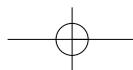


25 Informe de Evaluación

Evaluación del II Plan Director
de la Cooperación Española 2005-2008



Edición: Diciembre 2009
Fotografía portada:
Fotografías de interior:

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
www.maec.es
www.aecid.es

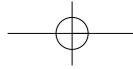
Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de Evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-09-066-X

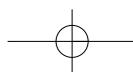
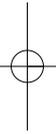
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

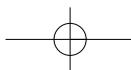
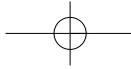
Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Beatriz de Bobadilla, 18, 3ª planta. 28040 Madrid
Tel.: +34 91 379 9686
Fax: +34 91 431 1785
dgpolde@maec.es



Aprender para mejorar, mejorar para aprender





Índice

Acrónimos

Resumen ejecutivo

1. Introducción

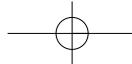
- 1.1. Presentación del objeto a evaluar: el II Plan Director
- 1.2. Objetivo de la evaluación
- 1.3. Contenidos del Informe
- 1.4. Método de evaluación y fuentes consultadas
- 1.5. Límites del estudio

2. Coherencia global del sistema

- 2.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación
- 2.2. Coordinación entre actores de la Cooperación Española (CE)
- 2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo

3. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos

- 3.1. Volumen de la ayuda
- 3.2. Asignación de la ayuda
- 3.3. Instrumentos bilaterales de la Cooperación Española
 - 3.3.1. Operaciones de deuda externa y créditos FAD
 - 3.3.2. Financiación pública de ONGD
 - 3.3.3. Nuevos Instrumentos
 - 3.3.4. Acción Humanitaria
 - 3.3.5. Educación para el Desarrollo
 - 3.3.6. Los microcréditos y el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM)
- 3.4. Cooperación multilateral: multilateralismo activo, selectivo y estratégico



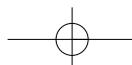
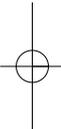
4. Gestión de la calidad de la ayuda

- 4.1. Reforma institucional
- 4.2. Compromisos para la eficacia de la ayuda
- 4.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación

5. Conclusiones y recomendaciones finales de la Evaluación

6. Anexos

- Anexo 1. Términos de Referencia de la Evaluación del II PD
- Anexo 2. Revisión documental
- Anexo 3. Herramientas aplicadas y actores consultados (fuentes primarias)
- Anexo 4. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el III PD
- Anexo 5. Tabla comparativa de la Evaluación del II PD, del Peer Review del CAD de la CE (2007) y de los Órganos Consultivos y de Coordinación y del PACI

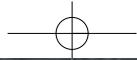


Acrónimos

II PD	II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008
III PD	III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional (en la actualidad AECID)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CCD	Consejo de Cooperación para el Desarrollo
CE	Cooperación Española
CERF	Fondo Central de Respuesta de Emergencia de las NN UU
CIFAD	Comité Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONGD de España
DDHH	Derechos Humanos
DEG	Documento de Estrategia Geográfica (incluye DEP y PAE)
DEP	Documento de Estrategia País
DES	Documento de Estrategia Sectorial
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
ED	Educación para el Desarrollo
EELL	Entidades Locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
GHD	Good Humanitarian Donorship
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados)
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MOPAN	Multilateral Organisations Performance Assessment Network
NN UU	Naciones Unidas
NTIC	Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo

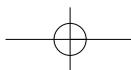
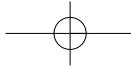
OOII	Organismos Internacionales
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PAC	Política Agrícola Común
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Atención Especial
PD	Plan Director
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
POA	Planes Operativos Anuales
POG	Programación Operativa General
PRM	Países de Renta Media
PVD	Países en Vías de Desarrollo
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
TdR	Términos de Referencia
UCE	Unidades de Cooperación en el Exterior
UE	Unión Europea





Resumen ejecutivo







Resumen ejecutivo

El periodo 2005-2008, que delimita la vigencia del II Plan Director (PD), estuvo caracterizado por importantes cambios en nuestra política de cooperación. La evaluación no sólo ha revelado buenas prácticas que se deben mantener o retomar con leves mejoras para adaptarlas al nuevo ciclo, también se han detectado tendencias que necesitan de una revisión profunda y compromisos ineludibles que aún no se han iniciado y deben ser abordados con urgencia si quieren alcanzarse las metas establecidas.

Objeto a evaluar

El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 es una declaración global del enfoque español a la cooperación internacional para el desarrollo que se basa en los objetivos estratégicos recogidos en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID, 1998). En su elaboración participaron, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL), así como otros Ministerios de la Administración General del Estado (AGE). Además, recoge aportaciones de los diferentes agentes sociales y económicos, así como de los profesionales de la cooperación y de la comunidad académica.

Objetivo de la evaluación

En los Términos de Referencia (TdR), elaborados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), e informados en la Comisión de Seguimiento del PD y del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) el 15 de abril de

2008, para orientar los trabajos de Evaluación Interna del II PD, se indica que el objetivo general de la evaluación es “extraer y sistematizar lecciones aprendidas para su incorporación en el III PD”. Con ello, se obtuvieron recomendaciones sobre elementos claves relacionados con el desarrollo e implementación del nuevo Plan.

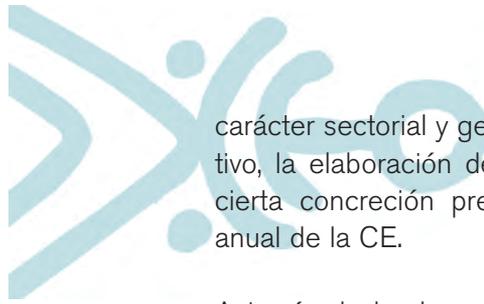
Contenidos del Informe

El Informe de Evaluación identifica los principales avances logrados durante el periodo de vigencia del II PD y plantea los retos que quedan pendientes para el próximo periodo. Además, ofrece una serie de conclusiones y recomendaciones para abordarlos basadas en los resultados de la evaluación. Los principales elementos tratados son: 1) Coherencia del sistema; 2) Coordinación entre los actores de la Cooperación Española (CE); 3) Coherencia de políticas; 4) Volumen de la ayuda; 5) Asignación de la ayuda; 6) Instrumentos bilaterales de la CE; 7) Cooperación multilateral; 8) Reforma institucional; 9) Compromisos para la eficacia de la ayuda; y 10) Gestión para resultados de desarrollo.

A continuación se presentan los contenidos principales del Informe.

1. Coherencia del sistema

Durante el periodo 2005-2008 se ha definido, con un amplio grado de consenso por parte de todos los actores, un completo sistema de planificación estratégica de la política de CE, abierto por el propio Plan Director y desarrollado, a su vez, a través de estrategias de



carácter sectorial y geográfico. En un nivel más operativo, la elaboración de los PACI ha servido para una cierta concreción presupuestaria de la planificación anual de la CE.

A través de las herramientas metodológicas diseñadas para la elaboración de las estrategias sectoriales y geográficas, la CE ha buscado integrar a buena parte de los actores españoles en los procesos de planificación estratégica y, aunque aún no se han logrado los resultados esperados, ha encontrado un espacio para incluir la agenda de calidad de la ayuda en su modelo de planificación.

Sin embargo, todos estos niveles y documentos conforman en conjunto un sistema relativamente complejo, en el que no resulta sencillo articular los diferentes ámbitos (sectorial/geográfico y estratégico/operativo).

El sistema ha requerido de un importante esfuerzo de planificación, cuyo seguimiento y evaluación será un importante reto para la CE. Además, la elaboración de estos documentos no se ha traducido de forma inmediata en priorización y concentración en base a necesidades y distribución del trabajo.

El proceso de formulación de las estrategias geográficas, liderado desde el terreno por las OTC, constituye una valiosa experiencia y una buena oportunidad para, durante su seguimiento y evaluación, enmendar buena parte de los problemas de articulación y coherencia global del sistema que no se han logrado superar en la fase de planificación.

Una recomendación, de carácter general consiste en aprovechar la plataforma que constituyen las OTC y el proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las estrategias geográficas, para dotar de coherencia global al sistema, superando los problemas de articulación detectados.

2. Coordinación entre actores de la CE

El grado de consenso alcanzado durante los procesos de formulación del II PD y del conjunto de documentos de planificación estratégica y sectorial que lo desarrollan representa un notorio avance en términos de coordinación de actores y la consolidación de un amplio respaldo en torno a la política de CE.

Debe tenerse en cuenta que, si bien en el marco del II PD fue oportuno primar el consenso entre actores y abrir espacios de coordinación, en el nuevo ciclo deben ir adquiriendo protagonismo otras prioridades, como la de alcanzar una coordinación efectiva sobre el terreno y avanzar en la complementariedad de las actuaciones.

Las estrategias geográficas y el proceso de seguimiento —y revisión— que serán llevados a cabo en el próximo ciclo representan una buena oportunidad para definir una postura de la CE en cada país basada en sus ventajas comparativas frente a otros donantes y que, teniendo en cuenta los principios de calidad de la ayuda, constituya una integración coordinada y coherente de los recursos y capacidades de todos los actores.

Para que este esfuerzo sea efectivo, deben ser trasladadas al terreno las competencias correspondientes y los actores deben verse respaldados por acuerdos de coordinación de base adoptados en el seno de los órganos consultivos y de coordinación. Así, el buen funcionamiento de estos órganos resulta esencial para la coordinación de actores de la CE.

3. Coherencia de políticas

La búsqueda de la coherencia de políticas ha sido una de las grandes prioridades del II PD y, a la vez, uno de los retos que más dificultades ha planteado. Si bien ha sido un periodo de importantes avances relacionados con un buen planteamiento normativo e institucional y con el logro de algunos resultados específicos en materia de coherencia entre instrumentos de la CE, hasta el momento no se han logrado grandes acuerdos que permitan garantizar que otras políticas sectoriales con incidencia sobre los Países en Vías de Desarrollo (PVD) tengan en consideración sus objetivos de desarrollo. El reto para el siguiente ciclo es, por tanto, pasar de la coherencia de instrumentos a una verdadera coherencia de políticas.

Los pasos dados han ido en la dirección correcta, como el refuerzo de la capacidad de interlocución de la SECI o la creación de la Comisión Delegada del Gobierno sobre Cooperación al Desarrollo, y permitirán abrir

espacios de diálogo y búsqueda de acuerdos a nivel político entre los diferentes Ministerios de la AGE. Sobre esta base institucional se debe avanzar ahora hacia el logro de resultados más concretos.

Para ello, se recomienda continuar con la elaboración del informe anual sobre coherencia de políticas que elabora el Consejo de Cooperación y aplicar sus recomendaciones.

4. Volumen de la ayuda

El compromiso que se recoge de forma explícita en el II PD para alcanzar el 0,7% de la ayuda en el 2012 (con tres años de margen sobre el plazo fijado por Naciones Unidas) es, en sí mismo, un logro que se ve reflejado en el rápido incremento que ha experimentado la AOD española en los últimos años y que ha llevado a la CE a ocupar un lugar destacado en la lista de donantes.

El aumento de la ayuda conlleva aparejado un debate paralelo sobre la capacidad del sistema para gestionar los nuevos fondos manteniendo unos compromisos de calidad, marcados por la agenda internacional, y que son cada vez más exigentes. Uno de los elementos clave relacionados con la calidad de la ayuda es su orientación geográfica y sectorial, así como la utilización adecuada de las diferentes modalidades e instrumentos de que dispone la CE.

Aunque el II PD no incluye un marco presupuestario en el que se detalle cómo se debe distribuir anualmente la AOD española, sí contiene algunas referencias orientativas relacionadas con su distribución geográfica y sectorial o la utilización de las diferentes modalidades de asignación de la CE que deben ser priorizadas.

Aunque en la lógica de planificación se determinan primero los objetivos y luego el presupuesto necesario para ello, la inexistencia de un marco de resultados en el II PD o de un análisis de las capacidades necesarias para su implementación, invita a que en el III PD se establezca una relación más estrecha entre los objetivos fijados y los recursos y capacidades existentes, y que todo ello se vea reflejado en un marco presupuestario más completo.

