecen de articulación formal, pero han permitido que los Estados miembros acuerden puntos comunes en los que colaborar y pueden constituir el foro adecuado para crear estrategias sectoriales comunes entre todos los Estados Miembros²².

Además de estos mecanismos en el terreno, **la posición española respecto de las actuaciones de las Administraciones** en el marco de las Políticas Europeas se decide de forma conjunta por los Ministerios de Economía y Hacienda, de Asuntos Exteriores y Cooperación y de Industria, Turismo y Comercio. La posición española es trasladada por el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (SG para Asuntos con la EU) al Comité MED, en el que participa también la AECI. Si bien supone un paso adelante para asegurar la complementariedad entre la acción de los Estados Miembros y de la Comisión Europea, es preciso señalar ciertos elementos respecto a la complementariedad con la Comisión Europea:

- La mayoría de Estados miembros interpretan la función de estos Grupos como instrumentos para el **"mero intercambio de información"** y no para definir y ejecutar intervenciones comunes y coordinadas. A la vista de los resultados del trabajo de campo, la Cooperación Española parece situarse en el primer grupo de países, que participa en dichos grupos con el objeto de intercambiar información.
- En lo que se refiere a **la implicación de la Cooperación Española en los Grupos Temáticos**, el trabajo de campo ha permitido comprobar que ésta es **poco satisfactoria**. Por ejemplo, el Grupo Temático de Salud es liderado por España a través de la OTC en Rabat. El equipo evaluador ha comprobado que **este Grupo Temático no ha sido reactivado** desde hace tiempo, en gran parte debido a la falta de reemplazo de la persona o "punto focal" en salud de la OTC. Esto evidencia la apremiante necesidad de abordar las posibles causas de la interrupción de esta acción estratégica (como la excesiva movilidad del personal de la OTC debido a las condiciones de contratación, la falta de profesionalización del mismo y la extensión temporal excesiva en los procesos administrativos de contratación).
- Merece una **valoración muy positiva** la iniciativa de la OTC de Rabat solicitando al PNUD la organización de **reuniones generales para armonizar la acción de los donantes** en línea con el espíritu de la Declaración de París. Una vez consolidado este diálogo, se pretende alcanzar acuerdos para establecer Programas Comunes de donantes. Es demasiado pronto para valorar esta iniciativa más allá de que la materialización de la misma resulta positiva en aras de una mayor armonización. Conseguir la consolidación del diálogo, no obstante, requerirá un impulso y compromiso político importante, tiempo y recursos adecuados y suficientes para que esta iniciativa se materialice y produzca los resultados esperados.

En cuanto a las **relaciones con el Banco Mundial**, es preciso señalar la **falta de los mecanismos de concertación e intercambio de información** entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de AAEE y Cooperación respecto del Programa de Reformas del Banco Mundial, en el que dicho Ministerio de Economía y Hacienda tiene una silla.

Los actores de la **Cooperación Descentralizada** también **participan en Instituciones Europeas**, como el Comité de las Regiones, y una variedad de organismos, como redes de ciudades, "Arco Latino" (red europea de gobiernos provinciales para fortalecer el papel de estos gobiernos dentro de la Política EU y que dispone de un grupo de trabajo sobre cooperación internacional). Están destinadas a **las CCAA y las EELL** las convocatorias a proyectos de estos organismos internacionales. Las reuniones de carácter informal, el conocimiento personal y del terreno son los principales mecanismos señalados para asegurar la complementariedad de acción de los actores internacionales en Marruecos. Más concretamente, las EELL participan de forma activa en programas impulsados por Organismos Internacionales (como es el

²² Como por ejemplo, la Delegación de la Comisión en Rabat está trabajando con Francia en una estrategia en el GT de Educación.

caso del FAMSÍ en el Programa art-GOLD, que comenzó recientemente y por tanto no se ha asentado lo suficiente como para ser objeto de valoración como mecanismo eficaz de coordinación entre actores).

PARTE 2: ÁREA DE ANÁLISIS 2 (EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN SECTORES CLAVE: EDUCACIÓN, SALUD Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA)

Tras el análisis del Diseño y la Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos, la Parte 2 del Informe contiene el análisis pormenorizado de los sectores clave de la evaluación y las intervenciones seleccionadas como casos de estudio en cada uno de ellos. Como se ha señalado anteriormente, la Educación, la Salud y la Gobernanza Democrática constituyen sectores prioritarios para el desarrollo de Marruecos y sectores de intervención prioritaria para la Cooperación Española con Marruecos (tanto en el periodo 2001-2004, con la salvedad de la Gobernanza Democrática como en el DEP 2005-2008). Del examen de la Estrategia de la Cooperación Española realizado en la Parte 1 se desprende la importancia de la intervención de la Política de la Cooperación Española en el periodo 2001-2004 en los sectores de la Educación y la Salud y la atención que le presta el nuevo DEP 2005-2008 al sector de la Gobernanza Democrática. Así, el análisis de la trayectoria de la AOD española en este periodo pone de manifiesto la relevancia cuantitativa y cualitativa de estos sectores a lo largo del periodo, en especial de la Educación (ver apartado 1.1.3) que se mantendrá o incrementará en la presente planificación a la vista de las necesidades de desarrollo identificadas en el diagnóstico socio-económico de Marruecos y la estrategia aprobada en el DEP 2005-2008.

2.1 SECTOR DE LA EDUCACIÓN

2.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR

2.1.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR.

Este cuadro ilustra los resultados principales del análisis del contexto socio-económico del sector, así como los principales Objetivos del Milenio en este sector.

Tabla 10 – Resumen del Análisis del Contexto Socio-Económico en el sector de la Educación

Diagnóstico del Contexto y Análisis del Sector de Educación en Marruecos	
<ul style="list-style-type: none">▪ Avances significativos para la consecución de la enseñanza primaria universal, alcanzando una tasa de matrícula neta en la enseñanza primaria de 87,0% (2004), mientras que el valor en 1994 era del 60,2%.▪ Sistema educativo con un alto nivel de ineficiencia interna y falta de calidad, de modo que la tasa de alumnos que completa la enseñanza primaria no alcanza el 60%.▪ La tasa de analfabetismo del país sigue muy alta (29,5%), en particular entre las mujeres (39,5%).▪ Existe un incremento de la tasa de matrícula de las niñas en la enseñanza primaria tanto en las zonas rurales como urbanas (87% en el periodo 2001-2002; frente al 93% de los niños).	
Objetivo del Milenio vinculados a Educación	
Lograr la enseñanza primaria universal	Asegurar que en 2015, todos los niños, hombres y mujeres, alcancen la educación primaria universal
Promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer	Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y para todos los niveles de educación no más tarde de 2015

Fuente: – "Diagnóstico del contexto socio-económico en Sectores clave y Diseño de las Intervenciones en sectores clave (Educación, Salud y Gobernanza Democrática)

2.1.1.2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR.

Política Educativa de Marruecos: La **Carta Nacional de la Educación y la Formación** es el instrumento clave a través del cual se establecen los objetivos para reforzar el sistema educativo marroquí a todos los niveles en esta década. Los objetivos planteados son cuatro:

1. Educación básica general de calidad para todos los niños y niñas de entre seis y quince años
2. Mejora de la calidad global del sistema educativo
3. Reforzamiento de la estructura organizativa del sistema educativo
4. Asegurar la sostenibilidad financiera del sistema educativo

Sector de la Educación en la Cooperación Española: Como se señaló anteriormente, la educación era una prioridad del **Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004**, diferenciando entre dos capítulos, **Necesidades Sociales Básicas**, que incluía la educación básica e **Inversión en el Ser Humano**, que incluía apoyo a otros niveles educativos tanto desde un punto de vista de la organización, de la calidad así como tecnología educativa. Estas prioridades fueron ratificadas en la **Estrategia de la Cooperación Española en Educación**, publicada en 2004 donde se establecen para el caso de Magreb y Oriente Medio las siguientes áreas de interés: Reducción de las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso a la educación, especialmente en las primeras fases educativas, alfabetización de adultos, la cobertura de la educación primaria en el caso de Marruecos y Mauritania, formación profesional y educación superior, a través de la formación de estudiantes mediante programas de becas y lectorados del MAE-AECI.

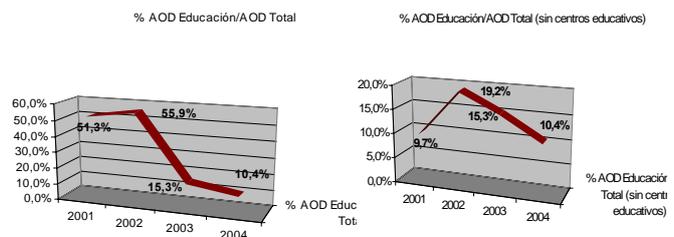
En el caso de Marruecos, no se aprobó oficialmente un Documento Estrategia País en el periodo 2001-2004, por lo que la acción de la Cooperación Española en educación estuvo regulada por los convenios de cooperación firmados. Es de especial relevancia en este marco las conclusiones de la **Quinta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de Cooperación Científica y Técnica** donde se establece que en materia de educación se llevarán a cabo acciones relacionadas con la enseñanza básica, la formación profesional, la alfabetización y la escolarización de niñas. Estas acciones son complementarias a las establecidas en el marco de la **Cuarta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de Cooperación Científica y Técnica** donde se destacan áreas de cooperación como son: reforzamiento de sistema de becas a nivel universitario, intercambio de experiencias y expertos educativos y el reforzamientos de los sistemas de intercambios de estudiantes. Por último, teniendo en cuenta las **líneas estratégicas establecidas en el Plan Director 2005-2008**, en el sector educativo en Marruecos se priorizan: (1) Contribución a la finalización efectiva de los estudios: reducción de las tasas de repetición y abandono (2) Continuidad y flexibilidad del sistema educativo.

2.1.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)

En el período 2001-2004 la **AOD bilateral neta** española a Marruecos ascendió a la cifra de 164 millones de euros, de los cuales 56 millones (el 33,9%) se destinaron al sector educativo. En la AOD dirigida al sector educativo, en el periodo 2001-2002 se incluyó el gasto de los Colegios de España en Marruecos que fue eliminada como AOD a partir de 2003. El análisis de la AOD dirigida a educación difiere sustancialmente dependiendo de que se considere esta partida de gasto en 2001 y 2002 o no. En cualquier caso, la tendencia ha sido la reducción del porcentaje de la AOD destinada al sector de la educación, hasta situarse en torno a un 10,5% en 2004.

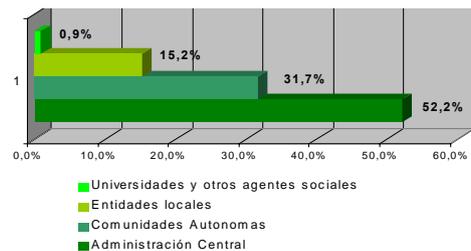
Atendiendo a la **distribución de AOD en educación entre Cooperación centralizada y descentralizada en el periodo 2001-2004**, sin tener en cuenta el gasto derivado de los Colegios Españoles en Marruecos, la AOD centralizada representó un 52,2% del total de la AOD y la descentralizada el 47,8% restante, destacando la aportación de las CCAA con un 31,7% del total.

Figura 20 - % AOD en Marruecos destinada al sector salud teniendo en y sin tener en cuenta los gastos derivados de los Colegios de España en Marruecos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Figura 21 – Distribución de AOD en Educación según Cooperación Centralizada y Descentralizada 2001-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

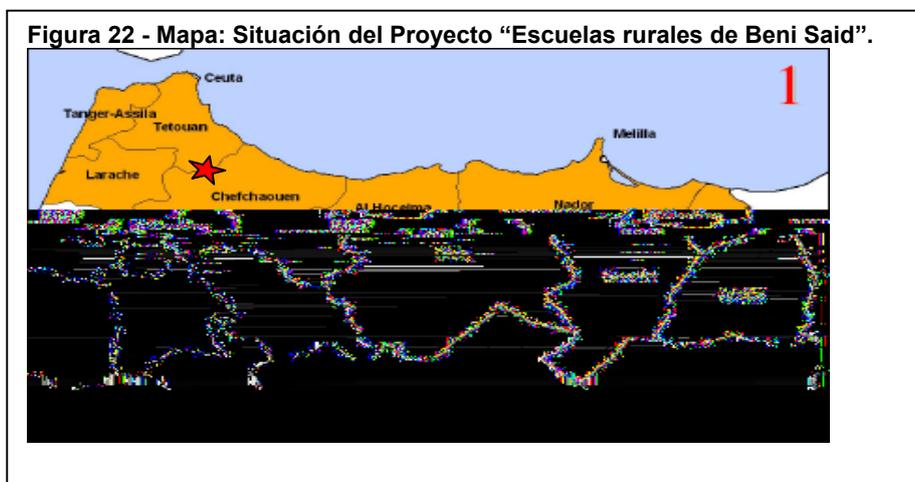
Durante el periodo objeto de evaluación (2001-2004) se han llevado a cabo un **total de 154 proyectos financiados por la Cooperación Española en el sector de Educación**. Además de los proyectos desarrollados por el Ministerio de Educación (por ejemplo, para el mantenimiento de centros educativos y la formación de profesores de español), cabe mencionar entre las intervenciones principales realizadas, el **proyecto “Mejora de las Condiciones Socio-Educativas de la población de Beni Abdellah en la provincia de Alhucemas”** con un importe 185.980,68 Euros en base al Convenio entre la Generalitat Valenciana y la Asamblea de Cooperación por la Paz de 2004; y el Proyecto de **“Apoyo a la Mejora de la Estructura Educativa y al Fortalecimiento de la Sociedad Civil” financiado por la Comunidad de Madrid** (234.208 Euros) **y ejecutado por IPADE** (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) en 2002. Este último proyecto ha sido objeto recientemente de una **evaluación final**, en la que se ha valorado positivamente el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados del proyecto y donde se resalta la pertinencia de llevar a cabo intervenciones de carácter integral en un territorio determinado, incidiendo en varios sectores e incluyendo siempre la alfabetización de las mujeres como elemento dinamizador y de desarrollo.

Otros datos de interés (no se tiene en cuenta el gasto derivado de los Colegios Españoles en Marruecos) :

- Sectores de Inversión: la educación básica (33,6%) es el primer sector de inversión de la AOD española seguida de la educación post-universitaria (24,5%) y, solo en tercer lugar el de Educación Nivel no especificado (23,5%), que incluye infraestructuras
- Inconsistencia en la inversión, la cuantía de la inversión destinada a cada sector varía sustancialmente de un año para el otro.
- Organismos financiadores: el organismo que destina un mayor porcentaje de la AOD a educación es el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la AECI con un 46,4% de la ayuda total. Entre las CCAA, destacar Andalucía (13,0%), Madrid (4,7%) y Cataluña (4,6%).
- Participación de las ONGD: 85 de los 154 proyectos que se han desarrollado en Marruecos en Educación financiados por la Cooperación Española han sido ejecutados por las ONGD, lo que representa un 55% del total de la AOD destinada a este sector.

PROYECTO: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said” de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha gestionado por Proyecto Solidario).

El proyecto seleccionado para su estudio en el sector de la Educación viene a ilustrar un ejemplo de intervención de la Cooperación Descentralizada en el Norte de Marruecos (Tetuán). Está orientado a paliar las principales debilidades identificadas en el sector de la Educación (ver apartado 1.1.1 y el anterior apartado 2.1.1): el analfabetismo y la ausencia de enseñanza primaria universal, en especial de las niñas y en las zonas rurales. El mapa siguiente ilustra la situación del proyecto en la zona de intervención prioritaria para Marruecos:



Fuente: DEP 2005-2008

2.1.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO

2.1.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

La evaluación del proyecto se ha realizado siguiendo el enfoque metodológico y haciendo uso de las herramientas (principalmente los cuestionarios y la guía metodológica) descritas brevemente en la sección correspondiente a la metodología (véase Capítulo 0.3). El análisis documental se ha completado sobre la base de la visita de 5 días al proyecto realizada en Septiembre 2006. En el transcurso de la misma, se han llevado a cabo encuentros informales con personas a nivel directivo de las ONG, una serie de entrevistas individuales (3) y mesas redondas o entrevistas en grupo (9). Entre los entrevistados se encuentran; el Presidente Electo de la Comuna, representantes clave de la Delegación Provincial del Ministerio de Educación Nacional de Marruecos, personas implicadas en la coordinación, seguimiento, ejecución de las acciones del proyecto y personas beneficiarias últimas del mismo (fundamentalmente las formadoras de los Centros y las mujeres beneficiarias del programa). En total, 52 personas participaron en las actividades participativas proporcionando información clave para el análisis del proyecto.

2.1.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO

La zona norte de Marruecos está fundamentalmente compuesta por dos grandes regiones; la del Rif u oriental, y la de Yebala y Gomara u occidental, con ciudades como Tetuán y Chapen. El Rif y Yebala-Gomara son de orografía complicada, abrupta, poco productiva agrícolamente por falta de agua y sus medios de subsistencia son: la industria tradicional artesana, la industria moderna que está extendiéndose, la agricultura, el turismo interior y extranjero y la proximidad del Estrecho de Gibraltar. Su capital general es Tetuán. La tasa de analfabetismo es muy alta en general (un 38% aproximadamente en la Prefectura de Tanger-Asilah y un 56% en la Prefectura de Fahs-Bni Makada).

La ONG española Proyecto Solidario conocía las carencias educativas de la zona, sobre todo en lo referente a enseñanza preescolar, existente en los núcleos urbanos, pero no en los rurales (entre ellos Beni Said), debido a que había intervenido en la ejecución de varios proyectos de afloración de agua en la región al oeste de la Provincia de Tetuán. La zona de Uad Lau, es un caso claro de carencia educativa, en particular en el colectivo femenino, por lo que es necesario alfabetizar a niños y niñas, para su ulterior paso a la enseñanza marroquí oficial, y a las mujeres para aumentar la capacidad de desarrollo. Para cambiar esta situación, la ONG Proyecto Solidario presentó el proyecto de "Apoyo Educativo a las Escuelas rurales de la Comuna de Beni Said (Wilaya de Tetuán) en la Convocatoria del 2004 de la Junta de Castilla La Mancha. Según la Resolución de dicha Convocatoria, se le concedió una financiación por un importe de 221.520,15 Euros. El proyecto se dirige a mejorar las condiciones socioeducativas de niños y niñas de tres poblados de la Comuna de Beni Said (Afrane Ali, Chrouda y Tizgharen) en la Wilaya de Tetuán y se enmarca en el Programa de Apoyo Educativo que Proyecto Solidario desarrolla en el norte de Marruecos, que incluye otras intervenciones donde también colaboran con la ONG local ATIL (Asociación Tetuaní de Iniciativas Sociolaborales).

2.1.2.2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Concepción Inicial del Proyecto: El proyecto ha tenido como **principales líneas de actuación** el desarrollo, mejora y acondicionamiento de infraestructuras escolares en tres poblados de la Comuna Rural de Beni Said (Afran Ali, Tizgharen y Chrouda; mediante la rehabilitación de aulas de educación primaria); la construcción y equipamiento de 4 aulas, de las cuales 3 son para implementar educación preescolar y una para la escolarización en educación primaria; el acceso al agua potable y el saneamiento básico del ámbito escolar; la puesta en marcha de un Programa de Alfabetización para mujeres; y la promoción de la escolarización de niños y niñas en igualdad de condiciones. De acuerdo con la Ficha Técnica del proyecto, su **objetivo general** del proyecto es el desarrollo y mejora del sistema educativo en la Comuna Rural de Beni Said. Como **objetivos específicos**, el proyecto se dirigía a la construcción y equipamiento de 3 aulas de Educación Preescolar y Enseñanza Primaria, la rehabilitación

de 11 aulas y su acondicionamiento y equipamiento y la puesta en marcha de Programas de Educación Preescolar y de Alfabetización para adultos²³.

Tabla 11 – Matiz de Cumplimiento de Objetivos y Resultados por el proyecto.

Resultados esperados	Resultados obtenidos	Fuentes de verificación	Observaciones del Trabajo de Campo
<ul style="list-style-type: none"> ○ Construcción y equipamiento de 3 aulas de Educación Preescolar y Enseñanza Primaria (U.E Afrane Ali, Tzighrane y Chrouda). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Unidades Escolares de Afrane Ali, Tzighrane y Chrouda) reconstruidos/rehabilitados y equipados según lo previsto en el cronograma. ○ En Afran Ali se ha construido un aula de educación primaria anexa a las ya existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visita a las Unidades Escolares. ○ Entrevista con responsables y personas beneficiarias. ○ Diversa documentación acreditativa (Certificación del Arquitecto, Informes técnicos, Informes fotográficos, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los tres centros han sido visitados y se constata su funcionamiento y la satisfacción de las personas beneficiarias del mismo y de las personas de las localidades en general con las obras y el equipamiento realizados. Asimismo se constata el mantenimiento de los centros (la existencia de corriente eléctrica, agua principalmente).
<ul style="list-style-type: none"> ○ Rehabilitación de 11 aulas y acondicionamiento y equipamiento de las mismas en las 3 Unidades Escolares objeto de la acción. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rehabilitadas 11 aulas y acondicionadas y equipadas el total de las instalaciones existentes en las 3 unidades escolares objeto de la acción. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visita a las Unidades Escolares. ○ Entrevista con responsables y beneficiarias. ○ Diversa documentación acreditativa (Certificado del arquitecto, Informe fotográfico, Informes de supervisión técnica, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se ha constatado la construcción y acondicionamiento de los Centros (servicios sanitarios, suministros de agua, muro de contención, vallado, mesas, etc. ○ En el caso de Afran Ali, se ha comprobado que el muro de contención evita la inundación del centro en caso de lluvia. No se ha podido verificar la antigüedad del centro ni las condiciones específicas del permiso de obras.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Puesta en marcha de los Programas de Educación Preescolar (niños/as de 4 a 6 años) y de Alfabetización para Adultos (especialmente mujeres) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se han puesto en marcha los Programas de Educación Preescolar y de Alfabetización de Adultos (principalmente para mujeres) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visita a las Unidades Escolares. ○ Entrevista con responsables y personas beneficiarias. ○ Diversas documentación acreditativa (Fichas de asistentes, Certificados de Formación expedidos por el MENJ, entre otros) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los Programas Educativos comenzaron en Noviembre 2005 siguiendo los contenidos oficiales del Ministerio de Educación Nacional y Juventud (MENJ). ○ Durante la visita se constataron las dificultades a las que se enfrenta los Directores de los Centros al no contar con la subvención ministerial del Departamento de Alfabetización y Educación No-Formal dependiente de la Delegación en Tetuán del MENJ para el pago de salarios de las formadoras. La Comuna de Beni Said tampoco se ha podido hacer cargo. Ello pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados del proyecto. Las docentes han sido remuneradas por ATIL y Proyecto Solidario. En el caso del Programa de Educación Preescolar, los padres realizan el pago de cuotas (25 Dh al mes).

Fuente: Elaboración propia

Descripción de la Evolución del Proyecto hasta su finalización: El proyecto fue presentado a la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla La Mancha (JCL) en la Convocatoria de 2004²⁴. Según la Resolución de la misma²⁵, se le concedió una subvención a Proyecto Solidario por un importe de 221.520,15€ para su ejecución. El periodo de ejecución del proyecto fue de 15 meses (desde Octubre 2004 hasta Enero 2006). Proyecto Solidario, miembro de la Plataforma de Organizaciones de la Infancia (POI), emprendió la rehabilitación y construcción nueva de las escuelas de Afran Ali, Chrouda y Tizgharen, todas de Beni Said, contando con ATIL, ONG tetuaní, como contraparte local en el marco del Programa de Apoyo Educativo (PAEMA). El proyecto se desarrolló de acuerdo con lo previsto salvo por la realización de unas modificaciones técnicas que fueron aprobadas por la JCM y que afectaron a la cuantificación de los parámetros de formulación del proyecto. La colaboración fluida entre Proyecto Solidario y la ONG local ATIL ha redundado e los positivos resultados del proyecto. Para la ejecución del proyecto, además de la subvención de la JCM, la ONG ATIL y Proyecto Solidario han aportado respectivamente un 4% (13.264,90 Euros) y un 1.4% (4.647,09 Euros) del coste total (301,107.14 Euros). La colaboración entre ambas emana de un Acuerdo de Colaboración renovado en 2005, para desarrollar acciones en Marruecos. Este es el quinto proyecto en el que colaboran y el primero dentro del Programa

²³ Los Indicadores Objetivamente Verificables que se han utilizado según el Informe Final del Proyecto son: Construcción de 3 aulas y equipamiento según el cronograma del proyecto (para el primer resultado); rehabilitación de 11 aulas y acondicionamiento y equipamiento de la totalidad de las instalaciones en las 3 aulas (para el segundo resultado esperado).

²⁴ Según la Orden de la Conserjería de Bienestar Social del 22 de Octubre 2002, por la que se regulan las bases y se convocan subvenciones destinadas a la Cooperación al Desarrollo.

²⁵ Resolución de 9 de Septiembre de 2004, de la Dirección General de Acción Social y de Cooperación Internacional, por la que se hace pública la relación de ayudas concedidas en el ejercicio presupuestario 2004, con base en la Orden de la Conserjería de Bienestar Social de 22 de Octubre 2002.

de Apoyo Educativo²⁶. Dentro de este acuerdo se contempla una **Comisión de Seguimiento** para hacer cumplir los acuerdos²⁷. El modelo de gestión y seguimiento del proyecto se completa con el Convenio de Colaboración con las autoridades locales para aunar esfuerzos. Hasta la fecha no se han producido problemas de coordinación o comunicación durante la ejecución del proyecto, salvo los problemas de falta de financiación debido a la dependencia que tienen las autoridades locales de las instancias superiores encargadas de liquidar los fondos.

2.1.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)

El **objetivo general** de la intervención es cooperar en el desarrollo educativo marroquí, dentro de sus propios planes, esquemas y estrategias, mediante la puesta en marcha de sectores de actuación donde las autoridades marroquíes no intervienen, bien porque no son prioritarios, o porque no tienen los medios económicos, materiales y humanos necesarios para hacerlo en este momento. Existe, sin embargo, un compromiso de la Delegación del Ministerio de Educación marroquí para hacerse cargo del mantenimiento de las escuelas y de los sueldos de las profesoras-formadoras, que no se ha cumplido todavía en lo que a los sueldos se refiere. El **objetivo específico** de la intervención es escolarizar a niños y niñas de la zona rural de Beni Said en la provincia de Tetuán y al mismo tiempo, emprender una experiencia de alfabetización voluntaria de mujeres de esta misma zona, la experiencia esta dirigida tanto a casadas como a solteras.

El **Programa de Educación Preescolar para niños y niñas** es la parte del proyecto que se encarga de la formación preescolar que no existe en esta región rural y que, si existiera, como es el caso en las zonas urbanas, sería probablemente de pago. Esto haría que fuera difícilmente viable en una sociedad con escasez de recursos, con elevada tasa de analfabetismo y centrada en sus necesidades básicas. Sin embargo, la alfabetización y adquisición de los conocimientos básicos en los niños y niñas es imprescindible para su ingreso en la enseñanza reglada y oficial marroquí, a partir de primaria. Los niños y niñas que no han aprendido en sus casas o en las escuelas, en ocasiones coránicas tradicionales, (lo que resulta complicado en zonas rurales de difícil acceso) quedan sin escolarizar y sin conocimientos, y como consecuencia sin grado escolar y sin futuro. Un factor adicional a tener en cuenta es que buena parte de los niños y niñas sin escolarizar de estas zonas rurales emigran a Europa al llegar a la edad de adultos. Lo que contribuye, si cabe, a dar más importancia al proyecto desde el punto de vista de la eficacia social. El acceso universal a la enseñanza y a la instrucción es la mejor garantía de desarrollo, de autonomía y de un bienestar progresivo que incide, no sólo, en los beneficiarios sino también en los sectores circundantes.

El **Programa de Alfabetización de las mujeres** es de carácter voluntario (aunque haya un control de hecho por parte de los hombres y una cierta oposición, tanto de los hombres como de una parte importante de las mujeres). Se trata de una, intervención complementaria a la alfabetización de los niños. Su puesta en marcha ha sido el resultado del esfuerzo y empeño de las profesoras-formadoras de la alfabetización infantil; que son de esta misma región y conocen bien la forma de vida de sus vecinos. La formulación y ejecución de este Programa es muy relevante por varias razones: incide directamente en el desarrollo personal y social de género; da la posibilidad de leer; fomenta la autoestima, aumenta la capacidad de comunicación incluida con sus hijos e hijas escolarizados y es de una utilidad inmediata (por ejemplo, facilita el uso de los teléfonos móviles, que se está extendiendo en esta zona rural). Como transmisoras de patrones de conducta, estas mujeres, indudablemente, fomentarán más y mejor de la alfabetización y enseñanza de sus hijos e hijas. La buena gestión de la alfabetización femenina abre la posibilidad de que las autoridades locales destinen, en un futuro, nuevos recursos humanos, materiales y, principalmente, económicos para ampliar la formación de género y su expansión. De esta forma se produciría un efecto multiplicador que se convertiría en un ejemplo a seguir por las zonas próximas, además favorecería el desarrollo de la sociedad civil, la descentralización y el juego democrático de las comunas.

²⁶ Este Programa tiene como líneas de intervención: la puesta en marcha de Programas de Educación Preescolar, la puesta en marcha de Programa de Alfabetización para mujeres y la mejora de la infraestructura educativa en las Unidades Escolares en las que se intervenga.

²⁷ Esta Comisión estaba compuesta por un representante de ATIL como el responsable del proyecto, un representante del colectivo de beneficiarios y el representante o expatriado de PROYECTO SOLIDARIO como Coordinador del proyecto.

2.1.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

2.1.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

Este Proyecto se adecua tanto a la Política de Cooperación Española en general PD 2001-2004, PD2005-2008, como a los objetivos de las estrategias nacionales marroquíes, a las que complementa en un sector hasta ahora casi desatendido. El proyecto se ajusta a las necesidades de desarrollo de Marruecos y en particular a las necesidades del colectivo de mujeres, proporcionando un ejemplo a seguir en otras zonas rurales, donde el país cuenta con un importante capital humano joven. Es por lo tanto relevante, para la Cooperación Española contribuir al desarrollo de proyectos en Educación preescolar y alfabetización de mujeres en zonas rurales en estrecha colaboración con las instituciones de la sociedad civil del país, como son sus ONGD. El Proyecto seleccionado resulta pertinente en el marco del proceso de descentralización de Marruecos, sobre todo en cuanto al fortalecimiento institucional a nivel local y provincial²⁸.

Al no haberse llevado a cabo estudios previos para formular el Proyecto y para hacer un diagnóstico del mismo, el proyecto fue definido y formulado en base a la concatenación de actores y de ideas. De acuerdo con los resultados obtenidos hasta el momento, el Proyecto resulta pertinente a la vista de las necesidades de la zona y el colectivo de las personas beneficiarias del mismo. Tal y como han confirmado las informaciones recogidas en el trabajo de campo, la identificación y formulación del proyecto hubiesen sido más consistentes de haberse llevado a cabo en base a unos estudios previos de calidad y la ejecución del proyecto hubiera debido aplicar un buen seguimiento externo, a fin de obtener resultados aún mejores a los satisfactorios resultados alcanzados por el proyecto. Tampoco se han aplicado mecanismos para identificar cambios socio-económicos que hayan podido afectar a la ejecución del Proyecto durante las actuaciones. Asimismo, la formulación del proyecto hubiese requerido de unos indicadores adecuados y detallados (cuantitativos y cualitativos) que midieran el progreso de los objetivos, el logro de los resultados que permitiesen identificar el avance en el logro de los objetivos y valorar el impacto de las actuaciones previstas en el contexto y en las personas en base a los mecanismos de seguimiento.

Cabe resaltar que no se hizo un estudio de impacto ambiental para la construcción y rehabilitación de las Unidades Escolares ya construidas. De acuerdo con las entrevistas llevadas a cabo durante la visita, se consideró que el visto bueno de la Delegación autorizando el proyecto equivalía a dicho Informe y tenía el mismo valor, lo cual supone una debilidad importante del proyecto en vista de los requisitos de financiación de la Cooperación Española.

Pese a esto, los objetivos de la intervención se corresponden con los Planes y Programas nacionales marroquíes, regionales y locales de desarrollo porque realizan acciones contempladas en los planes sectoriales de zona. Durante la visita, se constató la satisfacción de los responsables locales y provinciales sobre el proyecto y su pertinencia al encajar con el Plan del Ministerio del 2007-2025 de Desarrollo educativo que se ha organizado en varias etapas con el fin de reducir la tasa de analfabetismo en 2025 a 0. Asimismo, el proyecto resulta coherente con los objetivos de la Cooperación Española y se adecua a las prioridades horizontales del Plan Director 2001-2004, en particular a la Lucha contra la Pobreza y a la Igualdad de Género, que constituye un eje central de su intervención, sus objetivos y resultados.

2.1.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA

Los objetivos específicos del Proyecto (rehabilitar y reconstruir tres escuelas en Afran Ali, Tizigharem y Chrouda en la Comuna de Ouad Laou, cabila de Beni Said, Yebala, provincia de Tetuán, de escolarizar en enseñanza preescolar a niños y niñas de esta zona) se han cumplido. Las mujeres inscritas en el

²⁸ Ambas regiones del norte –Yebala-Gomara y el Rif- han tenido desde siempre una clara vocación autónoma y es de presumir que, llegado el momento de una progresiva descentralización de Marruecos, alcancen grados importantes de autonomía ya previstos desde la época del reinado de Hassan II

Programa de Alfabetización para Adultos son 180 (100% de mujeres, 30 en cada grupo, dos grupos por poblado), con un nivel de asistencia, de acuerdo con el Informe Final del proyecto, es del 50% (aproximadamente 90 mujeres asisten regularmente a los cursos y unas 25-35 mujeres asisten de forma fija). En cuanto al programa de Educación Preescolar, están escolarizados 72 niños y niñas (de los cuales 40 son niñas, lo que supone más del 50% del total).

Los resultados de la intervención cumplen con los objetivos globales marroquíes en cuanto al desarrollo de las políticas públicas de descentralización, ya que, son actuaciones de carácter regional y local, fomentan la lucha contra la pobreza a través del apoyo a la alfabetización de niños (permitiendo así su incorporación posterior a la enseñanza oficial, evitan el desempleo o a la emigración); favorecen un equilibrio en la igualdad de género al fomentar la alfabetización entre las mujeres en educación no formal; y, en último término, refuerzan la Política Pública marroquí de alfabetización rural. No ha habido factores que hayan afectado negativamente a la ejecución del Proyecto a tener en cuenta, salvo el retraso en el cumplimiento del compromiso de financiación por parte de la Delegación de Educación.

Hubiese sido deseable una mayor concreción de la gestión y de los sistemas de seguimiento establecidos para favorecer el cumplimiento de los objetivos por medio de mecanismos correctores y aseguradores que permitiesen identificar obstáculos en la ejecución del proyecto (como la difícil ubicación de los centros y el elevado abandono escolar de las niñas (y en la viabilidad futura del proyecto (falta de cumplimiento del compromiso por parte de la Delegación). Asimismo, la idoneidad de los indicadores utilizados no parece la adecuada para medir el progreso realizado en el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados a lo largo de la ejecución del proyecto, sobre todo desde un punto de vista cualitativo. Otros indicadores objetivamente verificables podían haber sido más útiles a la hora de realizar el seguimiento y de aportar evidencias verificables cualitativas sobre los resultados realizados y el nivel de impactos alcanzados.

En cuanto a la gestión del proyecto, una vez firmados los documentos de inicio entre las diversas partes; Proyecto Solidario envía un cronograma de desembolsos trimestral a ATIL –un presupuesto- y recibe un informe de gastos, tras lo cual envía una segunda transferencia, recibe un segundo informe de gastos y así sucesivamente. La Junta de Castilla-La Mancha envía a Proyecto Solidario todo el dinero de una vez y pide informes periódicos sobre su empleo y gasto. El evaluador considera que el sistema de firma y autorización no favorecía la fluidez de los pagos y autorizaciones. Las escuelas han sido rehabilitadas en parte y en parte construidas de nuevo con las mismas nuevas plantas y equipamientos para todas. El sistema de seguimiento y evaluación del Proyecto ha tomado en cuenta la igualdad de género (como por ejemplo, las mujeres alumnas de la zona, profesoras-formadoras, arquitecta técnica, perspectiva de unos cursos de formación para formadoras, perspectiva de una formación artesanal para mujeres alfabetizadas, entre otros.

Se ha constatado una implicación y participación de las autoridades competentes –Comuna de Beni Said (en la tramitación de obras, la puesta a disposición de los terrenos y la prestación de suministros) y Delegación del MENJ (en la formación de formadoras, Directores de los Centros, otro personal auxiliar) en las acciones en base al Convenio firmado con las mismas²⁹ y ha habido un grado importante de descentralización en las mismas. Ha existido un nivel importante de sinergia entre los actores implicados en el proyecto, especialmente en cuanto a la participación de la ONG española Proyecto Solidario y la ONG marroquí, ATIL, así como ATIL y las autoridades marroquíes. El proyecto ha contribuido al funcionamiento de la administración local y del sistema de educación pública favoreciendo la descentralización del norte de Marruecos a través de una mejor gestión de sus recursos humanos y de la democratización para elegir a esa administración local.

²⁹ La Comuna ha corrido a cargo de gastos de equipo y suministros, así como la puesta a disposición de personal local, mientras que la Delegación del MENJ en Tetuán se comprometió a la aportación de los salarios de las formadoras y la aportación de parte el material didáctico.

2.1.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

Los resultados obtenidos con el Proyecto son satisfactorios respecto de resultados esperados y en relación con los recursos destinados, gracias a la organización y gestión de medios financieros y humanos. La parte del Gobierno marroquí –Ministerio de Educación, Delegación y Wali- no ha dado una aportación financiera, hasta ahora, aunque en todo momento ha expresado su voluntad de contribuir. La parte marroquí de la Comuna ha puesto a disposición del proyecto personal local y otros recursos (principalmente la labor de su ingeniero y los terrenos en los que se encuentran ubicadas las aulas), mientras que el servicio de guardianes y bedeles corre a cargo de la Delegación de Educación. Por otra parte, ATIL se ha hecho cargo de elementos fundamentales para el mantenimiento de los centros (como por ejemplo el funcionamiento del servicio de limpieza y la puesta a disposición de la arquitecta técnica que está en plantilla de ATIL).

Los factores que han afectado positivamente han sido la participación efectiva de actores institucionales –ATIL, Proyecto Solidario, Comuna de Beni Said- y de las personas beneficiarias, así como la colaboración pasiva de la Wilaya, la buena voluntad y estimación del Proyecto por parte de la Delegación Provincial del Ministerio de Educación, y la colaboración de la Comuna de Beni Said. Los factores negativos parecen haber sido la cultura rural tradicional, la oposición de los hombres a la alfabetización de las mujeres que desempeñan casi todos los trabajos y funciones domésticas y sociales, la queja de las Asociaciones de Hombres de falta de protagonismo en este caso, y la dificultad orográfica. Además de esto, ha habido dificultades políticas porque se han producido reclamaciones de los adueros no beneficiados en los recursos financieros destinados a las comunas en Educación.

2.1.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD

Se han aprovechado estructuras de escuelas ya existentes en los tres pueblos para rehabilitarlas y transformarlas en escuelas modernas. Las profesoras-formadoras son de estos mismos tres pueblos, lo que facilita mucho el contacto, la comprensión mutua y el cumplimiento de sus funciones. La continuidad de las acciones parece positiva, por cuanto los actores actuales –Proyecto Solidario, ATIL, Autoridades marroquíes- están dispuestos a implementar otras acciones destinadas a prolongar las del actual Proyecto, a complementarlas y a desarrollarlas. La principal dificultad, que han tenido, ha sido el incumplimiento hasta la fecha, por parte de la Delegación Provincial del Ministerio de Educación marroquí, del pago de los sueldos de las profesoras-formadoras³⁰. La Delegación ya les debe los sueldos pasados y ATIL les ha adelantado una parte de estos mismos, pero no ha podido adelantarles todos por falta de recursos. Este problema se está intentando paliar con la aportación mensual de 25,00 dirhams por parte de cada jefe de familia que tenga miembros escolarizados en el Programa, lo que ha suscitado y suscita bastantes reticencias entre gente pobre, que piensa que el sueldo de las formadoras debe correr a cuenta del Estado. Se ha barajado la posibilidad de crear un fondo de sostenibilidad en el que se integrarían los recursos aportados por todas las partes (tanto las contrapartes marroquíes, como las ONGD) para garantizar el funcionamiento de los centros a largo plazo.

Se trata, por tanto, de una situación grave, porque la viabilidad de los resultados del proyecto se ve amenazada directamente. La causa puede ser problemas administrativos del Ministerio de Educación marroquí para realizar los pagos, u otras prioridades presupuestarias. Por otra parte, la misma Delegación Provincial de Educación ha empezado un Programa Piloto para la formación de 60 formadoras que obtendrán el diploma de técnicos, garantizando así los adecuados recursos humanos. Proyecto Solidario tiene previsto hacerse cargo de los sueldos de las tres profesoras durante el curso académico 2006-2007 y sucesivos, en tanto que el Ministerio de Educación marroquí y su Delegación provincial no libren las partidas correspondientes. Se espera también que todo ello contribuya a cambiar la mentalidad de los hombres y contribuyan con una cantidad fija mensual para el pago de las formadoras o eventualmente formadores. Con estas aportaciones se podría crear un fondo de sostenibilidad al que

³⁰ Sueldos equivalente al salario mínimo interprofesional en Marruecos (2.000 dirhams mensuales = 200 euros por cada una).

irían a parar también los atrasos de la Delegación (esta debilidad se tendría que haber identificado con anterioridad).

A la vista de todo lo expuesto, el evaluador considera que existe un claro potencial de transferencia de los resultados de las acciones, en el marco de la intervención estudio de caso, a la Delegación local del Ministerio de Educación marroquí, y probablemente a la Comuna de Beni Said, en el marco del proceso de descentralización y de la Política nacional Marroquí de lucha contra la analfabetización en zonas rurales.

2.1.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO

El Proyecto ha tenido y está teniendo efectos específicos en sus propios mecanismos de gestión y coordinación, al haberse estado produciendo durante años un adecuado flujo de fondos económicos de actores españoles a un actor marroquí para un Proyecto marroquí determinado con muchas posibilidades de continuidad y desarrollo. Se trata un ejemplo eficaz de la cooperación entre los distintos actores de la Cooperación. El proyecto ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de las personas beneficiarias, niños, niñas y mujeres, al darles acceso a los mundos del conocimiento, a otras posibilidades de escolarización continuada y de formación profesional; y en el caso de las mujeres, a su propio desarrollo, a la comunicación entre sí, a la emulación y al respeto a sí mismas. Todo esto contribuye sobremedida a la lucha contra la pobreza y a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (hacer la enseñanza primaria universal y el de promover la igualdad de género).

En general, los habitantes de los pueblos de Beni-Said se muestran satisfechos con el Proyecto, al igual que sus autoridades electas. Se han beneficiado principalmente mujeres casadas mayores, en algunas de las cuales han realizado cambios en sus modos de vivir cotidiano como consecuencia del proyecto (como hacer uso de los teléfonos móviles). Durante la visita a las Unidades Escolares se ha constatado, además, que los hombres han sido sensibilizados de la importancia de la formación y alfabetización y esperan que se organicen cursos de alfabetización para ellos. Opiniones cualificadas de la Delegación y la Comuna valoran positivamente iniciativas como el Proyecto de Beni-Said debido a que apoyan la política local correspondiente de las autoridades marroquíes. A pesar de todo ello, conviene señalar que el impacto sostenido en el futuro del proyecto queda supeditado al cumplimiento del compromiso del Ministerio de Educación en cuanto al funcionamiento de los centros, incluidos los salarios de las formadoras, la aportación presupuestaria suficiente a la Comuna para que se puedan hacer cargo de los mismos o a la posible búsqueda de otras fórmulas para asegurar los fondos necesarios para su correcto funcionamiento (fondo de sostenibilidad).

2.2. SECTOR DE LA SALUD

2.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR

2.2.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR

Los resultados principales del análisis del contexto socio-económico del sector de Salud en Marruecos y los principales Objetivos del Milenio en este sector se muestran de forma resumida en el cuadro siguiente

Tabla 12 – Resumen del Análisis del Contexto Socio-Económico en el sector de la Salud

Diagnóstico del Contexto y Análisis del Sector de Salud en Marruecos	
<ul style="list-style-type: none"> La mortalidad infantil muestra una reducción constante en Marruecos en los últimos años, si bien, muestra una resistencia a la reducción en la que se refiere al primer año de vida A pesar de las mejoras en materia de salud materna, los indicadores denotan la gravedad de la situación de la salud materno-infantil en Marruecos y la imposibilidad de alcanzar los objetivos planteados para 2015 (reducción de la mortalidad materna de 332 por 100.000 nacimientos en 1985 a 227 por 100.000 nacimientos en 2003; disminución de la mortalidad infantil del 57 al 40 de 1987 hasta 2003.). Las cifras de infectados por el SIDA se mantienen en niveles relativamente bajos (0.1-0.4% en edades entre 15-49 años, 2005). Asimismo, la tuberculosis permanece como un problema de salud pública en Marruecos (casos de tuberculosis detectados en 2004: 105 por cada 100.000 habitantes). El Sistema de Salud Marroquí se sitúa en el ranking mundial en el puesto 151 en cuanto a reactividad y en el 125 en cuanto a equidad en términos de contribución financiera 	
Objetivo del Milenio vinculados a Salud	
Reducir la mortalidad infantil	Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años
Mejorar la salud materna	Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Fuente: – "Diagnóstico del contexto socio-económico en Sectores clave y Diseño de las intervenciones en sectores clave (Educación, Salud y Gobernanza Democrática)".