La Agenda de Acción sobre eficacia de la ayuda firmada recientemente en Accra (Ghana) ha remarcado la necesidad de incrementar la predictibilidad de la ayuda a medio plazo con el objeto de mejorar la planificación de las agendas de desarrollo de los países socios. Para ello, las Administraciones Públicas españolas deberían avanzar, en la medida de sus posibilidades, en la utilización de instrumentos y modalidades que permitan establecer un presupuesto plurianual, proveer a los países socios de toda la información relacionada con sus presupuestos y desembolsos anuales y concretar compromisos para el medio plazo que los países socios puedan integrar en sus programas de desarrollo.

5. Asignación de la ayuda

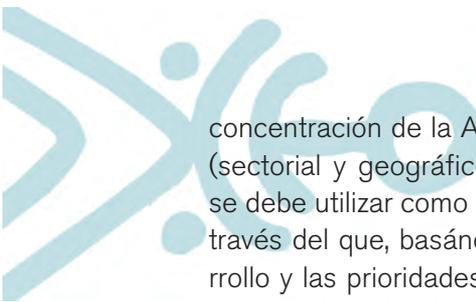
En el II PD se definen las áreas geográficas y los sectores prioritarios de la CE con el objeto de que éstos concentren la AOD española. Este compromiso se ha visto acompañado de un proceso de elaboración de estrategias geográficas y sectoriales en las que se desarrollan las prioridades establecidas en el II PD.

Gracias a estos instrumentos, en los últimos años se han logrado avances sobre la asignación de la ayuda hacia las áreas geográficas y sectores prioritarios. Sin embargo, el número de países prioritarios de la CE sigue siendo elevado —superior a 50—. Además, el hecho de que no solamente se hayan destinado partidas de ayuda a los países priorizados aumenta a 119 el número de países que recibieron algún tipo de subvención de la CE durante 2007.

Para concentrar geográficamente la ayuda, el tipo de priorización geográfica en cada una de las regiones ha de ser definido más claramente, de manera que se evite una dispersión excesiva que imposibilite aportar un valor añadido a la CE.

Los dos elementos que más dificultades plantean a la Cooperación Española para cumplir con sus compromisos de concentración de la ayuda son el gran incremento de las cifras asignadas y el elevado número de actores, que genera importantes retos de coordinación.

En términos generales, el proceso de planificación geográfica constituye un elemento clave para lograr la



concentración de la AOD española en los dos ámbitos (sectorial y geográfico). Para aprovecharlo al máximo se debe utilizar como un instrumento de planificación a través del que, basándose en las estrategias de desarrollo y las prioridades del país socio, se defina, con la aprobación del país socio, la posición que debe ocupar la CE mediante la selección de aquellos sectores sobre los que posea ventajas comparativas en relación con el resto de donantes.

Será necesario mejorar la calidad de los diagnósticos, focalizando y operativizando su contenido y profundizando en dos elementos fundamentales: las prioridades de desarrollo de los países socios y los sectores en los que la CE posee ventajas comparativas en relación con el resto de donantes y puede aportar mayor valor añadido. De esta manera, se facilitará considerablemente la definición de prioridades sectoriales en el contexto de cada país y la selección de aquellas en las que se concentrará la ayuda española. Para ello, será un referente fundamental materializar el Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo.

6. Instrumentos bilaterales de la CE

En el II PD se relacionan los instrumentos a través de los que la CE debe canalizar la ayuda bilateral. La Comisión de Seguimiento de Plan Director y PACI ha elaborado un documento de consideraciones sobre el uso de instrumentos de la CE en el periodo 2005-2008, en el que plantea la necesidad de revisar y reformar alguno de ellos, así como la necesidad de explorar más en profundidad los Nuevos Instrumentos.

Además, plantea que los instrumentos deben estar perfectamente identificados en los diferentes documentos estratégicos de la CE, tanto sectoriales como geográficos.

6.1. Operaciones de deuda externa y créditos FAD

La revisión de las operaciones de deuda y los créditos FAD ha ocupado un lugar central en el proceso de reformas iniciado con el II PD.

En el caso de las operaciones de deuda, el proceso de revisión ha culminado con la publicación de la Ley

de Deuda en el año 2006. La ley prevé medidas para mejorar la coherencia de este instrumento con la política de cooperación y propone fortalecer las capacidades de los actores de la CE para reforzar nuestra representación y participación activa en las iniciativas internacionales de gestión y conversión de deuda Heavily Indebted Poor Countries (HIPC).

La ley también contempla una reforma del FAD que, hasta la fecha, no se ha concretado, por lo que la recomendación principal es abordar este proyecto.

Por lo tanto, las recomendaciones relacionadas con ambos instrumentos, se orientan a asegurar su contribución a los objetivos de la CE y a mejorar su integración en el conjunto de instrumentos de la política de CE.

6.2. Financiación pública de ONGD

Para mejorar el marco de financiación pública de ONGD se han sustituido los programas y estrategias del primer Plan por la figura de los Convenios. Los objetivos siguen siendo dotar de mayor flexibilidad al trabajo de las ONGD y reforzar la coherencia de sus actuaciones con el marco general de la política de CE confiriendo a las mismas una mayor visión estratégica.

El actual modelo de financiación ha mejorado al anterior en algunos aspectos, a la par que se han ido incrementando los recursos canalizados a través de las ONGD y, por lo tanto, el número de iniciativas y entidades vinculados a las mismas. Esta situación lleva aparejado un importante reto en términos de coordinación y complementariedad entre actores. Para mejorar esta complementariedad debe realizarse un trabajo paralelo de homologación de procedimientos en la cooperación descentralizada y de coordinación de actores sobre el terreno.

Los convenios permiten un mayor diálogo, colaboración y corresponsabilidad entre las ONGD y la AECID, por lo que debe aprovecharse esta situación para establecer iniciativas de colaboración más duraderas en cada país. Las OTC juegan de nuevo un importante papel para la coordinación de actores sobre el

terreno y los procesos de implementación y seguimiento de las estrategias geográficas deben ser los marcos de planificación estratégica a partir de los cuales se construyan los acuerdos encaminados a la complementariedad de actuaciones.

De forma complementaria, debe dotarse al Departamento de ONGD de la AECID de las capacidades y recursos necesarios para que pueda promover y liderar el proceso de implantación de este modelo de seguimiento y evaluación sistemáticos de los Convenios y proyectos con ONGD. Además, deberán modificarse progresivamente las cargas administrativas, yendo más allá de la rendición de cuentas de los recursos empleados, hacia criterios relacionados con los resultados alcanzados.

6.3. *Nuevos Instrumentos*

El periodo de vigencia del II PD ha supuesto la incorporación de la CE a iniciativas ya puestas en marcha por otros donantes y la aplicación de los Nuevos Instrumentos de cooperación. El proceso está siendo altamente positivo, debido a que estos enfoques permiten una aplicación más efectiva de los principios de calidad de la ayuda y, en el caso específico de la CE, han supuesto una buena oportunidad de integrarse a la cooperación en el grupo de los Países Menos Adelantados (PMA), en los que no contaba con experiencias de trabajo previo. Esto ha motivado que, hasta el momento, el recurso a esta modalidad de ayuda haya sido paulatino y bastante prudente en términos de cantidades aportadas.

El reto más importante para el futuro consiste en desarrollar las capacidades de los actores de la CE a la vez que se incrementan de forma progresiva los recursos canalizados a través de Nuevos Instrumentos. El esfuerzo se debe orientar fundamentalmente hacia los actores que operan sobre el terreno e interactúan de forma directa con los Gobiernos locales en las mesas de coordinación sectorial. Las OTC deben ser el interlocutor principal de la CE para la gestión de los Nuevos Instrumentos, pero también se deberá considerar la integración progresiva de las ONGD en estos procesos.

El seguimiento y evaluación de las iniciativas puestas en marcha será altamente positivo en la medida en que de ellos se obtengan resultados, aprendizajes y oportunidades de mejora que puedan ser adoptadas en el futuro y utilizadas para el desarrollo de capacidades de todos los actores. Además, los resultados de la evaluación servirán para reforzar la confianza del conjunto de la CE en los Nuevos Instrumentos, aunque su aplicación implique cierta pérdida de soberanía sobre su gestión. La implantación progresiva de un modelo de gestión por resultados facilitará igualmente esta perspectiva.

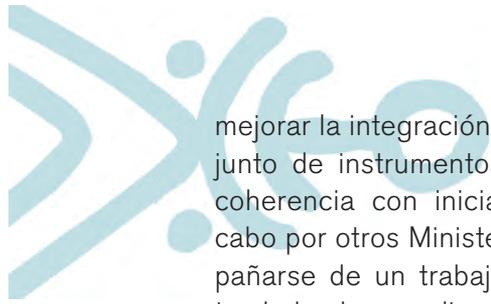
Finalmente, es conveniente plantear una estrategia diferenciada para la incorporación progresiva de los Nuevos Instrumentos en la CE en función del contexto de aplicación. La incorporación a iniciativas ya en funcionamiento que se ha realizado hasta el momento resulta idónea para los PMA en los que la CE no tiene experiencia previa de trabajo. Sin embargo, en los países latinoamericanos deberá aprovechar la posición de liderazgo y mayor conocimiento de los contextos institucionales que posee frente a otros donantes, para adoptar un papel de promotor de la utilización de los Nuevos Instrumentos, aunque con un enfoque adaptado a las características particulares de este grupo de países.

6.4. *Acción Humanitaria*

La Acción Humanitaria (AH) de la CE ha dado un salto cuantitativo y cualitativo importante durante el último periodo. Además del incremento de los fondos destinados a este instrumento, el proceso de elaboración de la Estrategia ha facilitado la creación de un clima de participación y consenso sobre sus principios y criterios básicos que lo han acercado, además, al marco internacional.

Sin embargo, durante el periodo también se ha registrado un notable incremento del número de actores y de intervenciones españolas en torno a las crisis humanitarias, lo que plantea importantes retos de coordinación y de adaptación al nuevo marco de aplicación de este instrumento establecido en la Estrategia.

La nueva Oficina de Acción Humanitaria dentro de la AECID busca consolidar un liderazgo efectivo para



mejorar la integración de este instrumento en el conjunto de instrumentos de desarrollo de la CE y la coherencia con iniciativas humanitarias llevadas a cabo por otros Ministerios. El esfuerzo deberá acompañarse de un trabajo importante de las OTC para trasladar la coordinación al terreno, asegurando la aplicación efectiva de los acuerdos logrados y las directrices marcadas en la Estrategia.

Es importante que los acuerdos alcanzados entre los distintos actores queden fijados lo más sólidamente posible. Igualmente, se recomienda revisar los documentos de planificación estratégica de las CCAA para verificar que hacen referencia a la AH y que los apartados específicos dedicados a este instrumento guardan coherencia con la Estrategia de AH de la CE.

Para reforzar la integración de la AH en el conjunto de Instrumentos de la política de CE resultará clave trabajar con un concepto ampliado, en el que se vincule la ayuda con la rehabilitación y el desarrollo. Paralelamente, las estrategias sectoriales y geográficas deberán considerar los riesgos de crisis humanitarias, emergencias y conflictos en cada contexto específico e integrar elementos para su prevención.

Además, los avances que se vayan realizando en el nivel político y de planificación deberán verse acompañados por la correspondiente transferencia de competencias, recursos y capacidades al terreno para que, bajo la coordinación de las OTC, se puedan hacer efectivos y traducirse en términos de complementariedad de actuaciones e incremento de la eficacia de las intervenciones.

Por último, la puesta en marcha de la Estrategia y de estas nuevas iniciativas de trabajo deberá verse acompañada de un proceso de aprendizaje basado en el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Para ello, será importante reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Los resultados de la evaluación de las operaciones de AH servirán, además, para informar a la ciudadanía y mejorar la transparencia y la sensibilización social acerca de este instrumento.

6.5 Educación para el Desarrollo

Aunque nuestra cooperación ha contado tradicionalmente con un amplio apoyo por parte de la sociedad española, durante el periodo de vigencia del II PD ha sido necesario sentar la concepción y las bases de una estrategia adaptada a las características específicas de la Educación para el Desarrollo (ED).

La publicación de esta estrategia ha sido un avance importante que abre el reto de su desarrollo operativo durante el próximo ciclo.

La Estrategia ofrece una excelente oportunidad para incrementar las partidas de financiación de la ED hasta alcanzar el compromiso asumido de destinar el 2% de la AOD bilateral, dentro de un marco de planificación integrado y coherente. En paralelo, se deben mejorar los mecanismos de financiación de la ED, creando una convocatoria adaptada a las necesidades y características específicas de este instrumento y su contexto de aplicación. Además, sería necesario diferenciar el procedimiento de acreditación de las ONGD que se presentan a esta convocatoria, del establecido para las ONGD que quieren acceder a la convocatoria general de subvenciones.

En el ámbito institucional, las recomendaciones consisten, principalmente, en definir una unidad responsable en la AECID que coordine la ejecución de la Estrategia y al conjunto de actores implicados en la misma. Para esta coordinación, será necesario establecer mecanismos y estructuras que permitan la comunicación entre las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local) y la de éstas con actores privados, principalmente las ONGD.

Sobre esta base institucional, se deberá ir definiendo de forma consensuada el papel de cada nivel administrativo en la ED. La distribución actual de competencias recomienda que, en los ámbitos autonómico y local, se definan las líneas de carácter más operativo, como por ejemplo, integrar la ED en los programas educativos, mientras que la Administración central se debería encargar de sentar las bases doctrinales y del seguimiento y evaluación global de la ejecución de la Estrategia.

6.6. Los Microcréditos y el Fondo de Concesión de Microcréditos

El Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM) es el principal instrumento financiero de cooperación reembolsable de la AOD española, de forma que se han incrementado notablemente las actuaciones en África, Asia y Europa Oriental y su evolución debe considerarse positiva en términos de redistribución y concentración de la ayuda en las áreas geográficas más desfavorecidas.

Como indica la Comisión de Seguimiento del PD y el PACI, una vez que se ha realizado y publicado la Evaluación del FCM, el reto principal consiste en superar las debilidades identificadas en el Informe. A nivel general, se debe potenciar la integración del FCM en el resto de estrategias e instrumentos de la AECID, donde las operaciones de microcrédito respondan a una estrategia integral de microfinanzas en varios niveles que sea consistente con los objetivos de la Estrategia de desarrollo del tejido económico y empresarial.

Entrando más en detalle, en el Informe de Evaluación se presentan recomendaciones relacionadas con cuatro elementos clave: 1) la necesidad de fortalecer la estrategia en microfinanzas de la CE; 2) la importancia del incremento de la capacidad gestora del FCM, tanto en términos de calidad como en cantidad de recursos técnicos y humanos; 3) el desarrollo de mecanismos de complementariedad con la CE; y 4) la necesidad de desarrollo de un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos componentes del FCM (crédito y asistencia técnica).

7. Cooperación multilateral: multilateralismo activo, selectivo y estratégico

En paralelo al incremento de las contribuciones a los organismos multilaterales, España debe establecer una serie de criterios coherentes con su política de cooperación para seleccionar y gestionar los fondos a los que contribuye y asumir un posicionamiento claro en su representación frente a los órganos gestores de estos

fondos. Esta reflexión se ha llevado a cabo durante el periodo, pero aún no se ha publicado el documento de estrategia multilateral correspondiente de modo que pueda ser conocida y asumida por el conjunto de actores de la CE.

La publicación de esta Estrategia y la aplicación efectiva de sus principios es, por tanto, la recomendación más urgente en este ámbito. Para corregir la excesiva dispersión de fondos multilaterales a los que España ha contribuido y facilitar el seguimiento y la evaluación de sus resultados se recomienda concentrar los esfuerzos en las iniciativas más relevantes y coherentes con nuestra política de cooperación. Para ello, será fundamental la aplicación de los criterios de asignación que se propongan en la Estrategia Multilateral, así como su revisión y perfeccionamiento continuo en base a los aprendizajes que se vayan extrayendo.

Al mismo tiempo, se deberán revisar las estrategias geográficas para introducir elementos que promuevan la coherencia y complementariedad sobre el terreno de las intervenciones realizadas a través de estos fondos con el resto de actuaciones de la CE en cada país socio.

Además, y siguiendo los criterios y principios establecidos en la citada estrategia, se deberán poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación de las iniciativas a las que contribuye la CE, con el objeto de generar aprendizajes a partir de la propia experiencia. Estas iniciativas, unidas a procesos de formación y fortalecimiento de capacidades de los actores españoles de cooperación, así como a campañas de información a la ciudadanía, deben consolidar una posición sólida de la CE en los órganos de gestión de los fondos multilaterales a los que contribuye, de forma que pueda incidir sobre los mismos para mejorar la coherencia con el conjunto de su política de cooperación.

8. Reforma institucional

Los cambios producidos en la política de cooperación —una vez iniciado el proceso de elaboración del II PD y a lo largo de su periodo de vigencia— exigían también una importante reforma institucional que se ha



concretado, fundamentalmente, en la reforma de la AECID y en la ampliación de los recursos, capacidades y responsabilidades de la DGPOLDE.

La complejidad y profundidad de la reforma y de los cambios normativos e institucionales que ha traído aparejado este proceso hace que sea aún demasiado pronto para realizar una valoración de los mismos. La reforma de la DGPOLDE se hizo efectiva prácticamente desde el inicio del ciclo, puesto que asumió la responsabilidad de dirigir el proceso de elaboración del II PD. Sin embargo, los cambios en la estructura y funciones de la nueva AECID están siendo implantados de forma paulatina y, hasta el momento, sólo se han aplicado algunos elementos de la nueva Agencia.

El nuevo ciclo constituirá, por tanto, el periodo en el que la nueva estructura entrará en funcionamiento y se podrá contar con una nueva base institucional de la CE a pleno rendimiento. El reto consiste en que esta estructura sea capaz de integrar de forma efectiva los nuevos elementos de la política de cooperación para los que ha sido diseñada.

A su vez, la AECID será responsable de coordinar la aplicación efectiva de estas mejoras sobre el terreno. Para ello, deberá reforzar los recursos, capacidades y competencias de las OTC, que deberán asumir un papel de liderazgo entre los actores de la CE buscando que los acuerdos de coordinación alcanzados en sede se traduzcan en verdaderas relaciones de complementariedad en los programas y proyectos desarrollados en los países socios.

A lo largo de todo el proceso resultará fundamental mejorar la coordinación y la distribución de funciones entre la AECID y la DGPOLDE para consolidar un modelo integrado de planificación, seguimiento y evaluación orientado al aprendizaje. La AECID, con el apoyo de la DGPOLDE, deberá reforzar sus capacidades y recursos destinados al seguimiento y la evaluación, para aplicarlos tanto a las estrategias sectoriales y geográficas, como al conjunto de instrumentos que las desarrollan.

En este sentido, además de la puesta en marcha de mecanismos para reforzar las capacidades de las OTC,

resulta particularmente interesante aprovechar la propuesta de la nueva Agencia para mejorar la movilidad sede-terreno de su personal, lo que se deberá considerar a la hora de proponer mecanismos que contribuyan a cerrar el ciclo de planificación y reforzar la conexión entre la planificación estratégica y la programación operativa.

9. Compromisos para la eficacia de la ayuda

La aplicación de los principios de la Declaración de París constituye un nuevo desafío para todos los países que la suscriben y requiere de una adaptación importante de sus marcos de planificación y gestión. Implica el desarrollo de herramientas de programación operativas, y de seguimiento y control, que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes y de alineamiento con los planes de desarrollo y los sistemas de gestión de los países socios. En el caso de la CE, durante el próximo ciclo se tendrá que revisar el proceso de planificación por país, ya que los datos del seguimiento de la CE sobre el cumplimiento de los principios de la Declaración de París revelan que aún no se han conseguido los resultados esperados.

En general, la aplicación de estos principios de calidad deberá conducir la especialización geográfica y sectorial, que tendrá que estar definida en mayor medida por los actores locales de los países socios en función de las ventajas comparativas que pueda presentar España respecto de otros donantes, lo que exigirá de una planificación más estratégica y selectiva que incorpore un enfoque de gestión para resultados de desarrollo más marcado.

Para un mejor cumplimiento del principio de apropiación, se recomienda profundizar más en los diagnósticos sobre las prioridades de desarrollo de los países socios y sus capacidades institucionales y reforzar los procesos de diálogo con los Gobiernos durante el seguimiento, revisión o formulación de los documentos de estrategia geográfica (DEP y PAE).

Para mejorar los resultados sobre el cumplimiento del principio de alineamiento se debe continuar con la utilización progresiva de Nuevos Instrumentos y

con el proceso de desvinculación de la ayuda. Por otra parte, y bajo la dirección de las OTC, si se logra reforzar la integración de los actores de la cooperación descentralizada y las ONGD en los procesos de formulación y seguimiento de las estrategias país mejorará la aplicación del principio de armonización. Para la aplicación de este principio también será importante mantener el incremento de la participación española en iniciativas y fondos multilaterales.

10. Gestión para resultados de desarrollo

El modelo de gestión orientada a resultados y el ciclo integrado de la CE que se proponen en el II PD deben descansar sobre un eslabón clave: un modelo de seguimiento y evaluación que sea sistemático, participativo, coordinado y capaz de inducir la incorporación de las lecciones aprendidas en las fases de planificación y gestión de las intervenciones.

En el último periodo se han dado importantes pasos para el desarrollo de estos sistemas de planificación, seguimiento y evaluación. Sin embargo, la CE aún se encuentra lejos de un modelo de gestión por resultados en el que las decisiones se tomen teniendo en cuenta el logro de los resultados previstos sobre la base de un sistema que genere información útil. Junto a la demanda social de resultados de desarrollo, la solitud de evidencias para la toma de decisiones por parte de los propios decisores políticos debe ser el motor principal para que el sistema de seguimiento y evaluación funcione de forma sostenible.

No es posible aplicar la gestión por resultados sin contar con un liderazgo fuerte y decidido en esa dirección (la toma de decisiones en base a resultados de desarrollo), que posibilite un marco de incentivos adecuado y dote de las capacidades necesarias a los actores de la CE. La elaboración y publicación de metodologías para orientar hacia este modelo de gestión de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación y la difusión de la cultura de evaluación entre los actores de la CE, a través de programas de formación, serán piezas clave para estas transformaciones.

Sería necesario, en particular, el fortalecimiento de la División de Evaluación de la DGPOLDE y de las unidades de evaluación del conjunto de las Administraciones Públicas en general. Por su parte, la nueva AECID debería incluir en su organigrama un área de evaluación y seguimiento. A través de ella, se podrán poner en marcha planes concretos de seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones de la Agencia que se deberían incluir en los Contratos de Gestión.

Una responsabilidad adicional de la DGPOLDE para el próximo periodo será fortalecer el nexo entre la evaluación y la planificación, consolidando procesos de aprendizaje permanente y basado en la experiencia del conjunto de actores de la CE.

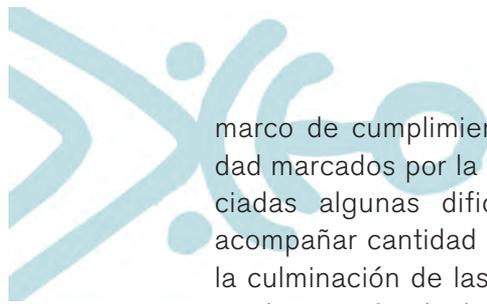
Conclusiones y recomendaciones de la Evaluación Interna

El periodo 2005-2008, que delimita la vigencia del II Plan Director, estuvo caracterizado por importantes cambios en nuestra política de cooperación, originados como resultado del compromiso adquirido al comienzo de la anterior legislatura para, en el marco de la Agenda Internacional de Desarrollo, incrementar la cantidad y la calidad de la AOD española. La profundidad de las reformas y la constante exigencia que suponen para el conjunto de actores de la CE marcan el paso al III Plan Director 2009-2012, en el que se plasmarán los procesos de mejora iniciados en el ciclo anterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La evaluación no sólo ha revelado buenas prácticas que se deben mantener o retomar con leves mejoras para adaptarlas al nuevo ciclo; también se han detectado tendencias que necesitan de una revisión profunda y compromisos ineludibles que aún no se han iniciado y deben ser abordados con urgencia si quieren alcanzarse las metas establecidas.

a) Incremento del volumen de la ayuda

El incremento del volumen de la ayuda constituye uno de los grandes logros de la CE. Al tiempo, la gestión del creciente volumen de recursos en un



marco de cumplimiento de los parámetros de calidad marcados por la Agenda de París ha traído asociadas algunas dificultades. En la dirección de acompañar cantidad con calidad, debe encaminarse la culminación de las reformas iniciadas para mejorar la gestión de los recursos y la calidad de la ayuda.