2.2.1.2 ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR

Política de Salud de Marruecos: En el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social 2000-2004, el Ministerio de la Salud elaboró una estrategia sectorial de reforma del sistema de salud que responde a 7 ejes prioritarios que se recogen en la tabla que se incluye a continuación.

Figura 23 – Estrategia Sectorial del Sistema de Salud



Fuente: Plan de Desarrollo Económico y Social 2000-2004

En paralelo a la puesta en marcha de la reforma de sistema sanitario, el Ministerio de Salud inició, con el apoyo de la OMS, un proceso conducente a la **aprobación de una Carta Nacional de la Salud** que fije las acciones fundamentales de la política de salud en Marruecos.

Sector Salud en la Cooperación Española:

Como se señaló anteriormente la salud era una prioridad del **Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004**, incluyéndose dos de los tres subsectores principales del sector salud: (1) Promoción de la salud básica (2) Programas

relacionados con la población y la salud reproductiva. En 2003, por primera vez, se establece un marco estratégico para el sector con la **Estrategia de la Cooperación Española en Salud**, en donde a diferencia de la Estrategia de la Cooperación Española en Educación, se establecen líneas estratégicas generales de dos tipos: (1) *Horizontales* en la que se incluyen como prioridades el fortalecimiento institucional, la formación de los agentes del sector salud así como el desarrollo de infraestructuras y la investigación (2) *Verticales* en las que se señala la atención especial a enfermedades prevalentes en países en desarrollo, en situaciones y actividades con especial incidencia en la salud de los países en desarrollo y la concentración en grupos vulnerables (niños, mujer y pueblos indígenas). Cabe destacar asimismo la puesta en marcha en 2004 del **programa VITA** que constituye un esfuerzo por coordinar y

complementar las actuaciones entre las distintas Administraciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil en salud en África.

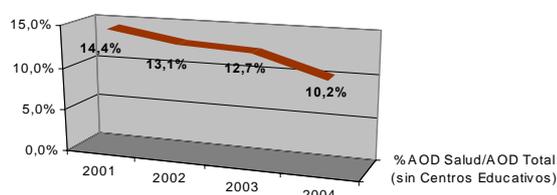
Finalmente, el nuevo **Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008**, establece como prioridades del sector salud para este periodo (1) el fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud (2) salud sexual y reproductiva (3) Adopción de la atención primaria de salud como estrategia que puede mejorar la salud de las poblaciones de los países más desfavorecidos.

En el caso de Marruecos, no se aprobó un Documento Estrategia País en el periodo 2001-2004, por lo que la acción de la Cooperación Española en salud estuvo regulada por los convenios de cooperación firmados y por el marco general de la Cooperación Española explicado anteriormente. Por último, teniendo en cuenta las **líneas estratégicas establecidas en el DEP 2005-2008** en el sector salud en el primer nivel de priorización: (1) Fortalecimiento Institucional de los sistemas públicos de salud, (2) Mejora de la salud sexual, reproductiva y reducción de la mortalidad materna y (3) Mejora de la salud infantil.

2.2.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)

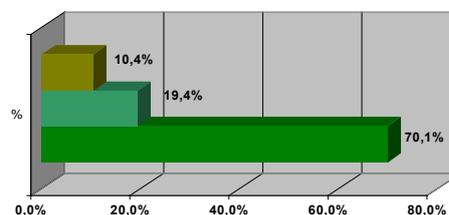
La AOD que la Cooperación Española destinó al **sector salud y salud reproductiva en 2001-2004** fue de 13,868 millones de euros. Sin incluir el gasto de los Colegios de España en Marruecos en la AOD española, los resultados sobre la participación de la salud sobre la AOD en términos relativos muestra una tendencia claramente decreciente, poniendo de manifiesto el interés decreciente de la AAPP española en invertir en este sector en el periodo de análisis considerado, situándose en un 12,6% en el periodo considerado.

Figura 24 - % AOD en Marruecos destinada al sector salud sin tener en cuenta los gastos derivados de los Colegios de España en Marruecos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Figura 25 - Distribución de la AOD en Salud entre Cooperación Centralizada v Descentralizada



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE

Atendiendo a la **distribución de la AOD en salud entre cooperación centralizada y descentralizada** la AOD centralizada representó un 70,1% del total de la AOD y la descentralizada el 29,9% restante, destacando la aportación de las CCAA con un 19,4% del total.

Durante el periodo objeto de evaluación (2001-2004), en el sector de la Salud se han llevado a cabo un total de 74 proyectos con financiación de la Cooperación Española. Conviene mencionar la presencia creciente de la Cooperación Descentralizada. Por ejemplo, la Junta de Andalucía vienen llevando a cabo proyectos de salud en el Norte de Marruecos (como por ejemplo el proyecto para la “Construcción y equipamiento de los Centros de Salud Urbanos denominados Tanaoui, Ramila, Oulad Lachen, y El Massira II, y el Centro de Salud Comunal Taouima; además del proyecto objeto de evaluación). En cuanto a proyectos financiados por la Administración General del Estado, la AECl ha prestado apoyo económico a numerosas intervenciones (como el Programa de “**Atención Materno-Infantil del Norte de Marruecos de Médicos Mundi**”, objeto de evaluación, el proyecto para “**Creación del Centro de Educación para Diabéticos**” en 2002 con un importe de 288.486 Euros) y el proyecto para “**Centro de Atención Materno-Infantil del Hospital Español de Tetuán**” en el marco del Programa “**Apoyo al Programa de Maternidad sin riesgo de la Provincia de Tetuán**” financiación de la AECl a la Fundación Privada Clinic per la Recerca Biomédica desde 1997 (por un importe superior a los 7 Millones de Euros). Es preciso señalar que **este Programa de Fundación Clinic** ha sido objeto de una **Evaluación Intermedia en 2004** en la que se señalaba la necesidad de redefinir el desarrollo del proyecto para paliar la incertidumbre relativa a su viabilidad, por encontrarse la actividad asistencial que presta el proyecto fuera del dispositivo del Ministerio de Sanidad marroquí.

Otros datos de interés :

- Por sectores de Inversión: el 66% de la inversión se destinó al sector salud mientras el 34% restante se destinó a salud reproductiva. En relación al sector salud, el 88% de la AOD se destinó al área de salud básica, destacando la partida de infraestructuras (35,5%) y el de atención sanitaria básica (16,1%)
- Por organismo financiador: cabe destacar la participación decreciente de la Administración Central del Estado, pasando de representar un 79,6% de la AOD en salud en 2001 a representar un 54,4% en 2004, al tiempo que aumenta la cooperación descentralizada que ha pasado de representar un 20,4% en 2001 a un 45,6% en 2004
- Participación de las ONGD: 44 de los 74 proyectos realizados por la Cooperación Española entre 2001-2004 en Marruecos en el sector salud fueron gestionados por ONGD, lo que representa un 59,5% del total de los proyectos.

PROYECTO 1 DE SALUD (S1): Programa de “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”, financiado por la AECl a Medicus Mundi Andalucía.

La primera de las intervenciones seleccionadas en el Sector de Salud es un programa ejecutado por una ONGD y cofinanciado por la AECl que abarca un amplio ámbito geográfico (8 provincias del Norte de Marruecos). Este Programa interviene en varias de las debilidades más relevantes desde el punto de vista de las necesidades de Marruecos en el sector: la reducción de la mortalidad infantil y materna y la mejora del sistema sanitario, que han sido identificadas en el diagnóstico del sector (ver apartado 1.1.1 y el anterior apartado 2.1.1;). En el marco de la programación de la Estrategia de Cooperación Española con Marruecos para el nuevo periodo de programación, conviene resaltar que este Programa se inscribe en los objetivos y líneas estratégicas del DEP 2005-2008 en el Sector (ver apartado 2.1.1).

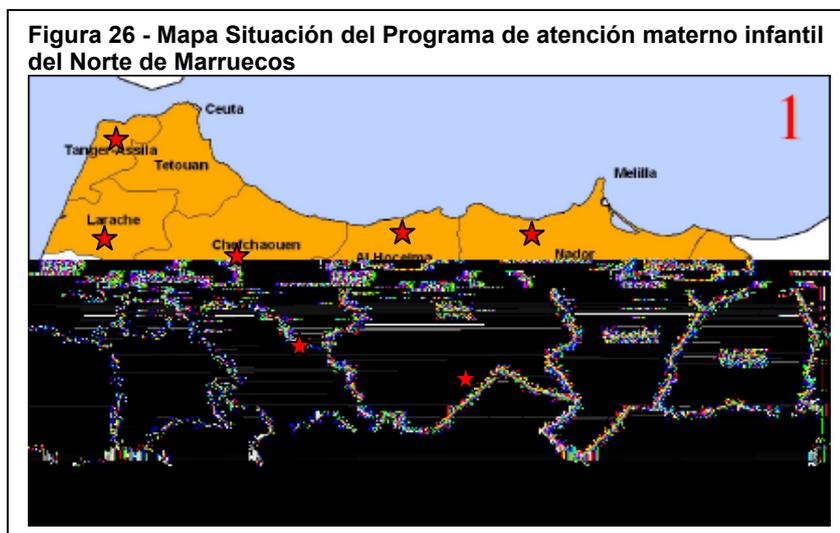
S1 - 2.2.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO**S1 - 2.2.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA.**

El análisis de esta intervención que se presenta a continuación es el resultado de la aplicación del enfoque metodológico y el uso de las herramientas descritas en el Capítulo 0.3. Las vías principales de información han sido las fuentes documentales y las fuentes de información primaria, a base de entrevistas llevadas a cabo durante la visita al proyecto de 5 días de duración realizada durante la fase de trabajo de campo. Durante la visita, el miembro del equipo evaluador visitó 5 proyectos de los 14 proyectos de que consta el Programa de “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos” objeto de evaluación, situados en 4 provincias de las 8 provincias en las que se desarrolla el Programa (P01 sobre “Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Larache”; P02 sobre “Formación en comunicación interpersonal, detección de riesgos en consulta prenatal y postnatal; Gestión Integrada de las enfermedades de la Infancia y Gestión de Servicios Sanitarios”; P05 sobre “Construcción y Equipamiento de las Infraestructuras sanitarias de la provincia de Tánger”; P06 sobre “Construcción y Equipamiento de las Infraestructuras sanitarias en la provincia de Alhucemas”; y P07 sobre “Fomento de la Participación Femenina en la Salud: Formación de Parteras tradicionales y Consejos Consultivos de Salud Materno-Infantil”). En total se llevaron a cabo 5 entrevistas individuales y 9 mesas redondas o entrevistas en grupo en las que participaron el personal de la entidad responsable del Proyecto (Medicus Mundi Andalucía), de las Delegaciones provinciales del Ministerio de Salud, personal sanitario de los centros visitados, personas beneficiarias de los mismos y de actividades formativas, entre otras. Unas 58 personas han participado en las actividades participativas organizadas durante la visita con el objeto de recopilar información clave sobre el proyecto.

S1 - 2.2.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO

El Programa de Atención Materno Infantil en el Norte de Marruecos seleccionado como caso de estudio se enmarca en el contexto nacional marroquí. Este, tal y como hemos visto en el análisis realizado en la Sección 2.2.1.1, se caracteriza por el deficiente acceso a servicios sociales, la necesidad de mejora del sistema sanitario (por la deficiente cobertura médica y la elevada tasa de mortalidad infantil), y de promoción de la situación de la mujer.

El Programa incide en 8 provincias del Norte de Marruecos Alhucemas, Fahs Anjara, Larache, Nador, Tánger, Taubate, Taza y Chefchaouen. En ellas pretende luchar con uno de los problemas principales de Marruecos: la marginación de una parte importante de la población, especialmente en zonas rurales y de la periferia de las ciudades en cuanto al acceso y calidad de servicios de atención sanitaria. Para ello, se seleccionaron las intervenciones entre las prioridades de intervención identificadas por las autoridades marroquíes.



Fuente: DEP 2005-2008

S1 - 2.2.2.2: ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Concepción Inicial: El Programa de Atención Materno Infantil en el Norte de Marruecos está subvencionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y ejecutado en el marco de la Cooperación Internacional Española con el Reino de Marruecos. Por Resolución de la AECI de 31 de octubre de 2002, se concede la subvención de 2.745.874€ para la realización del Programa por la Federación Medicus Mundi España mediante la firma de un Convenio de Cooperación con la AECI (en el marco de la cooperación no directa). El coste total del Programa es de 3,4 millones de Euros, por lo que la subvención de la AECI cubre el 80% del presupuesto total.

Este programa, de tres años de duración (2003-2005), se desarrolla en 8 Delegaciones de salud en el Norte de Marruecos (Alhucemas, Fahs Anjara, Larache, Nador, Tánger, Taubate, Taza y Chefchaouen) y se centra en la salud materno-infantil, que es uno de los sectores de cooperación prioritario tanto para la Administración Sanitaria Marroquí como para la Cooperación Española. Con anterioridad al DEP 2005-2008 se consideraba prioritario para las intervenciones de la Cooperación Española en el sector de la salud en Marruecos: la mejora de la cobertura sanitaria y la reducción de los índices de mortandad infantil. Estas prioridades han tenido además su continuidad en el DEP para Marruecos 2005-2008³¹. Se han visitado 5 proyectos que forman parte del Programa. Se trata de actividades que comenzaron el primer y segundo año de ejecución del Programa de Atención Materno-infantil en el Norte de Marruecos (2003 y 2004) y son los siguientes:

- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la Provincia de Larache (visita y estudio del CSU de Alcazarquivir);
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Tánger (visita y estudio del proyecto de reconstrucción y equipamiento del CSU de Assilah);
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Alhucemas (visita y estudio del CSCA de Issaguem);

³¹ El DEP 2005-2008 establece como prioridades de la Cooperación Española en el sector de la salud "(...) potenciar el fortalecimiento del sistema público de salud, la formación del personal sanitario y mejorar la salud materno-infantil, incluyendo la salud sexual y reproductiva (...)".

- Fomento de la participación femenina en la salud: formación de parteras tradicionales y Consejos Consultivos de Salud Materno infantil (Chefchaouen);
- Formación en Comunicación Interpersonal, Detección de riesgos en consulta Pre y Postnatal, Gestión integrada de las enfermedades de la Infancia y Gestión de Servicios Sanitarios para el personal sanitario de las provincias de Tánger, Beni Makada, Larache, Chefchaouen, Alhucemas, Taubate, Taza y Nador (entrevistas al personal responsable y beneficiarios en Alhucemas).

Las entidades participantes en la ejecución de los proyectos visitados son: la AECI como entidad financiadora de las actuaciones de Cooperación Española; Medicus Mundi Andalucía como responsable del proyecto; el Ministerio de Salud del Reino de Marruecos (Delegaciones de Salud de las Provincias implicadas: Alhucemas, Fahs Anjara, Larache, Nador, Tánger, Taunate, Taza y Chefchaouen) como contraparte local; y otras entidades también implicadas en el proceso (por ejemplo, los ayuntamientos en el caso de cesión de terrenos, asociaciones locales para difusión de actuaciones, u otros cofinanciadores españoles de los proyectos (Unicaja Obra Social).

Los **objetivos generales del Programa** son mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud de base presentados a la población de las provincias afectadas por el Programa; y mejorar los indicadores de salud tanto de las mujeres en edad de procrear como de los niños, especialmente durante su primer año de vida. Los **objetivos específicos del Programa** son: aumentar cualitativa y cuantitativamente la atención sanitaria prestada por el sistema público de salud a la población de las provincias en las que se actúa, y especialmente a las mujeres en edad reproductiva (prenatal, partos, postnatal y planificación familiar) y al niño, especialmente en sus primeros años de vida; lograr que el personal sanitario de las Delegaciones de Salud implicadas en el programa esté en posesión de una formación más completa y adecuada al término de las acciones del mismo; constituir Consejos Consultivos Provinciales de Salud Materno infantil, como órganos consultivos de la Administración sanitaria pública y como representación de los sectores implicados, especialmente las mujeres, en las Delegaciones de Salud implicadas en el Programa; y fomentar durante los próximos 4 años en diversos colectivos de la sociedad española, comportamientos a favor de la justicia, la convivencia, la cooperación y la solidaridad con los pueblos más desfavorecidos utilizando una realidad cercana a la nuestra: el Magreb.

Descripción de la Evolución del Proyecto hasta su finalización: El programa se ejecuta entre 2003 y 2007 y cada uno de los proyectos tiene un periodo de ejecución que oscila entre los 18 y los 36 meses. Se trata de un **programa plurianual** que consta de un total de 14 proyectos que se ejecutan en 3 fases. La planificación y gestión del programa se realiza mediante **Planes de Ejecución Anual (PEA)**. Existen 3 PEA, uno por cada año en el que se ponen en marcha nuevos proyectos dentro del Programa. Los Proyectos iniciados en el primer año del programa (2003), y por tanto, incluidos en el **PEA 1**:

- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la Provincia de Larache (proyecto visitado en el marco de la evaluación);
- Formación en Comunicación Interpersonal, detección de riesgos en consulta pre y postnatal, gestión integrada de las enfermedades de la infancia y gestión de servicios sanitarios para el personal sanitario de las provincias de Tánger, Beni Makada, Larache, Chefchaouen, Alhucemas, Taounate, Taza y Nador (proyecto visitado en el marco de la evaluación);
- Unidad de gestión y Formación del programa Salud Materno infantil del Norte de Marruecos;
- El vecino de enfrente: una experiencia multimedia sobre la realidad del Magreb.

Los Proyectos iniciados en el segundo año de ejecución del programa (2004), incluidos en el **PEA 2**:

- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la Provincia de Tánger (proyecto visitado en el marco de la evaluación);
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Alhucemas (proyecto visitado en el marco de la evaluación)³²;
- Fomento de la participación femenina en salud: formación de parteras tradicionales y Consejos Consultivos de Salud Materno infantil (proyecto visitado en el marco de la evaluación);
- Seminario: participación de las mujeres en las políticas locales de Salud Reproductiva.

³² Los proyectos que han sido visitados tienen todos una duración de 36 meses, dos de ellos comenzaron en 2003 y el resto en 2004

Los Proyectos iniciados en el tercer año de ejecución del programa (2005), incluidos en el **PEA 3**:

- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Chefchaouen;
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Nador;
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Taza;
- Construcción y equipamiento de infraestructuras sanitarias en la provincia de Taounate;
- Apoyo al Curso Experto *Universitario en Salud Sexual y Reproductiva*;
- Guía de recursos didácticos sobre el Magreb.

En general la ejecución de los proyectos ha sido llevada a cabo con normalidad, sufriendo en algunos casos retrasos por problemas de tipo logístico (renovación completa del personal de MMA en Tánger que retrasó la ejecución del CSU Tánger), de tipo técnico (retrasos en la preparación del concurso y adjudicación de obras) o debido a catástrofes naturales (terremoto de Alhucemas de 2004). Estos retrasos han sido breves y proporcionales a las causas que los originaron. Tres proyectos han sufrido algo más de retraso: el proyecto de sensibilización de parteras tradicionales, actualmente ejecutado algo más de un 50%, y el de construcción del centro de salud de Chefchaouen debido a problemas con la empresa constructora. El proyecto de formaciones se retrasó y hubo de solicitarse una ampliación del plazo de ejecución del proyecto hasta 30 de junio de 2006 (6 meses de prórroga). Por último, la modificación de las actividades de creación de Comités Consultivos y su sustitución por actividades de apoyo a asociaciones existentes han producido que el proyecto no se realice en los tiempos previstos. Sin embargo, por ahora, no hay retrasos que hagan solicitar una prórroga de los plazos de finalización del Programa. Las actividades que se plantean, en los proyectos evaluados para llevar a cabo los objetivos son fundamentalmente las siguientes: Reconstrucción/rehabilitación y equipamiento de Centros de Salud Urbana y Rural; Sensibilización de parteras tradicionales; y Formación del personal sanitario y sensibilización de la población de las provincias afectadas.

La Unidad de Gestión y Formación (UGFP), creada en el seno de la Delegación del Ministerio de Salud en Tánger, tenía entre sus funciones supervisar y gestionar las actividades previstas en el Programa y en cada uno de los proyectos. Esta UGFP está compuesta por personal local y expatriado y representantes de las Delegaciones implicadas. Además, en cada Delegación se creó una Unidad de Apoyo responsable de la ejecución y seguimiento del programa y de las actividades previstas en la provincia en coordinación con la UGFP y en base a los Convenios firmados entre las mismas y MMA.

El seguimiento a la ejecución del programa ha sido realizado de forma exhaustiva: la participación del técnico responsable en la selección de proyectos a financiar en el marco del programa ha sido muy intensa, así como su implicación en la elaboración de pliegos de prescripciones técnicas para la adjudicación de los trabajos (principalmente los de reconstrucción/rehabilitación de centros de atención primaria). Durante el desarrollo de los trabajos, el seguimiento, consistente principalmente en la visita a los proyectos se ha realizado por los Comités de Seguimiento formados por personal de la Delegación de Salud implicada, técnico de la ONGD responsable del proyecto y otro personal técnico. Estas visitas han tenido una periodicidad semanal o quincenal. El seguimiento financiero del proyecto así como la realización de los pagos se ha realizado también de forma muy cercana por el personal de la ONGD responsable de dichos asuntos. Se ha realizado un informe de seguimiento anual por cada proyecto y un informe anual agregado por programa, en los que se detallan el avance de los trabajos, incidencias, presupuestos y plazos.

Tabla 13 - Matriz del Cumplimiento de Objetivos y Resultados esperados por el proyecto

Resultados esperados	Resultados obtenidos	Fuentes de verificación	Observaciones del Trabajo de Campo
<ul style="list-style-type: none"> ○ Reconstrucción/rehabilitación de los Centros sanitarios antes de la finalización de las últimas actividades del programa; 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Centros de Assilah (Tánger), Alcazarquivir (Larache), Issiguem (Alhucemas) reconstruidos/rehabilitados y equipados; ○ Entrega a la Delegación de Salud provincial correspondiente, mediante donación documentada. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visita a los Centros ○ Entrevista con responsables y beneficiarios ○ Diversas documentación acreditativa 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Los tres centros han sido visitados y se constata su funcionamiento y la satisfacción del personal y beneficiarios con las obras y el equipamiento realizados. Asimismo se constata un aprovisionamiento en medicamentos, en el caso de planificación familiar siempre suficiente, y la existencia de corriente eléctrica, agua y, en algunos casos, servicios de limpieza. ○ Ciertas deficiencias en la provisión, por parte del Ministerio de Salud marroquí, de ciertos recursos para asegurar el adecuado funcionamiento del CSCA Issiguem: la corriente eléctrica no es suficiente para las necesidades del centro y, dadas las características meteorológicas de la zona, es necesario incluir entre la provisión de fuentes de energía, la provisión de calefacción.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Adscripción del personal necesario para la adecuada atención a los usuarios del centro sanitario, de acuerdo con las normas y estándares nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Personal de los centros visitados adscrito. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visita a los Centros y entrevista con el personal ○ Entrevista a los responsables de las Delegaciones de Salud provinciales implicadas 	<ul style="list-style-type: none"> ○ En general el personal de los centros visitados solicitaba un refuerzo de los recursos humanos. Esto es especialmente palpable en el caso del CSCA de Issiguem donde la falta de personal hace que cierto equipamiento médico quede sin ser utilizado por falta de personal formado (y falta de capacidad de atenderlo por parte del personal ya adscrito).
<ul style="list-style-type: none"> ○ Mención de las nuevas instalaciones y su actividad en las memorias de actividades de las Delegaciones de Salud de las provincias en las que se ejecuta la actividad 			<ul style="list-style-type: none"> ○ Este punto no fue comprobado por la evaluadora. No hay ningún dato que lleve a pensar lo contrario y las Delegaciones de Salud están cumpliendo, en mayor o menor medida, con sus obligaciones de garantizar el funcionamiento, y de seguimiento de actuaciones por lo que cabe deducir que la mención de las instalaciones y su actividad es una realidad.
<ul style="list-style-type: none"> ○ En el periodo de ejecución se habrá formado a un mínimo de 150 parteras informales o tradicionales para la realización de un parto normal a domicilio, la detección de riesgos y la derivación de estos casos al sistema público de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Parteras de la zona rural de Chefchaouen sensibilizadas, formadas y establecimiento de relación de confianza y asiduidad con el CSCA. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entrevista a los responsables, las formadoras y las parteras ○ Revisión de la documentación 	<ul style="list-style-type: none"> ○ La visita de este proyecto fue especialmente ilustrativa ya que se pudo ver la cadena completa del proceso (responsable, formadoras del Ministerio de Salud, personal local formado para formar a las parteras, y parteras tradicionales que habían sido formadas. Se pudo observar la necesidad y oportunidad de estos proyectos.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Se habrán constituido un mínimo de dos Consejos Consultivos Provinciales de Salud Materno infantil como órganos consultivos de la Administración sanitaria pública y como representación de los sectores implicados, especialmente las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ MMA encontró un tejido asociativo en las zonas rurales seleccionadas, aún poco desarrollado y que no prioriza su intervención directamente ante sus propias autoridades. Las autoridades sanitarias lo ven como algo secundario. Por ello, se abandonó la pretensión de constituir estos Consejos sustituyendo estas actividades por el apoyo a iniciativas concretas de asociaciones locales para reforzarlas y propiciar su propio desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entrevista a los responsables de MMA. ○ Revisión de la documentación 	<ul style="list-style-type: none"> ○ La visita permitió comprobar que la actividad propuesta en sustitución de la creación de Comités Consultivos se encuentra en preparación. El cambio realizado y la propuesta de las actividades alternativas han sido solicitadas formalmente por MMA informando debidamente de la misma y de los retrasos que supone a la AECI.
<ul style="list-style-type: none"> ○ En el periodo de ejecución del proyecto, se habrá formado en Comunicación Interpersonal y Cuidados pre y post natales a un mínimo de 480 miembros del personal del sistema público de salud dedicado a la salud materno infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Formación realizada. Beneficiarios de la formación en general satisfechos con la formación recibida salvo con el curso de gestión de un Centro de Salud que consideraban no estar adaptados a sus necesidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Entrevista con beneficiarios de diferentes cursos en Alhucemas. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Por lo general, la respuesta de los beneficiarios ha sido muy positiva. La entrega de diplomas acreditativos y la adaptación del curso de gestión de los CS contribuirá a optimizarlos resultados y la satisfacción de los beneficiarios de los cursos.

Fuente: Elaboración propia

S1 - 2.2.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)

La lógica de la intervención para cada proyecto evaluado dentro del Programa de Atención Materno-infantil en el Norte de Marruecos es la siguiente: la AECI publica una convocatoria de ayudas y subvenciones y Medicus Mundi presenta su programa a la Convocatoria³³ (con compromiso de cofinanciación). El Programa resulta seleccionado³⁴, se le adjudican fondos para su ejecución y se firma un convenio entre Medicus Mundi y la AECI. Para la formulación de este Programa y la selección de los proyectos de cooperación, MMA ha entrado en contactos informales con el Ministerio de Salud de Marruecos, para conocer sus prioridades en el ámbito en el que pretende incidir y ha llevado a cabo un estudio de la situación del área y sector donde pretende incidir. MMA procede a una identificación de las intervenciones a realizar en el marco del Programa, en función de las prioridades marroquíes, prioridades españolas de cooperación y necesidades detectadas y se procede a la firma de los acuerdos pertinentes con el Ministerio de Salud marroquí.

Se constituye una Unidad de Gestión y Formación con personal expatriado y local que se hace cargo de los procesos de formación y especialmente de formación continua del personal sanitario de los servicios públicos de salud; además supervisa y gestiona el resto de actividades del Programa. Trabaja en estrecha colaboración con las Delegaciones de salud que también están representadas en la Unidad de Gestión y Formación. El resto del equipo técnico externo se desplaza a Marruecos puntualmente a petición de la coordinación del proyecto y como apoyo de tareas concretas.

En el caso de la construcción y equipamiento de centros de salud se identifica al arquitecto que dirigirá las obras, se redacta el pliego de prescripciones técnicas para la adjudicación de las obras, de acuerdo con la legislación marroquí y mediante un sistema de colaboración entre la Delegación de Salud provincial y MMA. Una vez adjudicadas las obras, un comité de seguimiento en el que participan tanto la Delegación de Salud marroquí como MMA se encarga de supervisar la correcta ejecución de lo estipulado con una frecuencia aproximada de una visita quincenal a la ejecución de las obras.

Entre los términos del acuerdo con el Ministerio de Salud marroquí, además de esta colaboración para la ejecución de los trabajos, se detallan los compromisos de financiación o de garantía de sostenibilidad de la inversión por la parte marroquí: así normalmente en los proyectos de reconstrucción o rehabilitación y equipamiento de centros de salud, la contraparte marroquí se compromete a asignar personal sanitario al centro y asegurar su mantenimiento mediante la provisión de medicamentos, electricidad, agua, limpieza. En algunos casos se da una implicación de otras entidades locales (un ayuntamiento que cede los terrenos para la construcción de Centros de Salud).

En el caso de proyectos de sensibilización o formación, se acuerda con el Ministerio de Salud marroquí si la provisión de formación se va a realizar por personal del mismo que imparte la formación directamente y que se encarga de formar a formadores locales que a su vez impartirán la formación o, si por el contrario, la formación correrá a cargo de la mencionada unidad de gestión y formación.

³³ Resolución de 12 de Marzo de 2002 (BOE número 72, de 25 de Marzo), por la que se convoca la concesión de ayudas y subvenciones a las Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo que realicen actividades en el campo de la Cooperación internacional para la ejecución de proyectos y programas de cooperación al desarrollo correspondientes al año 2002.

³⁴ Resolución de 31 de Octubre de 2002, de la AECI por la que se dispone la publicación de las ayudas y subvenciones concedidas al amparo de lo dispuesto en la Resolución de 12 de Marzo de 2002, para la ejecución de Programas de Cooperación al Desarrollo.

S1 – 2.2.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

S1 - 2.2.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

El método empleado por MMA para asegurar la pertinencia fue el de examinar las prioridades marroquíes, las españolas y las necesidades del área y sector donde se pretendía incidir:

Pertinencia en relación con las necesidades detectadas: Del Plan de Desarrollo Sanitario 1999/2004 del Ministerio de Salud Marroquí se desprende que en Marruecos, y en su zona Norte en particular, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por el Programa de Control de Embarazo y Parto, las tasas de mortalidad y morbilidad materno-infantil no ha conocido una regresión importante. Para valorar los análisis de situación existentes, MMA realizó visitas y estudio a las zonas y a las prioridades de actuación identificadas por la contraparte marroquí, seleccionando, de entre ellos, aquellos que, a juicio de MMA, resultan más urgentes en función de las necesidades detectadas y de las prioridades marroquíes y de la Cooperación Española.

Pertinencia en relación con las prioridades marroquíes: Dentro de la planificación general del Ministerio de Salud marroquí, que es de donde se deducen los planes de desarrollo sanitario de las Delegaciones de salud (contrapartes locales en el programa) figura como uno de los principales programas del Objetivo 1 (Refuerzo de los programas de promoción de la salud y lucha contra las enfermedades) el Programa de Reducción de la morbilidad y mortalidad materna y neonatal, cuyos objetivos, estrategias y actividades coinciden con las del programa evaluado.

Pertinencia en relación con las prioridades de la Cooperación Española: Por otro lado, las líneas de trabajo propuestas en el programa evaluado se encuentran dentro de las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 y del Plan anual 2002 de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Además, la zona geográfica y el sector en el que se incide han sido objeto de subvenciones de la AECI de los últimos años. A toda esta metodología, debe añadirse el conocimiento de MMA de la realidad local y la experiencia previa de trabajo en el sector de la salud en Marruecos, y con agentes marroquíes para la ejecución de actividades conjuntas, desde 1995. Así, el método para la selección de actuaciones a llevar a cabo dentro del Programa de Salud Materno-infantil de MMA resulta, a juicio de la evaluación, altamente adecuado para garantizar la pertinencia de las actuaciones seleccionadas:

- Garantiza la colaboración entre las autoridades marroquíes y los responsables de la ejecución de las actividades financiadas en el marco de la Cooperación Española;
- Garantiza que las actuaciones identificadas se enmarquen dentro de las prioridades de actuación marroquí;
- Garantiza la verificación, por parte de MMA de la necesidad de las intervenciones en el área geográfica donde van a producirse y para la población beneficiaria a la que se dirigen.

El Programa de Salud Materno-infantil evaluado se encuentra perfectamente estructurado en proyectos y éstos, a su vez, en actuaciones. Los objetivos generales y específicos del Programa están perfectamente definidos y las actuaciones que van a realizarse para alcanzar los objetivos se encuentran claramente detalladas. Las actuaciones estudiadas y visitadas, que pertenecen a 5 de los proyectos del Programa evaluado, resultan muy coherentes con los objetivos del Programa. Únicamente se observa una falta de pertinencia en el caso del proyecto de creación de Comités Consultivos, aunque es necesario señalar la conveniencia del proyecto en el que quizá se subestimó el peso la realidad local. Sin embargo, resulta positiva la temprana identificación de las dificultades por parte de MMA y el cambio de actividad propuesto y llevado a cabo.

La implicación de las autoridades competentes ha quedado explicada en la sección 2.2.3 en la que se detallan los procesos de gestión de las actuaciones y las partes involucradas en las mismas. Como puede observarse, las principales entidades implicadas son MMA y las delegaciones provinciales de salud. Estas últimas son las representantes del Ministerio de Salud en las provincias, por lo que la

descentralización no se fomenta especialmente con los objetivos de descentralización. Es necesario señalar, en este aspecto, que la Agencia de Desarrollo de la Región Norte no ha estado involucrada en el diseño, gestión o seguimiento del programa evaluado.

S1 - 2.2.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA

Para proceder al análisis del cumplimiento de objetivos es necesario puntualizar que cada proyecto analizado, si bien contribuye a los objetivos globales del programa, tiene sus propios objetivos, por lo que nos remitiremos a estos para observar la eficacia de los mismos, ya que, el cumplimiento de los objetivos del programa se producirá por una acción conjunta del cumplimiento de los objetivos individuales de cada proyecto.

Las actuaciones de los proyectos que conforman el programa objeto de evaluación están siendo ejecutadas, por lo general, tal y como estaba previsto. Se ha percibido un retraso en la ejecución del proyecto de formación, solicitándose una ampliación del plazo de 6 meses (hasta el 30 de junio de 2006). También ha experimentado un retraso el proyecto de sensibilización de parteras tradicionales donde el objetivo aún no ha sido alcanzando totalmente (identificación de las beneficiarias realizado en un 70%, 55% de ejecución de las sesiones de formación). Se ha procedido a cambiar la actividad consistente en la creación de comités consultivos, dado que no parecen alcanzar calado en el tejido local, por actividades de sensibilización, de información y de apoyo a asociaciones ya existentes que están actualmente en funcionamiento.

Por lo que respecta al cumplimiento de objetivos de ejecución física, debe hablarse de un elevado éxito: los retrasos registrados no comprometen finalización, se han producido retrasos en la construcción de uno de los centros de salud (Chefchaouen) que se encuentran en proceso de resolución y, en el caso de, las actividades de formación la ejecución está siendo incluso superior a la prevista, alcanzando incluso a 392 personas formadas, en lugar de las 100 personas previstas al principio en capacitación de personal de las Delegaciones de Salud en "Gestión integrada de las enfermedades de la infancia" o las 340 personas formadas frente a las 100 previstas en la formación de formadores en "Comunicación Interpersonal y cuidados pre y post natales" para ocuparse de los procesos de formación del resto de personal sanitario y de las parteras tradicionales. En total se han formado en el marco del Programa más de 1.000 trabajadores del sistema sanitario marroquí (se preveía atender a 900 personas en un total de 59 cursos).

El Programa diferencia con suficiente detalle los objetivos específicos y los resultados esperados y se descompone de forma coherente en proyectos, con objetivos específicos y actividades para llegar a ellos para, posteriormente cumplir los objetivos del programa. Del análisis en detalle realizado se desprende que la eficacia de los proyectos analizados ha sido por lo general muy alta y, pese a que aún caben lecciones a exportar para futuros proyectos, los objetivos han sido cumplidos, por lo general, muy satisfactoriamente.

Los mecanismos de ejecución y gestión de las intervenciones, descritos en las secciones precedentes, son transparentes y se han demostrado muy eficaces gracias a la relación de confianza que se ha establecido entre las partes, a la colaboración entre las Delegaciones provinciales de salud y el personal de MMA y al conocimiento del terreno. Los mecanismos de seguimiento de los proyectos, descritos en secciones precedentes, han sido cercanos y participativos, especialmente en el caso de la construcción y equipamiento de centros de salud.

- Al ser proyectos centrados en la salud materno-infantil parece clara la orientación de igualdad de género pues el programa gira precisamente en torno a la mejora de la salud de las mujeres. Además las acciones programadas se encaminan a facilitar el acceso de las mujeres a los servicios sanitarios y a ampliar la cobertura de sus necesidades sanitarias mediante la ampliación de las infraestructuras y un sistema de derivación de casos con problemas adaptado a la realidad social de las mujeres, sobretodo de las más desfavorecidas. Además, los módulos de formación del personal sanitario conforman un instrumento de sensibilización del personal en temas de género.

- En cuanto al fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud, el Programa está contribuyendo al fortalecimiento de la red de infraestructura sanitaria básica. Uno de los objetivos generales del mismo es el mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud de base presentados a la población de las provincias afectadas por el Programa;
- Por último, en la contribución al proceso de descentralización, tal y como se ha señalado anteriormente, las principales entidades implicadas son MMA y las delegaciones provinciales de salud, que al ser las representantes del Ministerio de Salud en las provincias, no fomentan especialmente la descentralización. Es necesario señalar, a este respecto, que la Agencia de Desarrollo de la Región Norte no ha estado involucrada en el diseño, gestión o seguimiento del programa evaluado.

S1 - 2.2.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

El coste del Programa asciende a 3.439.874,00€. El 79,82% de esta cantidad ha sido asumido por la AECl, repartiendo el pago en 3 anualidades, siendo la primera anualidad ligeramente superior, lo cual es lógico, pues el arranque del programa siempre tiene necesidades de inversión que van a servir para la ejecución del mismo en diferentes años. MMA ha asumido una parte de la cofinanciación (5,05% del coste total del proyecto, es decir, un total de 173.000,00 €) y Unicaja (16,06%) 521.000,00€. Los gastos indirectos, esto es, gastos de administración asociados a la gestión, han supuesto únicamente el 6,80% del total del presupuesto lo cual permite ver claramente que la mayoría del presupuesto ha ido directamente a financiar los proyectos.

No se han observado cambios en el presupuesto previsto y en cuanto a cambios en los proyectos, el abandono del proyecto de creación de los comités consultivos por no adecuarse a la realidad local y su modificación hacia actuaciones de sensibilización y reinformación sobre la salud materno infantil no ha supuesto modificaciones en el presupuesto.

En los proyectos de reconstrucción/rehabilitación y equipamientos de centros de salud, se han adjudicado los trabajos siguiendo el procedimiento habitual legalmente establecido en Marruecos en el que se adjudican los trabajos a la oferta más económica. A este requisito, MMA incluyó en los criterios de selección un criterio de calidad, por lo que se garantizaba que las obras se realizaban con la mejor calidad posible al mejor precio. Las incidencias por las que han pasado los diferentes proyectos evaluados pueden considerarse como incidencias normales dentro de la ejecución de proyectos de cooperación en países de desarrollo y el retraso que ha ocasionado se puede considerar proporcional a las incidencias.

No se encuentra cuantificada la contribución marroquí al Programa en términos de presupuesto. La financiación del proyecto en términos financieros es enteramente española: 79,82% es aportado por la AECl, 5,03% por MMA y 15,15% por otros socios cofinanciadores (Unicaja). La contribución española garantiza la dotación de ciertas infraestructuras y Marruecos, además de cooperar en la identificación y puesta en marcha y seguimiento de los proyectos, garantiza su funcionamiento una vez construidos o, en el caso de formación, Marruecos pone su estructura de formación. En resumen, la contribución marroquí en la ejecución del Programa consiste en la contribución al diseño del mismo, ayuda en la identificación de las intervenciones, colaboración en la gestión y en el seguimiento de los proyectos. La contribución marroquí en términos de aportaciones materiales se materializa una vez el proyecto de cooperación concluye y es recibido por la autoridad marroquí. A juicio de la evaluación, con este sistema se aprovechan de forma óptima los recursos de una y otra parte utilizándose los recursos españoles como impulsores del desarrollo, y los marroquíes para la sostenibilidad del mismo.

Se ha demostrado que uno de los factores clave para el desenlace eficaz de los proyectos evaluados ha sido el conocimiento de la realidad local por parte del personal de MMA, las buenas sinergias en el seno de los comités de seguimiento, y la buena gestión de los proyectos llevada a cabo por MMA, mecanismos que han sido explicados en secciones precedentes.

En cuanto a la financiación del Programa, ha sido realizada enteramente por la AECl, en tres anualidades (2003, 2004 y 2005), Medicus Mundi Andalucía y Unicaja Obra Social.

S1 - 2.2.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD

Como hemos señalado en secciones anteriores, el Programa evaluado entronca de forma directa con las necesidades identificadas en el sector de la salud en Marruecos, así como con las prioridades de intervención marroquíes y españolas. Las características de las necesidades que se atacan con este Programa (mejora de la cobertura sanitaria, atención de la mujer embarazada buscándose el objetivo de al menos 3 visitas durante el embarazo, atención a la mujer para la planificación familiar, descenso de las cifras de mortalidad/morbilidad materno infantil, especialmente en términos de vigilancia y vacunación del bebé durante los primeros meses de su vida)³⁵ requieren, por su naturaleza, una intervención sostenida a lo largo del tiempo para poder observar unos cambios significativos en las cifras de salud materno infantil por lo que es lógico considerar que las prioridades marroquíes seguirán centrándose en estas necesidades.

Por último, la aportación marroquí a los proyectos de construcción y equipamiento de centros de salud es el garantizar su funcionamiento, de nuevo garantía de su sostenibilidad (es decir, provisión de personal sanitario suficiente, provisión de stock de medicamentos, provisión de recursos de energía necesarios para el funcionamiento del centro y provisión de servicios de mantenimiento y limpieza). A día de hoy se ha comprobado que los centros se encuentran acabados y en funcionamiento. Se observa que el funcionamiento de los servicios reconstruidos/rehabilitados es por lo general adecuado, si bien serían deseables ciertas mejoras para asegurar que el funcionamiento de los centros sea óptimo y que la inversión realizada va a ser amortizada en los próximos años. Especialmente se ha hecho patente la necesidad de un aumento del esfuerzo de dotación de recursos humanos para los centros reconstruidos o rehabilitados, de forma que puedan prestar los servicios para los que han sido construidos y se optimice el equipamiento con el que han sido dotados. Además de esta salvedad, en algunos casos, es también necesario aumentar el esfuerzo en la dotación de recursos necesarios para el funcionamiento (electricidad, calefacción, limpieza). La sostenibilidad de los logros del programa y de sus actuaciones depende, por tanto, de un mayor esfuerzo de la parte marroquí. A este respecto, conviene señalar que MMA ha firmado un Convenio Marco con el Ministerio de Salud de Marruecos para la ejecución de las actividades del Programa y la coordinación con las Delegaciones provinciales implicadas, lo cual ha permitido establecer Convenios específicos con las Delegaciones. En estos convenios se establecen el sistema de transferencia de fondos. Asimismo, es preciso mencionar que el Programa se encuentra en ejecución a día de hoy. No se conocen datos sobre el presupuesto marroquí empleado para garantizar la sostenibilidad del Programa una vez finalizado el apoyo externo.

S1 - 2.2.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO

Aún no se han concluido las actividades del Programa por lo que no puede hablarse del cumplimiento de su objetivo general: obtener una mejora de los indicadores de atención materno infantil de las Delegaciones de Salud implicadas en el Programa al término de las acciones del mismo. Sin embargo, el evaluador ha observado que los centros de salud transmiten información cuantitativa periódica a las delegaciones correspondientes, por lo que podrán examinarse estos datos cuando haya transcurrido el plazo de tiempo suficiente para estimar el impacto. No se ha procedido a examinar el impacto en el número de beneficiarias asistidas puesto que debe realizarse un análisis comparativo entre la cobertura existente antes de las actuaciones y después de las mismas y en cuanto a la calidad de las mismas. Lo mismo ocurre con el impacto en los indicadores de salud y de morbi-mortalidad materno-infantil, para lo que hace falta una perspectiva temporal más amplia así como una información de varias secuencias de años en las zonas afectadas por los proyectos realizados.

Los principales impactos que ya pueden observarse tras del análisis realizado al cumplimiento de objetivos específicos del programa son los siguientes:

³⁵ Conviene mencionar a este respecto que sistema sanitario marroquí presenta los niveles de cobertura médica más bajos de la región, el seguro médico es voluntario y sólo cubre al 15% de la población. Además, el 75% de la población no tiene la capacidad para cubrir el coste de la sanidad privada.

- ⇒ Se ha producido una mejora de la red de infraestructuras de salud básicas: en la actualidad se encuentran prácticamente construidas y equipadas 10 infraestructuras sanitarias.
- ⇒ Se ha formado a 476 miembros del personal sanitario en Comunicación Interpersonal (CIP) y Consulta prenatal (CPN); a 396 en atención integrada de las enfermedades del niño (PCIME), 68 en formación de formadores PCIME y 44 en gestión de servicios sanitarios.
- ⇒ Se ha producido una reorientación del objetivo de creación de Consejos consultivos provinciales hacia el apoyo de dos iniciativas local relacionadas con el apoyo de la salud reproductiva;
- ⇒ Para el fomento de comportamientos a favor de la justicia, la convivencia, la cooperación y la solidaridad con los pueblos más desfavorecidos, utilizando la realidad más cercana a española (el Magreb), se han editado y distribuido 10.000 CDs con contenidos relacionados con el conocimiento del Magreb, de su gente y su cultura, con relación a la nuestra propia y se ha realizado un encuentro con asociaciones y entidades públicas marroquíes y españolas, con la finalidad de potenciar el papel de las mujeres en las políticas sociales, especialmente las sanitarias en el marco del componente de sensibilización del Programa.