El aumento del volumen de ayuda incide sobre dos elementos que han concentrado la atención de muchos analistas durante el pasado ciclo: los canales e instrumentos a través de los que se han distribuido los fondos y la verificación del cumplimiento de los grandes compromisos de asignación geográfica y sectorial.

El elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido, unido a los retrasos en la publicación de una estrategia en la que se establezcan los criterios para su selección y las bases de la postura que debe adoptar la CE en los órganos de gestión de los fondos a los que contribuye han debilitado la dimensión estratégica de la alternativa multilateral.

Aunque hay que continuar incentivando la coordinación, la complementariedad y la dotación de capacidades asociadas, la alternativa bilateral ha estado marcada por una reforma de los instrumentos disponibles para mejorar, tanto su desempeño individual, como la coherencia entre los mismos, con el objeto de garantizar la máxima eficacia para su contribución al logro de los objetivos de la CE.

Sin embargo, los logros alcanzados en materia de coherencia de instrumentos tendrán una repercusión aún mayor sobre los objetivos de desarrollo si, con el III PD, se concretan pasos definitivos en materia de coherencia de políticas. Es uno de los retos más exigentes que ha enfrentado —y aún debe enfrentar— la CE. En paralelo, hay que continuar fortaleciendo la apuesta estratégica que se hizo en el II PD por la Educación para el Desarrollo de la sociedad española.

En cuanto a las grandes tendencias sectoriales y geográficas de asignación de la ayuda, salvando las metas fijadas en el II PD y no alcanzadas, durante el ciclo anterior se ha observado una evolución continuada, aunque lenta, para cumplir con los grandes

compromisos establecidos, relacionados básicamente con una mayor orientación de la ayuda hacia la satisfacción de necesidades sociales básicas y la concentración progresiva de los recursos en los PMA.

La multiplicidad de actores de la CE es una de sus fuentes de riqueza más características frente al resto de países donantes. Uno de los grandes retos futuros será la complementariedad sobre el terreno de las intervenciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Ello exige un compromiso creciente a nivel político y estratégico, que deberá verse acompañado por un esfuerzo constante de comunicación sobre el terreno, coordinación de actores bajo el liderazgo de las OTC y complementariedad de sus actuaciones con el respaldo prestado desde sus respectivas sedes.

b) Mejora de la calidad de la ayuda

La apuesta por reforzar la calidad de la ayuda, entendida ésta como su eficacia para la contribución a los objetivos de la política de desarrollo, ha marcado la agenda de las reformas institucionales y de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, emprendida con el II PD y que deberá consolidarse a lo largo del ciclo que ahora se abre.

La reforma de la AECID representa el principal apoyo institucional para la gestión de la calidad de la ayuda durante los próximos ejercicios. Se requerirá de un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades, no sólo dirigido a la AECID, sino también al resto de actores de la CE.

La materialización de los principios de concentración y priorización cobran especial relevancia en el caso español, cuyo sistema de ayuda presenta una gran dispersión, tanto de actores como de ámbitos de actuación.

Sin embargo, en la práctica, las estrategias no han llegado a un nivel de priorización y concreción suficiente como para garantizar la concentración efectiva de las actuaciones, profundizar en marcos de

ayuda previsible y generar acuerdos de coordinación sobre el terreno entre actores. Es posible solventar estas deficiencias si se logran concretar los diagnósticos para definir una posición más clara de la CE basada en el liderazgo de los Gobiernos locales y las prioridades de cada país, se mantienen los espacios de diálogo entre actores durante el seguimiento de estas estrategias y se realiza un esfuerzo para proponer los instrumentos más adecuados para su ejecución.

Junto a estas reformas, centradas en la planificación, con el II PD se ha fortalecido la función de evaluación que, integrada junto con la planificación y el seguimiento en un ciclo de aprendizaje continuo basado en la experiencia, es un instrumento clave al servicio de la calidad de la ayuda.

No obstante, aún constituye un reto para el próximo periodo consolidar un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación que sirva de base a un modelo de gestión para resultados de desarrollo. Las evidencias de la aplicación sistemática en la planificación de resultados obtenidos del seguimiento y la evaluación han sido, hasta la fecha, débiles y escasas, quedando estos procesos muy por detrás en relación con los avances en el modelo de planificación.

La culminación de un modelo que integre y concrete este planteamiento requiere de un liderazgo estratégico claro y fuerte que ponga en marcha un sistema de incentivos para el aprendizaje y la gestión "por y para" resultados de desarrollo.

c) Necesidad de la participación y el consenso entre actores de la CE

El proceso de reformas emprendido con el II PD ha orientado a la CE en la dirección correcta, pero su culminación y la transformación efectiva de estos cambios en mejoras reales sobre las condiciones de vida de la población de los países socios plantea aún enormes

retos que han de ser acometidos en el III PD de forma ordenada, coherente y con un enfoque estratégico.

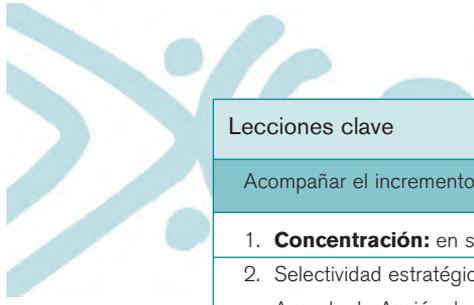
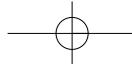
La recuperación de la participación y el consenso de todos los actores ha demostrado ser un factor fundamental de la mayoría de los logros alcanzados hasta la fecha y lo será también en un futuro. Pero la naturaleza dinámica del sistema y la enorme diversidad de actores que conforman el sistema español de ayuda hacen que el buen funcionamiento de los órganos consultivos y la participación de la ciudadanía en la política de cooperación sigan siendo piezas clave para mantener el nivel de consenso y compromiso logrado. Sólo así será posible seguir adelante con el proceso y evitar la fatiga de la reforma.

d) Retos para el futuro

La concentración y la priorización de actuaciones deben ser los criterios clave que posibiliten a las OTC mejorar la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores de la CE que operan sobre el terreno, cumpliendo así con los principios de apropiación, alineamiento y armonización que marca la agenda de la calidad de la ayuda.

La descentralización hacia el terreno debe reforzar también la coherencia entre los niveles político, estratégico y operativo en la CE, por un lado, y la integración efectiva del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación, por otro. Para ello, se ha de culminar el proceso de reforma del marco institucional de manera que dote a los actores de las capacidades adecuadas para conseguir un sistema de gestión para resultados de desarrollo y la gestión del conocimiento, necesarios para aumentar la calidad de la ayuda.

Para finalizar, dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: aumentar la eficacia y la coherencia de políticas de desarrollo, apoyadas en una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda.



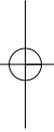
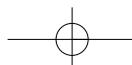
Lecciones clave

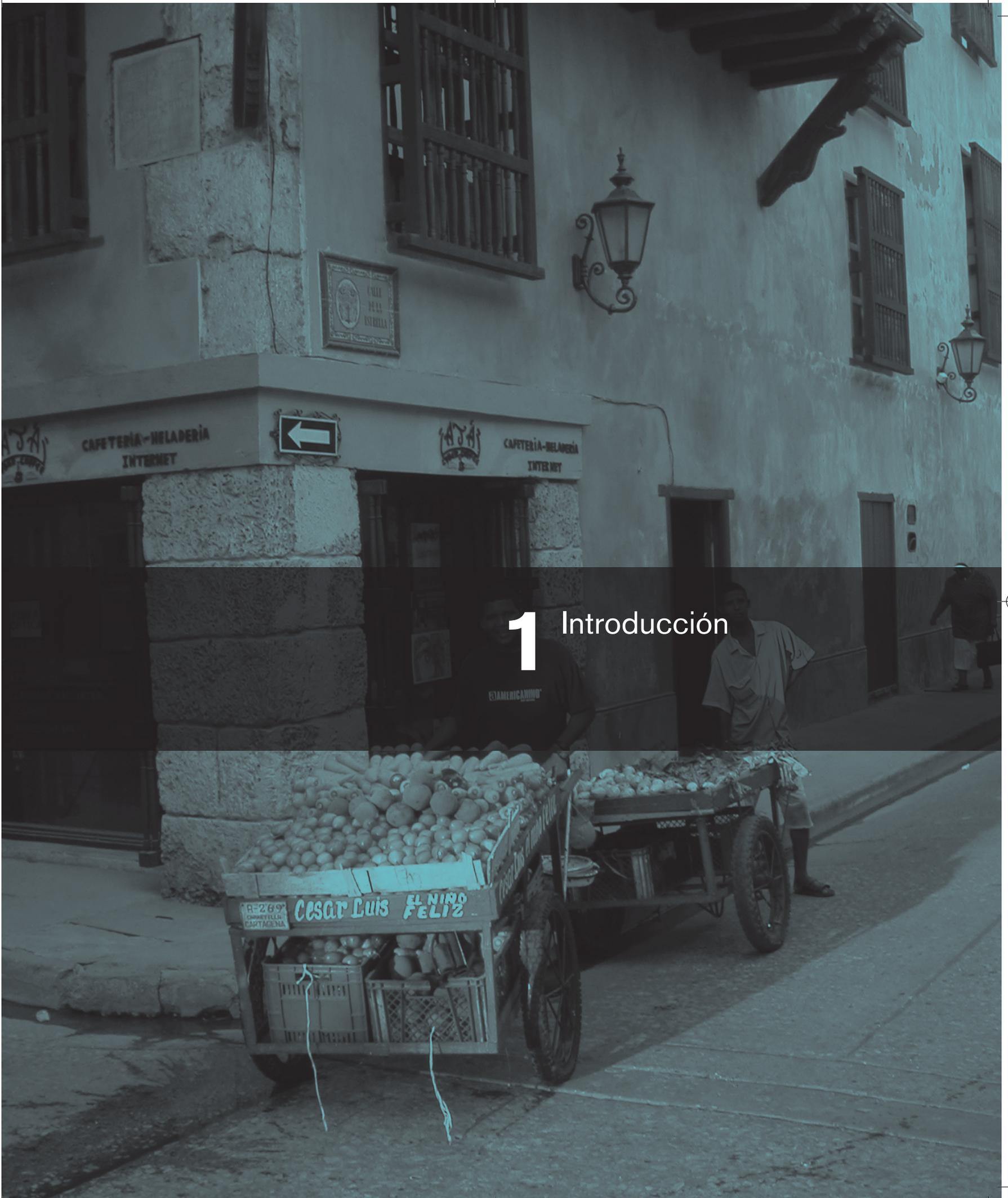
Acompañar el incremento de la ayuda con una apuesta firme por la calidad, para lo que es imprescindible:

1. **Concentración:** en sectores, países y contribuciones multilaterales.
2. Selectividad estratégica. **Priorización efectiva en cada país**, concentración y avance efectivo en el cumplimiento de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.
3. **Articular la planificación estratégica con la toma de decisiones** en la programación operativa, todo ello acorde con el apoyo al país socio en sus prioridades.
4. Consolidar la cultura de planificación, **con especial atención al seguimiento y evaluación**, poniendo en marcha un **sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados de desarrollo** basado en la gestión del conocimiento y la evaluación.
5. Profundizar en la **coordinación y complementariedad** entre los actores: entre la AGE, CCAA., EELL, ONGD y otros actores.
6. Implementar definitivamente la **coordinación sobre el terreno**, que es donde el impacto negativo de la descoordinación es mayor para los socios.
7. Incrementar las **capacidades y RRHH necesarios**.
8. **Adecuar los instrumentos** y hacer un uso apropiado en cada caso.
9. Avanzar decididamente en la **reforma de las instituciones** más importantes en la ejecución de la Cooperación Española y en la **delegación de competencias** y descentralización a las oficinas sobre el terreno. Especialmente consolidar la reforma en la AECID y el rol de liderazgo de las OTC.