Además, resulta evidente que la reconstrucción/rehabilitación y equipamiento de los centros de salud visitados han traído las siguientes consecuencias, gracias a una correcta identificación de las actuaciones:

- ⇒ Mejora de la calidad de los servicios ofrecidos (en términos de condiciones higiénicas, y de mejor equipamiento);
- ⇒ Atracción de un mayor número de personas beneficiarias a los centros de salud;
- ⇒ Mayor motivación del personal que trabaja en un entorno más saludable y con mejor equipamiento.

Las actuaciones de sensibilización de parteras tradicionales han servido para acercar a un sector de población a los servicios materno-infantiles que de otra forma no se habría producido utilizando el potencial de las propias parteras como nexo de unión entre la población rural y los centros de salud. Asimismo, mediante la formación dada a las parteras para que aprendan a identificar embarazos de riesgo y su derivación a los servicios públicos de salud se han evitado pérdidas de vidas humanas. Por último, su formación básica en asistencia a mujeres embarazadas también ha contribuido a la reducción de prácticas peligrosas para la madre y el recién nacido.

Las actuaciones de formación del personal médico han servido para mejorar los conocimientos del personal adscrito a la red pública de servicios de salud, así como para motivar al personal. Entre las mejoras que se deben introducir al Programa está la realización de un estudio de las necesidades de contenido de la formación del personal sanitario, pues en alguna ocasión no se ha ajustado exactamente a las necesidades de conocimientos del personal a la hora de tratar con las responsabilidades cotidianas.

Por otro lado, la garantía del funcionamiento de los centros de salud está en ocasiones algo limitada por la provisión de recursos humanos para los centros de salud, la periodicidad en la provisión de medicamentos, y, en el caso del centro de Issiguem, por la provisión de electricidad y calefacción que ha sido deficitaria.

La coordinación de los diferentes actores implicados en el diseño, gestión, ejecución y seguimiento de los proyectos ha sido muy positiva. Podría haberse potenciado, por la parte marroquí una actuación más evidente a favor de la descentralización. La APDN no ha estado implicada de una forma evidente en ninguno de los proyectos, sin haberse especificado el motivo de ello.

La Cooperación Española articulada en este Programa debe considerarse como positiva pues ha servido como agente impulsor del desarrollo y de actuaciones de garantía del funcionamiento de los centros de atención sanitaria materno-infantil por parte de Marruecos. Por último, es necesario señalar que el impacto en términos de igualdad de género es, como hemos indicado anteriormente, consustancial al propio objetivo del Programa: desde las actuaciones de sensibilización del personal sanitario que han servido para romper prejuicios y costumbres relativas a la atención de la mujer en los centros sanitarios, hasta la mejora de la infraestructura sanitaria para la atención materno-infantil, todo tiene una

consecuencia directa en la calidad de vida de la mujer y por tanto, en la lucha por la igualdad de condiciones entre el hombre y la mujer.

PROYECTO 2 DE SALUD (S2) Proyecto “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”, de la Junta de Andalucía ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.

La segunda de las intervenciones seleccionadas en el Sector de Salud es un proyecto ejecutado por una ONGD con apoyo financiero de la Cooperación Descentralizada en una barriada de la ciudad de Tetuán. En el marco de la Política de Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 y año transitorio 2005, conviene resaltar que el proyecto se dirige al objetivo de mejorar la red de centros de salud y apoyo a la reforma del sistema sanitario, prioridades establecidas para Marruecos en los PACI 2002-2004; así como a los objetivos que vienen recogidos en la actualidad en el DEP 2005-2008: fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud y mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna (ver apartado 2.1.1;).

S2 - 2.2.2 DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO

S2 - 2.2.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA

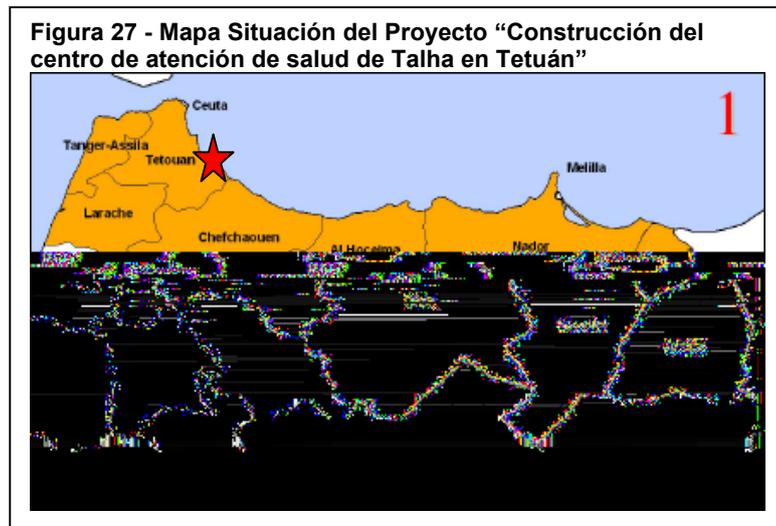
La evaluación de la segunda intervención seleccionada en el marco de la evaluación se ha llevado sobre la base del enfoque metodológico y utilizando las herramientas diseñadas por el equipo evaluador que se han explicado en el Capítulo 0.3 del presente Informe. Además de las fuentes documentales, el miembro del equipo evaluador responsable de la evaluación de este caso de estudio recopiló información relevante durante la visita de un día de duración al proyecto realizada durante la fase de campo. En la misma, se llevaron a cabo dos entrevistas individuales (con la persona responsable de la coordinación de los proyectos de la Agencia Andaluza de Cooperación en el Norte de Marruecos y con el responsable del proyecto en la APDN) y dos mesas redondas o entrevistas en grupo (con personal sanitario del Centro de Salud y personas beneficiarias del mismo). Con posterioridad a la fase de trabajo de campo, se completó la recopilación de documentación del proyecto y se llevaron a cabo 3 entrevistas individuales adicionales con informantes clave (personas directamente implicadas en la gestión y coordinación del proyecto) que han aportado información relevante para completar el análisis realizado. En total, unas 12 personas han participado en las actividades participativas organizadas por el equipo evaluador.

S2 - 2.2.2.1 CONTEXTO DEL PROYECTO

El proyecto tiene su origen en una serie de contactos entre la Junta de Andalucía (JA) y el Ministerio de Salud de Marruecos que se concretan en un Memorando de Entendimiento entre la JA y el Ministerio de Salud Pública del Reino de Marruecos para el periodo 1996-2000. En dicho Memorando se establece la cooperación sanitaria como una de las áreas prioritarias de actuación. A petición del Ministerio de Salud marroquí, la JA decide poner en marcha un proyecto para construir, equipar y formar personal del Centro de Salud de Tetuán. El proyecto constituye una actuación de la cooperación descentralizada del Reino de España, y se realiza en base a una subvención que se aprueba en 1999³⁶ dentro del Convenio Marco de Colaboración suscrito entre la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Junta de Andalucía el 27 de octubre de 1997.

³⁶ Orden del Consejero de la Presidencia de 23 de Diciembre 1998 por la que se conceden subvenciones de carácter excepcional.

El mapa a continuación muestra la situación del proyecto en la zona geográfica prioritaria de intervención de la Cooperación Española con Marruecos en el periodo 2001-2004.



Fuente: DEP 2005-2008

S2 - 2.2.2.2: ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Concepción inicial del Proyecto: El **objetivo general del proyecto** es la mejora del nivel de salud y la disminución de las tasas de morbilidad, especialmente materno-infantil, de la población de Darsa. El **objetivo específico del proyecto** plantea mejorar la accesibilidad de la población de Darsa al sistema de atención y cuidados de salud mediante la construcción, equipamiento, asistencia técnica y formación del personal sanitario de un centro sanitario urbano.

Tabla 14 – Matriz de Cumplimiento de Objetivos y Resultados esperados por el proyecto

Resultados esperados	Resultados obtenidos	Fuentes de verificación	Observaciones del Trabajo de Campo
<ul style="list-style-type: none"> o Construcción del centro de salud de Darsa y entrega al Ministerio de Salud Pública marroquí. 	<ul style="list-style-type: none"> o Centro sanitario construido y entregado al Ministerio de Salud marroquí 	<ul style="list-style-type: none"> o Documental o Visita al proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> o Centro construido y en pleno funcionamiento.
<ul style="list-style-type: none"> o Equipamiento completo del centro de salud de Darsa de los medios, instrumentos y tecnología adecuados para el desempeño de sus funciones. 	<ul style="list-style-type: none"> o El Centro de Salud ha sido completamente equipado y dotado de los medios, instrumentos y tecnología apropiada para el desempeño de sus funciones 	<ul style="list-style-type: none"> o Documental o Visita al proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> o Centro equipado.
<ul style="list-style-type: none"> o Mejora de la capacitación profesional y motivación del personal del centro. 	<ul style="list-style-type: none"> o El personal del centro se ha beneficiado de formación ad hoc de menor alcance al inicialmente previsto, 	<ul style="list-style-type: none"> o No figura este resultado en la memoria técnica o Entrevistas a informantes clave. 	<ul style="list-style-type: none"> o Al ser un centro de nueva creación, el personal adscrito al mismo provenía de otros centros. De acuerdo con informantes clave entrevistados, se realizaron alguna actividad formativa no documentada de carácter menor a lo inicialmente planeado. Ello fue debido a un cambio en el contenido del componente de formación a solicitud de la contraparte local (centrar la formación en la capacitación de directivos). El número reducido de personal y el cambio del mismo en un futuro cercano motivaron la modificación en el contenido de esta actividad.
<ul style="list-style-type: none"> o Mejora de la capacitación de los directivos y gestores sanitarios de la región norte y su conocimiento de la realidad sanitaria andaluza. 	<ul style="list-style-type: none"> o Curso sobre la "Organización y gestión de los servicios de salud para directivos sanitarios de la región norte de Marruecos 	<ul style="list-style-type: none"> o El anexo 3 de la memoria técnica del proyecto denominado "Programa, lista, de participantes y evaluación del primer módulo del curso de formación" incluye únicamente una serie de "documentos de apoyo bibliográfico". o <u>Entrevistas a informantes clave.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> o No hay evidencias del estudio de necesidades previo <i>ad hoc</i> para la formulación del proyecto y el diseño de las actividades. o Según informantes clave entrevistados (organizadores de las actividades formativas), el grado de resultados de esta formación es óptima y razonable.
<ul style="list-style-type: none"> o Realización de asistencia técnica cercana y continuada al equipo directivo de la Delegación de Salud de Tetuán (sin mayor concreción de su contenido). 	<ul style="list-style-type: none"> o Seminario para el equipo directivo de la Delegación de salud de Tetuán "la gestión del ciclo del proyecto: el marco lógico y su utilización práctico" o Preparación, diseño y elaboración del "Anteproyecto de Asistencia Técnica para la puesta en marcha y desarrollo del nuevo Instituto de Formación en Carreras de la Salud de Tetuán" o Traducción del estudio "reformas sanitarias y atención hospitalaria en Europa. El estado de la cuestión" 	<ul style="list-style-type: none"> o Documentación en anexo a la memoria técnica del proyecto (programa, participantes y encuesta a participantes) asistencia de 25 técnicos sanitarios de las 5 Delegaciones de la región. Sin embargo, este curso ha sido financiado con cargo a otro proyecto. o Anteproyecto: se aporta como prueba el propio anteproyecto preparado por los consultores E de Manuel y C Artundo. o Traducción: se adjunta el informe en español. o Entrevistas a informantes clave. 	<ul style="list-style-type: none"> o Pese a que la documentación del proyecto aporta este curso como parte de las actividades de formación de este proyecto, fue financiado con cargo a otro, por lo que no puede considerarse parte del proyecto "construcción, equipamiento, asistencia técnica y formación del personal sanitario de CSU Tetuán", objeto de la presente evaluación. o Anteproyecto realizado a petición de la contraparte. Desde un punto de vista estratégico, la petición es valorada muy positivamente por los gestores del proyecto, si bien se confirma la ausencia de correspondencia estrecha con los objetivos del proyecto. o Traducción realizada a petición del la contraparte. Actividad valorada positivamente por los beneficiarios últimos de la misma, si bien se confirma la ausencia de correspondencia estrecha con los objetivos del proyecto. o Una de las actividades previstas en el documento de formulación aprobado en 2001 no se llevó a cabo finalmente ("Sub-Programa de Becas ad hoc para estancias cortas de los profesionales del Centro de Tetuán").

Fuente: Elaboración propia

Descripción de la Evolución del Proyecto hasta su finalización: El proyecto objeto de la presente evaluación surge como consecuencia de una serie de intercambios entre, por la parte marroquí, la Agencia para el Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte de Marruecos (APDN) y el Ministerio de Salud, y por la parte española, la Junta de Andalucía (JA). La delegación marroquí presenta una serie de actuaciones que consideran prioritarias a realizar en el sector de la salud y que consideran adecuadas para ser ejecutadas en el marco de la cooperación con la Junta de Andalucía. Tras una serie de intercambios, se acuerda que mediante la cooperación de la JA se construirán y equiparán dos centros de salud un centro de salud urbano en Tetuán y otro en Chef Chaouen.

Por resolución del Consejero de Presidencia de la Junta de Andalucía, de fecha el 23 de diciembre de 1998, se concede una subvención de carácter excepcional *“en base a su finalidad, imposibilidad de concurrencia e interés social y humanitario”*³⁷ para el proyecto de cooperación en el sector de la salud consistente en la “Construcción, Equipamiento y Asistencia Técnica y Formación del Personal de Salud del Centro Sanitario Urbano. Tetuán”, a ejecutar por la Fundación Progreso y Salud por un presupuesto total de 50.000.000,00 ptas que se imputarían el 50% con cargo al ejercicio presupuestario de 1998 y el otro 50% al ejercicio de 1999³⁸.

La JA designa a la Fundación Progreso y Salud la ejecución de la cooperación oficial directa de la JA en el sector de la salud y, como tal, le corresponde la responsabilidad en la ejecución del proyecto. La Fundación, no tenía experiencia previa en cooperación internacional ni antena en Tetuán, por lo que, en un primer momento se previó involucrar al Instituto Cervantes de Tetuán, con el objetivo de prestar apoyo logístico en el terreno hasta que la Fundación Progreso y Salud contara con personal instalado en Tetuán. Con posterioridad, la Fundación Progreso y Salud designa a un coordinador responsable del proyecto (experto en materia de salud y cooperación al desarrollo) que comienza a desarrollar sus funciones en 2001, se crea una antena para la ejecución del proyecto y se contrata a una persona como apoyo logístico en el terreno en el 2002³⁹. El Ministerio de Salud marroquí por su parte, se compromete a asumir los costes de personal y mantenimiento del centro⁴⁰ y el Ayuntamiento de Tetuán participa en el proyecto cediendo los terrenos para la construcción del centro, conceder la licencia y proveer de conexión a la red de suministros de agua, principalmente.

S2 - 2.2.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)

La ejecución del proyecto debía tener un año de duración desde la concesión de la subvención a finales de 1998. En la documentación consta la previsión de ejecución entre septiembre de 1998 y diciembre de 1999⁴¹. Sin embargo, no fue hasta 2001 que se concluyó la formulación del proyecto y se inició la ejecución del grueso de las actividades incluidas en el mismo (construcción del centro, formación y asistencia técnica) al margen de trabajos de carácter preliminar (viajes, visitas al terreno y reuniones con la contraparte y la APDN). De acuerdo con las entrevistas llevadas a cabo, este retraso en el comienzo de los trabajos fue debido a los procesos de tramitación administrativa (principalmente el doble procedimiento español y marroquí y la tramitación de procedimientos a través de la APDN) y de preparación técnica del componente de la construcción (ante los problemas encontrados en la cesión de terrenos y la obtención de la licencia de obras), así como la definición conjunta JA-Ministerio de Salud marroquí de las actividades formativas y de asistencia técnica. La ejecución del proyecto finalizó en 2004, debido a posibles causas logísticas normales en la ejecución del proyecto (como por ejemplo, la construcción de obras), mientras que la finalización de la misma estaba prevista en el documento de

³⁷ En base a la legislación vigente en la JA, las subvenciones excepcionales se otorgan a una entidad concreta para una finalidad pública o por un interés social o económico que lo justifique sin concurrencia pública. Esta fórmula es utilizada por la JA a la hora de ejecutar cooperación directa.

³⁸ Resolución del Consejero de la Presidencia por la que se conceden subvenciones de carácter excepcional para proyectos de cooperación internacional al desarrollo, de 23 de diciembre de 1998.

³⁹ Esta persona no estaba adscrito a tiempo completo al proyecto, pues tenía asignada otras funciones de apoyo en el marco de otros proyectos de la Fundación en Marruecos. De acuerdo con documentación aportada por la JA, su salario se pagaba con cargo a tres proyectos diferentes y no de forma exclusiva por el presupuesto del proyecto objeto de evaluación.

⁴⁰ Compromiso del Delegado del Ministerio de Sanidad en Tetuán, asumiendo el funcionamiento del centro, verificado en la documentación aportada.

⁴¹ Esta previsión se deduce del documento fichas resumen.

formulación definitivamente aprobado por la Conserjería de Presidencia⁴² preveía un plazo de ejecución de un año para todas las actividades.

La existencia de diferentes nombres del centro en la documentación (Centro de Salud Urbano de Talha, CSU de la barriada de Darsa, en la comuna en Al Azhar) fue debido principalmente al cambio sucesivo de demarcaciones territoriales que se realizaron en esta circunscripción durante el periodo de ejecución del proyecto según los informantes clave entrevistados.

En cuanto a la gestión del proyecto, el documento de formulación preveía la creación de un Comité de Gestión integrado por el representante de la Fundación, el Delegado de Salud y el representante de la APDN y, eventualmente, un representante del Ayuntamiento de Tetuán. Conviene resaltar que se trata de un proyecto ejecutado en el marco de un Acuerdo de Cooperación Directa entre la JA y el Ministerio de Salud de Marruecos. En representación de la JA, la Fundación Progreso y Salud era responsable de la planificación, ejecución y supervisión de las actividades del proyecto y participó en las negociaciones con la Delegación de Salud de Tetuán en la formulación del mismo y la definición de las actividades, en la que participó activamente la APDN. El consultor designado por la Fundación Progreso y Salud fue el encargado de la ejecución y gestión a nivel local, con el apoyo de personal local (una persona con perfil de apoyo logístico), de la coordinación con la contraparte local del desarrollo del proyecto y del seguimiento de las acciones (envío periódico de informes a la Fundación coincidiendo con sus visitas cortas a Tetuán). El coordinador estaba obligado a informar regularmente a la Fundación del desarrollo de las acciones y podía elevar recomendaciones a la Fundación para reorientar el proyecto, solventar dificultades, entre otras funciones, quedando en último término la decisión en manos de la Fundación.

S2 - 2.2.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

S2 - 2.2.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA.

De acuerdo con la memoria técnica del proyecto, así como con la documentación de formulación del mismo y con las entrevistas realizadas, el componente del proyecto relativo a la construcción y equipamiento de un Centro de Salud Urbano en Tetuán es pertinente con las prioridades sectoriales marroquíes y con el compromiso institucional recogido en el Memorando de Entendimiento entre la JA y el Ministerio de Salud para el periodo 1996-2000, en el que se identificó la atención primaria de salud como área prioritaria de cooperación sanitaria entre ambos. También resulta pertinente a la luz de las prioridades de la Cooperación Andaluza reflejadas en el PDT 2003-2005. De forma claramente notoria, y en base a los resultados de la visita al CSU de Talha, el proyecto satisface las necesidades de atención primaria, especialmente respecto a la atención materno-infantil de la población a la que atiende. Al hilo con estas valoraciones, es necesario realizar algunas puntualizaciones:

- El Centro de Salud se sitúa en un ámbito urbano, en la barriada de Darsa. Existe otro antiguo centro en la misma, según los usuarios entrevistados, en peores condiciones y peor equipado. El Acuerdo entre la JA y el Ministerio de Salud ya recogía la previsión de la construcción de un centro nuevo. La no petición por parte del Ministerio de Salud de rehabilitar el antiguo centro muestra que no se consideró la posibilidad de rehabilitar el mismo en lugar de construir uno nuevo. No obstante la justificación de la solución adoptada para paliar la deficiente provisión de servicios sanitarios en la zona, a juicio del equipo evaluador, hubiese sido pertinente considerar la posibilidad de rehabilitar el centro existente (construido por una ONG) para maximizar recursos existentes.
- Las actividades formativas habrían tenido un mayor grado de pertinencia, en opinión del equipo evaluador, si hubiesen estado dirigidas al personal sanitario del centro, como estaba inicialmente previsto, al margen de las realizadas para cubrir las necesidades del equipo directivo de la Delegación de Salud de Tetuán. Estas últimas se orientaban a paliar las debilidades técnicas y de capacidad de dicho equipo directivo para poner en marcha las reformas previstas por el Ministerio de Salud. Las actividades formativas pretendían, por tanto, abordar unas necesidades a nivel de la Región que sobrepasaban la comuna de Darsa, beneficiaria directa del proyecto.

⁴² Proyecto básico y documento de formulación del proyecto de 29 de Junio 2001.

- Con respecto a la asistencia técnica, las actividades que la integraron se fueron concretando en base a las peticiones de la contraparte local y al acuerdo alcanzado en el documento de formulación. Se asume la pertinencia de las mismas al responder a una petición de la contraparte y se entiende la necesidad de dar un lógico margen de maniobra a las autoridades locales para perfilar las actividades que más se adecuasen a sus necesidades. Sin embargo, hubiese sido deseable de cara a reforzar la pertinencia de las mismas que estas actividades estuviesen detalladas en el documento de formulación con una justificación de su necesidad y que tuviesen una correspondencia más directa con las necesidades concretas del personal sanitario y directivo del CSU construido en el marco del proyecto, con independencia de que las autoridades marroquíes añadiesen otras actividades o introdujesen modificaciones a las ya previstas en base a sus necesidades.
- Por otra parte, las actividades realizadas en el marco de la asistencia técnica resultan pertinentes desde un punto de vista más estratégico y general para la Región (como por ejemplo, la actividad de preparación, diseño y elaboración del *“Anteproyecto de Asistencia Técnica para la puesta en marcha y desarrollo del nuevo Instituto de Formación en Carreras de la Salud de Tetuán”*) y para satisfacer las necesidades del equipo directivo de la Delegación de Salud de Tetuán (como por ejemplo, la actividad de la traducción del estudio *“Reformas sanitarias y atención hospitalaria en Europa. El estado de la cuestión”*). Estas actividades parecen fundamentarse, a juicio del equipo evaluador, en base a una lógica de intervención más ambiciosa que la contemplada en el proyecto objeto de evaluación.

La formación y la asistencia técnica realizadas se explican por una lógica más ambiciosa, a juicio del equipo evaluador, y por la verificada directriz del organismo financiador respecto de la *“necesidad de apropiación del proyecto por parte de las administraciones públicas beneficiarias en aras de la futura sostenibilidad del mismo”*⁴³. Así, la necesidad de implicar a la Delegación, de dar formación adecuada y de prestar un apoyo a la entidad llamada a hacerse cargo de los resultados del proyecto, en concreto, del CSU, parecen explicar las actividades realizadas en el marco de la formación y de la asistencia técnica.

S2 - 2.2.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA

El proyecto evaluado establece un **objetivo general** (la mejora del nivel de salud de la población de Darsa) y otro **específico** (la mejora de la accesibilidad de la población de Darsa al sistema de atención y cuidados de salud). La definición de objetivos del proyecto es, a juicio de la evaluación, más concreta respecto de la parte del proyecto relativa a la construcción y equipamiento del CSU de Darsa, que respecto de las restantes actividades del proyecto (formación y asistencia técnica), las cuales quedan vinculadas con el objetivo general del proyecto sin concretar su contribución al logro del objetivo específico. En este sentido, en el documento de formulación específica de estas actividades se indica que *“podrían ser comunes para (el proyecto de) Tetuán y Chefchaouen, e incluso para toda la Región Norte; debido a las economías de escala, valor añadido que pueden representar en algunos casos”*. Habría sido muy recomendable que se hubiese procedido a una formulación de los objetivos del Proyecto, que incluyesen también las actuaciones de formación y asistencia técnica prevista y realizada para entender la lógica de la intervención y la conformidad de estas actividades con el cumplimiento de los objetivos del proyecto. En este sentido, conviene señalar que las actividades de asistencia técnica previstas al concluirse la formulación del proyecto constituían un listado meramente indicativo a concretar con la contraparte a lo largo de la ejecución. Esto pone de manifiesto que estas actividades respondían a una lógica de intervención que superaba el ámbito del proyecto. Si bien se han llevado a cabo las actividades previstas y se han podido verificar evidencias de la realización de resultados, en particular de la construcción del centro, el equipo evaluador estima que una mayor relación entre los objetivos general y específico del proyecto (objetivos SMART: específicos, susceptibles de ser medidos, alcanzables, realistas y temporales) y las actividades de asistencia técnica y formación hubiese permitido aportar mayores evidencias respecto de la eficacia del proyecto en su conjunto.

Los indicadores sugeridos por el Proyecto para comprobar el cumplimiento del objetivo específico, mejora de la accesibilidad de la población de Darsa al sistema de atención y cuidados de salud, son los índices

⁴³ Documento de Formulación, 29 de Junio 2006, Anexo relativo ala Formación y Asistencia Técnica CSU Tetuán.

de frecuentación al centro y sus servicios respecto a los datos previos de la misma población. En opinión de la evaluación, sería conveniente proceder a agregar la información de la frecuencia con que la población afectada utilizaba el centro existente previamente, y la frecuentación al nuevo centro y compararla con el índice de frecuentación al único centro que existía previamente para este barrio para comprobar la evolución experimentada desde la inauguración del CSU de Talha. Complementariamente, el equipo evaluador considera oportuno proceder a recopilar información de los beneficiarios directamente, así como a consultar información estadística sobre la evolución de los datos sobre la salud, especialmente materno infantil en la población de Darsa.

En el documento de formulación del proyecto, además de los objetivos, se establecen unos resultados esperados, indicadores y fuentes de verificación, los cuales, a efectos de estudiar la eficacia del proyecto, serían los más pertinentes para utilizar. Así, del análisis de los mismos se ha valorado lo siguiente:

- Estudiando estos indicadores y fuentes de verificación, además de la visita sobre el terreno, la evaluación ha podido comprobar que el CSU de Darsa ha sido construido y equipado correctamente, y que se encuentra en funcionamiento atendiendo a la población de Darsa.
- De acuerdo con las entrevistas realizadas, se han llevado a cabo acciones formativas con vistas a mejorar la capacitación profesional y motivación del personal del CSU (relativos a procedimientos de gestión y a procedimientos en casos de riesgo en salud materno-infantil, entre otros), que no han sido documentadas, y en la visita al proyecto no se pudo verificar.
- Con respecto a la mejora de la capacitación de los directivos y gestores sanitarios de la Región Norte y su conocimiento de la realidad sanitaria andaluza, se llevó a cabo un primer módulo de formación sobre "*Organización y Gestión de servicios públicos de salud*" por la Escuela Andaluza de Salud Pública de una semana de duración en Granada en enero 2002 al que asistieron, según el Informe Final del Proyecto, unas 25 personas de entre los cuadros Directivos de las Delegaciones de la región, el Director del Instituto de Carreras Sanitarias, entre otros⁴⁴. Desde un punto de vista global, los resultados de la actividad contribuyen a que el personal directivo, bajo cuya supervisión se encuentra el CSU en Talha, puedan gestionar el sistema público de la salud en el marco del proceso de reforma del mismo. El grado de apropiación de los conocimientos adquiridos y la utilidad del curso ha sido valorado positivamente por el beneficiario último, si bien se podían haber acompañado de otros mecanismos técnicos suplementarios para prestar un apoyo más continuado en el tiempo a los asistentes para poner en práctica los mismos (principalmente en la gestión y procesos). Como se ha señalado anteriormente respecto de la pertinencia, la eficacia del Proyecto hubiese sido mayor si esta actividad hubiese estado acompañada por acciones formativas y de capacitación profesional de mayor entidad dirigidas al personal de centro. Esto hubiese reforzado el grado de cumplimiento de los objetivos realizados respecto de los previstos inicialmente (mejorar la formación del personal sanitario del CSU).
- Con respecto a la realización de una asistencia técnica cercana y continuada al equipo directivo de la Delegación de Salud de Tetuán, las actividades previstas no estaban detalladas en la formulación del proyecto, pues se fueron definiendo en base a la petición de la contraparte, que ha valorado positivamente el resultado de la misma. Con el objeto de valorar el grado de consecución del objetivo de estas actividades, conviene señalar que las actividades de asistencia técnica requieren de una continuidad en el tiempo para que sean apreciables sus resultados. Estas actividades parecían responder a la necesidad de implicar a la contraparte con el objeto de asegurar la sostenibilidad y apropiación del proyecto una vez concluido, por lo que guardan una relación indirecta con los objetivos del Proyecto.
- Si se tiene en cuenta que la contraparte ha asumido los costes de personal y funcionamiento del CSU tras la finalización del Proyecto y, en consecuencia, se ha apropiado del CSU, el principal resultado del Proyecto, el propósito de implicar a la contraparte en el proyecto en la construcción y dotación de material del mismo y, sobre todo, en actividades formativas y de asistencia técnica "cercana" y continuada en el tiempo parece que ha sido efectivo en aras a alcanzar los objetivos del proyecto. El resultado de las actividades de asistencia técnica podría haber sido más notable si se hubiese tenido personal técnico experto desplazado por un periodo continuado en el tiempo

⁴⁴ El segundo módulo formativo no es considerado en este análisis dado a que fue financiado por otro proyecto.

o se hubiesen realizado actividades de apoyo adicionales a las realizadas (eminentemente, misiones de corta duración).

La eficacia relativa al funcionamiento de los mecanismos de ejecución y gestión de la intervención se ha visto afectado principalmente por los procedimientos burocráticos y tramitación en que han intervenido las entidades implicadas, que ha ocasionado retrasos considerables, como mencionado anteriormente, por ejemplo para iniciar la ejecución del proyecto. Asimismo, la ejecución del Proyecto se prolongó durante un año más del año de duración previsto en el documento de formulación. La presencia en el terreno de una persona como apoyo logístico ha favorecido el buen funcionamiento de los mecanismos de ejecución y gestión. A juicio de la evaluación, este efecto se habría multiplicado con una mayor presencia en el país de la entidad responsable y del coordinador de la intervención.

Con respecto a los mecanismos de seguimiento del proyecto, el Memorando de Entendimiento preveía una Comisión Técnica de Seguimiento para la realización de la misma, compuesta por los responsables de primer nivel de las administraciones implicadas a nivel técnico. Tal y como han confirmado las entrevistas a informantes clave realizadas, el principal mecanismo de seguimiento han sido las notas de viajes e informes realizados por el coordinador del proyecto en las que se analizaba el avance de las diferentes actividades previstas en el proyecto.

Respecto al cumplimiento de los objetivos en cuanto a las Prioridades Horizontales, cabe resaltar la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional de la Delegación de Salud de Tetuán que ha participado activamente en la ejecución del proyecto. En aras de un mayor fortalecimiento y contribución al proceso de descentralización, en opinión del equipo evaluador, hubiese sido deseable que la Delegación hubiese estado más implicada en la fase de diseño del proyecto (JA realizó las negociaciones con el Ministerio en Rabat a través de la APDN). Asimismo, la incorporación de la Igualdad de Género resulta un elemento a destacar del diseño y ejecución del proyecto al priorizarse los programas de salud de la mujer (fundamentalmente, programas de planificación familiar, de atención materno-infantil) en el marco de construcción del centro y de las actividades formativas llevadas a cabo.

S2 - 2.2.3.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

Los recursos destinados a la construcción y equipamiento del CSU de Darsa (25.811.678 Millones de Ptas., aproximadamente un 51% del coste total del proyecto) han servido para lograr poner en funcionamiento el mencionado centro, por lo que, gran parte de los recursos financieros han sido utilizados para lograr el principal resultado del Proyecto. Además, el sistema de adjudicación de las obras por concurso, siguiendo los procedimientos marroquíes en los cuales, entre las ofertas disponibles, se adjudican los trabajos a la oferta que, cumpliendo los requisitos técnicos, realice la mejor oferta económica, garantiza la utilización más eficiente de los recursos.

En cuanto a la eficiencia de los recursos destinados a la realización de actividades de formación y de asistencia técnica, los recursos asignados a las mismas constituyen una pequeña parte de los recursos totales del proyecto (aproximadamente un 9% del coste total). Según los informantes clave entrevistados, la disponibilidad de recursos determinaron también las actividades de asistencia técnica que finalmente se llevaron a cabo entre las inicialmente propuestas en el documento de formulación.

A la vista de los plazos previstos en el documento de formulación, se aprecian retrasos en la realización de las actividades (se terminaron las obras en Diciembre de 2003 y la entrega del centro se realizó en Diciembre 2004).

S2 - 2.2.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD

El trabajo investigador realizado para la ejecución de la presente evaluación, así como la visita sobre el terreno al proyecto y las entrevistas a informantes clave han puesto de manifiesto que:

- El CSU de Darsa se encuentra construido y equipado y está en funcionamiento. El Ministerio de Salud de Marruecos le ha dotado de personal adscrito, de stock de medicamentos y de resto de recursos para su funcionamiento, por lo que se puede confirmar la sostenibilidad de esta acción. En este sentido, El Ministerio de salud marroquí, al cumplir su compromiso de asumir los costes de mantenimiento y de personal del centro asegura el funcionamiento del mismo y con ello, la sostenibilidad de los resultados del proyecto.
- Las actividades de la asistencia técnica han permitido, según los informantes clave entrevistados, prestar acompañamiento y asesoramiento técnico a personal directivo de la Delegación de Salud en un momento de cambios y de reformas con vistas a mejorar la gestión sanitaria en la región, más allá de la barriada de Darsa en la que se encuentra el CSU construido. Sin embargo la viabilidad de los resultados de estas acciones, hubiera precisado de una cercanía y continuidad en el tiempo con el fin de asegurar la apropiación efectiva de nuevos métodos, procesos y/o contenidos, que hubiesen sido deseables en el caso de este proyecto. De entre las actividades de la asistencia técnica, conviene resaltar la actividad de preparación, diseño y elaboración del *“Anteproyecto de Asistencia Técnica para la puesta en marcha y desarrollo del nuevo Instituto de Formación en Carreras de la Salud de Tetuán”*) a petición de la contraparte local. La asistencia técnica prestada en el marco el proyecto contribuyó con este Informe a la definición del Instituto, el cual se encuentra actualmente en funcionamiento⁴⁵.
- En cuanto a la formación, el módulo formativo realizado con cargo al proyecto fue seguido por un segundo módulo, de carácter más marcadamente práctico que el primero, con cargo a otro proyecto, lo que hace deducir que hubo una continuidad en la formación. Al igual que para las acciones de asistencia técnica, conviene tener en cuenta que, la formación precisa de una continuidad y actualización para que se puedan apreciar sus efectos, así como para que se mantenga la sostenibilidad de los resultados de las misma.

S2 - 2.2.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO

Con respecto a la construcción y equipamiento del CSU Darsa, se ha constatado la realización de un impacto positivo en el barrio de Darsa y en la población beneficiaria de la atención primaria y de salud materno infantil: la población de Darsa únicamente disponía de un Centro de Salud Urbano que además contaba con peores instalaciones, y estaba peor equipado. Tanto el personal médico del nuevo CSU como los beneficiarios consultados consideran que el nuevo centro puede ofrecer un servicio con mejores condiciones higiénicas y de mejor calidad. El CSU Darsa contribuye, por tanto, a la mejora de las condiciones de vida de las personas beneficiarias y a la mejora de la red de infraestructuras de salud.

En lo que respecta a las actividades de la asistencia técnica y formación, el efecto de las mismas en las personas beneficiarias (personal directivo de la Delegación de Salud y, en menor medida, del personal del CSU) y en las estructuras de la Delegación de Salud de Tetuán en el marco del proceso de reformas en el ámbito sanitario emprendidas en la región ha sido principalmente la puesta en marcha de métodos de gestión, procedimientos innovadores y experiencias en otros contextos (europeos, principalmente). De acuerdo con las entrevistas realizadas y la visita del trabajo de campo, el grado de apropiación y aplicación de los contenidos y métodos por parte de los asistentes resulta de difícil determinación.

Por otra parte, el proyecto ha contribuido a un reforzamiento institucional y de los canales de cooperación desarrollados entre la Administración andaluza y la contraparte marroquí.

⁴⁵ A diferencia de lo que se aconsejó en un principio por los responsables del Informe, este Instituto de Formación en Carreras de la Salud de Tetuán no se creó como centro formativo para toda la región. Este Instituto constituye un centro formativo de carácter provincial y se encuentra en funcionamiento en la actualidad.

2.3 SECTOR DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

2.3.1 DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR

2.3.1.1 DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO Y ANÁLISIS DEL SECTOR

El cuadro a continuación recoge de forma resumida los principales resultados del análisis del contexto socio-económico del sector de Gobernanza Democrática en Marruecos y los principales Objetivos del Milenio en este sector .

Tabla 15 – Resumen del Análisis del Contexto Socio-Económico en el sector de la Gobernanza Democrática

Diagnóstico del Contexto y Análisis del Sector de Gobernanza Democrática en Marruecos
<ul style="list-style-type: none">Los indicadores mixtos de gobernabilidad, elaborados cada dos años por el Banco Mundial establecen una clara tendencia al empeoramiento de la situación relativa de Marruecos – comparándolo con el resto de países del mundo- en términos de buena gobernanzaEntre los principales problemas identificados en el área de gobierno y administración pública destacan: escasa renovación de las élites políticas, desencanto político, excesiva lentitud en la ejecución de los programas, un sistema de funcionariado que garantiza la seguridad en el empleo pero que desincentiva la productividadEn cuanto a la participación en la vida pública de la sociedad civil en Marruecos, desde la década de los noventa se han comenzado a constituir espacios alternativos de participación ciudadanaEn el área de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres el gobierno marroquí viene ya desde 2002 trabajando para introducir la práctica de presupuestos con enfoque de género que lidera el Ministerio de FinanzasDesde 2002, se ha fortalecido el proceso de descentralización política, si bien, son muchos los problemas que deben enfrentarse en esta área.

Fuente:– "Diagnóstico del contexto socio-económico en Sectores clave y Diseño de las Intervenciones en sectores clave (Educación, Salud y Gobernanza Democrática).

2.3.1.2. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES EN SECTOR

Política de Gobernanza Democrática de Marruecos: El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) establece como uno de sus desafíos prioritario la Reforma del Estado y, en particular, la descentralización, es decir, la delegación de poder a los servicios exteriores situados en las regiones y las provincias con el objeto de vincular a las regiones con la toma de decisiones presupuestarias y con el control de la gestión de los servicios.

Figura 27 – Pilares de la Reforma de la Administración en Marruecos



Fuente: PDES

Sector de la Gobernanza Democrática en la Cooperación Española: El Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2001-2004 establece como sector prioritario el de la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, siendo las áreas principales de intervención:

(1) La defensa de los derechos humanos y el apoyo al Estado de derecho (2) La promoción de la participación social (3) El desarrollo institucional y las prácticas de buen gobierno. Estas prioridades fueron reforzadas en la **Estrategia para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho y se establece** que en el caso de Magreb y Oriente Medio establece que “el *marco para nuestra cooperación institucional viene dado por el **partenariado mediterráneo** puesto en marcha por el proceso de Barcelona [...] La cooperación bilateral española buscará el engarce con los objetivos y actuaciones de la cooperación MEDA y de otros programas y líneas presupuestarias de la cooperación de la UE [...]*”.

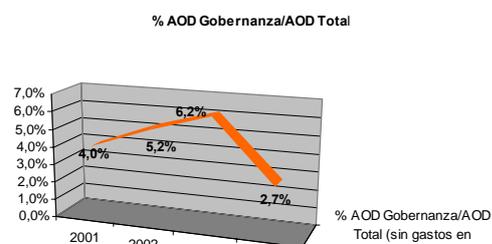
En el **Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008** la gobernanza democrática sigue siendo una prioridad y se establecen las siguientes líneas estratégicas (1) Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político (2) Apoyo y fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social (3) Fortalecimiento del Estado de Derecho (4) Desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y buena gestión de los asuntos públicos.

En el caso de Marruecos, no se aprobó un Documento Estrategia País en el periodo 2001-2004, por lo que la acción de la Cooperación Española en gobernanza democrática estuvo regulada por los convenios de cooperación firmados y el marco general de la Cooperación Española explicado anteriormente. Por último, teniendo en cuenta las **líneas estratégicas establecidas en el DEP Marruecos 2005-2008**, en el sector gobernanza democrática se priorizan: (1) Promoción de la democracia representativa, participativa y del pluralismo político (2) Fortalecimiento del Estado de Derecho. Garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva (3) Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía.

2.3.1.3 ANTECEDENTES Y TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS EN SECTOR CLAVE (RESUMEN)

La AOD que la Cooperación Española destinó al **sector gobernanza democrática en 2001-2004** fue de 5,353 millones de euros de los 164 millones de euros totales de la AOD española. Esta es una cuantía reducida si la comparamos con los sectores anteriormente analizados. En términos relativos, tuvo lugar un incremento del porcentaje de la AOD española destinada al sector hasta 2003 y una fuerte reducción en términos relativos en 2004, en términos medios, la AOD al sector de la gobernanza, es de apenas 4,52%.

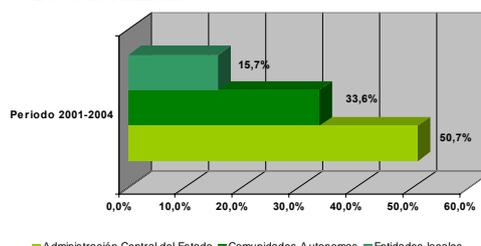
Figura - 28 % AOD en Marruecos destinada al sector gobernanza democrática sin tener en cuenta los gastos derivados de los Colegios de España en Marruecos



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE.*

Atendiendo a la **distribución de la AOD en el sector de gobernanza democrática entre cooperación centralizada y descentralizada** la AOD centralizada representó un 50,7% del total de la AOD y la descentralizada el 49,3% restante, destacando la aportación de las CCAA con un 33,6% del total.

Figura 29 – Distribución de la AOD en Gobernanza Democrática entre Cooperación Centralizada y Descentralizada



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos proporcionados por DGPOLDE.*

Durante el periodo objeto de evaluación, se han llevado a cabo un total de **43 proyectos** en Marruecos en el Sector de la Gobernanza Democrática con financiación de la Cooperación Española. De entre estos proyectos, conviene resaltar el proyecto **“Apoyo a la APDN – Municipalización”** financiado por la AECI con 60.000 Euros, así como el **Proyecto “Justicia” o Proyecto ADL “Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia de Marruecos”**. Este proyecto, que tiene como objetivo general contribuir al desarrollo en Marruecos de un sistema de justicia más fiable e independiente, que sea eficiente y accesible, cuenta con un presupuesto de más de 3,3 Millones de Euros para una ejecución total de 3 años desde 2005. Se trata de un proyecto de Gobierno (no sólo del Ministerio de Justicia Español) en el que participan también todas las instituciones públicas relevantes en materia de Justicia (Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, AECI, FIAPP (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas), CCAA vecinas a Marruecos (Canarias y Andalucía); también por la parte marroquí (como por ejemplo la Corte Suprema de Justicia).

Otros datos de interés:

- Por sectores de Inversión: el apoyo al sector público marroquí representa un 22% de la AOD de gobernanza, mientras que el apoyo a sectores no gubernamentales representa el 78% restante, destacando la aportación para el fortalecimiento de la sociedad civil (65%)
- Por organismo financiador: En el caso de la Administración Central del Estado, la práctica totalidad de la AOD en gobernanza la aporta el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Respecto a la cooperación descentralizada, la Junta de Andalucía es la institución que aporta un mayor volumen de ayuda, un 18,4% del total de la AOD a gobernanza de la Cooperación Española.
- Participación de las ONGD: 12 de los 43 proyectos desarrollados por la cooperación española en el ámbito de la gobernanza en el periodo 2001-2004 fueron desarrollados por la ONGD, lo que representa un 75% del total de la AOD en gobernanza.

PROYECTO: “II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECI a la APDN.

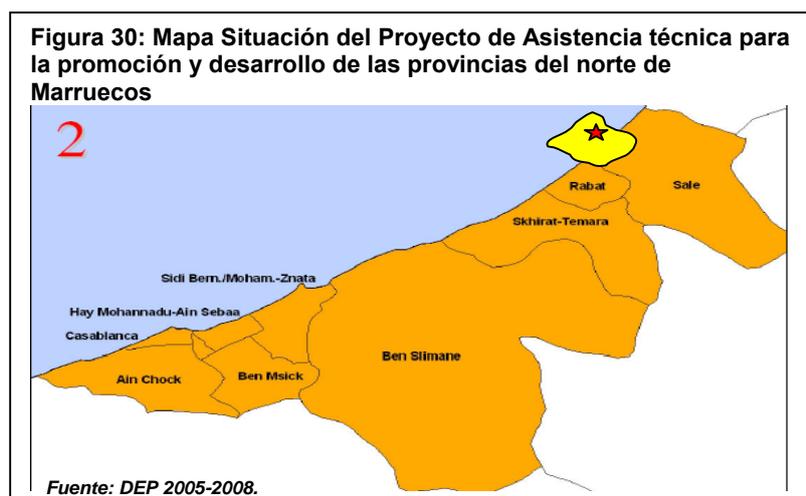
La intervención seleccionada en el sector de la Gobernanza Democrática se fundamenta en una subvención en especie para la realización de un proyecto de formación y asistencia técnica a la APDN durante un periodo de un año. Este proyecto se enmarca en el objetivo de desarrollo institucional dentro de la prioridad horizontal de PD 2001-2004 “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno”. Como se ha puesto de manifiesto en la Parte 1 (apartado 1.1.1) y en el diagnóstico detallado del sector (apartado anterior 2.3.1 para más información), entre los problemas más acuciantes de Marruecos identificados respecto de la gobernanza y buen gobierno y administración pública destacan la centralización excesiva, lo que se traduce en una excesiva lentitud en la ejecución de los programas; así como la gestión de la función pública que garantiza la seguridad en el empleo pero que desincentiva la productividad. El apoyo a la APDN que presta la Cooperación Española con Marruecos con este proyecto de asistencia técnica seleccionado como caso de estudio se orienta a paliar, entre otras, estas debilidades en el ámbito de las provincias del Norte. En cuanto a la orientación de la Política de Cooperación Española con Marruecos para el nuevo periodo de programación, este proyecto guarda relación con los objetivos y líneas estratégicas del DEP 2005-2008 en el Sector (ver apartado 2.1.1): el desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y la buena gestión de los asuntos públicos y, de forma indirecta, la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.

2.3.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN SELECCIONADA COMO CASO DE ESTUDIO (II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECI a la APDN).**2.3.2.0 BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA**

Para el análisis del proyecto seleccionado como caso de estudio, se ha aplicado el enfoque metodológico explicado en el Capítulo 0.3 del presente Informe y se han hecho uso de las herramientas diseñadas a tal fin por el equipo evaluador, (los cuestionarios y la guía metodológica). Como fuentes principales de información, se han analizado de forma pormenorizada la documentación aportada sobre ambos proyectos de asistencia técnica y se han llevado a cabo entrevistas con informantes clave en la visita de dos días realizada durante la fase de trabajo de campo. Durante la misma, se realizaron un total de 2 entrevistas individuales y 2 mesas redondas o entrevistas en grupo con responsable de la APDN en la gestión y coordinación técnica y financiera del proyecto, así como personal técnico de la APDN que se benefició del apoyo y asesoramiento del equipo de la asistencia técnica. Con posterioridad a la visita, la información recopilada durante la misma se completó con una entrevista adicional en Madrid con el responsable del equipo de la empresa contratada para prestar los servicios de asistencia técnica a la APDN. 7 personas en total han participado en las actividades participativas del trabajo de campo llevadas a cabo para recopilar información clave con el fin de analizar esta intervención.

2.3.2.1. CONTEXTO DEL PROYECTO

La **Agencia para la Promoción y el Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias del Norte de Marruecos (APDN)** es una institución pública creada por la Ley 6-95 en Junio de 1996 e inscrita bajo la tutela del Primer Ministro. La **creación de la APDN** respondió a la necesidad de constituir una autoridad nacional con un marco jurídico e institucional adecuado para impulsar y coordinar el desarrollo de la zona norte del país. El ámbito territorial de intervención de la Agencia comprende en la actualidad la totalidad de las comunas urbanas y rurales de las prefecturas y provincias de Tánger, Tetuán, Chefchaouen, Larache, Alhucemas, Nador, Taza, Oujda, Berkane, Taourirt y Jerada. El mapa siguiente ilustra la situación del equipo de asistencia técnica durante la ejecución del proyecto.



La APDN fue creada en concertación con la UE en 1996 después del Acuerdo de Barcelona con el objeto de canalizar la ayuda a la cooperación, especialmente de la UE y de los Estados Miembros de la UE fronterizos, hacia las provincias del Norte de Marruecos para paliar problemas comunes con la UE que requerían atención prioritaria: la lucha contra el cannabis y contra la inmigración clandestina. La APDN fue dotada de unas **competencias muy amplias** para intervenir en materia de desarrollo en todos los sectores

de intervención (sectores sociales e infraestructuras, fundamentalmente) en el territorio de las prefecturas y provincias del Norte de Marruecos⁴⁶.

El **proyecto de la Asistencia Técnica a la APDN** seleccionado como caso de estudio en el marco de esta evaluación tiene su origen en una de las principales acciones de la Cooperación Española, el **Programa de Acción Integrado para el Desarrollo de la Región Mediterránea de Marruecos (PAIDAR-Med)**. La elaboración de este estudio coincidió en el tiempo con la gestación y puesta en marcha de la APDN. El PAIDAR-Med fue aprobado por los Gobiernos marroquí y español en el 2000 y estableció los ejes principales de desarrollo de la Región Norte de Marruecos, en función de sus problemas y potencialidades particulares identificadas. El PAIDAR constituyó una **herramienta de trabajo importante para la identificación y formulación de los proyectos en la zona para la Administración marroquí y para los organismos de cooperación bilateral y multilateral**. En vista de la necesidad de poner en marcha los proyectos identificados en el PAIDAR, el **punto VI 2 del Acta de la III Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica** (26-27 de Noviembre 1996) recogió la intención de la parte española de financiar un experto que se pondría a disposición de la APDN como apoyo a su equipo técnico. En cumplimiento de este compromiso, la AECI financió durante el año 1998 un experto español que prestó su asistencia técnica a la APDN. En cumplimiento con lo dispuesto en el **Acta de la IV Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica** (1-2 Marzo 2000) y a la solicitud de apoyo por parte de la APDN, a esta primera asistencia técnica de un experto le siguió una **segunda Asistencia Técnica a la APDN**, también de un año de duración (2000-2001), que es objeto de evaluación en el presente informe. Esta segunda Asistencia Técnica tenía como objeto utilizar y rentabilizar los resultados de la programación del estudio del PAIDAR con un equipo de cuatro expertos.

⁴⁶ Definir una estrategia de intervención sobre el territorio del Norte de Marruecos; estudiar y proponer a las autoridades competentes los programas económicos y sociales integrados, basados en una estrategia global dirigida a la promoción económica y social de la zona de referencia; gestionar competencias de las colectividades locales si una colectividad local no puede gestionar por sí sola una competencia o servicio, puede solicitar a la APDN que intervenga en su nombre; llevar a cabo proyectos por sí misma o en partenariat con otros operadores (principalmente Ministerios, Cooperación Internacional, ONGD); buscar los medios de financiación necesarios (presupuesto marroquí, Agencias de Cooperación al Desarrollo internacionales, entre otros) para la puesta en marcha de programas y proyectos señalados anteriormente (proyectos solicitados por operadores), así como contribuir a dicha financiación, entre otros.

En base a nueva solicitud de apoyo de la APDN, se lanzó una nueva licitación para la **III Asistencia Técnica a la APDN** con financiación de la AECI para la ejecución de un proyecto de dos años de duración (2002-2004) con el objeto de llevar a cabo la ejecución y la evaluación de los proyectos definidos por el equipo de la II Asistencia Técnica. El presente ejercicio de evaluación se centra en la II Asistencia Técnica a la APDN, realizada entre los años 2000-2001, y también se analizará la III Asistencia Técnica, en cuanto a que supone una continuación del proyecto objeto de evaluación.

En lo relativo al **marco institucional de ambos proyectos de la Asistencia Técnica a la APDN**, además de la APDN en tanto que contraparte local y beneficiaria al mismo tiempo; y la AECI, como entidad financiadora del proyecto, conviene mencionar el papel de la OTC de Marruecos en el desarrollo y seguimiento del proyecto (en la contratación del equipo, la recepción de los informes trimestrales y remisión de los mismos a la AECI). En base a un concurso restringido, la empresa EPTISA Internacional (en adelante: EPI) fue seleccionada para llevar a cabo el proyecto tanto de la II Asistencia Técnica a la APDN, entre Abril del 2000 y Abril del 2001; como de la III Asistencia Técnica, entre Febrero de 2002 y Febrero del 2004.

2.3.2.2 ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Concepción Inicial del Proyecto: La **II Asistencia Técnica a la APDN** se materializó sobre la base de la Resolución de Concesión de Subvención de 14 de Febrero 2000, que acordó la concesión de la subvención en especie para la realización de un proyecto de formación y asistencia técnica a la APDN en cumplimiento con los compromisos adquiridos por España en la III Reunión de la Comisión Mixta de 1996. De acuerdo con el Memorando de Entendimiento para la Asistencia Técnica entre la AECI y la APDN, firmado el 24 de Marzo de 2000, la Asistencia Técnica a la APDN tenía como **misión** el *“trabajar en buena sinergia con los cuadros de la APDN en la identificación, la formulación, el seguimiento y la evaluación de los proyectos prioritarios que la APDN cuenta poner en marcha a corto plazo, así como la programación de proyectos para el año 2000-2001. Los expertos contribuirán asimismo al montaje financiero de los proyectos a fin de presentarlos a varios proveedores de fondos”*. El proyecto de la asistencia técnica consistió en la financiación de 4 expertos por tiempo completo durante un año (del 2000 al 2001) con un perfil específico requerido por la propia APDN⁴⁷.

El proyecto de la II Asistencia Técnica consistió en un **apoyo metodológico, de formación y mejora de las capacidades técnicas de los técnicos y responsables de la APDN para formular y gestionar proyectos**. Respecto de la descripción de los objetivos del proyecto, los resultados esperados y las actividades previstas para alcanzar los objetivos, **la formulación del proyecto** de la II Asistencia Técnica a la APDN **no se realizó de acuerdo con la Metodología de Gestión de la Cooperación Española basada en el Marco Lógico**. Sin embargo, tampoco se aplicó la Metodología de Gestión de la Cooperación Española basada en el Marco Lógico para la formulación de la **III Asistencia Técnica a la APDN**, prevista inicialmente para continuar la II Asistencia Técnica desde el 2001-2002, pero realizada finalmente entre los años 2002 y 2004⁴⁸. Sin embargo un Informe Final de la OTC realizado en 2003 (después de finalizar el proyecto) incluye la siguiente Matriz:

⁴⁷ Un ingeniero agrónomo, experto en desarrollo integral y ordenación territorial senior, y tres expertos junior: ingeniero experto en obras públicas, un arquitecto y un geógrafo.

⁴⁸ En el caso del proyecto de la III AT a la APDN, si bien existe una Ficha de Identificación, no se elaboró un Documento de Formulación, ni los Informes Trimestrales de Seguimiento, de acuerdo con la Metodología de la Cooperación Española basada en el Marco Lógico. A diferencia con la II AT a la APDN, en la documentación facilitada respecto del cierre del proyecto de la III AT a la APDN no consta ningún Informe que intente aplicar dicha Metodología, ni el Informe Final de Actividades realizado por el prestador de servicios de asistencia técnica, sino el Informe Final de la APDN que requería el Memorando de Entendimiento a los 6 meses desde la finalización del proyecto.

Tabla 16 - Matriz de Cumplimiento de Objetivos y Resultados esperados del Proyecto de la II Asistencia Técnica⁴⁹.

	RESUMEN DESCRIPTIVO	INDICADORES OBJETIVOAMENTE VERIFICABLES
OBJETIVO GENERAL	Apoyo Institucional a la Agencia para el Desarrollo del Norte (APDN)	Modificaciones en la organización y metodología de trabajo en los cuadros de la APDN.
OBJETIVO ESPECÍFICO	1.- Ofrecer asistencia técnica al personal de la APDN en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento, finalización y evaluación de los proyectos prioritarios que la APDN cuenta poner en marcha a corto plazo. 2.- Ofrecer asistencia técnica al personal de la APDN en el montaje financiero de proyectos para presentarlos a posibles proveedores de fondos.	1.- Documentación elaborada por la Asistencia Técnica. 2.- Informe Final de Actividades presentado por la Asistencia Técnica. 3.- Informe Final presentado por la APDN.
RESULTADOS	R.1.- Programa de Trabajo preciso elaborado. R.2.- Apoyo Metodológico a los procedimientos utilizados por la APDN realizado. R.3.- Documentos de Formulación de Proyectos elaborados en colaboración con los cuadros de la APDN.	1.- Cumplimiento del Programa de Trabajo. 2.- Base de Datos y Sistema de Información Geográfico. 3.- Fichas y Documentos de Formulación elaborados. 4.- Cambios en el funcionamiento interno de la APDN.

Fuente: Informe Final del Proyecto de la AECI sobre la "Asistencia Técnica a la Agencia de Desarrollo del Norte, Periodo 01/04/2000 al 31/03/2001, elaborado por la OTC, Enero 2003.

Por otra parte, conviene resaltar **la coincidencia del objetivo general** (mejora de la planificación y del desarrollo social y económico de las provincias y prefecturas del Norte de Marruecos), **los objetivos específicos** (mejora de la capacidad técnica y apoyo a la APDN en los procesos de identificación, formulación y seguimiento de proyectos de desarrollo social y económico) **y de las actividades a financiar en el proyecto de la III AT a la APDN con respecto del proyecto de la II AT, lo cual evidencia una clara continuidad de éste.**

El proyecto de la II Asistencia Técnica a la APDN contó con la financiación de la AECI a través de una **Subvención de Estado en especie acordada en 2000** de 34,7 Millones de Pesetas aprobada por una Resolución de Concesión el 14 de Febrero de 2000, a la que se añadió una contribución de la APDN de 14 Millones en concepto de recursos materiales y humanos (como por ejemplo el vehículo y chofer para desplazamientos, ordenadores y el mantenimiento del equipo). El Memorando de Entendimiento entre la AECI y la APDN para desarrollar el proyecto fue firmado posteriormente, el 24 de Marzo de 2000. Para la realización de **la III Asistencia Técnica**, la AECI concedió también una Subvención de Estado por un total de 480.809,68 Euros (80 Millones de Pesetas) a entregar en dos años (288.485,81 Euros, 48 Millones de Pesetas para el primer año; y 192.327,87 Euros, 32 Millones de Pesetas para el segundo año). También se previó la aportación de 14 Millones de Pesetas (81.141,69 Euros) por parte de la APDN. El Memorando de Entendimiento entre la AECI y la APDN fue firmado el 26 de Julio 2001, mientras que el Contrato con la empresa adjudicataria (EPI) fue firmado en Enero de 2002.

Descripción de la Evolución del Proyecto hasta su finalización: El proyecto de la **II Asistencia Técnica** se realizó entre el 1 de Abril de 2000 y el 31 de Marzo de 2001. Si bien el equipo de la asistencia técnica comenzó a desarrollar sus labores en la propia sede de la APDN en Rabat, se trasladó tras unos meses a una oficina propia cerca de la misma. El Contrato de asistencia técnica y las prescripciones técnicas al Contrato, anexo a dicho Contrato, establecían dos etapas para la realización de esta misión de la asistencia técnica y las tareas a realizar en cada una de ellas: en la Primera Etapa se preveía la elaboración de un Diagnóstico específico de cada una de las tres regiones de la Zona Norte: (Tánger – Tetuán; Alhucemas – Taza; Oriental), entre los meses 1 y 4 del proyecto para establecer una propuesta de jerarquización de proyectos y discutir y evaluar este diagnóstico con los agentes de la APDN; en la Segunda etapa, se llevaría a cabo la jerarquización de los proyectos, en el quinto mes del proyecto; y el montaje financiero de los proyectos – Seguimiento de los proyectos – Financiación y Evaluación de los proyectos.

⁴⁹ No existe ni Ficha de Identificación, ni Documento de Formulación de acuerdo con la Metodología de la Cooperación Española en base al Marco Lógico. El Informe Final del Proyecto elaborado por la OTC Se basa en las informaciones del Memorando y la Memoria justificativa del proyecto. Es por ello que en la Matriz no aparecen Indicadores cuantificados, sino los proporcionados en el Informe de la OTC, y las Fuentes de Verificación e Hipótesis o Condiciones Previas no están disponibles.

Durante el primer semestre, las tareas principales del equipo se centraron en instalarse en Rabat, donde han residido de forma permanente durante la ejecución de la asistencia técnica, y preparar el Programa Anual de Trabajo, que se aprobó en el cuarto mes y concretó las actividades en las que consistiría efectivamente la labor de la asistencia técnica:

- Acciones Prioritarias: la colaboración con la APDN en la identificación y formulación de proyectos concebidos por la APDN, proyectos que deben tener un fuerte impacto en el desarrollo regional, en la creación de empleo y riqueza y que deben ser susceptibles de ser objeto de financiación por la Cooperación Internacional. El Programa Anual de Trabajo se concretó en la identificación de 15 proyectos, de los cuales 5 fueron considerados como prioritarios para su formulación por el equipo de la asistencia técnica y
- Acciones Complementarias: la puesta en marcha del Análisis Multi-criterio y de un Sistema de Información Geográfico y la Gestión de nuevos proyectos, para lo cual se establecieron las siguientes actividades: Gestión de la Base de Datos; Definición de un modelo de "Ficha de Proyecto"; y Gestión del "Ciclo del Proyecto".

El Programa Anual de Trabajo y su modificación en el segundo semestre ha sido el documento de referencia para la realización de las labores del equipo de la asistencia técnica que ha sido objeto seguimiento. Las actividades llevadas a cabo por el equipo de la asistencia técnica se agrupan en los siguientes ámbitos:

- 1) *Elaboración del Programa de Trabajo*: El objeto principal de la elaboración del programa de trabajo fue el establecimiento del marco de referencia para el trabajo a realizar por el equipo de la asistencia técnica durante el año de vigencia del contrato. Fue revisado en Septiembre y se tradujo en identificación de 9 proyectos en los que se trabajó durante la mitad de año (4 ya previstos en el primer Programa y otros 5 nuevos que se incluyeron). Además, el Programa de Trabajo estableció el marco funcional para coordinar las labores del equipo de la asistencia técnica con las de los Departamentos de la APDN. La figura del Coordinador General del equipo, el Director del Departamento de Estudios y Programación, aseguraba la coordinación del equipo y sus relaciones con el personal de la APDN y era responsable de la gestión del equipo, la organización de sus trabajos, las demandas de apoyo y el seguimiento de los trabajos. La Dirección de Comunicación de la APDN era responsable de las relaciones con la OTC y la AECl.
- 2) *Apoyo Metodológico al trabajo efectuado por la APDN*: Las actividades principales dentro de este ámbito de actuación se refieren a la Gestión de la Base de Datos, la definición de un modelo de "Ficha de Proyecto" y el Sistema de Información Geográfico. Destaca la realización un curso de formación sobre la "Gestión del Ciclo del Proyecto" en Diciembre 2000⁵⁰. La puesta en marcha del Análisis Multi-criterio no se llevó a cabo en la II Asistencia Técnica, sino en la III Asistencia Técnica.
- 3) *Visitas de Campo*: El equipo de la asistencia técnica ha realizado un número indeterminado de visitas al terreno de proyectos (el Informe Final menciona 11 visitas de campo) cuyo objetivo principal era la identificación de proyectos y el apoyo en la formulación de los proyectos identificados.
- 4) *Colaboración con los cuadros de la APDN en la elaboración de los documentos de formulación del proyecto*: El apoyo a la APDN para la elaboración de los documentos de formulación de los cinco proyectos calificados como prioritarios en el Programa de Trabajo ha sido la actividad principal de la asistencia técnica y de los restantes cuatro proyectos. Estos proyectos se han formulado de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico y han sido utilizados como documentos de solicitud de fondos ante la AECl, la Unión Europea, el Banco Mundial, entre otros.⁵¹.

⁵⁰ La documentación aportada sobre el proyecto y las entrevistas realizadas en el marco de este ejercicio de evaluación verifica que la Metodología del Marco Lógico se ha aplicado en la formulación de los proyectos en los que ha colaborado el equipo de la asistencia técnica y que ha sido asumida por los cuadros de la APDN

⁵¹ Los proyectos prioritarios han sido: Programa de Desarrollo Integrado de Beni Boufrah en Alhucemas; Programa del Litoral Oriental en la Provincia de Chefchaouen; Programa de Desarrollo Integrado de Ait Seghrouchen en Taza; Programa de Desarrollo Integrado de Issaguen en Alhucemas; Programa de Desarrollo Integrado de Oued Laou; y Programa de Desarrollo Integrado de Ain Zerka en Tetuán

- 5) *Otras actividades puntuales y de menor relieve*: En función de las necesidades de la APDN, el equipo de la Asistencia Técnica ha sido requerida por la misma para prestar su apoyo en determinadas actividades no previstas (elaboración de documentos propios de la APDN -cartografía y documentación gráfica y preparación de convenciones).

Como ya se ha resaltado anteriormente, el proyecto de la **III Asistencia Técnica** realizado entre Febrero 2002 y Febrero del 2004 continuó con las actividades iniciadas en el anterior proyecto (colaboración con la APDN para la planificación de los proyectos, la actualización de la base de datos de los proyectos y la aplicación del SIG). Además, se realizaron dos actividades más específicas: una misión de corta duración para el Análisis Multicriterio para la preparación de un listado de proyectos prioritarios y un curso de formación sobre el “Seguimiento y Evaluación de los proyectos según la Metodología del Marco Lógico de la Unión Europea”.

Respecto de la actividad para el Análisis Multicriterio, conviene señalar que el ejercicio de formación se llevó a cabo de forma incompleta debido a la falta de acuerdo sobre la dedicación y presencia en el terreno del experto externo encargado de dar esta formación a los técnicos de la APDN. Esta circunstancia, junto con la falta de finalización de algunos proyectos en marcha, motivó la solicitud para posponer el cierre del proyecto, el aplazamiento del segundo pago del 2002 al 2003 y la prórroga del plazo de ejecución hasta el 30 de Junio del 2004 y de la justificación hasta 6 meses después (30 de Diciembre 2004).

2.3.2.3 OBJETIVOS (FORMULACIÓN, EJECUCIÓN, GESTIÓN Y RESULTADOS)

En base a la descripción de los objetivos (generales y específicos) del proyecto de la II Asistencia Técnica a la APDN en los diversos documentos de formulación y gestión, se desprenden importantes debilidades y contradicciones en el diseño del proyecto. Así, los objetivos a alcanzar y las actividades a llevar a cabo no se correspondían de forma lógica y razonable con el marco temporal y los recursos, sobre todo humanos, con los que se contaba. Ello resulta de especial relevancia en un proyecto dirigido a apoyar la capacidad institucional de la APDN, pues los procesos de fortalecimiento institucional son procesos largos cuyos resultados se aprecian en el medio-largo plazo.

Estas deficiencias en el diseño del proyecto pueden arrojar luz en opinión del evaluador respecto de la eliminación del Documento de Diagnóstico y Estrategia Global específico de las tres regiones del Norte requerido en el Contrato de entre las tareas a realizar por el equipo de la asistencia técnica en el Programa Anual de Trabajo. Esta eliminación resulta de especial importancia, pues hubiese duplicado esfuerzos en un trabajo ya realizado con el PAIDAR⁵². De la misma forma, las deficiencias en el diseño de los objetivos y actividades del proyecto pueden explicar la inconsistencia entre el planteamiento del proyecto en el Contrato y en las Prescripciones Técnicas y el Plan Anual de Trabajo.

Además de la formulación de los objetivos, conviene tener en cuenta la importancia del entendimiento mutuo entre la APDN, la AECI y de la empresa contratada, en relación con la modalidad de prestación de los servicios, lo cual pudo afectar el grado de consecución de los objetivos en ambos proyectos de asistencia técnica. En tanto que proyecto orientado hacia el fortalecimiento institucional, el enfoque de proyecto de apoyo metodológico, de formación, de asesoramiento y de mejora de las capacidades técnicas resultaba en gran medida incompatible con el enfoque de “asistencia técnica de ejecución o sustitución” planteado por la APDN.

En cuanto al modelo de gestión del equipo de la asistencia técnica, del examen de la documentación y las entrevistas se infiere que ha sido adecuado para el nivel de resultados alcanzados.

2.3.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN

⁵² Así, el PAIDAR consistió precisamente en un estudio que analizaba las potencialidades del territorio y definía las líneas de actuación en el mismo. En definitiva, el PAIDAR se trataba de un documento de diagnóstico y estrategia global de referencia para la APDN, en base al cual la APDN, con el apoyo del equipo de asistencia técnica, realizó la identificación y formulación de proyectos. La inclusión de un documento de diagnóstico y estrategia global para las regiones del Norte evidencia un desconocimiento de la existencia y contenidos del PAIDAR y de su calidad de documento de trabajo de referencia para la entonces recién creada APDN.

2.3.3.1 ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

En cuanto a la Metodología empleada para identificar y formular la intervención objeto de evaluación, conviene recordar que no se aplicó la Metodología basada en el Marco Lógico para identificar y formular tanto la II Asistencia Técnica como la III Asistencia Técnica. Como se desprende del análisis de la documentación y de los resultados del trabajo de campo, la identificación se enmarca en el proceso de elaboración del PAIDAR y las potencialidades y líneas de actuación que señalaba en el ámbito territorial de actuación de la APDN. La identificación de las necesidades de apoyo resulta de la solicitud de apoyo de la propia APDN como consecuencia de las debilidades relativas a aspectos metodológicos de la formulación y gestión de proyectos. La identificación de las necesidades por parte de la propia entidad beneficiaria del proyecto y el elevado interés de la misma en los servicios de la asistencia técnica refuerzan la pertinencia del proyecto.

Si bien las necesidades que pretendía paliar el Proyecto fueron claramente identificadas por la APDN en tanto que beneficiaria, el planteamiento contradictorio entre las actividades del Proyecto en el Contrato y Prescripciones Técnicas y las actividades establecidas en el Programa Anual de Trabajo pone de manifiesto el desconocimiento de las necesidades concretas de apoyo y de los recursos existentes con los que se contaba. Resulta llamativo la inclusión de una actividad (“documento de diagnóstico y estrategia global”) en el Contrato y prescripciones técnicas que suponía una duplicación de esfuerzos pues el PAIDAR recogía un análisis del contexto y la estrategia a seguir en el territorio.

La necesidad de poner en marcha los proyectos identificados como prioritarios para el desarrollo regional de la Zona Norte del país y de utilizar los datos contenidos en el PAIDAR (el primer gran plan integral para el desarrollo de la zona norte) y la falta de capacidades técnicas en la APDN (la entidad a la que le correspondía la puesta en marcha de estos proyectos y la aplicación de los datos incluidos en el PAIDAR) evidencian la ***adecuación de los objetivos y resultados de la intervención al contexto en el que se realizan***. Alguno de estos proyectos formulados por la APDN en colaboración con el equipo de asistencia técnica se enmarcaba en los ejes estratégicos de la APDN y también en otros programas sectoriales, como el Programa Azahar y la estrategia de protección de medio ambiente. En este sentido, conviene resaltar que el proyecto de la II AT supone el cumplimiento del compromiso institucional de la parte española recogido en el Acta de la IV Comisión Mixta de Cooperación Científica y Técnica (1-2 Marzo 2000) de financiar un equipo de cuatro expertos para contribuir al refuerzo de la APDN.

En lo que se refiere a las prioridades del sector de Gobernanza en Marruecos, un elemento esencial de la Reforma de Estado establecida en el PDES es la descentralización, esto es, la delegación de poder a los servicios de las regiones y de las provincias vinculando así a las regiones con la toma de decisiones presupuestarias y al control de la gestión de los servicios. Los proyectos de la II y la III Asistencia Técnica no se enmarcan en este contexto por varias razones: los recursos disponibles limitados para el proyecto de la AT (cuatro expertos); y la APDN misma no tiene como misión reforzar las capacidades institucionales de las entidades regionales y locales en el Norte. En definitiva, la APDN no tiene designado la promoción del proceso de descentralización⁵³.

Los proyectos de la asistencia técnica se articularon en base a la modalidad de Subvención de Estado concedida por la AECl a la APDN en base a una Resolución que detalla las modalidades de gestión, de justificación económica, las obligaciones de la APDN y del prestatario de servicios. En vista del seguimiento de las acciones y de los resultados de los proyectos de II y III AT, se pone de manifiesto un débil nivel de exigencia respecto de las obligaciones acordadas en la Resolución de la Subvención y el Memorando de entendimiento. Sin ir más lejos, se incluyeron en dichos documentos exigencias que luego no se tomaron en cuenta al comienzo de la ejecución del proyecto (por ejemplo, la presentación de un “informe de utilidad de la intervención a los 6 meses”). Prueba de esta débil rigurosidad es el retraso injustificado de los plazos de cierre relativos a la III AT y entrega de Informes Finales por parte de la APDN (entrega del Informe Final de la III Asistencia Técnica y otra documentación: facturas emitidas por

⁵³ De las entrevistas se infiere que la APDN puede incluso sustituir a una entidad local por solicitud de la misma por falta de recursos para realizar alguna/s funciones que tiene encomendada

la empresa prestataria de servicios, una lista de recibos y movimientos bancarios, en el curso de la reunión del Comité de Seguimiento en Marzo de 2006; cuando el Memorando de Entendimiento estipulada un máximo de 6 meses desde la finalización del proyecto, en Junio de 2004)⁵⁴.

En cuanto a las **prioridades horizontales** descritas en el Plan Director 2001-2004, el Proyecto no presenta un nivel de adecuación elevado, en especial en lo relativo al fortalecimiento institucional que la Estrategia de Promoción del Estado de Derecho establece como una prioridad de carácter horizontal. Es preciso destacar la voluntad institucional y la implicación de la APDN en el Proyecto como un factor clave en el desarrollo de las actividades de la asistencia técnica, en particular con las comunas y en otros Departamentos Ministeriales, fundamentalmente. Las restantes Prioridades Horizontales no fueron incorporadas transversalmente en el diseño, ejecución y seguimiento de ambos proyectos de AT.

2.3.3.2 ANÁLISIS DE LA EFICACIA

Si se toman ambos Proyectos de la II y III asistencia técnica de forma conjunta, la valoración del grado de cumplimiento de objetivos en base a los resultados alcanzados resulta satisfactoria: se puede afirmar que los resultados realizados por los proyectos de la II y III asistencia técnica se corresponden con el objetivo general: prestar apoyo institucional a la APDN. En un periodo de 3 años, el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente resultan factible, sobre todo en lo relativo a prestar un apoyo en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento, finalización y evaluación de los proyectos prioritarios. Asimismo, con el marco temporal de 3 años, las posibilidades de incrementar el impacto a medio-largo plazo aumentan exponencialmente, lo cual resulta, a nuestro juicio, un elemento crítico de las intervenciones dirigidas al fortalecimiento institucional.

Esta valoración satisfactoria es cuestionable si se tienen en cuenta los proyectos por separado a la vista del planteamiento inicial comprensivo y sobredimensionado del Proyecto y sus actividades a realizar (“ofrecer asistencia técnica al personal de la APDN en la identificación, formulación, ejecución, seguimiento, finalización y evaluación de los proyectos prioritarios”) en el marco temporal del Proyecto (una año de duración). En este sentido, conviene señalar que hubo una actividad prevista (la puesta en marcha de un sistema de Análisis Multicriterio) que no se llevó a cabo en la II Asistencia Técnica, sino en la III Asistencia Técnica y que no fue concluida de forma satisfactoria. La falta de finalización de esta actividad y la necesidad de concluir la formulación de varios proyectos (Oued Laou y Ourdana) fue lo que motivó la solicitud de prórroga de plazo de ejecución del Proyecto de la III Asistencia Técnica (de Febrero a Junio del 2004) y los problemas encontrados para el cierre financiero del mismo. Como se desprende de las actividades del trabajo de campo, esta herramienta no está siendo aplicada por la APDN por falta de conocimientos suficientes para utilizarla apropiadamente.

Otros factores pueden haber afectado al grado de cumplimiento de objetivos:

- La realización por el equipo de la asistencia técnica de tareas en el marco de las funciones de la APDN que no estaban previstas inicialmente ha podido afectar a las actividades a realizar por la asistencia técnica; y
- las diferencias de concepto entre la APDN y los prestatarios de los servicios en cuanto a las modalidades de prestación de la asistencia técnica (“asistencia técnica de fortalecimiento o refuerzo técnico o asesoramiento” o “asistencia técnica de ejecución”).
- La ubicación del equipo de la asistencia técnica fuera de la sede de la APDN también puede haber afectado el nivel de resultados alcanzados y el aprovechamiento de los conocimientos técnicos y el apoyo prestado por el equipo de la asistencia técnica.

Este planteamiento amplio y comprensivo, el carácter general de los objetivos del Proyecto y su falta de cuantificación y la falta de aplicación de una metodología de gestión tampoco permiten fundamentar valoraciones conclusivas respecto del grado de eficacia de ambos proyectos. Así, conviene tener en cuenta que la valoración del evaluador respecto del grado de cumplimiento de los objetivos presentados

⁵⁴ Tanto el Informe Final del Proyecto de la III Asistencia Técnica (que no está fechado), como las facturas emitidas por EPI, documentación relativa los movimientos bancarios,, ha sido puesta a disposición del evaluador a través de la OTC en Rabat con anterioridad a la visita, con lo cual se asume la entrega de esta documentación con posterioridad a la mencionada petición de la AECI.

anteriormente no cuenta con el apoyo de evidencias que un mecanismo de gestión y evaluación del proyecto de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico puede aportar para fundamentar esta valoración.

En lo relativo al **cumplimiento de los objetivos en términos de las prioridades horizontales** descritas en el Plan Director 2001-2004, el proyecto presenta un grado de cumplimiento muy débil. El examen de la documentación y las entrevistas realizadas en la visita de trabajo han permitido verificar una falta de consideración del enfoque de género y de la protección del medio ambiente en las actividades formativas impartidas por el equipo de asistencia técnica⁵⁵. Es respecto del fortalecimiento institucional (prioridad horizontal establecida por la Estrategia de Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho) que el proyecto presenta un grado de cumplimiento de objetivos más elevado.

El diseño del modelo de gestión y coordinación establecido en el Programa de Trabajo Anual de la Asistencia Técnica resulta adecuado para regular las comunicaciones entre todos los actores participantes en la intervención (APDN, equipo de la asistencia técnica, OTC en Rabat/AECI) y favorece la asunción de responsabilidades de la entidad beneficiaria de la Subvención de Estado en la ejecución y realización del Proyecto. En último término, favorece el fortalecimiento institucional de la misma que es el objetivo último del Proyecto.

Según nos han transmitido las personas entrevistadas durante el trabajo de campo, el mecanismo de ejecución y gestión de ambos proyectos basado en la figura del Coordinador General de la asistencia técnica en la APDN, con la participación del Coordinador de la OTC en el seguimiento personal y directo del mismo y la Dirección de Comunicación encargada de las relaciones de comunicación con la OTC, ha funcionado correctamente.

2.3.3.3. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA

En cuanto a la valoración de los resultados alcanzados respecto de los recursos destinados y utilizados, los recursos humanos y la disponibilidad financiera no parecen haber sido un problema para la ejecución de ambos proyectos de asistencia técnica y la realización de las actividades previstas. Sólo en el caso de la no realización satisfactoria de la puesta en marcha del Análisis Multicriterio, el factor determinante que ha producido la falta de resultados ha sido la falta de capacidad técnica. No obstante, la falta de realización satisfactoria de una de las actividades no ha producido el reajuste del presupuesto o la restitución de parte del presupuesto aprobado.

En general, la valoración de la eficiencia del Proyecto ha estado condicionada principalmente por el marco temporal previsto para, en primer lugar, los proyectos de asistencia técnica individualmente y, en segundo lugar, ambas proyectos en su conjunto. Si consideramos los proyectos individualmente, la valoración de la eficiencia de los mismos resulta menos satisfactoria que si se considera ambos conjuntamente al tratarse la III Asistencia Técnica como una continuación de la II por las razones que apuntamos a continuación. El marco temporal para el proyecto de la II Asistencia Técnica inicialmente previsto (1 año de duración) no era el adecuado para realizar todas las actividades previstas y para alcanzar los objetivos del proyecto⁵⁶. De las entrevistas realizadas en el trabajo de campo se desprende que los mismos participantes en la II Asistencia Técnica fueron conscientes de ello desde el comienzo de este proyecto. Es por ello que al final de la II asistencia técnica se solicita la extensión de la misma por dos años.

El enfoque amplio y sobredimensionado del proyecto evidencia también una estimación inicial de recursos deficiente en línea con las debilidades ya mencionadas anteriormente respecto de la identificación y formulación del Proyecto. Desde un punto de vista general, el redimensionamiento del proyecto de la II Asistencia Técnica en el Programa de Trabajo y la continuación de actividades iniciadas

⁵⁵ Por ejemplo, en el curso de formación sobre metodología de gestión y evaluación de proyectos: el desarrollo de indicadores y la evaluación del enfoque de género en proyectos.

⁵⁶ La AT debería haber tenido mínimo 3 o 4 años (1 año para establecerse e identificar proyecto; un segundo año para formular proyectos y en empezar a ejecutar y un tercer y cuarto eventualmente para ejecutar, finalizar y evaluar al mismo los proyectos.

en el mismo en la siguiente asistencia técnica no se tradujo en un reajuste presupuestario o una revisión de precios para la II Asistencia Técnica.

Además, conviene resaltar que entre la finalización de la II Asistencia Técnica (en Abril de 2001) y el comienzo de la III Asistencia Técnica (Febrero 2002) hubo un lapso de tiempo de un año aproximadamente a pesar del expreso deseo de la APDN de lanzar, conjuntamente con la AECI, una licitación para un nuevo equipo de asistencia técnica que ha generado unos costes en términos de tiempo de readaptación tras la adjudicación de la III Asistencia Técnica y en el nivel de impacto en los cuadros de la AT a tener en cuenta al tratarse de un proyecto orientado al fortalecimiento institucional y el refuerzo de las capacidades de la APDN. Este lapso denota una cierta imprevisión en cuanto a los procedimientos para la licitación de la Asistencia Técnica y una cierta ineficiencia en la realización de la misma.

El presupuesto establecido para el proyecto de la II Asistencia Técnica no viene desglosado por conceptos (sólo se preveían gastos de personal; no se especifica en qué ni cuánto se va a destinar la aportación financiera de la APDN: vehículos, desplazamientos, suministros y/o, equipamiento), mientras que los Informes de Seguimiento del proyecto de la III Asistencia Técnica no se facilita información acerca del avance financiero del proyecto. Ateniéndose a los términos planteados en la formulación inicial, la valoración de la eficiencia de los proyectos se puede llevar a cabo únicamente en base a la realización de los pagos sin entrar a valorar si efectivamente se destinaron esas cantidades a los diferentes conceptos planteados y en el tiempo establecido para ello.

Para terminar, falta el Informe de Seguimiento que la APDN se obligaba a presentar en el Memorando de Entendimiento (artículo 5) *“a los seis meses desde la iniciación del proyecto siguiendo el modelo de informe (...) elaborado por la AECI (...). La entrega de este Informe es condición sine quanon para el pago de de la segunda parte de la Subvención”*.

2.3.3.4 ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD

A diferencia de lo que ocurrió al final de la II asistencia técnica, no se ha hecho una nueva solicitud para continuar con la prestación de apoyo ni se prevé poner en marcha actuaciones complementarias en apoyo a las actuaciones llevadas a cabo en el marco de los proyectos de la asistencia técnica. En lo que respecta a la viabilidad del proyecto, los resultados de la misma se han incorporado al método de trabajo de la APDN en el desempeño de tareas (como la identificación de proyectos y la presentación gráfica de la localización del mismo. Como quedó de manifiesto durante el transcurso de la visita al proyecto, los instrumentos metodológicos (SIG, Ficha-Proyecto, entre otros) desarrollados por la asistencia técnica se emplean en el trabajo diario de la APDN (la ficha-proyecto se aplica a todos los proyectos desarrollados por la APDN), con la excepción del sistema del Análisis Multicriterio.

En base al análisis de los diferentes componentes de ambos proyectos de asistencia técnica y teniendo en cuenta las deficiencias señaladas, se puede afirmar que el Proyecto ha conseguido fortalecer las capacidades del cuadro técnico de la APDN dotándolo de herramientas técnicas y conocimientos para formular, gestionar y evaluar proyectos, así como para la búsqueda de financiación de la Cooperación Española y de otras Agencias Internacionales de Cooperación. Por otra parte, el Proyecto no tenía como objeto la realización de acciones de capacitación y fortalecimiento institucional de representantes de las entidades regionales y locales, sino que, la participación de los mismos se ha circunscrito al trabajo de campo (misiones de identificación y en acciones en la ejecución de los proyectos, principalmente). Si la realización del Proyecto de Asistencia Técnica hubiera tenido la orientación señalada, sería de una mayor complementariedad con los objetivos y la estrategia del DEP 2005-2008. Sin embargo, esta posibilidad no resulta factible en opinión del evaluador a la vista del estadio incipiente en el que se encuentra el proceso de descentralización y del carácter nacional de la APDN y de la misión encomendada a la misma.

Un elemento importante a resaltar respecto de la viabilidad de los resultados ha sido el interés y la implicación de la APDN en los proyectos de asistencia técnica. En ambos casos la APDN realizó una

solicitud de apoyo que fue correspondido por la AECI con la puesta a disposición de los fondos necesarios para financiar un equipo de expertos que colaborasen con ellos en la identificación de proyectos y su formulación.

2.3.3.5 ANÁLISIS DEL IMPACTO

El análisis documental de los proyectos de asistencia técnica ha permitido valorar los criterios de evaluación analizados con anterioridad que han sido cotejados con los resultados del trabajo de campo. En lo que se refiere a la valoración del impacto, resulta esencial destacar la importancia de la visita al Proyecto y las actividades participativas con personal técnico de la APDN que trabajó en sinergia con el equipo de la asistencia técnica y se benefició de su apoyo técnico y transferencia de conocimientos, como fuente de verificación de los aspectos cualitativos de los efectos e impactos de los proyectos. Por todo ello, resulta interesante resaltar los siguientes efectos e impactos positivos:

- ✓ *Fortalecimiento Institucional de la APDN; desarrollo de capacidades técnicas del personal técnico de la misma a través del apoyo técnico y formación específica sobre metodologías relacionadas con el ciclo del proyecto:*
Los proyectos han permitido a la APDN adquirir conocimientos sobre metodología de gestión y evaluación de proyectos que resulta clave en el marco de las funciones que tiene encomendadas. En este sentido, conviene resaltar la importancia de gestionar bien el proceso de planificación, ejecución y efectos en la población y en el territorio de cara a formular buenos proyectos; así como su importancia para poder formular y desarrollar proyectos que opten a la financiación de la Cooperación Española o de otros donantes internacionales.
- ✓ *Incorporación y aplicación de estas metodologías y herramientas técnicas al método de trabajo de la APDN:* El apoyo de la asistencia técnica ha aportado una herramienta de trabajo indispensable para la localización de los proyectos y la presentación de los mismos que ha permitido a la APDN acceder a otras fuentes de financiación. En este sentido, la incorporación de esta herramienta y la formación proporcionada por la asistencia técnica ha generado una transferencia de *know-how* que ha permitido a la APDN mejorar en el proceso de identificación y formulación de los proyectos sin necesidad de contar con el apoyo de expertos geógrafos externos, como venía haciendo con anterioridad a la realización del proyecto.
- ✓ *La creación de estructuras nuevas en el seno de la APDN:* La realización del proyecto ha contribuido a generar unos cambios en el seno de la APDN, en particular la transformación de la *Cellule d'Information* (oficina que comprendía al equipo informático), en la que se inscribió el equipo que maneja el SIG, en un Departamento (lo cual implica no sólo una consolidación de la misma, que antes incluía sólo a los informáticos, sino también una extensión de la misma).
- ✓ *Efecto acelerador de la asistencia técnica:* El apoyo de la asistencia técnica ha permitido a la APDN poder identificar, formular y, en último término, ejecutar los proyectos del PAIDAR en menos tiempo del necesario y simultáneamente fortalecer las capacidades internas de la APDN (sin el equipo de la asistencia técnica, la APDN hubiese necesitado más formación externa o más personal).
- ✓ De forma indirecta, *el apoyo técnico y metodológico del equipo de la asistencia técnica ha facilitado el diálogo con los representantes de las Cooperaciones Españolas y Comunitarias*, pues ha permitido a la APDN adoptar sus mismos procedimientos y los métodos.
- ✓ También de forma indirecta, el apoyo del equipo de la asistencia técnica a la identificación y formulación de proyectos integrales en la zona Norte ha contribuido a *mejorar la red de infraestructuras y prestación de servicios sociales, en definitiva, el desarrollo regional y socio-económico del territorio y, en último término, la lucha contra la pobreza.*
- ✓ *En cuanto a las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004*, no se han constatado evidencias sobre los efectos del proyecto en la igualdad de género y la protección de medio ambiente.

3.1 CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS (ÁREA DE ANÁLISIS 1)

Partiendo del análisis de los criterios de evaluación, se esbozan, a continuación, las principales fortalezas y debilidades de la Política de Cooperación Española con Marruecos. Estas conclusiones relativas a las debilidades y fortalezas identificadas servirán de base para fundamentar las recomendaciones propuestas para encauzar o mejorar el diseño y la implementación de la Política de Cooperación (c.f. infra. Capítulo 4.1 del presente Informe).

Con carácter previo, conviene recordar que el periodo objeto de evaluación comprende los años entre 2001-2004 y el 2005 como año transitorio a la nueva programación (PD 2005-2008 y DEP de Marruecos 2005-2008). Así, el presente ejercicio de evaluación corresponde al periodo de vigencia del anterior PD 2001-2004 y al año preparatorio de la nueva planificación de la Política de Cooperación Española con Marruecos que ha dado lugar a la aprobación del nuevo PD 2005-2008 y al nuevo DEP 2005-2008. Por tanto, las conclusiones que se enuncian a continuación, que resumen los principales resultados del análisis llevado a cabo por el equipo evaluador, han de leerse en este contexto.