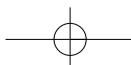
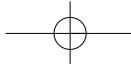
Avanzar en la coherencia de políticas y en la Educación para el Desarrollo.

Consolidar la participación y el consenso como características intrínsecas de la política de desarrollo y cooperación, para lo que será necesario reforzar y reformar los órganos de participación social para hacerlos también más operativos.





1 Introducción





1 Introducción

1.1. Presentación del objeto a evaluar: el II Plan Director

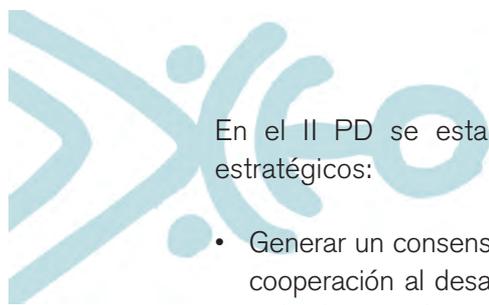
El II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 es una declaración global del enfoque español a la cooperación internacional para el desarrollo que se basa en los objetivos estratégicos recogidos en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID, 1998). Recoge el enfoque estratégico de la CE para el periodo y sus objetivos, principios, prioridades y criterios estratégicos para la asignación de la ayuda. Define, además, los instrumentos a través de los que se canalizará la ayuda e incorpora una relación de los diferentes grupos de actores de la CE.

El II Plan Director (PD) reitera la reducción de la pobreza como objetivo general dentro del marco establecido

por la Declaración del Milenio, así como un enfoque centrado en el desarrollo humano sostenible.

En su elaboración participaron, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL), así como otros Ministerios de la Administración General del Estado (AGE). Además, recoge aportaciones de los diferentes agentes sociales y económicos, así como de los profesionales de la cooperación y de la comunidad académica. El proceso de formulación del II PD sirvió, de hecho, para recuperar el clima de colaboración y consenso de todos los actores en torno a la política de CE. El documento representa, por tanto, un compromiso por la coordinación y la complementariedad entre los diferentes grupos de actores y por una mayor coherencia de políticas.

El Plan Director 2005-2008 establece un marco global para la cooperación española al desarrollo. El Plan está basado en un ejercicio de consulta nacional, lo que garantiza un apoyo amplio por parte de todos los grupos interesados en el desarrollo en España. Define objetivos y prioridades estratégicas globales para la ayuda española, clarifica las prioridades por sector y geográficas y ofrece orientación para los distintos actores e instrumentos del sistema español. También establece las áreas y objetivos sobre los que habría que trabajar para mejorar la calidad de la ayuda. El Plan Director incluye importantes mejoras con respecto a las prácticas anteriores, actualizando las bases legales existentes para la cooperación al desarrollo desde 1998, en línea con los compromisos internacionales españoles, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al mismo tiempo que promueve el enfoque original centrado en la reducción de la pobreza. El concepto multidimensional de la pobreza español encuentra su expresión en un enfoque riguroso frente a las cuestiones transversales a las que considera como prioridades, tanto a nivel horizontal como sectorial. Finalmente, para mantener el apoyo público, España reconoce la importancia de la educación en materia de desarrollo y prevé, con mucho acierto, integrar la educación en materia de desarrollo en los sistemas de educación formal e informal, desde la educación infantil hasta el nivel universitario (CAD, 2007: 12).



En el II PD se establecen los siguientes objetivos estratégicos:

- Generar un consenso político en torno a la política de cooperación al desarrollo mediante un acuerdo entre todos los partidos políticos sobre objetivos financieros.
- Hacer una llamada de atención sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo, incluyendo un informe sobre los avances realizados en 2006.
- Mejorar la coordinación, armonización y alineamiento, de conformidad con la Declaración de París, sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005.
- Fortalecer la concentración geográfica y sectorial para lograr una mayor eficacia e impacto de la ayuda española.
- Aumentar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta el 0,5% del PNB para finales de 2008, con un objetivo intermedio de 0,33% en 2006.
- Mejorar la gestión de la ayuda, incluyendo la reforma organizativa de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)¹, poniendo un énfasis especial en la aplicación de la estrategia por país.
- Mejorar la educación y la conciencia social en materia de desarrollo.

En el epígrafe dedicado a la calidad de la ayuda, el II PD recoge seis grandes compromisos:

- Mejora de la coherencia de políticas.
- Mejora de la calidad en la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la CE.

- Transparencia en la recopilación de estadísticas y en las evaluaciones.
- Reforma de la SECI-AECI.
- Reconocimiento y apoyo a los profesionales de la cooperación.
- Uso de tecnologías de la comunicación y la información cuando éste contribuya a la mejora de las actuaciones de la cooperación al desarrollo.

1.2. Objetivo de la evaluación

En los Términos de Referencia (TdR) elaborados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), e informados en la Comisión de Seguimiento del PD y del PACI el 15 de abril de 2008, se indica que el objetivo general de la evaluación es “extraer y sistematizar lecciones aprendidas para su incorporación en el III PD”. Con ello, se esperan obtener recomendaciones sobre elementos claves relacionados con el desarrollo e implementación del nuevo Plan.

Esta evaluación tiene un enfoque eminentemente formativo y orientado a la sistematización de la experiencia derivada del desarrollo del II PD, la detección de fortalezas y debilidades en la ejecución de la política, la identificación de los principales retos pendientes y la consiguiente propuesta de recomendaciones de cara al diseño y ejecución, seguimiento y evaluación del III PD².

El Plan Director establece prioridades generales para la asignación de la ayuda. El énfasis sobre la pobreza incluye las cuestiones transversales de buen gobierno, la igualdad de género, los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural. Como reflejo del enfoque centrado en el desarrollo humano sostenible, sus prioridades sectoriales incluyen las capacidades humanas y necesidades sociales, incluyendo la lucha contra el hambre y la mejora de la salud, educación, protección de los grupos vulnerables, condiciones de vida básicas, agua y saneamiento. España ha establecido un objetivo presupuestario de una asignación del 20% de su ayuda oficial a las necesidades sociales básicas. Otras prioridades sectoriales contemplan el gobierno democrático, capacidad económica, capacidad medioambiental, capacidades culturales y libertad, capacidades de las mujeres y autonomía, prevención de conflictos y pacificación (CAD, 2007: 26).

¹ Tras el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se aprueba el Estatuto de la nueva Agencia, pasando a denominarse Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

² Anexo 1: Términos de Referencia de la Evaluación.

1.3. Contenidos del Informe

Este Informe de Evaluación identifica los principales avances logrados durante el periodo de vigencia del II PD y plantea los retos que quedan pendientes para el próximo periodo. Pretende servir de nexo entre el ciclo que ahora se cierra y el que se abre con la publicación del III PD 2009-2012, de forma que las propuestas estratégicas del nuevo PD tomen como referencia las lecciones aprendidas de la experiencia de este periodo.

Los contenidos del Informe se han organizado en tres bloques. En el **primero**, se revisa la coherencia global del sistema, entendida ésta como el grado en que el II PD ha cumplido sus funciones como instrumento básico de planificación de la política de CE. Esto es, integrando de forma coherente al resto de documentos de planificación estratégica y programación operativa del sistema, facilitando la coordinación de actores y la correspondiente complementariedad de sus actuaciones y sirviendo como elemento de referencia para la coherencia de la política de cooperación con el resto de políticas de la AGE.

En el **segundo bloque** se presenta el incremento del volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española que se ha registrado en el pasado ciclo, se reflexiona sobre la distribución de ésta por sectores y áreas geográficas y se revisan los principales instrumentos y modalidades de ayuda a través de los que se canaliza.

Se dedica un **tercer bloque** a analizar la calidad de la ayuda, otra de las claves que, junto al incremento del volumen de fondos, ha sido la gran apuesta de la CE durante el periodo. En concreto, se revisa la idoneidad de la reforma que han emprendido las principales instituciones de la CE, el grado en que se han integrado en nuestra política de cooperación los compromisos relacionados con la calidad, asumidos en el marco de la agenda internacional de desarrollo, y la implantación progresiva de un modelo de gestión por resultados basado en la consolidación

de un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación.

Cada uno de los epígrafes que desarrollan estos bloques temáticos se abre con una parte introductoria, basada en la presentación de los principales *avances y logros* alcanzados en cada ámbito por la CE. A partir de este análisis, se presentan los principales *retos* para el siguiente ciclo de planificación. Por último, cada epígrafe se cierra con una propuesta final de las principales *conclusiones y recomendaciones* para hacer frente a estos retos.

A su vez, en cada capítulo se han introducido en tablas las principales conclusiones de documentos básicos, como las evaluaciones de la CE o el Peer Review del CAD de 2007, y algunas de las respuestas de las entrevistas o encuestas a actores clave de la CE que han servido de base para consolidar las ideas tratadas y reforzar el análisis.

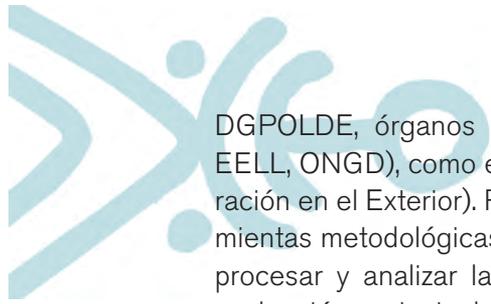
Para finalizar, en el último capítulo se integran las **conclusiones y recomendaciones** de todo el Informe de Evaluación.

1.4. Método de evaluación y fuentes consultadas

El proceso de evaluación se ha llevado a cabo mediante el desarrollo de las siguientes etapas, especificadas en los TdR: 1) estudio de gabinete; 2) desarrollo de la evaluación, y 3) elaboración y presentación del Informe. Este proceso de evaluación se desarrolló entre los meses de abril y septiembre de 2008.

Durante la primera etapa, *estudio de gabinete*, se identificó y recopiló toda la información relevante, procedente de fuentes secundarias y relacionada con el diseño, ejecución y valoración del II PD, así como el desarrollo de la política de CE durante su periodo de vigencia³. Además, se identificaron las instituciones y grupos de actores claves más relevantes que habrían de ser consultados, tanto en sede (SECI, AECID,

³ Anexo 2: Revisión documental.



DGPOLDE, órganos consultivos, ministerios, CCAA, EELL, ONGD), como en terreno (Unidades de Cooperación en el Exterior). Para ello, se diseñaron las herramientas metodológicas que se utilizarían para recoger, procesar y analizar la información necesaria para la evaluación, principalmente fichas para la revisión documental de las fuentes secundarias, encuestas, cuestionarios y guiones de entrevistas⁴.

En la segunda etapa, *desarrollo de la evaluación*, se aplicaron esencialmente las herramientas diseñadas para la recogida de información. Tal y como se especificaba en los TdR, la principal fuente de información para la evaluación ha sido la consulta de fuentes secundarias y, en especial, algunos de los documentos esenciales de seguimiento y valoración de la CE elaborados durante el periodo: examen inter-pares (Peer Review) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y el memorando de la CE elaborado como base para dicho ejercicio de revisión, los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), los Informes de Seguimiento de los PACI, los diferentes dictámenes e informes redactados por las comisiones de los órganos consultivos y de coordinación de la CE realizados hasta la fecha, especialmente los dictámenes del Consejo de Cooperación y de la Comisión de Seguimiento del PD y PACI y los Informes de Evaluación de la CE elaborados por la DGPOLDE a lo largo del periodo. Asimismo, se han consultado diferentes artículos y publicaciones de profesionales representantes de los principales grupos de actores de la CE, en relación con las áreas tratadas específicamente en el informe.

Las referencias correspondientes a estas fuentes han sido resaltadas en el texto a través de recuadros y se presentan, además, en una tabla resumen en los anexos⁵.

La información se complementó, en esta segunda etapa, con las siguientes fuentes primarias de información:

- Un cuestionario general con preguntas abiertas, dirigido a personas clave para obtener información referente a los aspectos esenciales del II PD, su desarrollo y coherencia, así como sobre los retos del III PD.
- Cuestionarios específicos por temática con preguntas cerradas, dirigidos a una o dos personas claves según su experiencia o responsabilidad, para obtener información de los diferentes temas abordados: 1) Acción Humanitaria; 2) Deuda externa; 3) FAD; 4) Ayuda programática; 5) Educación para el Desarrollo; 6) Programas, proyectos y asistencias técnicas bilaterales; y 7) Cooperación a través de ONGD.
- Entrevistas semiestructuradas y reuniones con el personal de la DGPOLDE, que han servido para avanzar resultados parciales de la evaluación y contrastarlos con las necesidades informativas del proceso de elaboración del III PD.

Para la selección de estas fuentes se primó la búsqueda de valoraciones y opiniones que se consideraban clave dentro de los temas analizados, por encima de una selección amplia que permitiera contar con muestras estadísticamente representativas.

El proceso continuó con el análisis sistemático de toda la información recopilada, donde los elementos más relevantes fueron sometidos a discusión por parte de los miembros del equipo evaluador. Con el objeto de complementar o corroborar la valoración e interpretación derivadas de las fuentes secundarias, éstas han sido trianguladas con las fuentes primarias de forma que las valoraciones y enjuiciamientos contenidos en el informe cuentan, en la medida de lo posible, con más de una fuente de verificación y contraste⁶.

El trabajo de la tercera y última etapa, *elaboración y presentación del Informe*, se ha centrado en la redacción de sucesivos borradores del Informe para su revisión y corrección por parte de los miembros de planificación y evaluación de la DGPOLDE. Un borrador del

⁴ Anexo 3: Herramientas aplicadas y actores consultados (fuentes secundarias).

⁵ Anexo 5: Tabla comparativa de la Evaluación del II PD, del Peer Review del CAD de la CE (2007), y de los Órganos Consultivos y de Coordinación y del PACI.

⁶ La triangulación implica el uso de tres o más métodos y fuentes de información para comprobar con mayor fiabilidad la concurrencia de resultados de una investigación social.

Informe, que integra todos los comentarios y sugerencias derivadas de la revisión, fue presentado el 15 de octubre a la Comisión de Seguimiento del PD y PACI para su lectura, revisión y mejora. Posteriormente, el Informe ha sido revisado y completado por la División de Evaluación con un resumen ejecutivo y los anexos correspondientes.

1.5. Límites del estudio

No se pueden dejar de señalar las limitaciones que han afectado a la evaluación y que, en cualquier caso, servirán de aprendizaje para el ejercicio de evaluación del III PD. Las principales limitantes fueron:

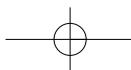
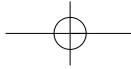
- En primer lugar, aclarar que el estudio no estaba orientado al análisis de la eficacia e impacto de la CE en términos de resultados, sino fundamentalmente a “aquellos aspectos relacionados con los procesos de concertación y coordinación entre actores, la coherencia interna del sistema, la adecuación y la mejora la articulación de los documentos de planificación”, entre otros. Para ello, la evaluación tomó como referencia aquellos objetivos estratégicos, criterios de intervención y prioridades que formaron parte de los principios rectores del II PD.
- Factores de recursos y tiempo impidieron realizar una evaluación con un enfoque participativo y cogestionada entre diversos actores del sistema de cooperación español.

- Existen ciertas debilidades que afectaban a la propia evaluabilidad del PD, como así constató el Consejo de Cooperación al Desarrollo en su documento de valoración del ciclo de planificación. Éstas estaban relacionadas, fundamentalmente, con la carencia de un marco de resultados y un sistema propio de indicadores que facilitase y guiase su seguimiento y evaluación.
- El calendario y momento de realización de la evaluación, muy próxima a la fecha de elaboración del III PD, ha podido rebajar la utilidad potencial de la evaluación como insumo de cara a la elaboración del III PD.
- Aunque la recolección de información a través de fuentes primarias (cuestionarios, entrevistas) estaba prevista como un complemento interpretativo de la revisión documental, la baja tasa de respuesta a los cuestionarios (36% para el cuestionario general) no permitió aprovechar todo su potencial. De esta manera, la información generada por las encuestas y entrevistas a los actores ha sido tratada de manera indicativa y como apoyo a las evidencias de otras fuentes⁷.

En el marco de estas restricciones, se ha garantizado que el proceso se desarrollara con el mayor rigor y sistematicidad posible para lograr los objetivos establecidos en los TdR de una forma eficaz y eficiente.

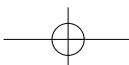
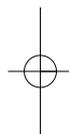
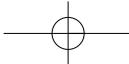
A pesar de dichas limitaciones, este primer ejercicio de evaluación de un Plan Director de la CE ha servido para aprender, mejorar y potenciar la cultura de evaluación en la CE.

⁷ Anexo 3: Herramientas aplicadas y actores consultados (fuentes primarias).





2 Coherencia global del sistema



2 Coherencia global del sistema

El Plan Director fue positivo en cuanto permitió direccionar la Cooperación Española, dotar de contenido a lo que hacemos, darle un rumbo. Tuvo el efecto positivo de ayudar a difundir un 'discurso' sobre la cooperación que tuvo efectos pedagógicos (Encuesta a actores de la CE).

La función básica del II PD es la de establecer un marco global para el sistema de CE. Por lo tanto, debe valorarse su calidad como documento de referencia para el resto de herramientas de planificación estratégica y operativa que desarrollan al propio Plan y para el conjunto de actores del sistema español de ayuda.

Hay tres funciones básicas inherentes al II PD como principal documento de planificación estratégica que desarrolla la Ley 23/98:

- Como instrumento básico de planificación de la CE que debe servir de referencia e integrar de forma coherente a los documentos de planificación estratégica y operativa que lo desarrollan: estrategias sectoriales y geográficas, planes anuales de cooperación, etc.
- Como documento de referencia para el conjunto de actores de la CE sobre el que realizar una distribución de funciones y responsabilidades basada en la consecución de unos objetivos comunes, el intercambio de información y el establecimiento de relaciones de coordinación y complementariedad.
- Como documento de definición de la política pública de cooperación que, por lo tanto, debe servir de

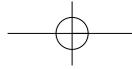
base para buscar la coherencia con otras políticas de la AGE que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.

Estas funciones determinan la capacidad del II PD para dotar de coherencia al sistema y, en consecuencia, cobran especial importancia para la evaluación y han sido revisadas en los siguientes epígrafes.

2.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación

Convertir un documento en algo de real referencia no es fácil. Creo que puede haber varias claves para el éxito: 1) participación y divulgación entre los actores; 2) formación a los actores: dedicar recursos para formar en estos documentos a los actores (ONGD, técnicos de cooperación); 3) tomar decisiones (AECID, OTC, MAEC) que se justifiquen en dichos documentos, para asumirlos como propios como paso previo a que los demás lo hagan (Encuesta a actores de la CE).

El Plan Director es el elemento básico de planificación cuatrienal y determina los fundamentos, principios, objetivos, líneas generales y directrices básicas de la CE, señalando sus prioridades sectoriales y geográficas. El siguiente nivel en el ciclo de planificación son los Documentos de Estrategia Sectorial (DES), que desarrollan conceptualmente las prioridades sectoriales y ofrecen orientaciones para los niveles inferiores de planificación. Todavía en el ámbito



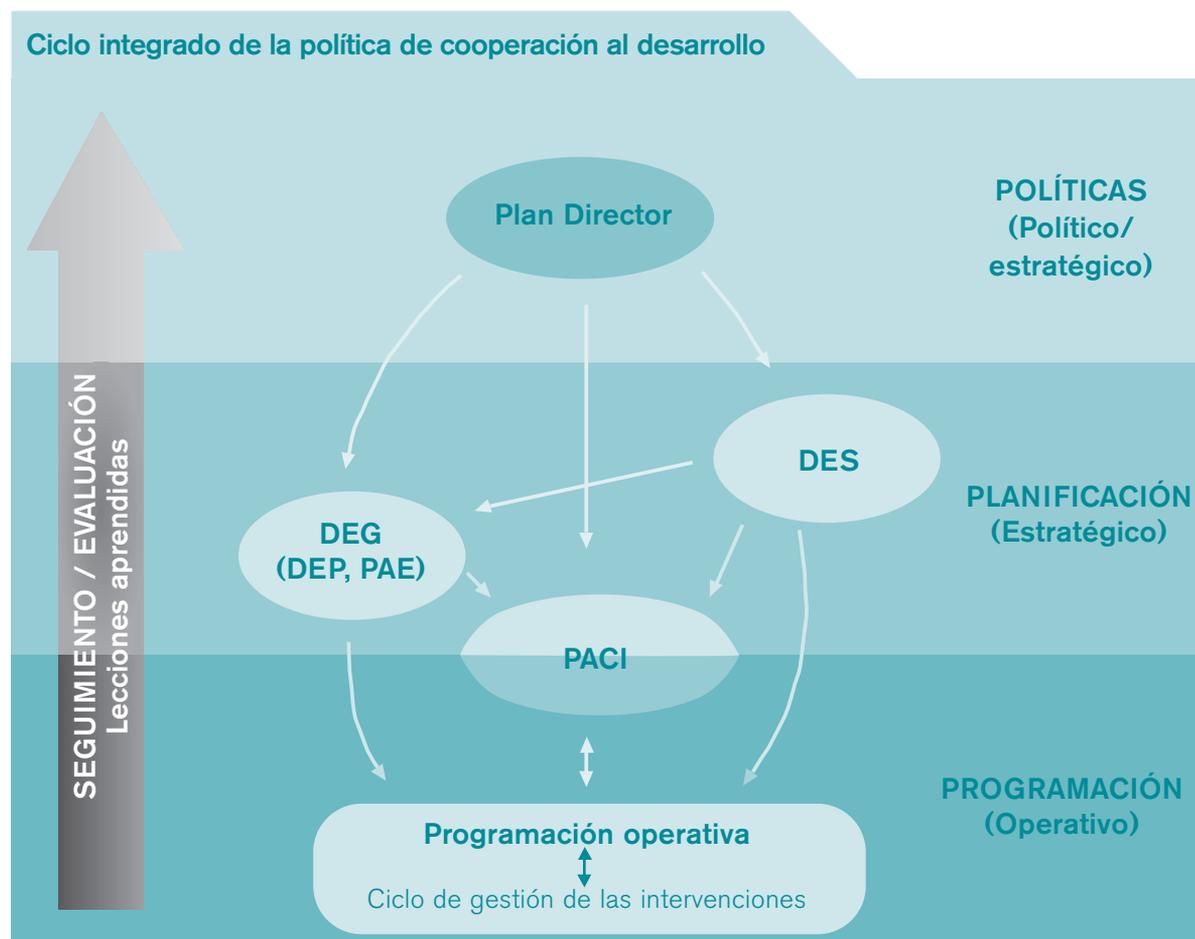
de la planificación estratégica, los Documentos de Estrategia Geográfica (DEG), que a su vez comprenden los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE), son aquellos que concretan el marco estratégico para el conjunto de actores de la CE en un país, zona o región determinada. En ellos, se aplican los postulados, principios y prioridades del Plan Director, pero adaptados a un marco geográfico concreto.

En un nivel intermedio (estratégico/operativo), los PACI son un documento de programación en el que se esta-

blecen anualmente los objetivos de la CE, se definen sus líneas directrices y se fija un marco presupuestario. El nivel básico de planificación lo constituyen los documentos de programación de cada una de las actuaciones propuestas por los diferentes actores, enmarcadas en cualquiera de los instrumentos de la CE¹.

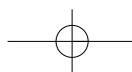
Como se observa en la figura 1, el II PD constituye la referencia básica que debe articular el conjunto de instrumentos de planificación, trasladando a todos los niveles los fundamentos, principios, prioridades y directrices básicas de la CE.

Figura 1. Instrumentos de planificación de la política de CE



Fuente: DGPOLDE.

¹ Los instrumentos de la CE contemplados en el II PD son: 1) programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos; 2) ayuda alimentaria; 3) acción humanitaria; 4) nuevo marco de colaboración, diálogo y financiación pública de ONGD; 5) microcréditos; 6) FAD; 7) actuaciones en materia de deuda externa; y 8) educación para el desarrollo y sensibilización social.