1. Importantes progresos en la elaboración de la Estrategia de la Cooperación Española en el año 2005 con respecto al periodo 2001-2004: La Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004 carecía de estrategia definida y consensuada entre todos los actores participantes. La falta de un DEP oficial constituye una deficiencia crítica en el diseño e implementación de la Política que ha contribuido decisivamente a las debilidades identificadas por el equipo evaluador a lo largo de su análisis respecto de los procesos de planificación, los mecanismos de coordinación, el intercambio de información, el funcionamiento de los instrumentos utilizados y su orientación estratégica. La Cooperación Española con Marruecos durante este periodo ha sido un sumatorio de proyectos centrándose más en objetivos concretos que en objetivos más generales de Política General realizados por una multiplicidad de actores de carácter institucional (Administración General de Estado, CCAA, EELL) y de la sociedad civil concentrados en el Norte del País.

A la vista de la importancia cuantitativa de la Cooperación Española por sectores y por actores, se aprecia una correlación positiva entre la participación de la Cooperación Española con las necesidades de desarrollo de Marruecos y los principales ámbitos de actuación de las Estrategias nacionales y sectoriales. La falta de estrategia, sin embargo, ha debilitado la coherencia y pertinencia de la Cooperación Española como se ha puesto de manifiesto en el Capítulo 1.2 de este Informe de Evaluación.

En el 2005, se ha mejorado visiblemente el diseño del ciclo de planificación de la Política. Los procesos aplicados para la definición y elaboración de la Estrategia de la Cooperación Española en Marruecos en su conjunto, que han dado como resultado la aprobación de DEP 2005-2008, han supuesto una mejora cualitativa importante respecto del periodo anterior, en particular en lo que se refiere a:

- Orientación hacia el cumplimiento de los principios de la Declaración de París (Alineamiento, Armonización, Apropiación y Gestión orientada a los resultados).
- Aplicación de un proceso de concertación participativo amplio con la participación de actores españoles (Administración General de Estado, CCAA, EELL y ONGD) y la difusión de sus resultados a la contraparte marroquí.
- Realización de un Diagnóstico (DAFO) y definición de la Estrategia en relación directa con los resultados del mismo y la inclusión del Diagnóstico en el DEP 2005-2008 como componente esencial del mismo que es disponible al público general.
- Mayor concertación sectorial en dos niveles de priorización: en primer nivel 4 sectores del PD 2001-2004 (Cobertura de las Necesidades Sociales básicas; Gobernanza Democrática; Desarrollo Económico; y Género y Desarrollo); y en el segundo nivel (Mejora de la Sostenibilidad medioambiental y Cultura y Desarrollo).

- Ampliación de las zonas geográficas prioritarias (de la zona tradicional de cooperación en el Norte del País, a otras dos adicionales: eje urbano de Casablanca-Mohammedia-Rabat-Sale y la zona sur de Agadir-Tiznit-Sidi Ifni).
- Previsión de mecanismos de seguimiento y evaluación para seguir los progresos realizados en la consecución de los objetivos estratégicos del DEP desde el mismo momento de la aprobación y vigencia del mismo.

Se espera que esta tendencia positiva hacia la mejora de la eficacia de procesos de planificación y el grado de participación de los actores clave se vean reforzados con la institucionalización de los mecanismos de concertación y seguimiento a nivel político y operativo propuestos para el periodo entre-Comisiones Mixtas en el Acuerdo o Convenio-Marco actualmente en negociación. Según lo establecido en el DEP 2005-2008, se prevé que los mecanismos propuestos contribuyan al alineamiento con las prioridades marroquíes y faciliten el reconocimiento de los operadores españoles en el terreno (en especial, las ONGD).

2. Ahora es necesario elaborar el desarrollo operativo de la Estrategia incluida en el DEP 2005-2008 orientando dicho desarrollo operativo al cumplimiento de los compromisos de la Declaración de París: A pesar de las notables mejoras introducidas por el DEP, es preciso aplicar esta Estrategia para que la misma pueda dar resultados. Para ello, es necesario poner en marcha el desarrollo operativo del DEP 2005-2008. La falta de previsión acerca del desarrollo operativo de la Estrategia constituye una debilidad del ciclo de planificación actual. Se precisa concretar la Estrategia del DEP en lo que se refiere a cómo se va a llevar a cabo, a través de que instrumentos, y a cómo se va a asegurar la relación directa entre los instrumentos y los objetivos estratégicos.

A partir del análisis realizado, el equipo evaluador ha constatado una serie de debilidades que hay que subsanar con vistas a asegurar una efectiva puesta en marcha de la Estrategia y su correspondiente desarrollo operativo, en alineamiento con las prioridades de desarrollo de Marruecos, en armonización con los demás actores internacionales en Marruecos y con la participación conjunta y coordinada de todos los actores de la AOD española orientando la gestión hacia la realización de resultados:

- Insuficiente nivel de apropiación de la Estrategia por parte de todos los actores de la Cooperación Española, en particular por la Cooperación Descentralizada y las ONGD.
- Falta de mecanismos de ejecución y de gestión de la estrategia a la espera de la negociación y, en su caso, aprobación de un nuevo Acuerdo-Marco de Asociación con Marruecos.
- Falta de definición respecto de la preferencia de instrumentos en relación con los objetivos y líneas estratégicas del DEP 2005-2008 y la falta de inclusión efectiva de nuevos instrumentos por sectores o zonas prioritarias de intervención (apoyo presupuestario, condonación de deuda por desarrollo, programas sectoriales).
- Ausencia de mecanismos claros, definidos y útiles para el seguimiento de las acciones desde el inicio de la aplicación de la estrategia.
- Insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales para la puesta en marcha, ejecución, seguimiento y evaluación de la misma.

3. Falta de información a todos los niveles sobre los resultados e impactos de la Política de Cooperación Española con Marruecos durante el periodo 2001-2004: La ausencia de definición y aplicación de mecanismos de recogida de información y seguimiento cuantitativos y cualitativos, aparte de mecanismos de seguimiento administrativos y financieros, ha sido señalado como una importante debilidad del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos. Unos mecanismos de recogida y seguimiento adecuados (cualitativos y cuantitativos) que abarquen la realización financiera, las actividades realizadas y también los resultados alcanzados y los efectos e impactos realizados proporcionan información sobre los resultados y el cumplimiento de objetivos de la estrategia, sobre la base de la cual se pueden extraer conclusiones relativas a la eficacia, eficiencia y, en último término, impacto y sostenibilidad de la aportación de la Cooperación Española a nivel general. En la actualidad, la OTC en Rabat está poniendo en marcha un Mapa de la Cooperación Española con Marruecos en base a una base de datos gestionada en una herramienta informática que va a proporcionar información detallada de las intervenciones en el país, por sector, por territorio, por actor financiador. Esta herramienta va a ser compartida con el PNUD para elaborar un Mapa de la

Cooperación Internacional en Marruecos. Además de constituir una herramienta clave para la difusión de la Cooperación Española con Marruecos, puede aportar información relevante como referencia para valorar el nivel de impacto alcanzado. Así, se valora muy positivamente ambas iniciativas en aras de una mayor armonización con donantes y actores de la Cooperación Española de otros países y del refuerzo de la difusión de la Cooperación Española con Marruecos. Sin embargo, queda pendiente que dichas iniciativas se materialicen y se pongan en marcha. Además, es preciso resaltar a este respecto que la gestión, mantenimiento y actualización de esta herramienta requerirá de una dotación adecuada y suficiente de recursos técnicos, humanos y financieros.

4. Necesidad de elaborar mecanismos de recopilación de la información y seguimiento válidos, eficaces, participativos, directamente relacionados con las líneas estratégicas del DEP 2005-2008 de Marruecos y con los Objetivos del Milenio: El DEP 2005-2008 prevé unos mecanismos para el seguimiento y evaluación de la Estrategia País que, sin embargo, no son desarrollados ni explicados en el documento. Esta metodología, en proceso de elaboración en la actualidad va a explicar la estructura, criterios comunes, definición de órganos competentes y el procedimiento. La falta de aplicación de sistemas de seguimiento y evaluación, tanto a nivel de la Política en general como a nivel de las intervenciones, constituye en opinión del equipo evaluador un elemento crítico de la Política en el periodo de evaluación considerado.

5. Necesidad promover el conocimiento del aporte de la Cooperación española reforzar la difusión de la Cooperación Española en Marruecos: Diversos factores (diversidad de actores y su constante aumento durante el periodo objeto de evaluación, falta de estrategia sistemática y consensuada con todos los actores, carencia de un documento estratégico accesible a todos los actores, deficiente coordinación y concertación entre los actores españoles, la utilización predominante de un enfoque por proyecto individual) han contribuido a que la Cooperación Española no tenga el adecuado reconocimiento de cara a la contraparte marroquí y de los actores internacionales en el terreno.

Factores exógenos a la Política de Cooperación (fundamentalmente la falta de claridad respecto del interlocutor marroquí y la falta generalizada de coordinación entre los donantes internacionales en el terreno) también han contribuido a esta percepción del grado de dispersión de la AOD española.

6. Mejorías notables respecto de la operatividad y funcionamiento de los mecanismos de concertación y coordinación entre actores... si bien queda mucho por hacer: Los organismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española, entre estos y la contraparte marroquí y entre aquellos y los donantes internacionales han experimentado una sensible mejoría en el 2005 respecto del periodo 2001-2004, en especial en lo relativo a la dinamización de los mismos, la participación representativa de todos los actores relevantes (particularmente, las Comisión Interministerial y la Comisión Interterritorial). Conviene resaltar la iniciativa de la OTC para elaborar un Mapa de la Cooperación Española en colaboración con los demás actores de la AOD española y para elaborar el Mapa de la Cooperación Internacional conjuntamente con el PNUD y las autoridades marroquíes merece una valoración positiva en aras de una mayor eficacia y eficiencia de los mecanismos de coordinación y concertación, así como un liderazgo de la Cooperación Española en el terreno. Sin embargo, esta iniciativa necesita ser llevada a cabo y contribuir efectivamente a la armonización y coordinación de actores para ser valorada positivamente.

En cuanto a la mejora de los mecanismos de coordinación y concertación, los programas AZAHAR y VITA se han manifestado como instrumentos generadores de dialogo y procesos consultivos eficaces muy bien valorados por los informantes entrevistados, esto es un factor hay que tener en cuenta para futuras intervenciones.

7. Necesidad de mejorar la disponibilidad de recursos, especialmente humanos y financieros: A la vista de los resultados del análisis, la Política de Cooperación Española ha dispuesto de recursos humanos y financieros insuficientes para implementar y gestionar la AOD española. Así, el considerable incremento de la AOD española en el País no se ha visto acompañada por un incremento paralelo en términos de recursos humanos y materiales para gestionarla. De la misma forma, las Administraciones no se han adaptado a la nueva situación de la Cooperación Española (Ministerios Sectoriales no cuentan

con técnicos especialistas en Cooperación para el diseño técnico de intervenciones y la coordinación con el Ministerio de AAEE de Cooperación). Por ello, se precisa que todos los actores competentes refuercen sus capacidades y recursos humanos para poder llevar a la práctica la Estrategia en el futuro.

A pesar de las mejoras notables registradas en los últimos años del periodo objeto de evaluación, la gestión de la OTC en Marruecos ha contado con recursos humanos y financieros insuficientes para poder llevar a cabo una coordinación permanente con la diversidad de actores españoles (CCAA, EELL y otros Ministerios), con la contraparte marroquí, con otros organismos internacionales intergubernamentales y con las ONGD (tanto españolas en Marruecos, como las marroquíes). Teniendo en cuenta los limitados recursos y la elevada movilidad del personal, la OTC ha funcionado bien a lo largo del periodo 2001-2004, pero debe asegurarse que cuentan con recursos suficientes.

3.2 CONCLUSIONES Y ENSEÑANZAS OBTENIDAS (ÁREA DE ANÁLISIS 2)

PROYECTO: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said” de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha gestionado por Proyecto Solidario).

Los factores fundamentales del éxito de la intervención evaluada han sido principalmente: la correspondencia de las acciones del Proyecto con las necesidades de la zona y los Planes de desarrollo marroquíes en la misma, unos mecanismos de gestión y ejecución adecuados (con la salvedad del sistemas de firmas y autorizaciones que puede haber causado inconvenientes) y unas buenas sinergias y coordinación entre los actores implicados en la formulación y ejecución del proyecto. En este sentido hay que destacar: la labor desarrollada por Proyecto Solidario y ATIL, las aportaciones de Proyecto Solidario; la buena disposición y grados de participación de las autoridades electas de la Comuna de Beni Said y, por último, la buena disposición (aunque no con consecuencias económicas hasta ahora) de la Delegación Provincial del Ministerio de Educación marroquí. No obstante, hubiese sido deseable una formulación del proyecto más adecuada, contemplando mecanismos de gestión y seguimiento más adecuados que aportasen evidencias sobre la eficacia del mismo (sobre todo indicadores).

De la misma forma, conviene destacar el grado de participación de las personas beneficiarias de los Programas de Alfabetización de Adultos y de Educación Preescolar, su alto grado de satisfacción y la incidencia que han tenido las intervenciones en el diseño e implementación de las políticas públicas a las que contribuye el nivel de coordinación y complementariedad existente con la Wilaya o gobierno de la provincia. Si bien el proyecto se enmarca en el Programa de Apoyo Educativo de Proyecto Solidario en Marruecos, el diseño del proyecto se hubiese reforzado si se hubiesen realizado estudios ad hoc para la identificación y formulación del proyecto y un Informe de Impacto de Ambiente.

La evaluación del impacto de la intervención estudio de caso parece notoriamente positiva y llena de posibilidades futuras en este área geográfica, aumentando de manera sensible la progresiva coordinación entre los diferentes actores. El trabajo desarrollado ha sido valorado positivamente por las autoridades locales ante la mejora del nivel de enseñanza de los niños y niñas que no están en la enseñanza pública y el fomento de la alfabetización de las mujeres con vistas a que continúen en otras labores según estén casadas o no, especialmente de aprendizaje artesanal. Se han constatado cambios entre las mujeres casadas beneficiarias del Programa de Alfabetización (como el uso de los teléfonos móviles y el control de instrucción sobre sus hijos). Las actuaciones han producido un cierto impacto en el medio local y son pertinentes puesto que la educación es la base del fomento del capital humano (ventajas de acoger en la enseñanza primaria a niños que han pasado por la preescolar) y del desarrollo de las zonas rurales. No obstante los resultados del proyecto realizados, conviene recalcar las debilidades identificadas respecto de la viabilidad del funcionamiento de los centros a medio-largo plazo (falta de recursos para el pago de salarios de las formadoras y el retraso en el cumplimiento del compromiso por parte de la Delegación de Educación).

Pese a los síntomas de una evolución, hay que tener presente las condiciones de vida en las zonas rurales de Tetuán (la posibilidad de tener agua potable y electricidad es muy limitada; la sanidad es escasa, la agricultura está sujeta a sequías; la orografía es difícil) por lo que las niñas y niños abandonan pronto las escuelas (sobre todo las niñas) para dedicarse a tareas del hogar y/o al campo.

PROYECTO 1 DE SALUD (S1): Programa de “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”, financiado por la AECl a Medicus Mundi Andalucía.

Las actuaciones evaluadas tienen una base sólida: están correctamente identificadas, planteadas, gestionadas y ejecutadas y son coherentes con las prioridades marroquíes para el sector, con las prioridades de Cooperación Española en Marruecos y con las necesidades de la zona. Uno de los factores clave del éxito lo constituye la experiencia en proyectos similares, la experiencia de trabajo en Marruecos y el conocimiento de la realidad local por parte de los profesionales que forman el equipo expatriado en Marruecos de MMA. Otro de los factores determinantes del éxito del proyecto ha sido el mecanismo de seguimiento coordinado y que ha actuado de forma continua durante la ejecución de los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de centros de salud.

La garantía de funcionamiento de los centros de salud marroquí podría mejorarse en cuanto a la provisión de personal adscrito a los centros, y la provisión de lo necesario para garantizar el correcto funcionamiento de los mismos. La formación debe realizarse por personal marroquí o con un muy cercano conocimiento de la realidad del país en cuanto a necesidades del personal de la red de servicios públicos de salud. Por otra parte, las actuaciones de sensibilización deben realizarse por personal local que tenga la capacidad de acercarse a la población más reacia a entrar en contacto con los servicios de salud.

La clara delimitación de objetivos, resultados, y actuaciones permite una adecuada ejecución de los proyectos, permitiendo corregir deficiencias y proponer soluciones alternativas que no desvirtúen los objetivos de los proyectos, y por extensión, de la totalidad del Programa.

PROYECTO 2 DE SALUD (S2 Proyecto “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”, de la Junta de Andalucía ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.

La actuación planteada en el Proyecto tiene una componente institucional muy sólida: el Proyecto surge como consecuencia del intercambio entre las autoridades marroquíes y andaluzas, lo que confirma un alto grado de relación a nivel institucional que resulta muy recomendable para potenciar el conocimiento mutuo y establecer el marco adecuado en el que desarrollar las intervenciones de cooperación. En cuanto a la componente técnica del Proyecto, las principales conclusiones a las que ha llegado la evaluación en base al análisis realizado es el siguiente:

- Los resultados principales del Proyecto se han realizado: el CSU está en pleno funcionamiento, totalmente equipado y prestando un servicio de calidad a la población beneficiaria del mismo. A ello ha contribuido de forma determinante el grado de cooperación alcanzado entre la Cooperación Descentralizada andaluza y la contraparte marroquí, así como el cumplimiento por parte del Ministerio marroquí de su compromiso de hacerse cargo de los costes de mantenimiento del mismo, del personal y medicamentos garantizando la viabilidad de los resultados del Proyecto.
- Además, a la vista al Proyecto ha constatado el impacto positivo que el principal resultado del proyecto ha tenido en la población objetivo, al mejorar la provisión de servicios de salud por parte de las autoridades sanitaria, al mejorar la accesibilidad y calidad de la atención sanitaria en una de las barriada más pobres y marginales de Tetuán y, por extensión, contribuir a la mejora de la calidad de vida de las personas beneficiarias del territorio.
- El Proyecto ha contribuido a reforzar los canales de cooperación desarrollados entre la Cooperación andaluza y la marroquí, dando cumplimiento a la prioridad del fortalecimiento institucional. Además, la mejora en el acceso a cuidados de salud materno-infantil y de salud reproductiva lleva conclusiones positivas respecto de la integración de la Igualdad de Género.
- Se aprecian, sin embargo, ciertas debilidades en la formulación de la componente de “asistencia técnica” y de “formación” en la lógica de la intervención en el marco de los objetivos concretos del Proyecto. Con el objeto de reforzar la coherencia interna del Proyecto, sería conveniente que el conjunto de las actuaciones del Proyecto estuviesen encaminadas a alcanzar unos objetivos concretos comunes. Ambos componentes parecen responder a la necesidad de implicar activamente a la contraparte en el Proyecto con vistas a garantizar la apropiación de los resultados del mismo tras su conclusión.

- El retraso con el que inició la ejecución del Proyecto se debió principalmente a los procedimientos administrativos y tramitación para la definición de las actividades del Proyecto. La ejecución del proyecto finalizó un año más tarde de lo previsto inicialmente.
- La pertinencia de la componente principal del Proyecto (construcción y equipamiento del Centro de Salud en Darsa) resulta acreditada en base a las prioridades marroquíes y al compromiso institucional entre la JA y el Ministerio de Salud marroquí, así como de las actividades de formación identificadas inicialmente (capacitación profesional del personal sanitario del CSU). Las actividades para la mejora de la capacitación de los directivos y gestores sanitarios y las actividades de asistencia técnica resultan adicionales a las mismas y se justifican por las peticiones suplementarias de la contraparte y una lógica más general y estratégica que la que fundamenta el componente de la construcción del centro.

PROYECTO (II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AEI a la APDN).

De forma general, se puede afirmar que la pertinencia tanto de la II como de la III asistencia técnica a la APDN es muy satisfactoria a la vista de su correspondencia con el compromiso adquirido en el seno de la IV Comisión Mixta y la solicitud de apoyo de la APDN y la aprobación del PAIDAR y la necesidad de su desarrollo. Ambos proyectos han permitido fortalecer las capacidades técnicas y dotar de metodologías y herramientas a una agencia nacional, como es la APDN, entonces de reciente creación, durante 3 años para poner en marcha los proyectos prioritarios para el desarrollo del norte del país en base a los datos del PAIDAR-Med.

A pesar de ello, la evaluación ha puesto de manifiesto unas deficiencias en el diseño del proyecto de la II Asistencia técnica ante la clara sobredimensión del mismo, en particular, en cuanto a la definición de las fases y tareas a realizar, el marco temporal para llevarlas a cabo con un equipo de cuatro expertos. Ante esa deficiente formulación se re-dimensionó la lógica de la intervención, reduciendo las tareas a llevar a cabo por el equipo de asistencia técnica en el Programa de Trabajo Anual. La lógica de la intervención, la definición de los objetivos a alcanzar y las actividades a llevar a cabo, sin embargo, resulta más coherente si se tiene en cuenta ambos proyectos de asistencia técnica.

El alcance de ambos proyectos de asistencia técnica se circunscribía al fortalecimiento institucional de la APDN en línea con los objetivos del PD 2001-2004 en el sector de "Participación Social, Desarrollo Institucional y Buen Gobierno". A pesar de que el PDES lo establece como elemento principal del programa de reformas institucionales, la formulación de los proyectos no estaba dirigida a apoyar el proceso de descentralización. En este sentido, cabe resaltar que la APDN no tiene asignada entre sus funciones promover la descentralización en las provincias y prefecturas del Norte, si bien dispone de amplias competencias de intervención en el terreno (desde ejecutar proyectos hasta actuar en nombre de las autoridades locales ejerciendo sus funciones a solicitud de las mismas). Aunque algunos representantes de las autoridades locales han participado en acciones concretas de la asistencia técnica, no han sido incluidos en la toma de decisiones de los proyectos a identificar o formular por el equipo. La participación de los mismos se ha limitado al trabajo de campo (misiones de identificación y en acciones en la ejecución de los proyectos, principalmente). Como ya se ha señalado, el Proyecto estaba orientado exclusivamente al apoyo de la APDN en el marco de sus funciones y responsabilidades y no al apoyo del proceso de descentralización. En este contexto, conviene resaltar la ausencia de antenas o representación de la APDN en el terreno.

El enfoque amplio y sobredimensionado del proyecto de la II AT, la no cuantificación de objetivos y actividades y falta de la aplicación de un sistema válido de seguimiento de actividades, resultados y ejecución financiera ha condicionado la valoración de la eficacia y la eficiencia del Proyecto. Ambos proyectos de asistencia técnica se articulan en base a la modalidad de ejecución directa. Se evidencia cierta flexibilidad y un bajo nivel de exigencia en el cumplimiento de las obligaciones acordadas en el Memorando de Entendimiento (plazos y entrega de Informes Finales de III AT, entre otros).

La valoración de la eficacia de los proyectos resulta más satisfactoria si se consideran ambos proyectos conjuntamente, si bien una serie de factores han podido afectar al grado de eficacia (como por ejemplo la

concepción diferente de las modalidades de prestación de la asistencia técnica ente la APDN y el prestatario; así como el volumen de tareas no previstas realizadas para la APDN). La toma en consideración de las Prioridades Horizontales del PD 2001-2004 ha sido baja en ambos proyectos, con la excepción del “Fortalecimiento Institucional”.

Ha sido principalmente el marco temporal y la sobredimensión lo que ha determinado el grado de eficiencia de los proyectos, mas que la disponibilidad de recursos humanos y la capacidad técnica (salvo en el caso de la actividad “Análisis Multi-Criterio). Conviene resaltar la falta de revisión de precios en función de la variación del alcance y el contenido de las tareas a realizar por el equipo y la dificultad de determinar el destino y empleo efectivo de la contribución financiera de la APDN a ambos proyectos.

RECOMENDACIONES

3.3. RECOMENDACIONES (ÁREA DE ANÁLISIS 1)

A la hora de elaborar recomendaciones acerca del diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos durante el periodo objeto de evaluación (2001-2004: 2005 como año transitorio), es preciso tener en cuenta que el objeto de este ejercicio de evaluación se refiere a la programación del periodo 2001-2004 y a un año transitorio en el que se ha elaborado una nueva estrategia de la Cooperación Española con Marruecos en base a los objetivos y líneas estratégicas establecidas en el DEP 2005-2008. Es por ello que gran parte de las debilidades identificadas por el equipo evaluador sobre los procesos de planificación geográfica y sectorial, sobre los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores, en especial de las CCAA y las EELL y el funcionamiento de los instrumentos utilizados ya han sido corregidas en el contexto de los documentos estratégicos elaborados para el periodo 2005-2008 tal y como se ha señalado al analizar los criterios de evaluación (ver c.f. supra Capitulo 1.1 del presente Informe).

- 1. Reforzar la Coherencia, Coordinación y la Complementariedad de la Estrategia del DEP 2005-2008 de cara a preparar también el próximo periodo a partir del 2008 y cumplir con los principios de la Declaración de París:**

Recomendación 1.1: Institucionalizar la cooperación y concertación a todos los niveles a través de mecanismos tanto a nivel político (sistema de Comisiones Mixtas con reuniones de seguimiento anuales) como a nivel técnico (nuevos mecanismos de coordinación y concertación como los propuestos en el DEP 2005-2008 respecto del Convenio-Marco de Asociación, actualmente en proceso de negociación))

Se revela necesario continuar reforzando la coherencia, coordinación y complementariedad del diseño e implementación de la Estrategia de Cooperación de España con Marruecos a pesar de los progresos realizados. Para ello, se recomienda garantizar que la Estrategia de Intervención se formule en relación directa con:

- la definición de los objetivos generales y específicos a nivel general y por sectores, líneas de intervención, instrumentos, marco temporal determinado, presupuesto desglosado por conceptos y sectores, indicadores y resultados esperados;
- los compromisos mutuos adquiridos en las Comisiones Mixtas por España y por Marruecos; y
- la coordinación efectiva y participativa de todos los actores de la Cooperación Española a todos los niveles, también a nivel de las CCAA, las EELL y ONGD

Asimismo, resulta recomendable que la Estrategia de intervención de la Cooperación Española con Marruecos contenga los siguientes aspectos clave para reforzar su coherencia interna en el futuro:

- Un enfoque estratégico global a medio-largo plazo más allá de lo establecido en los PACI y a las actas de las Comisiones Mixtas;

- La definición de objetivos generales y específicos de la Cooperación Española con Marruecos como premisa previa y fundamental para la elaboración de la estrategia, que concrete al mismo tiempo los objetivos generales del PD 2001-2004 y que conecte éstos objetivos con objetivos externos verificables de impacto;
- La definición de una batería de indicadores que permitan valorar su rendimiento y con indicación de resultados esperados;
- La definición de las acciones a desarrollar en base a esos objetivos generales y específicos de la Cooperación Española con Marruecos para el periodo determinado;
- El establecimiento de las dotaciones presupuestarias necesarias para llevar a cabo estas acciones en un marco temporal determinado; y
- La participación de los diferentes actores de la Cooperación Española en la definición, implementación, seguimiento y revisión de la estrategia, así como en las acciones a llevar a cabo.

Para reforzar la coherencia, coordinación y complementariedad de la Estrategia de Cooperación Española con Marruecos, es preciso reforzar el sistema de las Comisiones Mixtas como instrumento de planificación estratégica e institucionalizar los mecanismos de intercambio de información, coordinación y concertación a todos los niveles (entre actores españoles, entre estos y la contraparte marroquí y entre aquellos y los donantes internacionales). Las estructuras propuestas en el DEP 2005-2008 en el contexto del nuevo **Convenio-Marco de Asociación** se revelan de utilidad en la futura configuración del ciclo de planificación de la Estrategia en el futuro al constituir organismos con carácter permanente y con una mayor regularidad para mantener el dialogo en los periodos de vigencias de las Comisiones Mixtas.

Con respecto de nuevo Convenio-Marco de Asociación, conviene tener en cuenta que **se encuentra en negociación actualmente y que, por tanto, tanto las estructuras propuestas como contenido esbozado en el DEP 2005-2008 puede ser objeto de modificaciones de distinto grado o pueden no llegar a aprobarse**. La contribución efectiva del Convenio-Marco y de aquellas estructuras en las que se materialice el acuerdo Hispano-Marroquí a los procesos de concertación y coordinación queda por tanto en suspenso. **En cualquier caso**, a juicio del equipo evaluador, **es preciso que se pongan en marcha mecanismos complementarios al sistema de las Comisiones Mixtas que constituyan eslabones coherentes en el ciclo de planificación para la preparación y definición de la Estrategia a partir del 2008**. Es clave que estos mecanismos permitan reforzar el alineamiento con las autoridades marroquíes de forma regular y que retroalimenten el proceso de diseño de la Política. Así, se considera esencial que estos mecanismos permitan reforzar el dialogo político con la contraparte marroquí de forma institucionalizada y participativa implicando también regularmente y de forma activa a todos los actores españoles de la Cooperación. De la misma forma, el trabajo conjunto a nivel operativo resulta de importancia para garantizar la coherencia con las políticas y una eficaz coordinación entre los actores.

Constituye un **elemento crítico de la coordinación y la complementariedad, la apremiante necesidad del reconocimiento de la personalidad jurídica de uno de los operadores más importantes de la Cooperación Española: las ONGD en el terreno**. La negociación del nuevo Convenio-Marco de Asociación y, en cualquier caso, el curso de las relaciones bilaterales de España con Marruecos ha de concentrar esfuerzos en conseguir este reconocimiento con el objeto de que se establezcan los mecanismos de participación de las ONGD en el nuevo organigrama para el ciclo de planificación.

La eficacia y operatividad de estos mecanismos dependerá en gran medida de la claridad de su definición, de la implicación de actores en los mismos, del reparto de roles entre los actores, entre otros. Dado que el Convenio-Marco se encuentra en estos momentos en negociación su contribución a la eficacia del diseño y gestión de la AOD española no se puede verificar hasta que no se pongan en marcha. Por lo tanto, sería de utilidad que el Convenio-Marco de Asociación incluyese una descripción de esta información y que se elaborase como complemento un **manual de gestión operativa** para todas las estructuras previstas, como se describe en el siguiente cuadro:

Aplicación práctica de la recomendación 1.1

1.1.1 Desarrollar un **manual de gestión operativa** de las estructuras y los procesos de concertación y coordinación que se acuerden como resultado de las actuales negociaciones respecto del Convenio-Marco. Este

Manual debe incluir la siguiente información:

- Definición de los objetivos y el ámbito de actuación de las estructuras y procesos.
- Definición de las responsabilidades de cada estructura y proceso.
- Definición de mecanismos de concertación y de toma de decisiones en cada una de las estructuras y procesos.
- Definición de los actores que participarán en estas estructuras y procesos y de los roles de cada organismo participante en cada uno de los mismos.
- Definición de los mecanismos de participación de todos los actores (incluir énfasis en reconocer y reforzar el papel de las ONGDs en el terreno) en las estructuras y procesos.
- Definición de los mecanismos de coordinación y concertación complementarios a las Comisiones Mixtas que resulten de las negociaciones respecto del Convenio- Marco (por ejemplo, número y tipo de reuniones, periodicidad, propuestas de agendas, entre otros)

Recomendación 1.2: Dinamizar la coordinación entre actores españoles

Se recomienda apoyar la dinamización de coordinación de los actores españoles en el marco de las Comisiones Interritoriales e Interministeriales en aras de la coherencia de las Políticas de Acción Exterior con la Política de la Cooperación Española, además de apoyar la coherencia de acción en el marco de la Política de Cooperación por parte de todos los actores implicados en la misma. Un mayor intercambio de información con los programas gestionados en el seno del Ministerio de Economía y Hacienda resulta recomendable.

En cuanto al refuerzo de los mecanismos de coordinación y concertación en aras de una mayor coherencia y complementariedad, los programas AZAHAR y VITA se han manifestado como instrumentos generadores de dialogo y procesos consultivos eficaces. Sería conveniente en el futuro utilizar las experiencias de cooperación y las sinergias y dinámicas creadas de cara a futuras intervenciones.

Aplicación práctica de la recomendación 1.2

- 1.2.1 Establecer cauces de intercambio de información con los actores centrales y descentralizados (especial énfasis en reforzar el intercambio de información con el Ministerio de Economía y Hacienda). Esto incluye elaborar **fichas técnicas de intercambio de información** para la obtención de información/datos sobre los programas gestionados por los distintos actores que se centralicen en el organismo responsable de centralizar la información sobre las intervenciones en Marruecos.
- 1.2.2 Crear **foros telemáticos** de diálogo político
- 1.2.3 **Desarrollar y publicar informes** que reflejan el aporte, resultados e impactos de la Cooperación Española en Marruecos (pueden ser también por sectores o zonas geográficas)
- 1.2.4 Desarrollar **campañas de difusión de los informes**. Esto incluye definir:
 - número y tipo de eventos;
 - lugar de celebración de los eventos;
 - público destinatario;
 - frecuencia de los eventos.

Recomendación 1.3: Dinamizar la coordinación con la Unión Europea

La implicación de actores clave en el ámbito de las Políticas de la Unión Europea resulta muy recomendable en aras de la coherencia de acción en el marco del partenariado mediterráneo puesto en marcha por el proceso de Barcelona y aplicado por los Acuerdos de Asociación. En este sentido, la Cooperación Española precisa de una mayor incardinación con la cooperación en el marco de los programas de Cooperación de la UE en Marruecos. Un elemento crítico es la reactivación del liderazgo de la Cooperación Española en el seno del Grupo Temático de Salud.

Asimismo, los mecanismos de concertación con actores españoles clave en materia de Política Exterior, en particular, con los responsables de la Política Comunitaria (concretamente la SG de Asuntos con la UE del MAEC) necesitan una reactivación y refuerzo para aunar esfuerzos de cara a la Cooperación de la UE.

Aplicación práctica de la recomendación 1.3

- 1.3.1 Reactivar el liderazgo en el seno del Grupo Temático de Salud.

Recomendación 1.4: Asegurar complementariedad de la cooperación

La coordinación y transparencia sobre las actividades llevadas a cabo por los distintos actores de la cooperación tanto española como internacional es fundamental. Para ello, tanto los actores de cooperación como las autoridades marroquíes deben facilitar este proceso de complementariedad.

Asimismo, se considera conveniente la mejora del estatuto del personal de la OTC, la profesionalización de la OTC y mayor dotación de responsabilidad en la gestión de la AOD en el terreno.

Aplicación práctica de la recomendación 1.4

Mejorar la coordinación y transparencia entre actores tanto españoles como internacionales, siendo el PNUD el organismo que puede facilitar esta colaboración en el terreno.

2. Elaborar el desarrollo operativo de la Estrategia del DEP 2005-2008 para Marruecos orientada al cumplimiento de los principios de la Declaración de París:

El equipo evaluador estima conveniente que se elabore un desarrollo operativo de la Estrategia del DEP 2005-2008 para Marruecos, desglosando el nivel de medidas, instrumentos y actividades dentro de cada una de las líneas estrategias del DEP 2005-2008. Este desarrollo operativo constituye, a juicio de evaluador, una parte integrante de la Estrategia puesto que elabora el “cómo” (a través de qué instrumentos; con qué recursos financieros, humanos, materiales), el “cuando” (en qué momento se van a llevar a cabo las acciones para alcanzar los objetivos⁵⁷ y el “quién” (quién es responsable de poner en marcha la estrategia y aplicarla; descripción y reparto de responsabilidades y tareas entre los actores participantes).

Recomendación 2.1: Desglosar la estrategia del DEP en diferentes componentes (el “cómo”)

Para concretar la concentración sectorial y geográfica del DEP 2005-2008 a nivel de desarrollo operativo, el equipo evaluador propone considerar (por orden de prioridad) los siguientes instrumentos para elaborar el desarrollo operativo de la Estrategia del DEP 2005-2008, así como las futuras:

- Elaboración de **Programas Integrales** de Cooperación para cada una de las **zonas** prioritarias de actuación en Marruecos (Provincias del Norte; Eje urbano Casablanca, Mohamedía y Rabat; y la zona costera de la región de Souss-Massa-Daraa); y/o
- Elaboración de **Programas Integrales Sectoriales** (por sectores prioritarios del DEP 2005-2008: Cobertura de las Necesidades Sociales, Gobernanza Democrática, etc.; o sub-sectores: Salud, Educación, entre otros). Estos programas concretarían la estrategia por sector concentrándose en las zonas de actuación prioritarias.

Ambos instrumentos son alternativos (en función de los intereses de los actores de la Cooperación Española con Marruecos, se puede elaborar Programas Integrales por zona prioritaria abarcando varios sectores prioritarios establecidos en el DEP; o bien se puede elaborar Programas Integrales Sectoriales por sector prioritario que se aplicarían en las tres zonas prioritarias de intervención en el País). Ambos instrumentos propuestos se inspirarían en la experiencia acumulada por diversos actores de la Cooperación Española aplicando el enfoque sectorial (como los Programas VITA y AZAHAR) y por programa. Estos instrumentos aportan una serie de ventajas en cuanto a garantizar el cumplimiento de los principios de la Declaración de París, en particular, la armonización y la gestión orientada a los resultados.

- ✓ Permiten reforzar la concentración geográfica y sectorial centrandó la intervención de la Cooperación Española en un territorio en los sectores en donde se han identificado necesidades.

⁵⁷ Actualmente, la DG POLDE está diseñando, junto con la AECl, una herramienta de programación operativa a utilizar a partir del 2007, que será socializada con el resto de los actores de la Cooperación Española.

Así, permite enfocar la intervención en determinados objetivos estratégicos y/o líneas estrategias del DEP por sector prioritario o por zona prioritaria de intervención, así como establecer combinaciones en función de las necesidades concretas de desarrollo por sector o territorio o de las prioridades de intervención en las estrategias nacionales y sectoriales marroquíes.

- ✓ Favorecen la participación de los diversos actores españoles al poner en común y activar la cooperación entre los mismos en torno a la intervención en un determinado territorio o en un determinado sector o en un ámbito concreto dentro de un sector o territorio.
- ✓ Permiten elaborar mecanismos de seguimiento y evaluación específicos adaptados a un nivel más concreto engarzándolos con el seguimiento de la Estrategia a nivel general.
- ✓ Pueden dar una visión del impacto concreto de la Cooperación Española así como su contribución a la evolución de la situación y a los Objetivos del Milenio.
- ✓ Permiten realizar una asignación presupuestaria coherente.

Además, ambos instrumentos tienen como finalidad paliar las debilidades apuntadas en el Capítulo 1.2 en relación con la atomización de la AOD española y del uso excesivo de instrumentos a pequeña escala. Tanto los Programas Integrales de Cooperación por zonas, como los Programas Integrales Sectoriales permiten el desarrollo operativo de la estrategia del DEP, desglosando la AOD española en los instrumentos de intervención que se estimen oportunos (como por ejemplo los proyectos y/o programas plurianuales) en el territorio o por sector. Las dos clases de Programas Integrales permiten, por tanto, una definición de los instrumentos de intervención, concreta y consensuada por los actores de la Cooperación Española. Además, su vinculación a objetivos y líneas estratégicas y sectores prioritarios, favorece la sistematización en su aplicación y facilita evaluaciones futuras sobre el diseño e implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos.

Los Programas Integrales de Cooperación por zonas y los Programas Integrales Sectoriales concentran los actores e instrumentos en un territorio o en un sector, vinculando el desarrollo operativo directamente con los objetivos estratégicos y líneas estratégicas del DEP 2005-2008. Ambos instrumentos aportan una solución flexible al planteamiento abierto incluido en el DEP 2005-2008⁵⁸ que permite combinaciones en función de las necesidades del territorio y de las prioridades de desarrollo en las estrategias nacionales y sectoriales. Así, se proporciona a los actores de la Cooperación Española unas herramientas de planificación adecuadas para concentrar la AOD en sub-sectores (por ejemplo, turismo respecto del Objetivo de "Promoción del Tejido económico y comercial; o el Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales dentro del Objetivo de Gobernanza Democrática), que permitan un seguimiento de los mismos y la posibilidad de valorar el impacto en el territorio o sector.

- Por último, si no se estima conveniente la elaboración de un documento programático adicional para el desarrollo operativo como alguno de los documentos propuestos anteriormente, el equipo evaluador considera recomendable que **el PACI recoja el desarrollo operativo de la programación de carácter anual de la acción de la Cooperación Española** en el país. Esta recomendación, sin embargo, acarrea como inconveniente que el uso del PACI no permitiría una visión global de la programación operativa a lo largo del periodo de vigencia del DEP.

Asimismo, el desarrollo operativo de la Estrategia ha de asegurar que **la selección de las intervenciones** (proyectos y/o programas, entre otros) se incardine perfectamente en la Estrategia y estén **orientadas al cumplimiento de los objetivos** de la misma. Para ello, se debe exigir en las convocatorias la evidencia de que existe relación directa entre las intervenciones, los objetivos y líneas estratégicas del DEP 2005-2008, así como la inclusión de mecanismos de seguimiento del proyecto de acuerdo con la metodología de la Cooperación Española que permitan valorar la contribución de dicha intervención a los objetivos.

Aplicación práctica de la recomendación 2.1

⁵⁸ Respecto de la priorización por sectores, en el DEP 2005-2008 se establece que *"el arco de proyectos y de sectores de intervención es extremadamente variado y tremendamente amplio en la actualidad. No se ha juzgado oportuno por ello imponer abruptamente una estrategia rígida muy focalizada que no fuera asumible en los próximos cuatro años, optándose finalmente por la adopción de una lógica razonable y gradual que discipline a todos los actores progresivamente"*.

2.1.1	<p>Desarrollar un documento operativo o complemento operativo de la estrategia que traduzca la estrategia en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acciones elegibles (por ejemplo, construcción de colegios) - Instrumentos elegibles (por ejemplo, subvenciones para proyectos anuales, programas plurianuales) - Actores de la Cooperación Española (distribución de la intervención por sectores, objetivos, líneas estratégicas, territorio, etc.) <ul style="list-style-type: none"> a) Elaboración de programas integrales por zona que incluyan la estructura mencionada anteriormente (acciones, instrumentos, actores): y/o b) Elaboración de programas integrales por sector que incluyan la estructura mencionada arriba (acciones, instrumentos, actores) c) Aplicación del PACI para el desarrollo operativo anual de la Estrategia.
2.1.2	<p>Desarrollar criterios de selección de proyectos por medida, zona o sector, por ejemplo: relación del proyecto con los objetivos de la estrategia (demostrar evidencia) y adecuación de las actividades propuestas a las necesidades de la zona/sector.</p>

Recomendación 2.2: Introducir una programación presupuestaria plurianual (Definir el “cuándo”)

De cara al futuro, es imprescindible que la programación incluya la asignación presupuestaria como elemento esencial de la misma. La **programación presupuestaria plurianual** permite asignar recursos financieros en base a los objetivos establecidos, analizar los progresos por periodos anuales, y realizar reajustes en aras de la eficiencia de la AOD española y el nivel de resultados alcanzados. Todo ello redundaría en un importante refuerzo de la coherencia de la Política de Cooperación Española.

Por tanto, en el caso del DEP para Marruecos se estima que sería una mejora **de utilidad incluir un desglose de la asignación presupuestaria indicativa por sectores y por concepto para todo su periodo de vigencia** con el objeto de favorecer la coordinación y concertación entre los actores.

Aplicación práctica de la recomendación 2.2

2.2.1	<p>Desarrollar tablas de asignación de recursos por año, nivel de priorización del DEP, sector prioritario, objetivos, líneas estratégicas, zona, entre otros, tanto en el DEP como en el documento para el desarrollo operativo.</p>
-------	--

Recomendación 2.3: Definir los mecanismos de ejecución y seguimiento de la aplicación de la estrategia (a través de programas como los propuestos arriba) (Definir el “quién”)

Para una ejecución y seguimiento eficaz de la aplicación de la estrategia, se recomienda:

- Definir de forma más clara y concreta los mecanismos de ejecución por parte de los actores de la Cooperación Española en DEP futuros (de qué manera van a participar conjuntamente los actores en la puesta en marcha y ejecución de la misma, en su desarrollo operativo, qué papel van a tener en la ejecución y en el seguimiento..)
- Es necesario que los actores de la AOD española cuenten con mecanismos claros, definidos y útiles para realizar el seguimiento desde el inicio de la aplicación de la estrategia en el documento mismo de la estrategia (DEP). Además, han de contar con suficiente capacidad técnica y de recursos humanos y materiales para que estos sistemas funcionen.

Aplicación práctica de la recomendación 2.3

2.3.1	<p>Definir responsabilidades de cada actor en la ejecución de las intervenciones en el DEP.</p>
2.3.2	<p>Diseñar estructuras de seguimiento (por ejemplo Comités de Seguimiento, entre otros) en el DEP</p>
2.3.3	<p>Elaborar Manuales de Procedimientos para las mismas</p>

3. Elaborar unos mecanismos de recopilación de la información y unos sistemas de seguimiento y evaluación claros y validos:

Recomendación 3.1: Actualizar el diagnóstico de la estrategia

Es preciso que se actualice la Estrategia en base a la actualización del Diagnóstico que sirvió de base para el diseño de la herramienta DEP y que en ello participen todos los actores implicados, que informe la elaboración de los indicadores de seguimiento y evaluación de la misma (cuantitativos y cualitativos) y que sirva de base para la concertación de las prioridades sectoriales y geográficas de cara a preparar la nueva estrategia a partir del 2008.

A través de la actualización del Diagnóstico se refuerza también la **apropiación del DEP 2005-2008**, elaborado de forma participativa por una representación nutrida de los actores de la Cooperación Española en Marruecos y su aplicación como instrumento de orientación y planificación de las intervenciones de todos los actores españoles en Marruecos.

Aplicación práctica de la recomendación 3.1

3.1.1 **Actualizar el Diagnóstico** con el fin de crear una base para el futuro (por ejemplo, valores iniciales de los indicadores de seguimiento, entre otros)

Recomendación 3.2: Desarrollar un sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E)

Si bien el DEP 2005-2008 fue concebido con el ánimo de ser medido, el DEP no contiene una descripción detallada de los mecanismos y procesos previstos para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia País. Por tanto, una de las conclusiones clave de la evaluación ha sido la necesidad de elaborar mecanismos de recopilación de la información y seguimiento validos, eficaces, participativos, directamente relacionados con las líneas estratégicas del DEP 2005-2008 de Marruecos y con los Objetivos del Milenio.

A juicio del equipo evaluador, resulta indispensable para valorar la eficacia de la gestión de la AOD española y del DEP como documento estratégico contar con unos mecanismos de recopilación de información y unos sistemas de seguimiento y evaluación claros como parte integrante de la Estrategia desde el mismo momento del inicio de su aplicación. De tal forma, se implica a los actores desde el principio en este proceso y se da difusión a la misma. Únicamente mediante la aplicación de unos sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación, que permita la **recogida de información cuantitativa y cualitativa de forma regular** y su procesamiento, se puede valorar los progresos realizados en el logro de los objetivos y, en último término, en la aplicación de la estrategia aportando evidencias objetivas (basadas en información cuantitativa y cualitativa) que fundamenten dicha valoración.

En aras de la eficacia y la transparencia de los mismos, el equipo evaluador recomienda que estos mecanismos de recogida de información sean operativos, que sean capaces de poner en contacto a todos los actores de la Cooperación Española relevantes y de canalizar la comunicación de forma fluida entre ellos para llegar a acuerdos.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación guardan una clara y estrecha relación con los objetivos de la Estrategia y el carácter SMART de los mismos⁵⁹ y, por tanto, ambos han de ser definidos al mismo tiempo: los mecanismos de seguimiento han de permitir seguir el progreso en la consecución de los objetivos y han de ser definidos en función de éstos. Sería conveniente para valorar la contribución de la Cooperación Española a los **Objetivos del Milenio** que la metodología tomase como base los indicadores de los mismos.

⁵⁹ SMART son las siglas en inglés de las cualidades que han de cumplir los objetivos para poder ser medidos por un sistema de seguimiento y evaluación: Específicos; Mensurables; Alcanzables, Realistas y Temporales).

A tal fin, se precisa empezar por una **revisión de la metodología elaborada para el seguimiento y evaluación** del DEP 2005-2008 tras la comprobación de su idoneidad y utilidad durante los años en los que se aplique.

Asimismo, es preciso abordar las importantes **debilidades verificadas en cuanto al seguimiento** en el seno de las Administraciones competentes (AECI, organismos de la Cooperación Descentralizada y los operadores en el terreno) mejorando de forma significativa sus **capacidades técnicas** y la **disponibilidad de recursos humanos y materiales**. Sólo de esta forma se puede asegurar, a juicio del equipo evaluador, la aplicación de un sistema de seguimiento válido y útil de la estrategia de la Cooperación Española en general en el periodo 2005-2008, que impliquen a todos los actores de la Cooperación Española desde la recopilación de la información, su análisis y el uso sistemático de la información resultante de dichos mecanismos (información cualitativa y cuantitativa).

Aplicación práctica de la recomendación 3.2

3.2.1 Definir **contenido del sistema de S&E**. Esto incluye los siguientes pasos:

- cuantificar objetivos
- elaborar indicadores de realización, resultados e impacto
- tomar como referencia los indicadores para los Objetivos del Milenio
- definir medios/herramientas y periodicidad de recopilación de información (por ejemplo, semestral, anual)
- actualizar indicadores con la información recopilada
- producir **“informes de progreso”** en base a la información relativa a los indicadores. Estos informes podrán servir de base también para evaluaciones futuras.

3.2.2 Definir **estructura para el S&E** (“quién”). Esto incluye los siguientes pasos:

- definir recursos humanos dedicados a S&E, por ejemplo, desarrollar un **documento operativo con la descripción del número y perfil de personas** (perfil debe incluir por ejemplo, experiencia en la gestión de programas de cooperación, conocimiento de las realidades de Marruecos, experiencia en herramientas informáticas y gestión de bases de datos).
- **mejorar capacidades técnicas** de los actores para el S&E, por ejemplo **diseñar cursos de capacitación sobre S&E** (cursos por ejemplo sobre herramientas informáticas y herramientas de recogida de datos).

4. Mejorar los recursos financieros, humanos y materiales para la gestión de la AOD española con Marruecos

Para cumplir con los objetivos de la Estrategia, es preciso que se definan los recursos humanos y financieros necesarios en términos de gestión de la AOD para Marruecos. En este sentido, es preciso recomendar un refuerzo de los recursos disponibles tanto humanos como materiales y financieros para asegurar la gestión de la misma. Como hemos señalado anteriormente, la previsión presupuestaria con carácter plurianual debe ser parte integrante de la Estrategia y de su desarrollo operativo.

Recomendación 4.1: Definir los recursos humanos y financieros necesarios para la gestión de la AOD con Marruecos

La necesidad de aumentar los recursos humanos disponibles se revela crítica en lo que se refiere a la gestión, seguimiento y evaluación de la AOD española, tanto en el seno de la AECI como en la OTC. Sería recomendable que la OTC contase con personal encargado de la gestión de la información de las intervenciones, del mantenimiento de la base de datos y el tratamiento de la información.

A juicio del evaluador, **un elemento crítico es la mejora en el estatuto del personal de la OTC y la profesionalización del mismo**. En aras de una mayor eficacia de los mecanismos de gestión de la OTC, se revela pertinente dotar de **carácter más permanente al personal**, dotar de más **capacidad de gestión y decisión** sobre ejecución de la programación en general y de las intervenciones en el terreno. De cara a reforzar los mecanismos de gestión de la OTC en el futuro y a consolidar la estructura de la OTC en la actual programación, entendemos que sería recomendable que la OTC contase con **un “punto focal” o persona de contacto por sector clave o sector prioritario** del DEP 2005-2008. En la estructura de la OTC se han creado 5 responsables de área (4 sectoriales mas el responsable de Comunicación, que tiene como misión garantizar la coherencia entre la Cooperación Española con las estrategias nacionales y de los otros donantes). Los responsables de áreas actuales y futuros podrían

cumplir con estas funciones. Las responsabilidades de coordinación deberían abarcar todos los ámbitos de interacción en los que existen necesidades de coordinación: sectores prioritarios de la Cooperación (cobertura de las necesidades sociales básicas) y cubrir los actores clave en el terreno para la Cooperación Española (como PNUD y contraparte marroquí).

A la vista de la complejidad de la gestión de las amplias dimensiones que conlleva la Cooperación Española con Marruecos y la necesidad de coordinación con la diversidad de actores que participan, un punto focal como el planteado redundaría en una mayor eficacia en los mecanismos de gestión y de coordinación y concertación para la planificación, implementación, seguimiento y ejecución sectorial, horizontal y geográfica de la AOD española.

Aplicación práctica de la recomendación 4.1

- 4.1.1 **Elaborar una definición de estructura idónea de gestión en Marruecos** a partir de la siguiente propuesta:
- la OTC debe contar con un “**punto focal**” o persona de contacto por sector clave o sector prioritario del DEP 2005-2008 (relacionado con la recomendación 5.1.4).
 - dotar de **carácter más permanente** al personal (contratos plurianuales por ejemplo)
 - ofrecer a todo el personal de la OTC la **capacitación necesaria** para cumplir sus funciones (por ejemplo, la capacitación sobre gestión y seguimiento de programas de cooperación y la capacitación sobre aspectos clave en cada sector)
- 4.1.2 Como complemento a la recomendación 4.1.1, se pueden **diseñar perfiles** del personal de gestión de la OTC en base a la experiencia adquirida durante la gestión del período 2001-2004.
- 4.1.3 Definir la **relación idónea entre presupuesto asignado a los RRHH para la gestión y el presupuesto de la Cooperación Española que ellos gestionan** (se puede desglosar presupuesto por sector o zona geográfica).

5. Reforzar la difusión de la Cooperación Española con Marruecos:

Recomendación 5.1: Desarrollar varias acciones de difusión (complementa las recomendaciones 1.2.3 y 1.2.4)

Se recomienda llevar a cabo iniciativas que promuevan el conocimiento del aporte de la Cooperación Española en el País (organización de jornadas de información o foros de debate con regularidad, publicaciones generales –anuales- sobre la actividad de la Cooperación Española de todos los actores por sectores, por zona de intervención prioritaria, entre otros). De la misma forma, sería recomendable reforzar el peso de la OTC en el terreno.

A juicio del equipo evaluador, se ha de dar mayor difusión de la estructura y de las responsabilidades de cada puesto de la OTC (sobre todo, los responsables de área), entre los actores de la Cooperación Española, los donantes internacionales y la contraparte marroquíes; potenciando una mayor presencia en el terreno, en particular en las zonas de intervención prioritaria de la Cooperación Española de acuerdo con el DEP 2005-2008.

Aplicación práctica de la recomendación 5.1

- 5.1.1 **Organización de encuentros, jornadas de información o foros de debate.** Para esto hay que definir:
- contenido de estos encuentros, jornadas y/o foros
 - periodicidad
 - público destinatario / participantes
- 5.1.2 **Elaboración y publicación de informes de difusión.** Estos informes deben incluir:
- los contenidos de la cooperación de manera gráfica y atractiva para el público en general
 - los resultados de la cooperación española de forma clara y explícita (incluyendo ejemplos de buenas prácticas, fotos con los resultados de proyectos financiados por la Cooperación Española, breves estudios de caso en sectores clave dónde la cooperación española ha tenido / va a tener especial impacto)
 - la participación de los actores en las intervenciones (quienes y cómo han participado).
- 5.1.3 **Participación en foros Europeos** para aumentar el conocimiento acerca de la Cooperación Española con Marruecos y dar a conocer la experiencia acumulada a un nivel más amplio. Por esto se recomienda definir:
- los foros más pertinentes o que den mayor posibilidades de difusión;
 - el contenido de la presentación en Foros Europeos;
 - la representación de actores en estos Foros.
- 5.1.4 **Creación de antenas de la OTC en cada uno de las 3 zonas geográficas prioritarias en el DEP 2005-2008,** sería recomendable con el objeto de reforzar el reconocimiento de la AOD Española en Marruecos por la contraparte local y fomentar su repercusión.

3.4. RECOMENDACIONES (ÁREA DE ANÁLISIS 2)

PROYECTO: “Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said” de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha gestionado por Proyecto Solidario).

Legible El funcionamiento de la Administración marroquí todavía es marcadamente centralista y la Delegación Provincial de Educación, por ejemplo, sigue las decisiones de su Departamento Ministerial y las del Wali o Gobernador. Es, por lo tanto, en Rabat donde se han de tratar fundamentalmente los problemas planteados relativos al retraso del cumplimiento del compromiso de financiación para el funcionamiento de los centros, e insistir en la negociación con los Ministerios de Educación y de Interior sobre la sostenibilidad de los resultados del Proyecto en lo que a la parte marroquí corresponde.. Los atrasos de los sueldos de las formadoras y su posible impago para el futuro son temas a tratar en Rabat con insistencia y seguimiento ante el Ministerio correspondiente. Como se ha mencionado a lo largo de esta evaluación, Proyecto Solidario va a correr con los gastos de los sueldos a lo largo de 2006-2007 y cursos siguientes a la espera del reembolso del Ministerio.

Es imprescindible resolver el problema de los sueldos de las profesoras-formadoras, de las actuales y de otras que vengán a enseñar cursos nuevos en nuevas escuelas, que son el pivote de toda la actuación. Mientras se consigue resolver el problema con la Delegación Provincial de Educación y de su Ministerio correspondiente, sería recomendable garantizar la sostenibilidad de los proyectos desde su fase de identificación y formulación, de forma que sea un indicador de valoración para la posible financiación y ejecución del mismo.

Parece evidente que la ejecución, seguimiento y evaluación del Proyecto no ha participado activamente la representación en el terreno de la Cooperación Española en Marruecos, tanto de la OTC como de la Cooperación Descentralizada (Junta de Castilla la Mancha, financiadora del proyecto). En términos de difusión de la Cooperación Española de cara a la contraparte marroquí y de cara a la población beneficiaria, sería muy útil y extremadamente conveniente fomentar una presencia más cercana y activa de los miembros de la OTC y/o de representantes de la Cooperación Descentralizada dotando a las intervenciones llevadas a cabo por ONGD con un apoyo institucional importante, sobre todo, para el caso de dificultades como las encontradas en el marco del proyecto analizado (negociación a las ONGs marroquíes con la Delegación ha sido infructuosa hasta la fecha).

Sería recomendable completar la formación para las formadoras (como por ejemplo, en materia sanitaria o primeros auxilios) al vivir en casas aisladas de difícil acceso. Para ello se precisa una mayor planificación y formulación de medidas y medios.

PROYECTO 1 DE SALUD (S1): Programa de “Atención Materno Infantil del Norte de Marruecos”, financiado por la AECl a Medicus Mundi Andalucía.

Una clave del éxito del Programa evaluado ha sido la buena colaboración entre las diferentes entidades implicadas y la adecuada formulación, tanto del Programa como de cada uno de los proyectos que lo integran, con pocas excepciones a reseñar respecto a debilidades de formulación (proyecto para la creación de Consejos Consultivos y el Proyecto de Sensibilización de Parteras Tradicionales). Por ello resulta positivo el fomento del conocimiento mutuo y la participación, en cuanto sea posible, de los coordinadores de proyectos en el terreno, en la fase institucional del proyecto, tanto para aportar una visión de la realidad en el terreno, como para establecer unos lazos de confianza con las contrapartes que podrán ser muy útiles en el posterior desarrollo de los proyectos.

La gran influencia que los coordinadores de los proyectos en el terreno tienen en el éxito o fracaso de los mismos podría utilizarse para fomentar los factores de éxito en intervenciones en el futuro. Por ello, sería recomendable que las entidades financiadoras de las intervenciones de Cooperación, a la hora de conceder subvenciones, se asegurasen que los coordinadores de proyectos en el terreno cumplen una serie de requisitos mínimos:

- Encontrarse en el país en el que se ejecutan los proyectos de cooperación desde el comienzo de los mismos hasta el final de su ejecución (evitando así la excesiva rotación de personal cooperante en el terreno);
- Conocimiento de la realidad local y del funcionamiento de los procesos en el país en el que se actúa;
- Experiencia en gestión de proyectos de cooperación.

Con el objeto de asegurar al máximo posible la sostenibilidad de las actuaciones financiadas por la Cooperación Española se recomienda que se cuantifique al máximo posible la contribución de la contraparte marroquí a los proyectos en el momento de alcanzar un acuerdo para desarrollar un proyecto de cooperación. Asimismo, en el caso de que la contribución sea recursos necesarios para garantizar el buen funcionamiento de la infraestructura realizada, se recomienda el establecimiento de un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de estas obligaciones más allá de la finalización de las obligaciones de la Cooperación Española, algo que no se ha previsto en el caso del Programa de “Atención Materno-Infantil” evaluado.

Con el objeto de potenciar las sinergias y las relaciones de confianza establecidas durante la ejecución de proyectos con las contrapartes, tanto a nivel central como a nivel provincial, se estima recomendable una mayor presencia de la OTC para mantener los vínculos creados durante la ejecución de los proyectos.

Por último, conviene mencionar que se ha observado durante la visita de trabajo de campo que en general existe una falta de personal sanitario. Se recomienda estudiar la posibilidad de fomentar la realización de intervenciones con financiación de la Cooperación Española para abordar este problema; así como fomentar proyectos de formación en los que la aproximación sea a través de formadores locales o con amplios conocimientos de la gestión local.

PROYECTO 2 DE SALUD (S2 Proyecto “Construcción del centro de atención primaria de salud de Talha en Tetuán”, de la Junta de Andalucía ejecutado por la Fundación Progreso y Salud.

En base a las conclusiones principales de la evaluación del proyecto, se pueden extraer una serie de recomendaciones de cara a intervenciones en el futuro:

- A la vista de la fuerte componente institucional y de los resultados del proyecto evaluado, sería recomendable reforzar en intervenciones futuras el componente institucional de los proyectos. El sólido componente institucional ha sido uno de los factores de éxito del proyecto. Ello contribuye a sentar las bases para establecer un marco de colaboración y unos canales de comunicación que potencian las posibilidades de llevar una intervención a buen término y asegurar el mantenimiento de sus resultados. Por ello, sería recomendable que las intervenciones orientadas a proveer nuevos servicios sociales básicos implicasen activamente, desde la misma identificación y formulación, no sólo a los beneficiarios últimos de las mismas (Delegación de Salud de Tetuán y Ayuntamiento de la ciudad, en el caso de este proyecto) sino también autoridades nacionales competentes (Ministerio de Salud), responsables de asumir finalmente los compromisos sobre costes.
- En línea con lo anterior, sería aconsejable incorporar en los proyectos de cooperación el método de trabajo en partenariatado y asociación con la contraparte, incluida la entidad beneficiaria última, y sobre todo, la autoridad pública competente en el sector.
- En aras de asegurar una mayor coherencia interna, sería recomendable que todas las actuaciones de los proyectos guardasen una relación directa con los objetivos, tanto generales, como específicos en el documento de formulación, de tal forma, que el proyecto constituya un conjunto de actuaciones en base a una lógica de intervención establecida. Las actividades, sus objetivos específicos han de estar en relación con el objetivo general del proyecto y han de estar detalladas en el documento de programación.
- En cuanto a las actividades de formación y asistencia técnica, sería aconsejable valorar en futuras intervenciones la aplicación de métodos más innovadores y novedosos para maximizar los recursos y asegurar el aprendizaje continuo y la aplicación de los nuevos métodos, procesos y conocimientos adquiridos a través de cursos cortos y/o actividades de asistencia técnica (como el acompañamiento temático y la creación de redes con cuadros sanitarios de Andalucía). Asimismo, la presencia en el terreno del personal experto resulta de especial importancia en el caso de la adquisición de conocimientos relativos a nuevos procesos, métodos de gestión, entre otros., en especial, en el caso de autoridades sanitarias en pleno proceso de reformas.

PROYECTO (II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECI a la APDN).

Si bien el marco temporal de la II AT justifica la no aplicación de la Metodología del Marco Lógico, hubiera sido conveniente que se hubiese aplicado en la III AT. Se recomienda exigir que los proyectos que optan a financiación de la Cooperación Española se formulen aplicando esta metodología. La formulación de los proyectos con unos objetivos generales y específicos cuantificados, claros, realistas respecto del marco temporal en el que se desarrollará la intervención, y con un sistema de indicadores detallados y adecuados (cualitativos y cuantitativos) para medir el progreso en el cumplimiento de los mismos y de la consecución de resultados, resulta a juicio del evaluador un elemento crítico para la valoración fundamentada de la eficacia del proyecto, en definitiva del grado de cumplimiento de los objetivos a la vista de los resultados alcanzados. Sin una metodología de gestión y seguimiento que contenga los elementos citados, la ejecución del proyecto carecerá de un mecanismo corrector y asegurador del cumplimiento de los objetivos y los mecanismos para el seguimiento y evaluación que sea apliquen para valorar el cumplimiento de los objetivos adolecerá de evidencias que apoyen sus conclusiones.

En cuanto al aprovechamiento de los recursos y la viabilidad de los resultados de los proyectos de ambas asistencias técnicas, el equipo evaluador se pregunta si se podría haber realizado de forma más eficaz aplicando otras herramientas (facilitando el establecimiento de contactos con otras Agencias de

Desarrollo o Asociaciones de Agencias de Desarrollo españolas, la creación de redes con Agencias de Desarrollo, creación de *helpesk* a distancia para consultas a los expertos ya en Madrid tras finalizar el trabajo en el terreno especialmente para el lapso de tiempo entre la II AT y al III AT). Sería recomendable en el futuro valorar la aplicación de otras modalidades de prestación de asistencias técnicas distintas a las misiones tradicionales de corta o larga duración).

En lo que se refiere a la posibilidad de continuar con las acciones realizadas o con un proyecto de apoyo institucional a la APDN, a juicio del equipo evaluador, una eventual continuación debería enmarcarse u orientarse hacia los objetivos y las líneas estratégicas de actuación establecidos en el DEP 2005-2008. Dentro del sector Gobernanza Democrática, uno de los sectores prioritarios del DEP 2005-2008, el fortalecimiento institucional, la mejora de la gestión político administrativa y la eficacia del sector público en todos los estadios territoriales; así como el apoyo al proceso de descentralización son aspectos en los que la Cooperación quiere dirigir su apoyo. Así, dentro del Objetivo Estratégico 1 "Gobernanza Democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional" se enmarca la Línea Estratégica 1.c sobre "*Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos. Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales*". A la vista de las funciones que tiene encomendadas la APDN, parece recomendable que, de mantener el apoyo al proceso de descentralización como prioridad en la estrategia, las intervenciones que persiguiesen este objetivo deberían dirigirse hacia el Ministerio del Interior de Marruecos, en concreto, la *Direction Générale des Collectivités Locales*, que tiene como cometido la tutela de las colectividades locales.

Como ya se ha señalado, el proyecto estaba orientado exclusivamente al apoyo de la APDN en el marco de sus funciones y responsabilidades y no al apoyo del proceso de descentralización. La realización de acciones de fortalecimiento institucional por parte de la asistencia técnica, en la que se implicasen a representantes de las entidades locales donde se desarrollaron proyectos formulados por el equipo de asistencia técnica, hubiera sido una actividad muy adecuada para crear sinergias y complementariedad con el proceso de descentralización. Por ello, se considera recomendable para futuras intervenciones, que los proyectos orientados al fortalecimiento institucional impliquen a los representantes de las autoridades locales del territorio en cuestión en la definición y ejecución de dichos proyectos en el marco de las funciones que tiene encomendadas. En este sentido, conviene resaltar que la nueva Carta Comunal de 2002 estableció la extensión de la autonomía local a través de nuevas competencias en materia de desarrollo económico, social, cultural y medioambiental, sobre la base del principio de subsidiariedad. La capacitación de los representantes de las autoridades locales constituiría un elemento importante para la viabilidad y continuidad de las acciones de los proyectos en el marco del proceso de delegación de poder a los servicios de las regiones y de las provincias. También ayudaría a su implicación en la toma de decisiones presupuestarias y en el control de la gestión de los servicios. A juicio del equipo evaluador, se enmarcarían en el contexto anterior, las intervenciones encaminadas a la transferencia de los conocimientos en la formulación, gestión y ejecución de proyectos de la APDN a las autoridades locales.

ANEXOS

ANEXO I

TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN



PRESCRIPCIONES TÉCNICAS - TERMINOS DE REFERENCIA - PARA LA EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA CON MARRUECOS

INDICE

1. Introducción
2. Antecedentes
 - 2.1 Contexto socio político e institucional de Marruecos
 - 2.2 La cooperación internacional con Marruecos
 - 2.3 La cooperación española con Marruecos - Marco normativo y de intervención
 - 2.4 Evolución de la AOD española con Marruecos 2001-2004 y lógica de intervención:
Distribución sectorial y geográfica, principales actores de la cooperación española
3. Ámbito de la evaluación
4. Cobertura temática
5. Criterios de evaluación
6. Premisas de la evaluación
7. Metodología y plan de trabajo
8. Equipo evaluador
9. Estructura y presentación de los informes de evaluación
10. Autoría y publicación
11. Calendario de la evaluación
12. Presentación de la propuesta técnica

1. INTRODUCCIÓN

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DG POLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, dirige la realización de evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional y del RD. 765/2005, de 24 de Junio, art.16.1 g),h). La evaluación de las políticas, programas y proyectos de la cooperación al desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de de la ayuda oficial al desarrollo española, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior. En esta ocasión, de acuerdo al Plan de evaluación 2005 de la DG POLDE, se prevé realizar la evaluación de la **cooperación española con Marruecos**.

La decisión de realizar esta evaluación responde a varias consideraciones. Marruecos es un país prioritario de la cooperación española, como establece el Plan Director (PD) 2005-2008. En este marco de planificación, durante el presente año se está elaborando el Documento de Estrategia País (DEP) que servirá de base para el desarrollo de las líneas prioritarias de la cooperación española en este país. Además, Marruecos es un país de estrecha relación histórica y de vecindad con España, por lo que en los últimos años se han celebrado importantes convenios y tratados. Es uno de los países que recibe mayor porcentaje de fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la cooperación española, con una evolución ascendente que sitúa la AOD bilateral bruta no reembolsable para el 2005 en más de 46 millones de Euros. La Cooperación con este país se caracteriza por la presencia de una gran diversidad de actores de la cooperación española: Ministerios, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Universidades, Sindicatos, con importante

presencia de ONGD. Por último, las relaciones comerciales y la circulación de trabajadores desde Marruecos a España, en línea con el II Plan Director de la CE, da prioridad a las acciones de codesarrollo, dada la importancia en el volumen de inmigración en España de marroquíes.

La Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, considerando los elementos anteriores, ha manifestado interés de que se realice esta evaluación, con el objetivo de conocer la trayectoria de la cooperación española con Marruecos, sus fortalezas y debilidades, de cara a incorporar lecciones aprendidas a la planificación del presente ciclo.

La presente será una **evaluación de país, formativa e intermedia**, a través de un análisis de la política española de cooperación con este país y del examen de una muestra de los sectores en los que actúa. Sus **objetivos generales** son:

- A) Analizar la calidad de los **procesos de planificación e implementación** de la política de cooperación española con Marruecos en el periodo 2001-2004, es decir la coherencia geográfica y sectorial de los instrumentos y actuaciones desarrolladas en este país, el grado de pertinencia y alineamiento a la política nacional de desarrollo y su congruencia en relación al objetivo de la cooperación española de lucha contra la pobreza, y la coherencia con otras políticas del Gobierno español.
- B) Analizar el **funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación** entre los distintos actores de la cooperación española, así como los sistemas de financiamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Asimismo, conocer el grado de coordinación entre los actores de la cooperación española, y la coordinación y armonización con otros donantes relevantes en Marruecos, especialmente la Unión Europea (UE).
- C) Evaluar los **resultados** de algunas de las actuaciones de la cooperación española en el norte de Marruecos, en los sectores seleccionados en esta evaluación, en relación a su impacto y viabilidad institucional, así como el grado de pertinencia y adecuación a la política regional de desarrollo, y a la eficacia y eficiencia de los instrumentos de cooperación utilizados en dichas intervenciones.
- D) Analizar la **orientación** de la política de cooperación española con Marruecos hacia el nuevo proceso de planificación reflejado en el DEP, en el marco de los instrumentos y herramientas contemplados en el PD 2005-2008.

Con esta evaluación, se espera obtener **recomendaciones** respecto a aspectos clave de la cooperación española con Marruecos, referentes tanto a su planificación como a su ejecución. Estos elementos son:

- La obtención de insumos para garantizar la coherencia geográfica y sectorial de las actuaciones que se diseñen y desarrollen en el futuro y que las mismas resulten pertinentes y adecuadas a la política nacional de desarrollo y su impacto en la lucha contra la pobreza y su implantación progresiva en los procesos de planificación geográfica y sectorial (DEP/DES).
- Mecanismos para mejorar la coordinación entre los actores de la CE, especialmente CCAA y EELL. Asimismo, elementos para fomentar la coordinación y complementariedad con la UE.
- Funcionamiento y grado de idoneidad de los instrumentos utilizados, sobre su continuidad ó implementación, en su caso de nuevos instrumentos, adecuados a los fines previstos. (Recomendación vinculada a los sectores seleccionados en las provincias del norte de Marruecos)

- La incorporación del contenido de las recomendaciones de esta evaluación al diseño y desarrollo de Objetivos estratégicos y actuaciones prioritarias contempladas en el periodo 2005-2008.

2. ANTECEDENTES

El marco de referencia a tomar en cuenta para la realización de la presente evaluación se basa, en primer lugar, en la situación de Marruecos y en sus estrategias de desarrollo. Asimismo, contempla a los principales actores de la Cooperación internacional presentes en este país. Por último, incluye el marco normativo y de intervención de la cooperación española.

2.1. Contexto socio político e institucional de Marruecos

El reino de Marruecos, cuyo nombre oficial es Al-Mamlakat al-Magribiyya, está situado en el extremo noroeste del continente africano y posee una superficie total de 446.550 km², algo menor que la española (504,782).

La gran diversidad de su población, así como de su geografía, junto a su pluralidad étnica y cultural, constituye una gran riqueza para Marruecos. La población, alcanza casi los 30.000.000 habitantes,

ESTADÍSTICAS DEMOGRAFICAS

(Datos 2004 fuente: DEP 2005-2008)

<p>Población: 29.950.000 Crecimiento anual de la población: 1,61% Esperanza de vida hombres/mujeres: 68,08/72,74 Tasa de fecundidad (hijos): 2,81 Tasa de mortalidad infantil (ratio por mil nacidos vivos): 43,25 Tasa de mortalidad menores de 5 años (ratio por mil nacidos vivos): 39 (año 2003) Mortalidad materna notificados (por mil): 39,21 Población urbana:16.463.634 Población menor de 15 años: 33,04% (año 2002) Población prioritaria según razas: 99,1% árabe-bereber.</p>

Situación de Marruecos en sectores estratégicos para la cooperación española

En relación a la **Cobertura de las necesidades sociales básicas**: Marruecos se sitúa en la franja de los países con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio, en el puesto 125 de 177, por detrás de sus vecinos Argelia (108) y Túnez (92). Presenta los niveles más bajos de desarrollo humano del Magreb pese a haberse producido un crecimiento significativo en los últimos años, de 0,426 en 1975 a 0,630 en 2002.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) identifica dos obstáculos fundamentales que ralentizan el desarrollo, la alta tasa de analfabetismo y la gran disparidad social y regional que perjudica principalmente a las zonas rurales y a la periferia de las ciudades.

La duplicación de la población (de 15 a 30 millones) entre 1971 y 2004, sitúa a Marruecos entre los países que han sufrido una mayor progresión demográfica en los últimos años, hecho que se explica también por el aumento de la esperanza de vida que es de 70 años en 2003 frente a los 47 de 1962. La pobreza afecta a un 13,7 % de la población.

La desigualdad entre el campo y la ciudad, agravada por los periodos de sequía, son el origen de las oleadas migratorias. Los protagonistas del éxodo rural se instalan en los barrios periféricos, generando dinámicas de exclusión social.

En relación a la **Gobernanza Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional**: hay que destacar la aprobación del “Plan en materia de reorganización de la administración y de la desconcentración administrativa” prevé cinco grandes ejes de actuación. Estos son: i) la reorganización de la Administración y la desconcentración administrativa; ii) la racionalización de la gestión de los Servicios públicos; iii) la consolidación de los valores éticos en el servicio público; iv) la consolidación y valorización y la modernización de la gestión de recursos humanos; v) la mejora y participación de los informes de la Administración.

En relación al **Tejido económico y empresarial**: Con un PIB de aproximadamente 40.000 millones de euros, y una renta per capita de 1.300 euros, Marruecos sigue otorgando a la Agricultura una situación central en la economía nacional, pues el sector primario emplea al 44% de la población. Esto no se refleja en el peso de la agricultura en el PIB, el cual varía cada año en función de las condiciones climáticas, pudiendo representar entre el 11% y el 20% del mismo. Por su parte, el sector minero esta dominado en un 95% por la producción de fosfatos, contando Marruecos con las mayores reservas del mundo de este mineral del que es el tercer mayor productor y el primer exportador mundial.

En materia de **Género y Desarrollo**: La situación de la mujer en Marruecos es un elemento fundamental en su desarrollo. De hecho, no se puede concebir el desarrollo de un país con la exclusión de más de la mitad de la población del mismo. El nuevo Código de la Familia inaugura un camino de corrección en la desigualdad de oportunidades para mujeres y hombres que la sociedad civil marroquí y la comunidad internacional ven como una línea a potenciar. Conviene igualmente poner en valor el esfuerzo gubernamental implícito en el empeño a la vez que convenir en la necesidad de continuar avanzando en este aspecto. Cabe prever sin embargo, que será este un camino lento.

Por lo que respecta a la **Sociedad Civil**: La sociedad civil en Marruecos refleja un gran dinamismo. El asociacionismo se ha convertido en un fenómeno visible, apreciado por diversos organismos internacionales como potencial motor de un proceso de democratización del reino alauí.

El gobierno de Marruecos ha puesto en marcha una serie de **estrategias de desarrollo**, que hacen referencia a una serie de sectores. En concreto las que hacen referencia al ámbito de esta evaluación son:

- Proyecto de estrategia de desarrollo de la APDN (Agencia para la promoción y Desarrollo Económico y Social de las Provincias y Prefecturas del Norte de Marruecos).
- Estrategia sectorial de salud (Ministerio de la Salud, noviembre 2003-2007).
- Marco estratégico de desarrollo del sistema educativo: Alfabetización y educación no formal (abril 2005).

Existen además numerosas **estrategias sectoriales** entre las que cabe destacar:

- La Estrategia de Desarrollo Rural de Marruecos 2020.
- El programa “Villes sans Bidonvilles”.
- El Plan de Acción Nacional para el Medioambiente.
- La Estrategia de Educación No Formal y Alfabetización.

A nivel nacional resulta destacable:

“La Iniciativa Nacional por el Desarrollo Humano”. El discurso del Rey Mohamed VI a la Nación (18/05/2005) introduce esta iniciativa, como guía para aunar esfuerzos en cooperación al desarrollo en el país, proponiendo tres ejes para los programas de desarrollo:

- Atacar el déficit social en el sector rural y en las periferias de las ciudades, difundiendo el acceso a los bienes de base.
- Promover actividades generadoras de ingresos y empleo.
- Ayudar a las personas en situación de mayor vulnerabilidad.

2.2 La cooperación internacional con Marruecos

El porcentaje de AOD neta que recibe Marruecos respecto al PIB oscila entre el 1 y el 2%, lo que muestra que Marruecos es un país con una dependencia moderada respecto a la ayuda internacional. Esto se confirma al constatar que programas tan representativos como la “Iniciativa para el Desarrollo Humano” (comentada en el epígrafe anterior) prevén una participación financiera de AOD del 20% del presupuesto total.

En relación a la presencia de actores internacionales y programas de cooperación puestos en marcha, la Comisión Europea es el primer donante de ayuda oficial al desarrollo en Marruecos. España ocupa el tercer puesto entre los donantes bilaterales europeos, tras Francia y Alemania, y el sexto puesto de los países de la OCDE, según datos del CAD referentes a los años 2001-2002.

▪ Programa MEDA de la Unión Europea

El programa MEDA es el instrumento de cooperación económica de la Unión Europea para la región Euromediterráneo, encuadrado en el Proceso de Barcelona. MEDA sustituye en 1995 a los protocolos financieros, antiguo marco de la cooperación bilateral, cuyo origen se remonta a 1976. Marruecos es el primer receptor de fondos provenientes del programa.

La Comisión Europea es el principal actor de la cooperación al desarrollo en Marruecos a través de los programas MEDA I y II. Habiendo destinado para el periodo 1996-2006 un total de 1014 millones de Euros.

El programa MEDA maneja cuatro instrumentos distintos: las donaciones, la subvención distribuida por proyectos o sectores, la financiación de capitales a riesgo y la bonificación de intereses relativos a préstamos del BEL.

En el contexto del programa, se ha desarrollado el documento de estrategia por país (CSP), que establece un marco de referencia de la ayuda de la Unión Europea para el periodo 2002-2006, en el que figuran los objetivos y prioridades de la cooperación de la Unión Europea, sobre la base de una evaluación completa de la agenda del país socio y de su situación política y socioeconómica. El Meda concentra sus esfuerzos en la región Norte debido a la importancia de esta área como emisor de inmigración. Junto al Norte, el programa tiene especial incidencia en las zonas rurales.

▪ BANCO MUNDIAL

Marruecos es miembro del Banco Mundial desde 1958, articulándose la cooperación en planes quinquenales, “Estrategia Ayuda País” (CAS).

• PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2002-2006)

En coherencia con las líneas generales del PNUD, el cuadro de cooperación 2002-2006 persigue los siguientes objetivos.

- Apoyo a formulaciones políticas y estrategias nacionales y proyectos enfocados a la reducción de la pobreza.
- Incremento de las oportunidades para las poblaciones rurales pobres, y apoyo a proyectos de desarrollo sostenible con la implicación de los gobiernos locales.
- Refuerzo de las capacidades institucionales para una gestión transparente, eficaz y participativa del desarrollo.
- Gestión sostenible del entorno y desarrollo de las energías renovables.
- Refuerzo de las capacidades nacionales para la aplicación de convenios internacionales.

2.3 La cooperación española con Marruecos - Marco normativo y de intervención

▪ Ley de Cooperación Internacional

La Ley 23/1988, de 7 de Julio, en el art.6.1, señala al Norte de África como área geográfica de actuación preferente.

▪ Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004

El primer Plan Director (PD) de la Cooperación Española considera a Marruecos como país programa en el Área del Magreb, señalando expresamente: "Se prestará especial atención a Marruecos, aumentando nuestro volumen de cooperación y concentrando los programas en su región norte." En este marco de referencia se establecen como prioridades horizontales la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y el medio ambiente.

Las prioridades sectoriales establecidas para este periodo son:

- Necesidades sociales básicas
- Inversión en el ser humano
- Infraestructuras y promoción del tejido económico
- Defensa del Medio Ambiente
- Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno
- Prevención de conflictos

▪ Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008

El actual Plan Director incluye a Marruecos en la categoría de países prioritarios, aquellos en los que se concentrará mayor volumen de recursos de la cooperación española y para los cuales se elaborará un Documento de Estrategia País (DEP) que deberá garantizar la coherencia de políticas de la Administración General del Estado, y su elaboración habrá de coordinarse con todos los actores de la cooperación española. Además, el DEP deberá emplear todos los instrumentos de la cooperación española que resulten adecuados, articulando su complementariedad. Como prioridades horizontales, el Plan Director señala la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

Las prioridades sectoriales establecidas por el Plan Director son:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional.
- Cobertura de las necesidades sociales
- Promoción del tejido económico y empresarial
- Medio ambiente
- Cultura y desarrollo
- Prevención de los conflictos y construcción de la paz

- **Documento de Estrategia país (DEP)**

Actualmente, se encuentra en fase de elaboración el documento definitivo de Estrategia País (DEP) de Marruecos. Para definir los objetivos y líneas estratégicas de la cooperación española en el periodo 2005-2008, la Embajada/OTC en Marruecos organizó un taller interno participativo, al que asistieron 40 ONGD, 24 representantes de CCAA, Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, españoles en agencias de Naciones Unidas, la Delegación de la UE, universidades, sindicatos, representantes de Ministerios y la totalidad de oficinas y consejerías de la Embajada con competencias en la gestión de la AOD.

Las **prioridades sectoriales** identificadas en el documento borrador son las siguientes:

- Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional
- Cobertura de las necesidades sociales básicas
- Promoción del tejido económico y empresarial
- Género y Desarrollo
- Mejora de la sostenibilidad medioambiental
- Cultura y Desarrollo

Las **prioridades geográficas** quedan identificadas en torno a 3 zonas prioritarias:

- Zona 1: Provincias del Norte: Tánger, Tetuan, Larache, Xauen, Alhucemas, Taunat, Taza, Nador, Berkan, Oujda, Taurit y Jerada
- Zona 2: Eje urbana Casablanca, Mohamedia, Rabat
- Zona 3: Zona costera de la región Souss Massa-Daraa, incluyendo Añadir y Tiznit

- **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)** - Secretaría de Estado de Cooperación internacional (SECI)

En el marco de programación de la AECI, se han elaborado **Planes regionales** en los que se establecen las prioridades de actuación en la zona. Destaca el Plan Regional de la AECI para el Magreb y Oriente Medio (2003-2004).

Asimismo, los programas regionales de carácter sectorial: Vita, Nauta, Azahar.

- **Programa Vita:**

El Programa VITA ha sido impulsado por la AECI con el apoyo de los Ministerios de Sanidad y Consumo, Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, e Industria, Comercio y Turismo. A este esfuerzo se unen un total de 15 Comunidades Autónomas, y parte de la coordinación y complementariedad de todos los actores de la cooperación española en materia de salud en África.

- **Programa Nauta:**

El Programa NAUTA, impulsado por la AECI, promueve la coordinación entre todos los actores de la cooperación española que intervienen en actividades para el desarrollo del sector pesquero en África, para dotarla de una mayor coherencia y un mayor impacto, sumando recursos y asignándolos de manera más eficiente. En la Declaración constitutiva del Programa Nauta se cuenta con la participación de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Economía, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Ciencia y Tecnología, así como de las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía y Canarias.

- **Programa Azahar:**

El Programa Azahar parte de la coordinación de todos los actores públicos y privados de la cooperación española en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo.

Asimismo, se encuentra en fase de elaboración un Plan de Gobernabilidad para la región.

▪ **Convenios y Acuerdos Hispano-Marroquíes**

La cooperación hispano-marroquí se enmarca en los compromisos asumidos por ambos gobiernos en los Convenios y Comisiones Mixtas correspondientes. A continuación se señalan:

- Convenio Cultural Hispano-marroquí y protocolo anejo, firmados el 7 de julio de 1957.
- Convenio de Cooperación Científica y Técnica, de 8 de noviembre de 1979.
- Convenio de cooperación cultural, del 12 de septiembre de 1980.
- Protocolo de Aplicación del Convenio de Cooperación Científica y Técnica, 2 de julio 1990.
- Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, de 4 de julio de 1991.
- Acuerdo de Cooperación económica y financiera, de 6 de febrero de 1996.
- Acuerdo de cooperación Financiera Hispano-Marroquí, del 9 de diciembre de 2003.
- Acuerdo de cooperación en materia de Medio Ambiente, de 20 de noviembre de 2000.

Actualmente, España está negociando un nuevo convenio de asociación estratégica en materia de cooperación al desarrollo introduciendo elementos de concertación política en la materia y creando mecanismos de coordinación y planificación conjunta. Este nuevo texto recoge, además de los compromisos de la Comunidad Internacional para alcanzar el desarrollo sostenible a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas basándose en la mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo, el refuerzo de la armonización y concertación entre los donantes, así como la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano promovida por el Rey Mohamed VI.

▪ **Actas de Comisiones Mixtas**

- Acta de la Cuarta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación Científica y técnica, de 1 de marzo de 2000.

Marruecos se consolida como el primer receptor de contribuciones no reembolsables españolas, dada su situación de país prioritario en el primer Plan Director de la Cooperación Española (1999-2000). La AECI responde positivamente a la demanda marroquí de un incremento de la ayuda, especialmente en la zona Norte que queda establecida como área prioritaria. En dicho sector los esfuerzos se centran en aquellos campos que contribuyesen al bienestar social y al crecimiento de la capacidad productiva de la región. Se valoraba especialmente la labor de la Agencia Para el Desarrollo del Norte (APDN) como interlocutora de la cooperación española en la región. Las decisiones de esta comisión tenían una aplicación correspondiente al trienio 2000-2002.

- Acta de la Quinta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación Científica y técnica, de 16 de julio de 2003

En el documento se evalúan de manera positiva los logros alcanzados desde la IV reunión. En este periodo las contribuciones no reembolsables de la AECI y las comunidades autónomas ascendieron a 43 millones de euros, consolidándose Marruecos como país prioritario de la ayuda española. El esfuerzo se enmarcaba en la construcción de un espacio euro-mediterráneo en el cuadro del proceso de Barcelona. Se mantiene el Norte de Marruecos como zona prioritaria de actuación y el bienestar social y aumento de la capacidad productiva como prioridad de la labor en la zona.

- Acta de la V Sesión de la Comisión mixta de cooperación cultural y educativa hispano-marroquí, de 29 noviembre de 1999.

En el documento se enuncia el plan ejecutivo de la cooperación cultural hispano marroquí para el bienio 2000-2001. Ambas delegaciones evalúan la situación y plantean nuevas estrategias para el futuro próximo en los campos de Educación y Ciencia, Cultura, Deportes y Juventud.

- Acta de la VI Sesión de Cooperación Cultural y Educativa, de 4 de abril de 2003

En el Acta se estipula el programa de trabajo para el periodo 2003-2004. La comisión mixta aborda principalmente la educación y enseñanza superior, cultura, Juventud y deportes.

2.4 Evolución de la AOD española con Marruecos 2001-2004 y lógica de intervención: Distribución sectorial y geográfica de la ayuda. Principales actores de la cooperación española.

El total de AOD bilateral neta destinada a Marruecos durante el periodo 2001-2004 representó la cantidad de 116.072.525€.

La cifra de AOD bilateral neta en el año 2001 fue de 19,5 millones de Euros, lo que supuso un incremento del 9,6% respecto al año 2000 y del 113% si se compara con 1999. En el 2002, el importe descendió ligeramente a 41,45 millones de Euros.

En el año 2003, Marruecos fue el décimo país receptor de la cooperación española, según datos del Seguimiento PACI 2003. La AOD no reembolsable bruta en ese año representó 30,97 millones de € y la neta 13,56 millones de €. Fue durante ese año el primer receptor de fondos de la AECI y el principal receptor de los países del Mediterráneo del conjunto de la cooperación española.

En el 2004, se produce un aumento considerable de la ayuda a Marruecos, al situarse la AOD bilateral bruta en más de 44 millones de Euros y a la AOD bilateral neta en 37,6 millones. Respecto al presupuesto de la AECI en ese año, éste ascendió a 17,6 millones de Euros, lo que significó un incremento del 27,06% con respecto a 2003, alcanzando el nivel más alto desde que se inició la cooperación con Marruecos.