Para garantizar la calidad de la política de cooperación, deben establecerse mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación adecuados. Estos tres elementos han de ser considerados de forma integrada en un mismo ciclo, que se retroalimenta permanentemente. Como resultado de la puesta en marcha de estos mecanismos, el sistema de planificación de la CE se ha diseñado de modo que la política de cooperación se desarrolle en función de las orientaciones del Plan Director para cada sector y país y, en el nivel operativo, se concrete en cada intervención de forma coherente con los niveles estratégicos. Todo ello con un continuo seguimiento y evaluación a ambos niveles del sistema (estratégico y operativo), de modo que los aprendizajes generados orienten las decisiones de la gestión y retroalimenten los ciclos posteriores de planificación.

2.1.1. Avances y logros

El periodo de vigencia del II PD ha estado marcado por una intensa actividad de planificación para elaborar las estrategias geográficas y sectoriales y, anualmente, los PACI. A lo largo del periodo, se ha desarrollado un completo sistema de planificación, con sus correspondientes bases metodológicas² para buscar la articulación de todos los documentos y la coherencia entre los diferentes niveles.

Las estrategias se han elaborado como resultado de un trabajo de reflexión conjunta entre la DGPOLDE y la AECID, pero abierto a la participación del resto de actores, fundamentalmente a través de los órganos consultivos y de representación de la CE (Consejo de Cooperación, Comisión Interterritorial y Comisión Interministerial). En el proceso de planificación se ha tratado de asegurar un espacio importante para los actores que operan desde el terreno, cuya participación se ha canalizado bajo la coordinación de las OTC de la AECID.

En total, se han desarrollado, además de los PACI correspondientes, 52 documentos de estrategia geográficos (22 DEP y 30 PAE) y 14 documentos

estratégicos no geográficos, de los cuales diez corresponden a prioridades sectoriales del II PD, dos son instrumentos de la CE (Acción Humanitaria y Educación para el Desarrollo), uno es un híbrido entre instrumento y sector (Lucha contra el Hambre) y el último hace referencia al enfoque multilateral de la CE.

a) Planificación geográfica

El proceso propuesto en la herramienta para la elaboración de las estrategias país tomó como referencia los acuerdos sobre eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París. De acuerdo con esta propuesta, para la elaboración de los DEG se han tenido en cuenta las principales líneas y objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza o de desarrollo del país socio y se han buscado sinergias y mecanismos de coordinación con otros donantes. La herramienta también reconoce el liderazgo de las instituciones locales sobre su propio proceso de desarrollo e incluye indicaciones para alinear los procedimientos de gestión de la ayuda con los del país socio. Además, el modelo de planificación propuesto para los DEG contiene la voluntad de ir hacia una nueva forma de concebir la organización de los recursos partiendo de los objetivos y no al revés. Aunque aún ha de hacerse efectiva la aplicación de estos principios, la herramienta metodológica y el proceso de planificación geográfica han abierto el camino hacia la integración de la agenda de calidad de la ayuda en la CE y una nueva cultura institucional y de gestión basada en los resultados.

Como resultado, el proceso de elaboración de los DEG ha abierto iniciativas de coordinación de los actores españoles presentes en el terreno, dando lugar a espacios de colaboración y oportunidades para buscar la complementariedad en sus actuaciones. También ha llevado a las OTC a asumir un compromiso creciente de concertación y liderazgo sobre el conjunto de actores de la CE en cada país socio.

² Para homogeneizar la estructura de todos los documentos y unificar su proceso de elaboración, se dispusieron herramientas metodológicas que, además, permitieron trasladar de forma práctica los principios contemplados en el II PD a las estrategias.

Adicionalmente, y más allá de su propósito planificador, el esfuerzo realizado ha servido también para hacer un inventario ordenado de las acciones que la CE venía desplegando en los distintos países en los que opera. Es la primera vez que se realiza ese esfuerzo de una manera tan general y unitaria, lo que sin duda constituye un avance a destacar (Consejo de Cooperación al Desarrollo [CCD], 2006b).

Finalmente, en los DEG se han estructurado las líneas de intervención en cada país tomando como referencia las prioridades sectoriales establecidas en el II PD, lo que ha permitido cierta reorientación sectorial de la CE en los países socios.

b) Planificación sectorial

Los DES no deberían caer en la tentación de intentar diseñar o sustituir a las políticas públicas de los países socios (Encuesta a actores de la CE).

Por su parte, y aunque el proceso está llevando más tiempo de lo previsto, el trabajo de planificación sectorial desarrollado durante el periodo de vigencia del II PD ha dado lugar a la elaboración de 13 estrategias interrelacionadas entre sí: Salud, Educación, Lucha contra el Hambre, Pueblos Indígenas, Cultura y Desarrollo, Género, Medio Ambiente, Construcción de la Paz, Acción Humanitaria, Educación para el Desarrollo, Gobernabilidad, Promoción del Tejido Empresarial y Desarrollo Económico y la Estrategia Multilateral. Uno de los esfuerzos más importantes de este proceso de planificación sectorial se ha dedicado a buscar cruces entre líneas de intervención para garantizar la transversalidad de las prioridades horizontales establecidas en el II PD (lucha contra la pobreza, derechos humanos, género, sostenibilidad medioambiental y diversidad cultural), lo que supone un paso muy importante para la integración de estas prioridades en todas las intervenciones de la CE.

La formulación de los DES también se está realizando conforme a un procedimiento de planificación estratégica propuesto en un documento guía (Herramienta para la elaboración de los DES) que se planteó como objetivos mejorar la calidad y la coherencia en la gestión, el seguimiento y la evaluación de la AOD española en su conjunto, además de orientar la coordinación sectorial entre los diferentes actores.

Las estrategias elaboradas recopilan los compromisos internacionales más importantes para cada sector y el marco normativo que los regula. A partir de estas referencias, se han construido los marcos teóricos, contando con los principios fundamentales, enfoques de desarrollo y conceptos que posicionan a la CE.

Considerando estos antecedentes, y tras un proceso de consultas, en los DES se recogen los objetivos, líneas estratégicas y actuaciones prioritarias para cada área sectorial, además de líneas regionales que permiten adaptar la propuesta a los diferentes contextos geográficos en los que opera la CE.

La construcción de los marcos teóricos de las estrategias sectoriales ha supuesto un avance en cuanto al grado de debate y consenso conseguido entre los diferentes actores de la CE y un compromiso explícito, referido a la construcción de posicionamientos políticos concretos, para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.

c) Programación operativa

En el plano operativo, el nuevo marco de referencia estratégica que se ha configurado con la incorporación progresiva de los DEG y los DES en el sistema de planificación ha hecho que los PACI hayan ido adoptando un nuevo papel, orientado principalmente a tres funciones: por un lado, al establecimiento de unos objetivos, metas e indicadores de mejora interna del sistema; por otro, a la especificación del marco presupuestario anual por fuentes, instrumentos, zonas geográficas y sectores; y, por último, a compilar una matriz de actuaciones clasificadas según las prioridades del Plan Director.

2.1.2. Retos

El II PD es excesivamente declarativo y muy poco selectivo. No partió de un diagnóstico previo de lo que efectivamente estaba realizando la Cooperación Española, con lo que su capacidad para incidir en los procesos de gestión fue limitada. Si se hace un plan de nuevo demasiado general, muchos de los problemas para avanzar en su operativización se repetirán. El III PD debería ser un plan más breve y más sencillo y con menos retórica, que fuera capaz de transmitir cinco o seis ideas claras, cambios clave, expresados de manera clara y con medios para medir su avance. Debería dejar constancia de: 1) cómo se define esa idea en el marco de la política española; 2) qué medidas concretas se van a adoptar para avanzar en esa idea; 3) qué actores tienen qué responsabilidades; y 4) cómo se van a medir estos avances (Encuesta a actores de la CE).

En conjunto, con la elaboración de estos documentos de planificación se dota a la política de CE de una mayor previsibilidad y calidad. Sin embargo, hay algunas valoraciones críticas sobre el proceso que deben ser consideradas como retos o aspectos a corregir en el siguiente ciclo de planificación. Estas valoraciones se refieren a tres aspectos centrales: la planificación del propio proceso de elaboración de las estrategias, la articulación existente entre la planificación estratégica y la programación operativa y la articulación entre los ámbitos sectorial y geográfico.

a) Proceso de elaboración de las estrategias

En líneas generales, el desarrollo conjunto de los documentos de planificación estratégica de la CE no ha seguido una lógica uniforme ni convenientemente planificada en términos de recursos y plazos. El proceso de formulación de las nuevas estrategias ha generado un importante volumen de trabajo y su seguimiento, evaluación y futuras actualizaciones constituyen un reto muy exigente para el sistema de cooperación que debe ser tenido en cuenta para dotar a los diferentes actores de las capacidades y

recursos necesarios. Existe el riesgo inherente, además, de que los costes indirectos de la carga de trabajo adicional derivados de la planificación, seguimiento y evaluación de todos estos documentos se trasladen a los países socios.

Referido al proceso de planificación sectorial y geográfica: no siempre se dispuso, sin embargo, de los tiempos requeridos para que ese proceso permitiese un pleno aprovechamiento de sus potencialidades (CCD, 2006b).

Una limitación para trasladar la estrategia a la práctica es que no se establecieron y articularon desde el principio, por parte de las unidades competentes de la AECl o de la SECl, los mecanismos y la información necesarios para ejecutar muchas de las acciones de cooperación previstas, ni para conseguir la mejora de su calidad (Encuesta a actores de la CE).

Otro de los aspectos relacionados con el desarrollo del proceso de planificación estratégica que ha afectado, en general, a la coherencia global del sistema de CE ha sido que el II PD no contó con una serie de criterios sobre los que organizar las sucesivas publicaciones de las estrategias. Especialmente en el caso de los DES, ya que, aunque se han elaborado las estrategias correspondientes al resto de prioridades horizontales, no se han desarrollado documentos similares de lucha contra la pobreza o derechos humanos. Igualmente, se echa en falta una estrategia específica para agua y saneamiento, para infancia y juventud o la publicación más temprana del DES multilateral.

Lo esperable sería que, publicado un nuevo Plan Director, todos los documentos de planificación sean revisados en la medida que lo precisen (CCD, 2007b).

Por otra parte, la dinámica del proceso de participación y consultas llevado a cabo para la planificación

geográfica y sectorial, aunque ha generado importantes consensos en materias de gran relevancia para la CE, también ha sido señalada como uno de los factores que han motivado retrasos en la publicación de los documentos. Como consecuencia, las estrategias geográficas han sido elaboradas sin que estuvieran publicadas buena parte de las sectoriales. Aunque se contó con la referencia de las prioridades sectoriales definidas en el II PD, el mayor desarrollo y concreción de los DES va a requerir, durante el próximo ciclo, de una revisión de los documentos por país a medida que se vayan publicando las estrategias sectoriales.

Además, hasta el momento no ha habido un plan de difusión amplio de los DES. Es necesario que se materialice la difusión y apropiación de las estrategias sectoriales entre los actores de la CE para aumentar la utilidad de las mismas.

Otra consecuencia de los retrasos en la elaboración de las estrategias, en este caso las geográficas, está relacionada con la celebración de las Comisiones Mixtas. En algunos países, estas Comisiones fueron anteriores al DEG, por lo que, en el momento de la formulación de éstos, existían compromisos ya asumidos con los Gobiernos que hubieron de ser incorporados, generando tensiones entre el proceso de planificación llevado a cabo y las prioridades de desarrollo de los países socios.

Para finalizar hay que indicar que si se quiere avanzar en el crecimiento de la ayuda, habrá de ser promoviendo los recursos humanos, institucionales y técnicos del propio sistema, invirtiendo en sus capacidades organizativas y de gestión estratégica.

b) Articulación entre la planificación estratégica y la programación operativa

España se enfrenta ahora al desafío de trasladar la visión de conjunto al terreno práctico (CAD, 2007: 18).