Para el año 2005, las previsiones de desembolsos brutos de Ayuda Oficial al Desarrollo en Marruecos se sitúan en 48,9 millones de euros, lo que supone un incremento nominal del 13,66% respecto al volumen alcanzado en 2001. Como muestra la Tabla 1, la ayuda oficial a Marruecos ha experimentado un incremento sostenido en el periodo, hasta alcanzar el 3,87% de la AOD bilateral bruta española.

Tabla 1. Evolución del volumen de AOD española dirigida a Marruecos (2001-2004) Cifras en euros

Agentes	2001	2002	2003	2004
Administración General del Estado	36.752.137	32.355.731	18.256.196	32.304.180
Cooperación Autonómica y Local	6.241.160	8.702.224	12.718.808	15.331.941
AOD bilateral bruta a Marruecos	42.993.297	41.057.955	30.975.004	47.636.120
<i>Total AOD bilateral bruta española</i>	<i>1.381.375.573</i>	<i>1.222.041.215</i>	<i>1.198.611.183</i>	<i>1.231.425.047</i>
% Marruecos / Total AOD bilateral bruta	3,11%	3,36%	2,58%	3,87%

Respecto a la **distribución sectorial** de la ayuda, el sector con mayor cantidad de fondos en este periodo ha sido la educación, que concentró una media anual de 16,8 millones de euros, es decir, el 34,4% de los desembolsos. El sector salud también ha representado una de las principales áreas de

actuación, principalmente en los ámbitos de salud primaria y salud materno-infantil, con el objetivo de contribuir a la reducción de las elevadas cifras de mortalidad materno-infantil registradas sobre todo en la zona norte. En la Tabla 2, se refleja la distribución de la AOD a Marruecos por sectores del Plan Director 2001-2004, y en el Gráfico 1, la distribución por sectores CAD en el periodo referido.

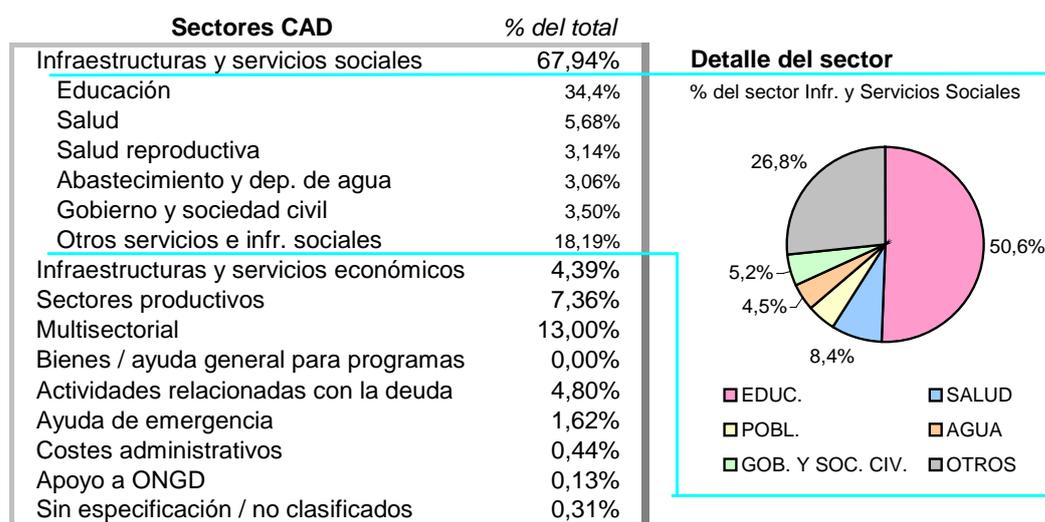
Tabla 2. Distribución de la AOD a Marruecos por sectores del Plan Director 2001-2004

Sectores Plan Director 2001-04	Euros*
Cob. necesidades sociales básicas	19,43%
Inversión en el ser humano	42,71%
Infr. y promo. del tejido económico	11,16%
Defensa del medio ambiente	3,08%
Part. social, des. instit. y buen gobierno	13,82%
Prevención de conflictos y constr. paz	0,02%
Otras ayudas	9,78%

* Participación media anual durante el periodo 2001-2004.

Gráfico 1. Distribución de la AOD a Marruecos por sectores (2001-2005p)

% de la AOD bilateral bruta dirigida a Marruecos (media 2001-2005p); (p) Previsión.



La **distribución geográfica** de la ayuda a Marruecos, con excepción de algunas acciones que se localizan en la zona centro y sur del país (Rabat, Casablanca, Azilal y Añadir) y de las acciones de carácter horizontal, de promoción cultural, becas y lectorados, se han destinado a proyectos en el norte del país, en las provincias de Larache, Tánger, Tetuán, Chefchauen, Taunat, Taza, Alhucemas y Nador.

La cooperación española con Marruecos se ha caracterizado por la participación de una variedad de actores, tanto de la Administración General del Estado como de la Administración Autonómica y Local, así como las actuaciones de distintas ONGD. Según los datos del 2004, los principales actores de la cooperación española en el país son el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Cooperación Autonómica y Local, y el Ministerio de Economía y Hacienda. La Cooperación Autonómica y Local, que representó el 32,2% de la AOD, tiene un peso significativo en el conjunto de la cooperación española con Marruecos, destacando las CCAA de Andalucía, Canarias, Cataluña, Islas Baleares, Madrid y Valencia.

Tabla 3. Distribución de la ayuda por actor (2004)

AOD Bilateral Marruecos	
Agente	AOD 2004
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	22.253.764
Comunidades Autónomas	10.860.554
Ministerio de Economía y Hacienda	9.212.176
Entidades Locales	4.471.387
Otros Ministerios	838.240
Total	47.636.120

Fuente: Seguimiento PACI 2004. DGPOLDE

3. ÁMBITO DE LA EVALUACIÓN

El **ámbito temporal** de la presente evaluación abarcará el periodo 2001-2004, coincidiendo con la vigencia del primer Plan Director de la Cooperación Española. Asimismo, se incluirá el análisis del año 2005 como periodo transitorio hacia el nuevo proceso de planificación en el marco de los instrumentos y herramientas contemplado en el Plan Director 2005-2008.

La cooperación española con Marruecos se evaluará considerando dos niveles de análisis. En primer término, se valorará el **diseño e implementación de la política** de cooperación con Marruecos, valorando aspectos como su coherencia y pertinencia en el contexto del país y el funcionamiento del programa de actuación. En segundo, se analizará la **ejecución de una muestra de actuaciones en sectores clave** para la cooperación española en Marruecos, valorando los efectos de las intervenciones, la coherencia de los instrumentos utilizados y la viabilidad institucional (ver "Cobertura Temática" para mayor detalle).

Los sectores clave del ámbito de la evaluación se han seleccionado en función de su relevancia cuantitativa y cualitativa para la AOD española en el ámbito temporal del estudio, así como de la prioridad que tienen para la política de desarrollo de Marruecos.

Los sectores identificados son: Gobernanza democrática (descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales), salud y educación. En cada uno de estos tres sectores ha sido seleccionada la línea estratégica de fortalecimiento institucional.

El equipo evaluador deberá proponer, en base a los resultados de la evaluación de la política de la cooperación española con Marruecos, cuatro intervenciones como estudios de caso objeto de la evaluación. Las actuaciones propuestas deberán basarse para su selección el menos en los siguientes criterios:

- **Entidad financiadora:** intervenciones con modalidades de ejecución distintas y representativas. Un proyecto ó programa bilateral AEI, un proyecto ó programa financiado por la Administración General de Estado, un proyecto ó programa financiado por la Cooperación Descentralizada. La cuarta intervención, a elegir entre las anteriores modalidades.
- **Presupuesto** de la intervención: Se otorgará preferencia a aquellas intervenciones que hayan tenido un presupuesto superior a los 200 mil Euros.
- Intervenciones cuya **fecha** de inicio y finalización esté incluido en el periodo 2001-2004.

A continuación se detallan los **sectores concretos** en los que se incluirán las intervenciones objeto de evaluación, siguiendo la definición de Objetivos y Líneas estratégicas del Plan Director 2005-2008:

- Aumento de las capacidades sociales e institucionales
 - **Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional**
 - Descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.

Este sector aparecía incluido en el PD 2001-2004 en la prioridad horizontal “Participación social, desarrollo institucional y buen gobierno”, objetivo C) Desarrollo institucional.

- Aumento de las capacidades humanas
 - **Salud**
 - Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud.
 - Mejora de la salud sexual y reproductiva y reducción de la mortalidad materna

En el PD. 2001-2004, se incluye entre las Prioridades Sectoriales: Necesidades Sociales Básicas.

Deberá proponerse una intervención en cada una de las líneas anteriores.

- **Educación**
 - Fortalecimiento de los sistemas públicos de educación (fortalecimiento insitucional): Capacitación básica de personas jóvenes y adultas, mediante programas de alfabetización y educación básica.

Incluido en el PD. 2001-2004 entre las Prioridades Sectoriales: Inversión en el ser humano.

El ámbito geográfico de este análisis se centrará en las provincias del norte del país: Tánger, Tetúan, Chaouen, Alhucemas, Taunat, Taz, Nador, Berkan, Oujda, Taurit y Jerada. Se otorgará preferencia en la priorización geográfica, a la concentración de todas las intervenciones objeto de evaluación en una misma provincia y en un mismo ámbito (rural o periurbano), en la que estén presentes otros actores de la cooperación española, variedad de instrumentos y diversidad de presupuesto de las intervenciones.

En el análisis de todas las intervenciones se prestará especial interés a la **prioridad horizontal: promoción de la igualdad entre mujeres y hombres**. Siguiendo las indicaciones del P.D 2001-2004, los aspectos relativos al enfoque de género deben ser integrados en la formulación, programación, ejecución y evaluación de todos los programas y proyectos, en los programas sectoriales y geográficos y en los de las ONGD. Asimismo, en la evaluación de las intervenciones, se analizará la coherencia de las mismas en el marco del proceso de descentralización administrativa en las provincias del norte de Marruecos.

4. COBERTURA TEMÁTICA

La evaluación de la cooperación española con Marruecos consiste en una evaluación de política, implementación y resultados, que abarcará las siguientes áreas de análisis.

Primero, la evaluación del **diseño e implementación de la política** de la cooperación española con este país, centrada principalmente en dos aspectos: por un lado, el contexto nacional y local en el que se desarrolla la cooperación española con Marruecos, y el marco de planificación de la cooperación española; por otro, la estrategia de intervención de la cooperación española con Marruecos. Las dimensiones sugeridas para realizar este nivel de la evaluación son:

1. Contexto

1.1 Situación de Marruecos y estrategias nacionales/sectoriales de desarrollo 2001-2004

- 1.2 La cooperación internacional con Marruecos
 - 1.3 La política exterior de España con Marruecos
 - 1.2 El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004: prioridades sectoriales y geográficas
 - 1.3 Enfoque de lucha contra la pobreza y equidad de género
2. Estrategia de intervención - la cooperación española con Marruecos
 - 2.1 Programación de las intervenciones: Plan Director 2001-2004, Convenios, Comisiones mixtas, Planes regionales, Estrategia país. Procesos de concertación con las contrapartes.
 - 2.2 Prioridades sectoriales y geográficas.
 - 2.2 Actores de la cooperación española, otros donantes y agencias y variedad de instrumentos.
 - 2.3 Asignación y evolución presupuestaria.
 3. Estructura operativa y de funcionamiento
 - 3.1 Estructura orgánica y funcional de la Oficina Técnica de Cooperación.
 - 3.2 Mecanismos de coordinación y comunicación entre los distintos actores.
 - 3.3 Procesos de concertación entre los diferentes actores de cooperación al desarrollo a nivel nacional y regional y medidas que garanticen la sostenibilidad de las estrategias de intervención.

Segundo, la evaluación de la **actuación de la cooperación española en sectores clave (principalmente la contribución de la cooperación española al fortalecimiento de las políticas públicas)**, que se concretará en un análisis de las intervenciones seleccionadas en los sectores de gobernanza democrática, salud y educación, considerando la igualdad de género como eje horizontal. Los estudios de caso propuestos por el equipo evaluador, se realizará conforme al siguiente marco de referencia:

1. Marco de intervención sectorial
 - 1.1 Contexto regional
 - 1.2 Estrategias locales de desarrollo. Principalmente, y según cada sector:
 - Gobernanza democrática: “Plan en materia de reorganización de la administración y de la desconcentración administrativa”, “Carta Comunal 2002” y grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
 - Salud: “Plan de acción de ODM Salud Campaña Maternidad sin riesgos”, “Programa Nacional de Salud, Estrategia Nacional de Reducción de la Mortalidad materna y neonatal”, y grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
 - Educación: “Carta Nacional de la Educación”, “Estrategia regional del Ministerio de Educación”, en el marco del cumplimiento de los ODM y de los compromisos de Dakar.
 - 1.3 Estrategia de la cooperación española en el sector:
 - i. Objetivos y metas
 - ii. Actores e instrumentos
 - iii. Impacto y viabilidad
2. El ciclo de cada intervención - Desarrollo del estudio de caso
 - 2.1 Identificación y formulación (adecuación al marco de intervención)
 - 2.2 Mecanismo de ejecución y gestión
 - 2.3 Seguimiento y evaluación
3. Desempeño institucional de la intervención
 - 3.1 Participación de organismos españoles en el desarrollo de la intervención

- 3.2 Desempeño de los organismos marroquíes
- 3.3 Mecanismos de coordinación y concertación. Armonización de actuaciones.
- 3.4 Complementariedad con otros actores de la cooperación internacional.

En cada una de las intervenciones, se valorará:

- Incidencia de la actuación en la promoción de la igualdad de género.
- Incidencia y coherencia de los casos estudiados con el proceso de descentralización y fortalecimiento institucional a nivel local, provincial y regional.
- Coherencia de las intervenciones evaluadas con las estrategias sectoriales de la cooperación española y regionales de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

5. Criterios de evaluación

La presente evaluación debe considerar los criterios de evaluación de la cooperación española, valorando su grado de cumplimiento. En cada nivel de evaluación, será de especial relevancia centrarse en los siguientes aspectos:

I. Evaluación del diseño e implementación de la política de cooperación con Marruecos.

En función del contexto y marco de intervención, la evaluación de la política valorará la calidad y coherencia del diseño, su adecuación al contexto de desarrollo del país y a las prioridades de la cooperación española, así como la coherencia y pertinencia de los sectores e instrumentos utilizados y de las áreas geográficas priorizadas, y la idoneidad de los mecanismos de coordinación existentes. Asimismo, analizará la estructura de funcionamiento básica de la cooperación española en el país, así como el desarrollo y la evolución de la política de la cooperación española en el periodo seleccionado. Por tanto, serán criterios relevantes:

▪ Coherencia

- Lógica y calidad de la formulación de la política de cooperación con Marruecos 2001-2004
 - Diagnóstico del contexto del país y de las necesidades de desarrollo.
 - Procesos de planificación y formulación.
 - Claridad en la definición de los objetivos de la política de cooperación con Marruecos y de la jerarquía entre ellos.
 - Congruencia entre los objetivos de la política y el marco de la cooperación española, principalmente con el objetivo de lucha contra la pobreza y la prioridad horizontal de igualdad de género.
- Articulación entre los objetivos y los instrumentos establecidos.
- Coherencia entre la política española de cooperación con Marruecos y otras políticas la acción exterior de España en el país.

▪ Pertinencia

- Adecuación de las finalidades de la cooperación española con Marruecos a las necesidades de la población y a las políticas nacional y regional de desarrollo.
- Adecuación de la estrategia de intervención de la cooperación española con Marruecos – prioridades sectoriales, instrumentos y actores – al objetivo de lucha contra la pobreza y a la prioridad horizontal de igualdad de género.
- Adecuación de las prioridades sectoriales y geográficas al contexto y adaptación a los cambios en el mismo.

▪ Eficiencia

- Funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la cooperación española – especialmente con las CCAA.
- Complementariedad entre los instrumentos en el marco de lucha contra la pobreza.
- Capacidad y desempeño institucional – estructura orgánica y funcional de la OTC.
- Coordinación y complementariedad con actores de la cooperación internacional, principalmente la UE.

▪ **Eficacia**

- Adecuación de los mecanismos de coordinación entre actores incluyendo la participación de autoridades y contrapartes locales y beneficiarios, en el diseño a los objetivos de la política española de cooperación internacional.
- Eficacia de los procesos de concertación iniciados en el marco del PD 2005-2008 para la planificación geográfica y análisis de los mecanismos diseñados para garantizar la viabilidad de las acciones.
- Orientación del actual proceso de planificación al objetivo de lucha contra la pobreza y de igualdad de género.

II. Evaluación de las intervenciones en sectores clave

La **evaluación de las intervenciones** que se propongan en los sectores y líneas estratégicas seleccionadas, estará dirigida a analizar la calidad de la identificación y formulación de los programas o proyectos en el contexto en que se desarrollan, la eficiencia de la gestión, la contribución en la creación y fortalecimiento de la capacidad institucional en el área geográfica seleccionada, así como el nivel de adecuación y apropiación en el marco de las políticas públicas regionales, locales y sectoriales. Asimismo, la coherencia y pertinencia de los instrumentos utilizados. Este análisis se dirigirá a analizar el papel de la cooperación española en el desarrollo institucional de las políticas públicas de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales, así como en los sistemas públicos de salud y educación.

La evaluación de los resultados de los estudios de caso que sean propuestos analizará en qué medida el desarrollo de estas intervenciones ha incidido en el desarrollo de las provincias del norte de Marruecos.

▪ **Pertinencia**

El análisis de este criterio referido a las cuatro intervenciones, conllevará la evaluación de las siguientes cuestiones:

- Adecuación de la metodología usada para identificar y formular las intervenciones en el sector correspondiente.
- Coherencia de los objetivos, modalidades de gestión e instrumentos, a la política y prioridades de la cooperación española. (Plan Director, Estrategias geográficas, sectoriales, Programas regionales y convenios en el área geográfica descrita en el apartado relativo al ámbito de evaluación). Esto conllevará a su vez el estudio de las siguientes cuestiones:
 - Características y modalidad de participación de los distintos actores de la cooperación española en dichas intervenciones (cooperación bilateral AEI, CCAA y ONGD).
 - Sinergia, complementariedad y complementariedad de acciones, tanto de la cooperación española como de otros donantes.
- Adecuación de las intervenciones a las prioridades horizontales descritas en el Plan Director 2001-2004:

- Lucha contra la pobreza.
- La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.
- Sostenibilidad del medioambiente

- Adecuación de objetivos y resultados de las cuatro intervenciones al contexto en que se realizan y a las prioridades sectoriales y geográficas. (Estrategias regionales, locales, sectoriales, Planes de acción y otros compromisos institucionales).

- Integración y coherencia de las acciones con los planes y programas nacionales y el sistema nacional en relación a los sectores anteriores.
- Relevancia de las intervenciones propuestas en relación a las necesidades del área geográfica.
- Implicación y participación de las autoridades competentes en las acciones.
- Grado de descentralización de las acciones.
- Marco temporal previsto para las acciones y cambios significativos en el contexto a lo largo de la duración de las mismas que puedan haberlas afectado. Se analizará si las intervenciones han sido desarrolladas en los plazos previstos ó no y sus causas

▪ **Eficacia**

Este criterio conlleva el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos de las cuatro intervenciones seleccionadas. Será necesario partir de los objetivos propuestos en la formulación de cada intervención, analizando los factores que pudieran haber afectado positiva o negativamente al alcance de objetivos. Se estudiará:

- Claridad y pertinencia en la definición de los objetivos de las actuaciones y desarrollo de indicadores (cuantitativos y cualitativos) para medir su cumplimiento.
- Cumplimiento de los objetivos generales y específicos en cada una de las intervenciones.

▪ **Eficiencia:**

Este criterio conllevará el estudio de las siguientes cuestiones:

- Medida del logro de los resultados en relación con los recursos utilizados en cada intervención. Presupuesto asignado a cada una de las intervenciones (desarrollándolo por actividades) y los resultados obtenidos (valorando la adecuación de porcentajes destinados a costes directos e indirectos)
- Medida del logro de los resultados en relación con los recursos destinados (Aportación española al presupuesto de la intervención en relación a la contribución presupuestaria de la contraparte marroquí.)
- Organización y gestión de los recursos humanos y financieros en cada intervención (Adecuación en la aportación de recursos técnicos, humanos y materiales financiados con cargo a la subvención y como aporte de la contraparte).
- Presupuesto destinado por parte del Gobierno marroquí a los sectores en los que se incluyen las actuaciones para la región del norte de Marruecos y medidas económicas adoptadas para garantizar la sostenibilidad.
- Funcionamiento de los mecanismos de co-financiación y co-gestión de los programas y proyectos. (incluyendo contrapartes y otros actores de cooperación españoles e internacionales)
- Ejecución y gestión de las intervenciones de acuerdo a la Metodología de Gestión de la Cooperación Española basada en el Marco Lógico.

- Capacidad de aprovechar recursos y estructuras ya existentes para el logro de los objetivos.

- **Viabilidad**

Se deberán valorar aspectos como:

- Probabilidad de continuidad de las acciones más allá del tiempo de acción de la cooperación española, con el mantenimiento y gestión de los resultados obtenidos e incluso con la puesta en marcha de nuevas actuaciones complementarias.
- Continuidad ó complementariedad de las acciones en la estrategia de intervención 2005-2008 contemplada en el Documento de Estrategia País.
- Grado de implicación y apropiación de las instituciones y organizaciones contrapartes.
- Funcionamiento de los servicios públicos municipales (en este caso, también autosostenibilidad de los mismos), servicios de salud y educación pública implementados
- Previsión para la viabilidad de las intervenciones: diseño y ejecución de actividades para la transferencia de los proyectos a autoridades locales (y otras contrapartes) y planes de transferencia en la zona.

- **Impacto**

- Efectos de las intervenciones en la mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios (mejora de los indicadores respectivos por sector), lucha contra la pobreza y consecución de los ODM.

III. Conclusiones y recomendaciones

A partir del análisis, el equipo evaluador **identificará las principales fortalezas y debilidades** de la cooperación española con Marruecos **y ofrecerá recomendaciones** que sirvan para mejorar su actuación, orientadas principalmente al diseño estratégico, la gestión operativa, los instrumentos empleados y los resultados obtenidos, en cada una de las intervenciones evaluadas, en coherencia con el sector correspondiente y en el ámbito geográfico determinado. En esta apreciación se deberán incluir recomendaciones sobre el primer nivel; desarrollo de la política de cooperación española y recomendaciones específicas de las líneas estratégicas y actuaciones evaluadas en el segundo nivel.

En función de todo lo anterior, se deberá hacer una **valoración comparativa entre los diferentes instrumentos utilizados y la valoración de los más adecuados y la justificación de la propuesta de implementación de nuevos instrumentos en los sectores citados y en el área geográfica determinada.**

6. PREMISAS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de una parte importante de la cooperación española en el ámbito de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social de Marruecos. Por esta razón, el equipo evaluador debe cumplir ciertos requisitos, tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

- **Anonimato y confidencialidad.**- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.**- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables del FCM, en relación con las conclusiones

y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.

- **Integridad.**- Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.**- El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.**- En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPEPD. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la DGPEPD en el presente pliego de Prescripciones Técnicas.
- **Convalidación de la información.**- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en la evaluación.
- **Informes de evaluación.**- La difusión de la información recopilada y del Informe final es prerrogativa de la DGPEPD.
- **Entrega de los Informes.**- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, la DGPEPD se reserva el derecho a conducir la evaluación y/o decidir sobre sus distintos aspectos.

7. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

La labor de evaluación se realizará en cuatro fases, con una duración estimada máxima de 18 semanas a partir de la fecha de la firma del contrato:

- Actividades preparatorias

La presentación del programa de trabajo actualizado, calendario y propuesta metodológica a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en este Pliego de Prescripciones Técnicas.

Fase I. Estudio de gabinete (Duración estimada: 8 semanas). En esta etapa se procederá a la realización de las siguientes tareas:

A) Evaluación del diseño y la implementación de la política

- Análisis de la documentación disponible referente a la política de la cooperación española con Marruecos (Convenios y Acuerdos de cooperación, Actas de Comisiones Mixtas, Estrategias, Programas regionales, Informes diagnóstico-país, evaluaciones realizadas en el país etc. Ver apartado "Documentación").
- Identificación y examen de la documentación referente al contexto de Marruecos, y a las estrategias nacionales y locales de desarrollo. Examen de la documentación relativa a las acciones de cooperación de otros donantes en Marruecos.
- Diseño de las herramientas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del análisis.

- Identificación de informantes clave en sede (Ministerios, CCAA, EELL, ONGD) y en terreno.
- Realización de entrevistas.
- Solicitud y examen de información adicional.
- Preparación del trabajo de campo.
- Redacción y entrega del Informe preliminar de la Evaluación.

El **Informe preliminar** deberá contener al menos los siguientes elementos:

1. Introducción del contexto de la intervención: Situación regional y del país, análisis institucional y social en el que se plantea la estrategia de la cooperación española 2001-2004 y el diseño de las intervenciones en los sectores propuestos.

2. Resumen del ámbito de la Evaluación: Antecedentes y trayectoria (en los dos niveles) y proposición de las 4 intervenciones que serán objeto de evaluación. Propuesta que habrá de ser validada entre los miembros del Comité de Seguimiento.

3. Análisis de los sectores de actuación de la cooperación española en Marruecos.

4. Primeras valoraciones – basadas en los criterios de evaluación, especificando una priorización de dichos criterios.

5. Metodología de trabajo: especificación de la metodología de recopilación de información en el terreno; metodología de análisis de la información obtenida (cuantitativa y cualitativa), desarrollo de indicadores para la evaluación.

6. Plan de trabajo de campo.

A las 4 semanas se entregará un avance del informe de gabinete que integrará, la información disponible sobre los puntos 1 y 2.

B) Evaluación de las intervenciones en los sectores clave.

- Examen de la documentación relativa a los sectores ámbito de la evaluación – gobernanza democrática, salud y educación.
- Selección y análisis de la documentación relativa a las intervenciones seleccionadas – documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos, acuerdos específicos, estudios de identificación, etc.
- Identificación de informantes clave (en sede, de los distintos organismos seleccionados, y en terreno).
- Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida (diseño de la muestra, entrevistas y cuestionarios), procesamiento y análisis de la información, que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis, en terreno.
- Diseño de indicadores para el análisis de los criterios de evaluación de cada una de las intervenciones.
- Redacción y entrega del documento definitivo del Informe preliminar, que deberá incluir el resultado de los puntos A y B y las herramientas metodológicas e indicadores para el levantamiento y análisis de la información en el trabajo de campo. Se deberá entregar a las 8 semanas

Fase II. Trabajo de campo (Duración estimada: máximo 4 semanas):

- Obligatoriedad de presencia en terreno de al menos 3 de los 4 expertos principales del equipo.
- Realización de entrevistas a los informantes clave del país; representantes institucionales y representantes de la sociedad civil y solicitud de información adicional a otras organizaciones y actores internacionales.
- Se utilizará la información disponible en la OTC de Marruecos y DGPODE y las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información.
- Realización de un mínimo representativo de encuestas, que permitan proporcionar una perspectiva general del desarrollo de la CE en el periodo temporal determinado y regional dónde se han desarrollado las actuaciones de los sectores seleccionados para la evaluación.
- Análisis de resultados e impactos obtenidos.
- Redacción y entrega del Informe preliminar de la Evaluación, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en el trabajo de campo.

Fase III. Elaboración y Presentación del Informe final (Duración estimada: 6 semanas).

Se procederá a la redacción del informe final que integrará la Evaluación de los dos niveles de análisis. Deberá atenerse a las recomendaciones del apartado “Estructura del Informe” y sus principales conclusiones deberán ser presentadas en el Comité de Seguimiento de la Evaluación y seguir los criterios establecidos en el apartado “Premisas de la Evaluación”.

Los diferentes borradores de informe preliminar y final serán remitidos a los miembros del Comité de Seguimiento en los términos que señalan las fases del ciclo de evaluación de la metodología de la Cooperación Española.

Finalizada la entrega del Informe final, el equipo evaluador participará en las actividades de presentación y devolución de resultados. Una vez presentado el contenido del Informe al Comité de Seguimiento de la Evaluación, se procederá a presentar ante las contrapartes marroquíes en el país. Dicha actividad será organizada por la OTC/SGMEDEO con el apoyo de la DGPOLDE.

En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del informe con personas ajenas al mismo. Durante la celebración de las entrevistas, los evaluadores podrán optar, si lo desean, por no ser acompañados por personas ajenas al equipo evaluador. Se recomienda la utilización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española.

8. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de cuatro expertos/as, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta.

- 1 Experto/a en cooperación al desarrollo. Deberá contar con diez años de experiencia en gestión y/o evaluación de cooperación para el desarrollo y cinco años de experiencia en planificación y gestión de programas de fortalecimiento institucional. Actuará como Director/a del equipo.
- 1 Experto/a en actuaciones sociales de cooperación para el desarrollo. Deberá contar con cinco años de experiencia, tener experiencia o conocimientos sobre Marruecos y dominar el francés. Se valorará su experiencia en salud y desarrollo y en el análisis de políticas de género.
- 1 Experto/a en actuaciones sociales de cooperación para el desarrollo. Deberá contar con cinco años de experiencia, tener experiencia en Marruecos y dominar el francés. Se valorará su experiencia en educación y desarrollo.

- 1 experto/a en evaluación, de preferencia en el sector de cooperación para el desarrollo. Deberá tener cinco años de experiencia en evaluación, valorándose positivamente su experiencia en evaluación de políticas públicas.

Además, se valorará la presencia en el equipo evaluador tanto de expertos locales en su gabinete central, como en la realización de los trabajos complementarios y especialmente en los relacionados con la evaluación de resultados.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluye la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto técnica como operativa.

El director del equipo actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la DGPOLDE, y ostentará la acreditación facilitada por esta Dirección a la hora de contactar con los responsables e implicados en los proyectos.

Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente notificada a la DGPOLDE.

Se trata de una evaluación externa. Sin embargo, el equipo evaluador podrá recibir acompañamiento del personal de la OTC y/o de la DGPOLDE tanto en España como en terreno, pero sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión del Informe. Por otro lado, la DGPOLDE coordinará y supervisará al equipo evaluador. Asimismo, la DGPOLDE aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

9. Estructura y presentación de los informes de evaluación

Los Informes preliminares de la evaluación deberán tener un máximo de 50 páginas y seguir la estructura que se acuerde con la DGPEPD.

De acuerdo con la metodología recomendada, es conveniente que el Informe Final de la evaluación se estructure siguiendo el esquema adoptado en anteriores evaluaciones por la DGPOLDE. La estructura definitiva se acordará en la fase de preparación del Informe.

- Portada
- Introducción
- Antecedentes, objetivo y enfoque metodológico
- Objetivo de la evaluación
- Estructura de la documentación presentada
- Metodología empleada en la evaluación
- Condicionantes y límites del estudio realizado
- Presentación del equipo de trabajo
- Descripción de los trabajos ejecutados
- Descripción de las intervenciones realizadas
- Concepción inicial
- Descripción detallada de su evolución
- Metodología
- Criterios de evaluación
- Conclusiones y enseñanzas obtenidas (priorizadas, estructuradas y claras)
- Recomendaciones
- Anexos

El Informe Final de evaluación no excederá las 70 páginas. Éste irá acompañado de un Resumen ejecutivo, de un máximo 10 páginas.

Junto al Resumen ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño del objeto de evaluación contenidas en la metodología antes recomendada. Asimismo, se deberá presentar una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la OCDE para el inventario de evaluaciones de esta institución.

Tras su presentación en formato electrónico y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del Informe Final, encuadradas en formato Din-A4, cinco CD's con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por la DGPOLDE con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

10. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la SECI, que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del Informe final, en cuyo caso los evaluadores y/o la empresa consultora serán citados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la cooperación española.

11. Calendario de la evaluación

- **Inicio:** Abril 2006
- **Entrega del Informe preliminar de la Evaluación:** Ocho semanas a partir del inicio del trabajo.
A las 4 semanas se entregará un avance del informe de gabinete que integrará, la información disponible sobre los puntos 1 al 5.
- **Entrega del Informe final de la Evaluación:** Dieciocho semanas a partir del inicio del trabajo.
- **Actividades de devolución de resultados:** Posterior a la entrega informe final, se establecerá.

12. Presentación de la propuesta técnica.

Además de la documentación requerida para acreditar la solvencia técnica establecida en el pliego de Cláusulas Administrativas, se deberá aportar una propuesta metodológica para el desarrollo de los elementos del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, que deberá incluir un cronograma con los plazos previstos para la realización de los trabajos. Una vez adjudicado el contrato, se revisará la propuesta técnica con la DGPEPD. Las modificaciones en la propuesta adjudicada deberán ser notificadas y autorizadas por la DGPEPD.

Madrid, 4 de noviembre de 2005.

La Secretaria de Estado de Cooperación Internacional

El adjudicatario:
Fdo.: Nicoletta del Bufalo,
DNI: X3173665
Fecha: 14 de abril 2006

Fdo: Leire Pajín Iraola

ANEXO II

PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE ECOTEC

PRESENTACIÓN DEL EQUIPO DE ECOTEC

El objetivo de este Capítulo es presentar, brevemente, a las personas que formaron parte del equipo evaluador de ECOTEC encargado de realizar la Evaluación de la Cooperación Española con Marruecos. Es necesario hacer constar que los equipos corresponden a los requisitos del pliego de condiciones técnicas de la presente licitación.

A continuación, señalamos las personas clave y el papel que desempeñarán en relación con cada uno de los equipos.

Nombre	Máxima titulación	Experiencia
Nicoletta del Bufalo	Doctora en Arquitectura	20 años
Marili Parissaki	Máster en Economía	17 años
Rodolfo Benumeya	Doctor en Filosofía y letras – Árabe e Islam	40 años
Elizabeth Villagómez	Doctora en Economía	20 años
Mencía de Lemus	Licenciada en Derecho	6 años
Jane Nimmo	Licenciatura en Estudios de la Comunidad Europea con Lengua Española	13 años
Sonia Vega	Máster en Estudios Europeos	5 años
Manuel Fernández Quílez.	Máster en Estudios Europeos, MBA	4 años
Joaquín de la Concha	Máster en Estudios Europeos	2 años
Mara Ferrer	Técnico de Actividades y Empresas Turísticas	16 años
Mia Luhtasaari	Licenciada en Desarrollo Socioeconómico	6 años

D^a Nicoletta del Bufalo, Directora de ECOTEC España, doctora en arquitectura por la Universidad de la Sapienza, en Roma (Italia) es la responsable legal y financiera del estudio. Durante 15 años, Nicoletta se ha especializado en la coordinación científica de seminarios y estudios, así como de publicaciones internacionales y estudios, especialmente en los sectores de medioambiente y energía, participando en estudios y proyectos en Marruecos y Túnez,, entre otros países del norte del Mediterráneo.

D^a Marili Parissaki, licenciada en económicas con un Máster en Economía por la Universidad de Sussex en Inglaterra, especializada en desarrollo económico, es la Directora Técnica del estudio de Evaluación. Marili tiene una experiencia profesional de 17 años en el desarrollo y evaluación de programas europeos, en especial programas de cooperación internacional y de fortalecimiento institucional. Además de la coordinación del estudio, **MARili forma parte del Equipo Evaluador Senior asumiendo las tareas específicas en calidad de experto en gobernanza democrática y fortalecimiento institucional.**

D. Rodolfo Gil Benumeya Grimau, Doctor en Filosofía, y Letras es especialista en educación en el mundo árabe, y en particular en Marruecos, y tiene una amplia experiencia docente de más de 30 años en numerosas universidades españolas y extranjeras. Su experiencia profesional ha estado muy vinculada al norte de África, donde ha trabajado

como profesor en la Universidad Mohamed V de Rabat y ha sido redactor de varias revistas de temática cultural. Recientemente ha estado encargado de dirigir el Instituto Cervantes en Tetuán. El Rodolfo Gil Grimau tiene perfecto dominio del español, árabe y francés. El señor Grimau **forma parte del Equipo Evaluador Senior asumiendo las tareas específicas en calidad de experto en educación.**

D^a Elizabeth Villagómez es Doctora en Economía por la Universidad de Alcalá de Henares y es experta en análisis de políticas de género con 20 años de experiencia profesional en el campo de la gestión y evaluación de programas de inclusión social y laboral de la mujer. Elizabeth también ha trabajado para el Fondo de Desarrollo de la Mujer de Naciones Unidas (UNIFEM), donde era la encargada de la gestión del programa de iniciativas de género.. **Elizabeth forma parte del Equipo Evaluador Senior asumiendo las tareas específicas en calidad de experto en cooperación para el desarrollo y el análisis de las políticas de género.** Su papel consiste en revisar y dar recomendaciones de mejora en las herramientas de investigación, el análisis y las conclusiones y recomendaciones en los Informes a realizar por el equipo evaluador respecto del grado de cumplimiento de la prioridad horizontal de la promoción de la Igualdad de Género en las dos Áreas de Análisis en las que se organiza la evaluación.

D^a Mencía de Lemus Belmonte es experta en evaluación de políticas públicas con 6 años de experiencia profesional. Mencía es Licenciada en Derecho, y tiene estudios de especialización en Relaciones Internacionales y de Políticas de Cooperación de la UE. Mencía ha desarrollado su carrera profesional en las oficinas de ECOTEC en Bruselas y Madrid, y tiene una amplia experiencia en la evaluación de proyectos y programas comunitarios y en la coordinación de equipos de trabajo. **Mencía estará encargada dentro del Equipo Evaluador Senior asumiendo las tareas específicas en calidad de experto en el análisis de actuaciones sociales y de salud con el apoyo experto de D^o Jane Nimmo¹,** Directora Asociada de ECOTEC en el Reino Unido.

D^o Jane Nimmo, Directora Asociada de ECOTEC en el Reino Unido. Jane cuenta con más de 10 años de experiencia en la dirección de proyectos de investigación y de evaluación de políticas públicas, en particular en el ámbito de las políticas sociales y de empleo, para clientes diversos incluyendo la Comisión Europea y Ministerios del Gobierno Británico. Cuenta con una extensa y reconocida experiencia en programas comunitarios cofinanciados por el FSE y FEDER, incluyendo COMET, FORCE; ADAPT, Leonardo e EQUAL destacando su amplia experiencia en el Programa PHARE en los nuevos Estados miembros de la UE. Jane trabaja desde 1999 en el Equipo Europeo basado en el Grupo de Política Social y se especializa en la gestión de proyectos co-financiados por la Unión Europea, en particular en las áreas de políticas sociales, salud y gestión de programas. **Jane prestará un apoyo experto en el análisis de políticas sociales y de salud a D^a Mencía de Lemus.**

¹ Por razones ajenas a ECOTEC, el experto de Salud miembro del equipo evaluador, Dr. Patrick Najman, que figuraba en la propuesta de ECOTEC, dejó el equipo evaluador de ECOTEC. Las tareas del experto de salud fueron asumidas por D^a Mencía de Lemus Belmonte, con el apoyo de D^a Jane Nimmo, Directora de ECOTEC en Birmingham. Estos cambios fueron solicitados formalmente por ECOTEC a la DG POLDE y aprobados por la misma.

D^a Sonia Vega es experta en evaluación y licenciada en Derecho y posee un Master en Estudios Europeos del Colegio de Europa, con especialización en derecho y políticas de la Unión Europea. Cuenta con 5 años de experiencia profesional en numerosas evaluaciones de Programas e Iniciativas Comunitarias a través de las cuales ha adquirido una gran experiencia acerca de métodos de evaluación, y también ha participado en proyectos de cooperación internacional y fortalecimiento institucional en países de la cuenca mediterránea y del Este de Europa. **Sonia estará encargada dentro del Equipo Evaluador Senior de las tareas específicas como experta en evaluación de las políticas públicas.**

El Equipo Evaluador Junior que asistió en la evaluación de la Cooperación Española en Marruecos está formado por un número de profesionales jóvenes con un perfil económico y formación específica en programas de cooperación al desarrollo y experiencia en el tipo de trabajo a realizar. El equipo evaluador junior, bajo las instrucciones, coordinación y supervisión de la coordinadora realizará los distintos trabajos de investigación, selección, criba, resumen, de información, elaboración de bases de datos e información de las mismas, Son miembros del equipo evaluador junior:

D. Manuel Fernández Quílez es economista con más de tres años de experiencia como investigador en áreas vinculadas con las políticas económicas y sociales para un gran número de gobiernos, organismos internacionales y para la Comisión Europea. Manuel, desarrolló, asimismo, dos años de su carrera profesional en la Embajada de España en Rumania en el departamento de cooperación económica así como en el Departamento de Estudios del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX): Manuel habla y escribe con fluidez inglés, francés, rumano y portugués. **Manuel formará parte del equipo junior de evaluación.**

D. Joaquín de la Concha González es licenciado en Derecho y tiene un master en Estudios Europeos especializado en políticas y derecho comunitario, donde tuvo la ocasión de presentar una tesis sobre nuevas formas de gobernanza. Joaquín ha desarrollado su experiencia profesional en el ámbito de las políticas europeas e internacionales en Madrid y Bruselas, centrando su carrera en la gestión y la asistencia técnica de proyectos europeos. **Joaquín formará parte del equipo junior de evaluación.**

El **apoyo administrativo y logístico** vendrá proporcionado por un equipo cuya responsabilidad vendrá ejercida por **Mara Ferrer**, Técnico en Actividades y Empresas Turísticas y que cuenta con más de 8 años de experiencia en ECOTEC en administrativos y centralizará las actividades de secretaría; y **Mia Luhtasaari** de origen finlandés, y se licenció en Estudios de Desarrollo Socioeconómico, con especialización en América Latina, en la Universidad de East London en el Reino Unido.

Por último, conviene señalar que se han producido **cambios en el equipo evaluador** desde el inicio de los trabajos. Por razones ajenas a ECOTEC, Sr. Manuel González, miembros del equipo junior de ECOTEC dejó la empresa por razones personales, por lo que fue sustituido

por Sr. Manuel Fernández Quílez, con una experiencia profesional y currículum adecuado a lo requerido en el pliego de prescripciones técnicas. Por otra parte, el experto de Salud miembro del equipo evaluador, Dr. Patrick Najman, que figuraba en la propuesta de ECOTEC, abandonó el equipo evaluador de ECOTEC, lo cual motivó un cambio en el equipo de expertos encargado de realizar las tareas del trabajo de campo para el segundo nivel de análisis. Las tareas del experto de salud serán asumidas por D^a Mencía de Lemus Belmonte, que contará con un apoyo temático y asesoramiento respecto al sector de salud de D^a Jane Nimmo, Directora de ECOTEC en Birmingham, con amplia experiencia en la gestión de proyectos en el sector de Salud. Estos cambios han sido solicitados formalmente por ECOTEC a la DG POLDE y aprobados por la misma.

ANEXO III DOCUMENTACION UTILIZADA EN EL INFORME

DOCUMENTOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Metodología de gestión de proyectos de la cooperación española*. Madrid: 2001.

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Nota informativa: Análisis de la cooperación en curso con Marruecos*. Informe inédito. 2005.

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Plan Regional de la AECI para el Magreb Y oriente Medio (2003 2004)*. 2003.

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Programa AZAHAR, programa de cooperación al desarrollo en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo*. 2002.

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Programa NAUTA, programa de cooperación para el desarrollo sostenible del sector pesquero en África*. 2003.

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *VITA, programa de cooperación al desarrollo en salud para África*. 2004.

Cuadro proyectos vivos (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo).

DES-borrador-salud-primero-B-3ª-CF (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo)

FUNDACIÓN CLINIC, *Evaluación de la Actuación de la Cooperación Española en el ámbito de la salud maternal e infantil en la provincia de Tetuán en Marruecos*, realizada por la Escuela Andaluza de Salud Pública para la AECI.

JUNTA DE ANDALUCÍA. *Cooperación de la Junta de Andalucía con el Reino de Marruecos*.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES & MINISTERIO DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT. *PAIDAR-Med, Programa de Acción Integrado para el Desarrollo y Acondicionamiento de la Región Mediterránea de Marroquí* [CD-Rom].

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Documento estrategia país (borrador) 2003-2007. Reino de Marruecos*. Noviembre 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Documento estrategia país 2005-2008 de la cooperación española con Marruecos*.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Estrategia de la Cooperación Española para la promoción de la Democracia y el Estado de Derecho*. 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Estrategia de la Cooperación Española en salud*. 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Estrategia de la Cooperación Española en educación*. 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Estrategia de la cooperación española en medio ambiente*. 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Estrategia de la cooperación española para la promoción del IO*. 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Metodología de evaluación de la cooperación española*. Cuarta edición: 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Metodología de evaluación de la cooperación española II*. Primera edición: 2001.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan anual de cooperación internacional 2001*. Secretaría general de la AECI, 2001.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan anual de cooperación internacional 2002*. Secretaría general de la AECI, 2002.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan anual de cooperación internacional 2003*. Secretaría general de la AECI, 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan anual de cooperación internacional 2004*. Secretaría general de la AECI, 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*. Secretaría general de la AECI, 2000.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*. Secretaría general de la AECI, junio 2005.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Seguimiento del Plan anual de cooperación internacional 2001*. Secretaría general de la AECI, 2002.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Seguimiento del Plan anual de cooperación internacional 2002*. Secretaría general de la AECI, 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Seguimiento del Plan anual de cooperación internacional 2003*. Secretaría general de la AECI, 2004.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Seguimiento del Plan anual de cooperación internacional 2004.*, 2005.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Seguimiento PACI-2002*. Secretaría general de la AECI. Oficina de Planificación y Evaluación. 2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Nota informativa sobre la acción educativa del en el Reino de Marruecos*. Informe inédito.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO. *Relación de actividades de cooperación con Marruecos, 2001-2005*. Informe inédito. 2005.

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Evaluación de la Cooperación española con Marruecos*. Informe inédito. 2005.