Ha fallado la programación operativa y, en la mayoría de los casos, se ha observado una brecha muy clara entre el contenido del DEP y las actividades realmente financiadas por la AECID a través de sus diferentes instrumentos, así como de otros actores de la AOD. Las razones de esto son variadas: 1) en algunos casos los DEP y las Comisiones Mixtas no están tan alineados entre sí como cabría esperar; en algunos casos, incluso, las Comisiones Mixtas son anteriores a los DEP; 2) en otros casos, los DEP no han logrado constituirse en verdadera herramienta de referencia (ni para las propias OTC ni para la sede) a la hora de programar y presupuestar; 3) en otros casos, planes posteriores (Plan África, Plan Regional de Cooperación con Centroamérica, etc.) o visitas de alto nivel han generado compromisos de actuación completamente al margen de lo establecido en los DEP, desvirtuándolos y minando su propuesta estratégica; 4) algunos actores de la AOD (en concreto, CCAA y EELL) no han tomado en cuenta los DEP como instrumentos válidos sobre los cuales construir sus estrategias de actuación en los países socios; v) la falta de cultura organizacional orientada a la planificación, programación, ejecución y evaluación ha sido un freno permanente a la adecuada operacionalización del II PD. En cuanto a la relación entre la planificación estratégica y la programación operativa, el III PD debe impulsar la mejora y profundización del proceso iniciado en el anterior. En este sentido, deben mejorarse los DEP mediante [...] la vinculación de la planificación estratégica con la programación operativa, otorgando a dichos procesos el rango y la jerarquía necesarios como para que sirvan de base común a sede y a oficina de terreno y sirvan de herramienta de utilidad en términos de previsibilidad y de mejora de eficacia (Encuesta a actores de la CE).

Uno de los grandes retos para mejorar la coherencia global del sistema de CE es articular la planificación estratégica y la programación operativa. En conjunto, todos estos documentos ofrecen un

esquema de planificación bastante completo, pero a la vez complejo, que requiere de cuatro niveles para llegar a una programación operativa³, cuyos documentos, además, aún no están claramente articulados.

En concreto, ni los DEP ni los PAE llegan a concretar actuaciones y presupuestos, de modo que la planificación geográfica se ve necesitada de otro nivel de concreción ulterior, a través de una Programación Operativa Plurianual o General (POG) que luego se deberá concretar en Planes Operativos Anuales (POA) sobre cuya articulación con los PACI aún no se ha realizado una reflexión específica y en profundidad.

Además, los documentos de planificación sectorial y geográfica no han alcanzado un nivel de definición que permita establecer o proponer los instrumentos de cooperación a aplicar en cada caso, de forma que no existe un marco de planificación que articule el conjunto de instrumentos de que dispone la CE.

Finalmente, estos problemas de conexión entre la planificación estratégica y la programación operativa han impedido que, durante el periodo de vigencia del II PD, se establezcan las relaciones de agregación necesarias para que la CE disponga de un marco presupuestario completo⁴, lo que ha incidido negativamente en la predictibilidad de la ayuda y la capacidad, por parte de los países socios, de planificar sus propias estrategias de desarrollo.

c) Articulación entre estrategias geográficas y sectoriales

Hay que conseguir la diferenciación de prioridades sectoriales, objetivos y enfoques de trabajo por regiones. El II PD desarrolló conceptualmente las prioridades sectoriales de la CE, acercándose a un enfoque de Libro Blanco. Tras dicho desarrollo (adecuado en aquel momento),

parece más oportuno ahora que el siguiente PD: 1) sea más concreto en la descripción de objetivos y líneas de trabajo en cada sector; 2) priorice determinados sectores, y sobre todo objetivos, en función de las diferentes áreas geográficas. La CE no puede tener los mismos objetivos en América Latina que en África Subsahariana, por ejemplo. Un esfuerzo en priorizar enfoques de trabajo en las diferentes regiones, tomando en cuenta las ventajas comparativas y peso o nivel de interlocución e influencia de la CE en cada una de ellas, puede ser una novedad interesante a la hora de continuar evolucionando y perfeccionando nuestros instrumentos de cooperación (Encuesta a actores de la CE sobre el terreno).

Otro reto importante a enfrentar en el próximo ciclo de planificación será el de articular las estrategias sectoriales y geográficas de forma que estos dos ámbitos de planificación cumplan su cometido de favorecer la concentración de la ayuda española, a la vez que definen marcos estratégicos en cada país coherentes con la agenda de calidad de la ayuda.

Para ello, las estrategias sectoriales deben ser consideradas como documentos marco en el que se establecen los principios y objetivos de la CE para cada sector, pero cuya concreción deberá supeditarse a los intereses y prioridades de los países socios a través del proceso de planificación geográfica. De este modo, y teniendo en cuenta que los compromisos asumidos por España en la Declaración de París colocan en un primer plano la aplicación de los principios de apropiación, armonización y alineamiento, una vez definida en los DEG la estrategia de la CE en cada país de acuerdo con estos principios, los DES deben establecer los marcos generales de diálogo y el posicionamiento de la CE en cada uno de los sectores en que se concentrará la ayuda.

³ Estos niveles son: 1) Plan Director, 2) DES, 3) DEG, y 4) PACI.

⁴ Por la falta de un acuerdo respecto a sus magnitudes básicas, se retiró el borrador del marco presupuestario del II PO en el último momento.

Avances

- Desarrollo de un completo sistema de planificación con una sólida base metodológica.
- Naturaleza abierta y participativa del proceso de planificación.
- La planificación, especialmente la geográfica, ha impulsado iniciativas de coordinación (principalmente sobre el terreno) lideradas por las OTC de la AECID.
- La planificación, especialmente la sectorial, ha abierto marcos de debate y consenso de los actores de la CE.
- La planificación geográfica ha permitido hacer un inventario ordenado de las actuaciones de la CE en cada país.
- La elaboración de los DEG, tomando como referencia las prioridades sectoriales establecidas en el II PD, ha dado lugar a cierta concentración sectorial.

Retos

- Deben establecerse criterios claros que determinen sobre qué instrumentos o prioridades es preciso elaborar estrategias específicas.
- Es necesario un calendario ordenado para la elaboración, publicación y difusión (apropiación por los actores de la CE) de los documentos de planificación estratégica, teniendo en cuenta criterios de oportunidad y coherencia interna del sistema. La difusión de las estrategias sectoriales todavía es una asignatura pendiente.
- El sistema de planificación es bastante complejo y requiere de un considerable esfuerzo para su formulación, seguimiento y evaluación.
- Es necesario articular en cada país la planificación geográfica y la sectorial, manteniendo, a su vez, los compromisos derivados de la agenda de calidad de la ayuda.
- Es necesaria una reflexión para articular, por un lado, la planificación estratégica con la programación operativa y, por otro lado, la planificación con el seguimiento y la evaluación.
- La planificación estratégica debería contar con marcos presupuestarios más completos, lo que conferiría más predictibilidad a la AOD española.

- Es necesario buscar mecanismos que den continuidad a los procesos de concertación y diálogo entre actores abiertos con la formulación de las estrategias geográficas.

2.1.3. Conclusiones y recomendaciones

Se ha creado por primera vez un marco político general acorde con el discurso internacional, pero no se ha sido capaz de operativizarlo, debido a que ha faltado un paquete de medidas claro y operativo. Entre las causas han estado problemas institucionales, falta de visión clara y capacidades limitadas del personal (Encuesta a actores de la CE).

Durante el periodo 2005-2008 se ha definido, con un amplio grado de consenso por parte de todos los actores, un completo sistema de planificación estratégica de la política de CE, abierto por el propio Plan Director y desarrollado, a su vez, a través de estrategias de carácter sectorial y geográfico. En un nivel más operativo, la elaboración de los PACI ha servido para una cierta concreción presupuestaria de la planificación anual de la CE.

A través de las herramientas metodológicas diseñadas para la elaboración de las estrategias sectoriales y geográficas, la CE ha buscado integrar a buena parte de los actores españoles en los procesos de planificación estratégica, y aunque aún no se han logrado los resultados esperados, ha encontrado un espacio para incluir la agenda de calidad de la ayuda en su modelo de planificación.

Sin embargo, todos estos niveles y documentos conforman en conjunto un sistema relativamente complejo, en el que no resulta sencillo articular los diferentes ámbitos (sectorial/geográfico y estratégico/operativo).

Por otro lado, el sistema ha requerido de un importante esfuerzo de planificación, cuyo seguimiento

y evaluación será un importante reto para la CE. Además, la elaboración de estos documentos no se ha traducido de forma inmediata en priorización y concentración en base a necesidades y distribución del trabajo. Todos estos elementos constituyen un considerable reto de carácter político y técnico para el futuro.

No obstante, el proceso de formulación de las estrategias geográficas, liderado desde el terreno por las OTC, constituye una valiosa experiencia y una buena oportunidad para, durante su seguimiento y evaluación, enmendar buena parte de los problemas de articulación y coherencia global del sistema que no se han logrado superar en la fase de planificación.

La primera recomendación, de carácter general, consiste en aprovechar la plataforma que constituyen las OTC y el proceso de planificación, seguimiento y evaluación de las estrategias geográficas, para dotar de coherencia global al sistema superando los problemas de articulación detectados. Para ello es necesario, en primer lugar, realizar un diagnóstico institucional del propio sistema de la CE y de las necesidades de planificación, seguimiento y evaluación, con el objetivo de que, a partir de él, se refuercen convenientemente las capacidades y recursos de los actores que participarán en el proceso.

A partir de una base institucional sólida, con las competencias necesarias para operar y tomar decisiones sobre el terreno, el seguimiento de las estrategias geográficas se considera un proceso clave para conectar, desde el terreno, el marco estratégico con la programación operativa y, dando cumplimiento a los criterios de eficacia de la ayuda, definir más claramente la posición de la CE en cada país a partir de la concentración sectorial de sus actuaciones. Para ello, se proponen las siguientes acciones:

- Revisar los diagnósticos de los DEG para asegurar que reflejan dos aspectos fundamentales: en primer lugar, cuáles son los problemas básicos de desarrollo que sufre el país en cuestión, identificando las restricciones y cuellos de botella que padece y, en segundo lugar, cuál es la aportación

específica que el donante, en este caso España, puede realizar para aliviar esos problemas, tomando en cuenta la ventaja comparativa y las potencialidades de las que se parte, en relación con el resto de los donantes.

- Para mejorar la apropiación, incluir a los Gobiernos locales en el seguimiento de los DEG y discutir, a través de un proceso de consultas, los sectores y áreas concretas en los que la CE debe concentrar y priorizar la ayuda.
- La articulación entre la planificación sectorial y la geográfica mejoraría si, una vez definido el papel de la CE en las estrategias de desarrollo de cada país socio, los DES son tenidos en cuenta para marcar el posicionamiento específico de la CE en relación con sus actuaciones dentro de los sectores priorizados. Para ello, es necesario concluir las estrategias pendientes (multilateral y desarrollo económico) y, en general, aplicar y definir de forma más precisa y concreta sus contenidos y responsabilidad de gestión. Se trata, en definitiva, de simplificar el sistema de planificación estratégica de la CE, pero sin perder de vista el objetivo de dotar de coherencia global al sistema y de concentrar progresivamente la AOD española.
- Para avanzar hacia una mayor articulación entre la planificación estratégica y la operativa, los DEG, con el máximo grado de consenso entre todos los actores de la CE y contando con la supervisión y aprobación del país socio, deberían incluir una propuesta de los instrumentos más adecuados para abordar los objetivos propuestos en cada país y sector de intervención. Lo anterior serviría también para mejorar la conexión entre la planificación, por un lado, y el seguimiento y la evaluación, por otro, tanto a nivel operativo, como estratégico.

2.2. Coordinación entre actores de la CE

El Gobierno está trabajando para transformar la política de desarrollo en una política de Estado que comprometa a todos los actores oficiales con

un objetivo común y que sea capaz de soportar los cambios políticos. Esto es especialmente importante dado el cuantioso porcentaje de la ayuda que proviene de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales (cooperación descentralizada) (CAD, 2007: 11).

La amplia diversidad de actores que confluyen en el sistema español representa una fortaleza y una debilidad al mismo tiempo. Elementos como la sólida experiencia sectorial de los diferentes ministerios de la AGE, la vinculación con los procesos de desarrollo