MUINICIPIOS DE LAS REGIONES DE ANDALUCÍA, TÁNGER Y TETÚAN. *Recomendaciones finales de la declaración de Tánger*. Tánger: 2006.

Quinto borrador estrategia de educación de 24 de febrero de 2006 (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo)

Relación ayudas CAP financiadas 2001-2004 (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo).

Relación subvenciones estado financiadas 2001-2004 (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo).

Relación subvenciones ONGs 2001-2004 (documento proporcionado por la Dirección General de Planificación y evaluación de políticas para el desarrollo).

ARTÍCULOS Y LIBROS SOBRE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

ALONSO, José Antonio. *La cooperación española en las evaluaciones del CAD*. Revista Española de desarrollo y cooperación, otoño/invierno 2003. Núm. 11, p. 43-64.

GONZÁLEZ, Mariano/ LARRÚ, José María. *¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española* [documento de trabajo]. Instituto Complutense de estudios internacionales, 2004.

GUDIÑO, Florencio M. *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España Un análisis de metodologías y organización institucional*. Instituto universitario de desarrollo y cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Disponible en web: <<http://www.ucm.es/info/IUDC/publicaciones/Avances/avances1.htm>>

HIDALGO, Silvia/ ESPADA, Fernando. *Hacia una nueva cooperación española*. Madrid: FRIDE, 2004.

LORENZO VILLAR, Manuel. *Migraciones en Marruecos: nuevas tendencias hacia España. Claves para una estrategia de cooperación*. Informe inédito. Documentos de investigación, Oficina técnica de cooperación. 2002.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Ricardo. *La cooperación española en el Mediterráneo y la cooperación descentralizada: modelos de encuentro y coordinación*. Revista Española de desarrollo y cooperación, primavera/verano 2004. Núm. 14, p. 75-94.

RAMÍREZ FERNÁNDEZ, Ángeles. *Marruecos, un espacio para el desarrollo: tres cuestiones sobre la cooperación*. Revista Española de desarrollo y cooperación, primavera/verano 2004. Núm. 14, p. 29-48.

REY, Francisco. *Capítulo 4: La acción humanitaria en la cooperación española en los años 2003 y 2004*. En: INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN

HUMANITARIA. *La acción humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente*. Madrid: Informe del observatorio de la acción humanitaria, 2005.

ROMÁN SÁNCHEZ, Erick. *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos: Erick Román Sánchez, 2002.

ROYO RAJADELL, Enric. *Salud sexual y reproductiva en Marruecos: políticas de cooperación*. Barcelona: Cidob, marzo 2003.

CONVENIOS HISPANO-MARROQUÍES

Convenio Cultural Hispano-marroquí y protocolo anejo, firmados en Madrid el 7 de julio de 1957. *Boletín oficial del Estado*, 4 de febrero de 1958.

Convenio de Cooperación Científica Y Técnica entre el Gobierno del Reino de Marruecos y el Gobierno del Reino de España, firmado en Madrid el 8 de noviembre de 1979. *Boletín oficial del Estado*, 1 de diciembre de 1979, núm. 288, p. 27724.

Convenio de cooperación cultural entre el Gobierno de España y el Gobierno del Reino de Marruecos. Hecho en Rabat el 14 de octubre de 1980. *Boletín oficial del Estado*, 10 de octubre de 1985, núm. 243, p. 31958.

Protocolo de Aplicación del Convenio Hispano-Marroquí de Cooperación Científica y Técnica de 8 de noviembre de 1979 entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, firmado en Madrid el 2 de julio de 1990. *Boletín oficial del Estado*, 20 de septiembre de 1990, núm. 226, p. 27487.

Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat, el 4 de julio de 1991. *Boletín oficial del Estado*, 26 de febrero de 1993, núm. 49, p. 63.

Acuerdo de Cooperación económica y financiera entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho "ad referéndum" en Rabat el 6 de febrero de 1996. *Boletín oficial del Estado*, 4 de mayo de 1999, núm. 106, p. 16271.

Acuerdo de cooperación Financiera Hispano-Marroquí, Marrakech, 9 de diciembre de 2003.

Acuerdo de cooperación en materia de Medio Ambiente, Madrid, 20 de noviembre de 2000.

- Actas

Acta de la Cuarta Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación científica y técnica, Madrid, 1 y 2 de marzo de 2000.

Acta de la Quinta Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Marroquí de cooperación científica y técnica, Rabat, 16 de julio de 2003.

Acta de la V sesión de la Comisión Mixta, de cooperación cultural y educativa Hispano-Marroquí, Rabat, 29 de noviembre de 1999.

Acta de la VI sesión de la Comisión Mixta de cooperación cultural y educativa España-Marruecos, Rabat, 3 y 4 de abril de 2003.

Claves para la cooperación con perspectiva de género en Marruecos. 1999. (Documento disponible en la biblioteca de documentación de la Oficina Técnica de Cooperación en Marruecos)

DOCUMENTOS DE ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS MARROQUÍES

AGENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS PROVINCIAS Y PREFECTURAS DEL NORTE DE MARRUECOS. *Province d'al Hoceima, etat d'avancement du programme d'urgence*. Enero 2005.

BENHIMA, Driss. *Proyecto de estrategia de desarrollo*. Informe inédito. Presentación de la Agencia para la Promoción y Desarrollo Económico y Social de las Provincias y Prefecturas del Norte de Marruecos. Madrid: 22 de octubre de 2003.

COMMISSION SPECIALE EDUCATION-FORMATION. *Réforme du système d'Education et de Formation 1999-2004 – Bilan d'étape et conditions d'une relance*. Juin 2005.

EMBAJADA DE ESPAÑA. *Marco Estratégico de Desarrollo del Sistema Educativo: alfabetización y educación no forma*. Abril 2005. Documento distinto (Commission Spéciale Education Formation. Charte national d'éducation et de formation).

INSTITUT SUPERIEUR INTERNATIONAL DU TOURISME DE TANGER. *Rencontre entre les collectivités locales des régions de l'Andalousie et de Tânger Tétouan*. 2006.

JUNTA DE ANDALUCÍA y REINO DE MARRUECOS. *Programa de Desarrollo Transfronteriza Andalucía – Marruecos, 2003-2004*. Marzo 2003

La gestión del agua. Actas del seminario hispano-marroquí sobre la gestión del agua, 16 de marzo de 2001. Rabat: 2001.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL Y PESCAS MARÍTIMAS, SECRETARIADO DE ESTADO PARA EL DESARROLLO RURAL. *Programa de acción de desarrollo rural*. Enero 2005. Documento distinto (Conseil general du développement agricole. Strategie 2020 de developpement rural. Document de reference 1999).

MINISTÈRE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ. *Pour une politique de développement social intégré*. Octubre 2004.

MINISTÈRE DE FINANCES ET DE LA PRIVATISATION. *Indicateurs extraits des tableaux de bord*. Junio 2005.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ. *Stratégie de développement social intégré*. 2004.

MINISTÈRE DU TOURISME. Rapport final: *Stratégie de développement du tourisme rural*. Informe de apoyo al programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Madrid: 2004.

MINISTERE DE LA SANTE. *Santé en chiffres - 2001 – SEIS*. 2002.

MINISTERIO DE SALUD. *Estrategia Sectorial de Salud*. Noviembre 2003-2007.

MOHAMED VI. *Discours de SM le Roi Mohammed Vi à la Nation*. 18 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.marocurba.gov.ma/codeurbanisme/Orientations%20royales/indh.htm> html:

OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU MAROC. *Test Marocain des indicateurs de développement durable*. Enero 2003.

PAN-LCD. *Plan de Acción Nacional de lucha contra la Desertización*. Disponible en html : <www.pan.ma/index.php>

PERG. *Plan de electrificación rural*. 1995-2001. Disponible en html: "Electrification rurale" en <<http://www.one.org.ma/>>

PDES. *Estrategia nacional para el desarrollo económico y social*.

ROYAUME DU MAROC. *Rapport national relatif aux objectifs du millenaire pour le développement*. Naciones Unidas. 2003.

Stratégie séctorielle de santé. Noviembre 1999.

Estrategia de Alfabetización y de educación no formal. Octubre 2003. Documento de septiembre de 2004.

Informe nacional sobre la prevención de desastres. Enero 2005. Disponible en html: <www.matee.gov.ma (risques naturels et technologiques). Plan d'urgence national PUN); <http://www.matee.gov.ma/risques/risque/rapport_desastres.pdf>

Plan de la Pobreza comunal. 2004. Documento distinto (Haut Comisariat au Plan. Pauvreté. Développement humain & développement social au Maroc. Données cartographiques et statistiques. Septembre 2004.)

DOCUMENTOS DE EVALUACIONES PREVIAS DE INTERVENCIONES REALIZADAS EN MARRUECOS

DAC (Development Assistance Committee), *Development Cooperation Spain – 2002*, OECD, 2002.

EuropAID, *Evaluation de la Strategie Pays de la Commission Européenne pour le Maroc*, Comisión Europea, Julio 2003.

FUNDACIÓN CLINIC. *Evaluación de la Actuación de la Cooperación Española en el ámbito de la salud maternal e infantil en la provincia de Tetuán en Marruecos*. Realizada por la Escuela Andaluza de Salud Pública para la AECI.

FUNDACIÓN IPAE. *Evaluación Programa Apoyo a la mejora de la estructura educativa y al fortalecimiento de la sociedad civil en el norte de Marruecos*.

DOCUMENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Durante la **1ª Misión de Campo en Rabat**, se recopiló de los contactos entrevistados la siguiente documentación:

AGENCE DE DÉVELOPPMENT SOCIAL

- Buletin officiel n° 4732 de 26 jornada 11 1420 (7 octobre 1999).

- Strategie de l'Agence de Developpement Social 2005-2010.
- Note de Présentation de Séminaire sous le thème « lutte contre la pauvreté».
- Note de Projet d'appui au programme d'Action Nationale de Lutte Contre la Désertification (PAN-LCD) par *l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables de Semmar.*
- Note de Projet de *création d'un complexe industriel Maroc.*
- Note de Projet de *création de centres d'accueil pour la sensibilisation, le développement communautaire l'accompagnement et l'orientation à ka réinsertion sociale.*
- Note de Projet de *création du centre social «ASSADAKA» pour les enfants de Bendiabane.*
- Note de Projet «*Tourisme Rural*» AFD/ADS.
- Note: *Intervention dans le tourisme rural.*
- Pamphlet: *Projet Arganier «Appui à l'Amélioration de la situation de l'emploi de la femme rurale et gestion durable de l'Arganeraie dans le Sud-Ouest de Maroc».*
- Pamphlet: *The « Accompagnement Social » in the replacement project of Douar El Kora – An original project for unhealthy housing citizens.*

ASSOCIATION AL AMANA POUR LA PROMOTION DES MICROENTREPRISES

- Rapport d'activité 2005.

BANQUE MONDIALE

- Stratégie de Coopération 2005-2009
- *Kingdom of Morocco Poverty Update (Volume 1: Main Report).*

CENTRO PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO INDUSTRIAL (CTDI)

- Representación del C.D.T.I. en Marruecos, Cooperación Hispano-Marroquí (ANPME / CDTI).

ENTRAIDE NATIONALE

- Nota de Presentación.
- Note de Présentation.

LIGUE MAROCAINE POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE

- Pamphlet : *L'espoir d'une vie meilleure.*

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE MARRUECOS

- Nota sobre Comité Averroès.

NATIONS UNIES – BILAN COMUN DE PAYs

- Plan-Carde des Nations Unies au Maroc 2007-2011.

OFFICE NATIONAL DE L'EAU POTABLE

- Informe: *Coopération avec le Royaume d'Espagne*

RESEAU NATIONAL DES CENTRES D'ECOUTE DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES

- *Les Violences Basées sur le Genre au Maroc Rapport Initial Analyse des Plaintes Enregistrées par les Centres d'Écoute et d'Assistance Juridique.*

SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE L'ALPHABETISATION ET DE L'EDUCATION NON FORMELLE

- *Strategie d'Alphabetisation et d'Education Non Formelle.*
- Pamphlet : *Education Non Formelle – l'école de la deuxième chance.*
- *Educatuion Non Formelle : Bilanet Perspectives, «Esemble pour le Développement de l'École de la Deuxième Chance».*
- Informe: *Éducation pour Tous : Éducation Non Formelle Stratégie Globale.*
- Rapport Synthèse: *D'une Catégorisation a une Typologie des Enfants en Situation de Non Scolarisation et de Déscolarisation.*
- Bilan 2005-2006: *Alphabétisation et Education Non Formelle.*

SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA FAMILLE, DE L'ENFANCE ET DES PERSONNES HANDICAPEES

- Enquête Nationale Sur le Habdicap 2004 – Synthese des Résultats.
- Plan d'Action National pour l'Enfance 2006-2015 « Maroc Digne de ses Enfants ».
- Fiche Project du Centre Régional de la Femme dans la Région de Tanger-Tétouan (2005-2012).

SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- Rapport d'Activities 2004.
- Lettre d'information *Maroc des Compétences* n° 1 et 2.
- Déclaration d'Intention sur la coopération entre Le Ministère de l'Education, de la Culture et des Sports du Royaume d'Espagne et Le Secrétariat d'Etat chargé de la Formation Professionnelle du Royaume de Maroc dans le domaine de la formation professionnelle.
- Rapports (2) à propos de l'Coopération Maroc - Espagnole dans le domaine de la formation professionnelle.
- Bilan et perspectives à propos de l'Coopération Maroc - Espagnole dans le domaine de la formation professionnelle.

Durante la 2ª Misión de Campo en Tánger, Tetuán, Alhucemas y Chefchauen, se recopiló de los contactos entrevistados la siguiente documentación:

1) PROYECTO EDUCACIÓN

PROYECTO SOLIDARIO

- *Memoria de actividades y evaluación.*
- *Estrategia Proyecto Solidario en Marruecos.*
- *Convenio Proyecto Solidario – ATIL.*

2) PROYECTO SALUD

AGENCIA ESPAÑOLA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- *Convocatoria de Ayudas y Subvenciones de la AECI a las ONGD – Plan de Ejecución Anual 3.*

ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA

- *Memorias del Curso de Organización y Gestión de Servicios de Salud. 2001.*

MEDICUS MUNDI ANDALUCIA

- *Bulletin Info-Santé du nord, nº 1. Avril, 2005.*
- *Memorias del III Séminaire Hispano- Marocain Sur la Participation se la Femme Dans la Définition de Politiques Sociales et de Sante Sexuelle et Reproductive. 2005.*
- *Informe Plan de Acción para el Año 2004. 2003.*
- *Panfleto. Programme: Santé Materno Infantile au Nord du Maroc.*
- *Reportaje de Medicus Mundi Andalucía en Marruecos para Unicaza. 2004.*

MINISTERE DE LA SANTE, ROYAUME DU MAROC

- *Política de Ministere de la Sante 2003-2007. 2002.*

PROYECTO FUNDACIÓN PROGRESO Y SALUD

- *Informe Marco Lógico del Proyecto. 2004.*
- *Informe Memoria Económica – Relación por Conceptos de Gastos. 2004.*
- *Informe Memoria Económica – Relación Cronológica de Gastos. 2004.*
- *Formación y Asistencia Técnica CSU Tetuán – Propuesta para la discusión. 2003.*

3) PROYECTO GOBERNANZA

AGENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS PROVINCIAS Y PREFECTURAS DEL NORTE DE MARRUECOS.

- *Memoria Justificativa de la Asistencia Técnica para la Promoción y el Desarrollo Económico y Social de las Prefecturas y Provincias del Norte del Reino de Marruecos.*
- *Rapport de misión à Nador les 1 et 2 novembre 2000.*
- *Programme de Développement Intégré de Oued Laou.*
- *Marché passé par appel d'offres restreint n° DAGCI/COOP-INT-02/AT-2001.*
- *Mémorandum d'entente.*
- *Rapports trimestriels d'activités élaborés par EPTISA.*
- *Annexe au rapports trimestriels d'activités élaborés par EPTISA.*
- *Rapport sur les résultats des analices realices sur l'application de l'ÁMC aux projects de l'APDN. Juine 2004.*
- *Rapport final d'exécution du projet élaboré par l'APDN.*
- *Répetroire d'activités realices par l'assistance technique espagnole á l'APDN jusqu' à mai 2003.*
- *Factures des 8 phases de l'Assistance Technique.*
- *Relevés bancaires et ordres de virements.*

**PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO) - Maroc.
FICHE DE PROJET GOUVERNANCE & DEVELOPPEMENT HUMAIN.**

- *Appui au Parlement, Chambre des Représentants Phase II, (2004 – 2007). 18/09/2006.*
- *«Appui à la Planification Stratégique du Développement», (2002 – 2004). 18/09/2006.*
- *«Appui au Programme-carte national de gouvernance et de renforcement institutionnel », (1997 – 2006). 18/09/2006.*
- *Appui Programme Carte de Gouvernance et de Renforcement Institutionnel, sous-programme 3 : Appui au Secrétariat Général du Parlement. 18/09/2006.*
- *Appoui au Programme-carte national de gouvernance et de renforcement institutionnel (1997-2006), Sous-programme 4 : Appui à la Cour des Comptes. 18/09/2006.*
- *Appui au Programme-carte national de gouvernance et de renforcement institutionnel, Sous-programme 6 : «Renforcement des capacités de gestion des communes en appui à la décentralisation et aux programmes de lutte contre la pauvreté » (1997 – 2005). 18/09/2006.*
- *«GOLD Maroc – Gouvernance Locale et Développement», (2005 – 2006). 18/09/2006.*

- Programme «AjjalCom» : « Utilisation des TIC au service de la lutte contre la pauvreté – Centres D’Accès Communautaires (CAC) pour la sensibilisation, l’éducation et la formation des Jeunes » (juin 2004 – avril 2005) . 18/09/2006.
- « Renforcement des capacités des Tribunaux de la Famille dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Code de la Famille», 2005. 18/09/2006.
- FICHE TECHNIQUES DES PROJETS, «GOLD Maroc – Gouvernance Locale et Développement ». 10/07/2006.
- *Governance for the Future – Democracy and Development in the Least Developer Countries*. 2006.

OTROS DOCUMENTOS

Atlas de la inmigración marroquí en España

Declaración de Marrakech. Cuarto foro mundial sobre la redefinición del papel del Estado: “Ciudadanos, empresas y Estados: diálogo y asociaciones para la promoción de la democracia y el desarrollo”. Marrakech: 11-13 de diciembre de 2002.

Declaración de París sobre la eficacia de ayuda al desarrollo. Foro de alto nivel. Paris: 28 de febrero – 2 de marzo de 2005.

Plan Nacional de la Infancia

ALBOAN y ENTRECULTURAS. *La AOD en Educación a Examen - Un análisis de la cooperación española: 1999-2004*. Diciembre de 2005.

BANCO MUNDIAL. *Estrategia de Cooperación con el Reino de Marruecos*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/MENAINFRENCHEXT/MOROCCOINFRENCHEXTN/0,,contentMDK:20308129~menuPK:468195~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:468145,00.html>

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, Groupe Développement Economique et Social

Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord. *Rapport n°: P7589-MOR*. 4 juin 2004

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, Groupe Développement Economique et Social

Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord. *Rapport n°: 33466-MOR*. 21 février 2006

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, Groupe Développement Economique et Social Bureau régional Moyen-Orient et Afrique du Nord. *Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l’appréhension à travers les politiques publiques*, Rapport No. 28223-MOR. Septembre 2004

COSEF Sur. *La Mise en Œuvre de la Réforme du Système National d’éducation et de Formation (1999-2004)*, Résumé.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, Human Development Group Middle East and North Africa Region. *Report No: 3072 1*. January 7, 2005

EUROPEAID COOPERATION OFFICE, EUROPEAN COMMISSION. *Supporting effective implementation of EC External Assistance – Project Cycle Management Guidelines: Volume 1*. March 2004. En http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/qsm/index_en.htm

GANDOLFI, Paola. *La Société civile au Maroc: Signification et Issues des Precessus de Changement Sociale et Politique*. European University Institute. 2003.

HOEBINK, Paul. *The coherence of EU policies: perspectives from the North and the South*. Estudio encargado para el programa de eficiencia de reducción de la pobreza de la Unión Europea. Bruselas: 2005.

MEDICUS MUNDI PROSALUS. *La Salud en la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria*, Informe 2005. 2005.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza*. Cyan, proyectos y producciones editoriales s.a., 2002.

MOYEN-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD, GROUPE DES SECTEURS SOCIAUX (MNSHD). *Note sur la Protection Sociale*, Rapport No 22486-MOR. 19 décembre 2002.

OMS – MAROC. *Stratégie de Cooperation 2004-2007*. 2003

PARTENARIAT EURO-MED. Maroc: document de stratégie 2002-2006 & programme indicatif national 2002-2004. Diciembre 2001.

PNUD (PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT). Rapport de developpement humain - Maroc, 2003.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). Informe sobre Desarrollo Humano. 2005.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). Informe sobre Género. 2005.

PNUD (PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO). *Segundo Cuadro de Cooperación con Marruecos (2002-2006)*. Disponible en: <http://www.pnud.org.ma/pdf/UNDAF2001.pdf>

UNIÓN EUROPEA. *El sector del medio ambiente y de los recursos naturales de Marruecos*. Julio 2003.

ANEXO IV
ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS E
INFORMANTES CLAVE EN LA FASE
DE TRABAJO DE CAMPO

ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS PREPARATORIAS A LA FASE DE TRABAJO DE CAMPO

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO			
Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica del MAEC	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección de Política Exterior para Mediterráneo, África y Oriente Próximo, Director General de África del Norte. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y otras Políticas de Acción Exterior. - Complementariedad de la Cooperación Española con las estrategias de otros actores internacionales. - Formulación de la Política de Cooperación y su relación con las necesidades de Marruecos. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos.
Secretaría de Estado para la Unión Europea del MAEC	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea. - Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea. - Embajador en Misión Especial (Europa Ampliada y Nuevos Vecinos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y otras Políticas de Acción Exterior. - Complementariedad de la Cooperación Española con las estrategias de la Unión Europea en Marruecos. - Formulación de la Política, la concertación entre actores y la idoneidad de los instrumentos. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación con otros actores de la Cooperación Española y con la contraparte marroquí y con otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC	<p>DG POLDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sub-Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo. <p>AECI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental, Ex Director General de SG MEDEO. - Subdirección General de Cooperación con los Países del Mediterráneo y Europa Oriental (MEDEO). - Subdirección General de Cooperación con los Países del Mediterráneo y Europa Oriental - Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. - (MEDEO). 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones son pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, también respecto de las prioridades horizontales) la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Coherencia entre las distintas políticas españolas. - Correspondencia entre los objetivos de la Política y las prioridades e instrumentos para alcanzar los objetivos. - Nivel de resultados alcanzados y sugerencias de mejora de eficacia y eficiencia. - Coherencia de la programación con los principios horizontales, prioridades sectoriales y geográficas. - Eficiencia en la distribución y el uso de recursos (financieros y humanos). - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Programa VITA		<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones son pertinentes. - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, también respecto de las prioridades horizontales, la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Coherencia entre las distintas políticas españolas. - Correspondencia entre objetivos de la Política y las prioridades e instrumentos para alcanzar los objetivos. - Nivel de resultados alcanzados y sugerencias de mejora de eficacia y eficiencia. - Coherencia de la programación con los principios horizontales, prioridades sectoriales y geográficas. - Eficiencia en la distribución y el uso de recursos (financieros y humanos). - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos
Programa AZAHAR	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina Española de AMREF 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones son pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, también respecto de las prioridades horizontales, la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Coherencia entre las distintas políticas españolas. - Correspondencia entre los objetivos de la Política y las prioridades e instrumentos para alcanzar los objetivos. - Nivel de resultados alcanzados y sugerencias de mejora de eficacia y eficiencia. - Coherencia de la programación con los principios horizontales, prioridades sectoriales y geográficas. - Eficiencia en la distribución y el uso de recursos (financieros y humanos). - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos
Ministerio de Sanidad y Consumo	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección de Relaciones Internacionales del Ministerio de Sanidad y Consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de la programación (objetivos, prioridades e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en el sector de Salud. - Participación del Ministerio de Sanidad en la formulación de la estrategia de cooperación en el sector de Sanidad y concertación con otros actores. - Valoración de los mecanismos de coordinación y comunicación. - Recomendaciones a futuro de la estrategia en el sector.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTIDADES LOCALES			
CCAA Andalucía	- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.		
CCAA Cataluña	- Responsable del Área Mediterránea, EU oriental y Asia, Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo.		
CCAA Madrid	- Asesor Técnico al Director General de DG, Dirección General de Inmigración, Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado.	- Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 4: Seguimiento y Evaluación de la Política de Cooperación Española con Marruecos. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones.	- Coherencia entre las políticas de cooperación autonómicas y la Política de Cooperación Española. - Correspondencia entre la Políticas de Cooperación Autonómicas con las estrategias nacionales y sectoriales de Marruecos y las necesidades. Coherencia de la programación con las prioridades horizontales. - Nivel de resultados alcanzados y eficiencia de los instrumentos para alcanzar los objetivos. Factores que determinan la participación de las CCAA por sectores. - Funcionamiento de los mecanismos de comunicación entre las CCAA y la Administración General del Estado y otros actores (Organismos Internacionales, ONGD, etc.). - Sistema de seguimiento y evaluación utilizado e intercambio de información. Valoración de la calidad de la información recopilada.
CCAA Baleares	- Dirección General de Cooperación.		
FAMSI	- Director Gerente.		
Ayuntamiento de Madrid	- Dirección General de Cooperación, Inmigración y Voluntariado.		
Ayuntamiento de Barcelona	- Director de Cooperación Internacional.		
REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL			
EN ESPAÑA			
ONGD Españolas	- Proyectos y Programas en Marruecos de IPADE. - Proyectos de Marruecos de Proyecto Solidario. - Profesor de la Universidad de Castilla la Mancha. - Proyectos de CIDEAL. - Programas y Proyectos en Mauritania y Marruecos de Save the Children.	- Todas las secciones son pertinentes.	- Coherencia de la Cooperación Española con las estrategias y necesidades de Marruecos, también respecto de las prioridades horizontales. - Coherencia de la estrategia (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales; instrumentos) y las necesidades de Marruecos. - Consecución de los objetivos planteados y sugerencias de mejora de la eficacia. Adecuación de los recursos para alcanzar los objetivos. - Valoración de los mecanismos de comunicación y concertación. Participación de las ONGD en los procesos de concertación con las contrapartes.

ACTIVIDADES PARTICIPATIVAS REALIZADAS DURANTE LA FASE DEL TRABAJO DE CAMPO

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO			
Embajada de España en Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> - Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica (de 1999 a 2002 - Consejero Cultural y de Cooperación de la Embajada de España en Marruecos). - Ministro Consejero - Consejero de Cooperación Jurídica, del Ministerio de Justicia en la Embajada Española en Marruecos. - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en la Embajada Española en Marruecos. - Consejero Comercial, del Ministerio de Economía y Hacienda en la Embajada Española en Marruecos. - Ministerio de Economía y Hacienda en la Embajada Española en Marruecos. - Consejería Cultural. - Consejería Cultural. Conserjería de Educación. Ministerio de Educación y Ciencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 4: Seguimiento y Evaluación de la Política de Cooperación Española con Marruecos. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y otras Políticas de Acción Exterior. - Formulación de la Política de Cooperación y su relación con las necesidades de Marruecos. - Adecuación de la programación (objetivos, prioridades e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en los sectores. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos.
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC	<p>AECI OTC</p> <ul style="list-style-type: none"> - OTC en Mauritania (hasta 2004, Coordinador General de la OTC en Marruecos). - Coordinador General de la Cooperación Española con Marruecos. - Adjunto al Coordinador General. - Centros Técnicos Industriales. - Apoyo a la Estrategia de Alfabetización. - Proyectos de Municipalización. - Gobierno Canario. - Asistencia Técnica de Justificaciones. - Proyecto de Justicia. - Área de Medio Ambiente. - Área de Desarrollo Económico. - Área de Género. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones son pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, también respecto de las prioridades horizontales) la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Coherencia entre las distintas políticas españolas. - Correspondencia entre los objetivos de la Política y las prioridades e instrumentos para alcanzar los objetivos. - Nivel de resultados alcanzados y sugerencias de mejora de eficacia y eficiencia. - Coherencia de la programación con los principios horizontales, prioridades sectoriales y geográficas. - Eficiencia en la distribución y el uso de recursos (financieros y humanos). - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre los actores de la Cooperación Española y entre éstos y la contraparte marroquí y otros donantes internacionales, en particular con la Unión Europea. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos
AUTORIDADES MARROQUÍES			
Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de la Coopération Culturelle et Scientifique. - Affaires Culturelles et Scientifiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo) del Diseño e Implementación de la Política de Cooperación Española con Marruecos. - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Política de Cooperación Española con Marruecos y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, (también respecto de las prioridades horizontales) la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación con los actores de la Cooperación Española. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos y sugerencias de mejora.

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Ministère de l'Education	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'Education non formelle. - Direction de la lutte contre l'analphabétisme. - Division de la Coopération. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de la programación (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en el sector de Educación. - Valor añadido de la Cooperación española en el sector. - Valoración de los mecanismos de coordinación y comunicación con los actores españoles. - Recomendaciones para la estrategia en Educación en el futuro.
Ministère de la Santé	<ul style="list-style-type: none"> - Service de la Coopération Bilatérale et Régionale. - Division de la Coopération. - Direction de la Population. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 6: Recomendaciones - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de la programación en sector de la Salud (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en el sector. - Valor añadido de la Cooperación española en el sector. - Valoración de los mecanismos de coordinación y comunicación con los actores españoles. - Recomendaciones para la estrategia en Salud en el futuro.
Ministère de l'Amenagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Division Financement, Direction Financière, Office National de l'Eau Potable. - Responsable de la Coopération Internationale, Office National de l'Eau Potable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la Cooperación Española y las estrategias marroquíes y las necesidades de desarrollo, (también respecto de las prioridades horizontales, en particular la protección del medio ambiente) y la evolución entre el periodo anterior 2001-2004 y el actual 2005-2008. - Valoración de los mecanismos de coordinación y comunicación con los actores españoles y sugerencias de mejora.
Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Division de la Coopération et du Partenariat, Secrétariat d'Etat Chargée de la Formation Professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la Cooperación Española y las estrategias marroquíes. - Complementariedad de la cooperación en relación con otros actores internacionales.
Secrétariat d'Etat chargé de la Famille, de l'Enfance et de Personnes Handicapées	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de la Prévention de la Communication et de la Coopération. - Service de la Coopération Internationale. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 2: Estrategia de intervención. - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la Cooperación Española y las estrategias marroquíes. - Relación entre la cooperación española / prioridades y las necesidades de Marruecos. - Coherencia entre las necesidades de Marruecos respecto a las prioridades horizontales y las actuaciones llevadas a cabo. - Adecuación de la distribución presupuestaria en relación con los instrumentos de cooperación. - Organización de la OTC en relación con los instrumentos de cooperación. - Valoración de los mecanismos de coordinación, comunicación y concertación entre los distintos actores.
Ministère de la Justice	<ul style="list-style-type: none"> - Division d'Études et de la Législation, Direction des Études, de la Coopération et de la Modernisation. - Division de la Modernisation et Directrice des Projets coordiination MEDA. - Direction Etudes de la Coopération et de la Modernisation - Coordinación Proyecto Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la Cooperación Española y las estrategias marroquíes. - Valoración de los mecanismos de coordinación, comunicación y concertación entre los distintos actores. - Adecuación de la programación (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en el sector de Educación. - Valor añadido de la Cooperación española en el sector. - Complementariedad de la cooperación en relación con otros actores internacionales.

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Agence de Développement Social		<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la Cooperación Española y las estrategias marroquíes. - Valoración de los mecanismos de coordinación, comunicación y concertación entre los distintos actores.
Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume (APDN)	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de la Coopération Internationale de Partenariat et de la Communication. - Direction Administratifvet Financiere. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia entre la estrategia de la Cooperación Española (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales e instrumentos) y las estrategias sectoriales y las necesidades de desarrollo del Norte de Marruecos. - Pertinencia de la programación en relación con el proceso de descentralización en el Norte de Marruecos. - Funcionamiento de los mecanismos de comunicación, concertación ente la APDN y los actores españoles y sugerencias de mejora.
OTROS DONANTES INTERNACIONALES EN MARRUECOS			
Delegación de la Comisión Europea en Rabat	<ul style="list-style-type: none"> - Área Social y Rural. - Área Sociedad Civil. 		<ul style="list-style-type: none"> - Complementariedad de la Cooperación Española con las estrategias de la Unión Europea en Marruecos. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación de la Delegación con los actores de la Cooperación Española y con la contraparte marroquí y con otros donantes internacionales. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos y de la participación de los actores de la Cooperación Española en ellos. - Coherencia entre las estrategias y acciones de desarrollo de los países miembros de la UE y de otros donantes internacionales en Marruecos.
Oficina del PNUD		<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Complementariedad de la Cooperación Española con las estrategias del PNUD en Marruecos. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación del PNUD con los actores de la Cooperación Española y con la contraparte marroquí y con otros donantes internacionales. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos y de la participación de los actores de la Cooperación Española en ellos. - Coherencia entre las estrategias y acciones de desarrollo de los donantes internacionales en Marruecos.
Oficina del Banco Mundial en Rabat	<ul style="list-style-type: none"> - Especialista Senior en Desarrollo Rural en la Región del Oriente Medio y Norte de África. 		<ul style="list-style-type: none"> - Complementariedad de la Cooperación Española con las estrategias del Banco Mundial en Marruecos. - Mecanismos de coordinación, concertación y comunicación del Banco Mundial con los actores de la Cooperación Española y con la contraparte marroquí y con otros donantes internacionales. Valoración del funcionamiento de estos mecanismos y de la participación de los actores de la Cooperación Española en ellos. - Coherencia entre las estrategias y acciones de desarrollo de los donantes internacionales en Marruecos.
REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MARRUECOS			
Association de Lutte contra le Cancer	<ul style="list-style-type: none"> - Direction Exécutive, Association Lalla Salma de Lutte Contre le Cancer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. - Sección sobre "Marco de Intervenciones Sectoriales". 	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de la programación en sector de Salud (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales e instrumentos) a las estrategias sectoriales y a las necesidades en el sector. - Valor añadido de la Cooperación española en el sector. - Valoración de los mecanismos de coordinación y comunicación con los actores españoles. - Recomendaciones para la estrategia de Salud en el futuro.

ACTORES CLAVE	ENTIDADES	SECCIONES DEL CUESTINARIO-BASE	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
ONGD Españolas en Marruecos	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de Proyectos en Marruecos, Fundación Cooperación CEAR. - Save the Children. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las secciones son pertinentes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Cooperación Española con las estrategias y necesidades de Marruecos, también respecto de las prioridades horizontales. - Coherencia de la estrategia (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales; instrumentos) y las necesidades de Marruecos. - Consecución de los objetivos planteados y sugerencias de mejora de la eficacia. Adecuación de los recursos para alcanzar los objetivos. - Valoración de los mecanismos de comunicación y concertación. Participación de las ONGD en los procesos de concertación con las contrapartes.
ONGD Marroquíes	<ul style="list-style-type: none"> - Association Marocaine des Droits de l'homme. - Espace Associatif. - Association Al Amana. - Coordinador de Proyectos y Representante, Mujeres en Zona de Conflicto. - Forum des Femmes. - Association Démocratique de Femmes de Maroc. - RESAQ. - Département Marketing, Association Al Amana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sección 1: Contexto (Interno y Externo). - Sección 3: Estructura Operativa y de Funcionamiento. - Sección 5: Puntos Fuertes y Puntos Débiles. - Sección 6: Recomendaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coherencia de la Cooperación Española con las estrategias y necesidades de Marruecos, también respecto de las prioridades horizontales. - Coherencia de la estrategia (objetivos, prioridades sectoriales y horizontales; instrumentos) y las necesidades de Marruecos. - Consecución de los objetivos planteados y sugerencias de mejora de la eficacia. Adecuación de los recursos para alcanzar los objetivos. - Valoración de los mecanismos de comunicación y concertación con los actores de la Cooperación Española. Participación de la sociedad civil marroquí en los procesos de concertación con los actores españoles.

Relación de Informantes y aspectos de Interés para las Actividades Participativas. Área de análisis

2.

La tabla siguiente muestra el planteamiento seguido para la realización de las **actividades participativas durante la Fase del Trabajo de Campo** (entrevistas individuales y las mesas redondas o entrevistas en grupo), las secciones del cuestionario base abordadas y los aspectos de interés para las entrevistas.

Sector de Educación:

Nombre del Proyecto: Proyecto “*Apoyo Educativo a las Escuelas Rurales de la Comuna de Beni Said*”, de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha gestionado por Proyecto Solidario.

	ENTIDADES	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
ACCIÓN		
Identificación, Coordinación y Gestión del Proyecto	PROYECTO SOLIDARIO- ATIL. OTC. Proyecto Uad Lau. Responsable PROYECTO SOLIDARIO.	-Planificación, implementación y resultados del proyecto. -Actividades formativas. -Formación y actividades para potenciar a mujeres. - Impacto y Viabilidad actividades.
Formación de Formadoras, Programa para la Educación Preescolar y Programa de Alfabetización para Mujeres	-Escuelas Beni-Said	-Actividades formativas. -Formación y actividades para alfabetizar a las mujeres. - Formación y Actividades para la educación de niños y niñas de 4 a 8 años de las Comuna de Beni Said.

Sector de Salud:

Nombre del Proyecto: Proyecto de construcción del Centro de atención primaria de salud de Talha, Tetuán (cooperación descentralizada de la Junta de Andalucía ejecutada por la Fundación Progreso y Salud)

ACCIÓN	ENTIDADES/PERSONAS	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Gestión, Coordinación, Evaluación y Seguimiento del Proyecto		Identificación y formulación del proyecto. Definición de actividades con la contraparte. Mecanismos de gestión, ejecución y seguimiento
Identificación /Gestión del Proyecto	- Programas de Cooperación en el Norte de Marruecos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional.	Planteamiento general de la cooperación: aspectos logísticos, y prácticos, valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el programa evaluado, factores de éxito, factores que obstaculizan. Valoración de la cooperación española descentralizada en Marruecos en general y en el marco del proyecto en concreto Coordinación entre contraparte marroquí –Fundación Progreso y Salud- Junta de Andalucía- AECI Articulación y gestión del proyecto Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad
Actividad del Proyecto: Centro de Salud de Darsa	- Médico y enfermeras y administración. - Beneficiarias	Valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el marco del proyecto en concreto Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad Valoración de la pertinencia, resultados e impacto del proyecto
Actividad del Proyecto: Actividades de Formación y de Asistencia Técnica		Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad

Nombre del Proyecto: Programa de “Atención Materno-Infantil del Norte de Marruecos”, financiado por la AECl a Medicus Mundi Andalucía

ACCIÓN	ENTIDADES	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Identificación /Gestión del Proyecto	Proyectos de MEDICUS MUNDI ANDALUCÍA.	Planteamiento general de la cooperación: aspectos logísticos, y prácticos, valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el programa evaluado, factores de éxito, factores que obstaculizan, dificultades encontradas..
Proyecto 01 – Construcción y Equipamiento de infraestructuras sanitarias en la Provincia de Larache.	- Medicus Mundi Andalucía. - Ministerio de Salud en Larache. - Arquitectura - servicio de edificaciones. - epidemiología.	Valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el marco del proyecto en concreto Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Coordinación entre contraparte marroquí – medicus mundi- AECl Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto
	- Personal del centro.	Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad
	- Beneficiarias del centro.	Valoración de la pertinencia, resultados e impacto del proyecto
Proyecto 02 – Formación en Comunicación Interpersonal, Detección de riesgos en Consulta Pre y Postnatal. Gestión integrada de las enfermedades de la Infancia y Gestión de Servicios Sanitarios	- Delegación provincial de la salud.	Valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el marco del proyecto en concreto Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Coordinación entre contraparte marroquí – medicus mundi- AECl Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto
	- Beneficiarios (22 en total) de los cursos de formación de personal sanitario en temas de Consulta prenatal, Gestión de centros de salud, Cuidados del niño.	Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Puntos fuertes y débiles de la formación y recomendaciones para el futuro Valoración de la sostenibilidad
Proyecto 05 – Construcción y Equipamiento de Infraestructuras sanitarias en la Provincia de Tanger	- Delegación del Ministerio de Salud en la provincia de Tánger-Assilah. - Arquitecto de la construcción del Centro de Salud visitado en Assilah. - Arquitecto de la Delegación de Salud. - Adjudicatario de las obras de construcción del centro de salud de Tánger Assilah.	Valoración de la cooperación española en Marruecos en general y en el marco del proyecto en concreto Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Coordinación entre contraparte marroquí – medicus mundi- AECl Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto
	- Personal del centro de salud - Dos beneficiarias.	Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad
Proyecto P06 – Construcción y Equipamiento de Infraestructuras sanitarias en la Provincia de Al Hoceima	- Médico jefe. - Enfermero administrador - Enfermeras - Representante delegación de la salud	Pertinencia, resultados e impacto del proyecto Valoración de la sostenibilidad
	- Beneficiarias	Valoración de la pertinencia, resultados e impacto del proyecto

	ENTIDADES	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Proyecto P07 – Fomento de la Participación Femenina en la Salud: Formación de Parteras tradicionales y Consejos Consultivos de Salud Materno-Infantil	<ul style="list-style-type: none"> - Medicus Mundi Andalucía. - Coordinación de la OTC. - 2 miembros del personal sanitario local. - 2 formadoras de sensibilizadoras. - Enfermero administrador del centro. - Médico jefe responsable del centro de salud. - Delegado de la Salud. - 6 parteras. 	<ul style="list-style-type: none"> Valoración de la pertinencia Valoración de la eficacia Valoración de la eficiencia Articulación y gestión del proyecto Coordinación entre contraparte marroquí – medicus mundi- AECI Resultados e impacto del proyecto Valor añadido y sostenibilidad del proyecto

Sector de Gobernanza Democrática:

Nombre del Proyecto: Proyecto “II Asistencia Técnica a la Agencia para la Promoción y Desarrollo de las Provincias y Prefecturas del Norte del Reino de Marruecos (APDN), de la AECI.

	ENTIDADES	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
ACCIÓN		
Identificación / Gestión del Proyecto	Direction Administrative et Financiere.	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación, implementación y resultados del proyecto. - Comunicación y emisión de informes a la AECI/OTC. - Funcionamiento de los mecanismos de comunicación entre la APDN y la AECI/OTC. - Responsabilidad de seguimiento y control financiero de la Subvención de Estado.
Coordinación Técnica del Equipo de la Asistencia Técnica.	Direction du Développement et Planification, APDN	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación, implementación y resultados del proyecto. - Coordinación Técnica del equipo de la asistencia técnica. - Funcionamiento de los mecanismos de gestión, coordinación y comunicación entre la APDN y el equipo de la Asistencia técnica. - Seguimiento de las actividades a realizar por el equipo de la asistencia técnica.
Actividad del Proyecto: Apoyo Metodológico al trabajo efectuado por la APDN: SIG (Sistema de Información Geográfico).	Direction des Affaires Générales, Departement Systèmes d'Informations, Documentation et Veille Technologique. Direction des Affaires Générales, Departement Systèmes d'Informations, Documentation et Veille Technologique.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo del equipo de asistencia técnica en el desarrollo de la herramienta informática SIG. - Actividades de formación para la aplicación de la herramienta informática - Análisis de otras actividades desarrolladas por el equipo de asistencia técnica en la que han participado (Analyse Multicritère, etc). - Impacto de las actividades de la asistencia técnica en el personal y en la estructura de la APDN. - Viabilidad de las acciones llevadas a cabo por el equipo de la asistencia técnica.
Actividad del Proyecto: Apoyo Metodológico al trabajo efectuado por la APDN: Colaboración con los cuadros del APDN en la identificación de proyectos, en la elaboración de documentos de formulación y en las visitas a proyectos.	Direction des Opérations, Chef du Département Nord Ouest. Direction des Opérations, Département Nord Ouest, Chargé de la Wilaya de Tétouan et de la Préfecture Mdiq-Fnideq.	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación de las actividades programadas en el Plan Anual con las necesidades de apoyo de la APDN. - Pertinencia de las actividades de apoyo en las que han participado las personas entrevistadas. - Realización de las actividades por parte del equipo de asistencia técnica y el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados esperados. - Impacto de las actividades de la asistencia técnica en el personal y en la estructura de la APDN. - Viabilidad de las acciones llevadas a cabo por el equipo de la asistencia técnica y propuestas de mejora para mantener el impacto y la sostenibilidad de los efectos.

	ENTIDADES	TEMAS CLAVE PARA LAS ENTREVISTAS
Coordinación Técnica del Equipo de la Asistencia Técnica en sede	División de Cooperación al Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación, implementación y resultados del proyecto. - Funcionamiento de los mecanismos de gestión, coordinación y comunicación con la APDN y con la AECI/OTC. - Coordinación Técnica del equipo de la asistencia técnica. - Seguimiento de las actividades a realizar por el equipo de la asistencia técnica y emisión de informes de seguimiento. - Realización de las actividades por parte del equipo de asistencia técnica y el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados esperados. - Impacto de las actividades de la asistencia técnica en el personal y en la estructura de la APDN. - Viabilidad de las acciones llevadas a cabo por el equipo de la asistencia técnica y propuestas de mejora para mantener el impacto y la sostenibilidad de los efectos.



Equipo Evaluador: ECOTEC

Fecha de Evaluación: Septiembre 2007

Tipo de Evaluación: Intermedia y Formativa

Sector: (110) Educación; (120-130) Salud
y (150) Gobierno y Sociedad Civil

Área Geográfica: Marruecos



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO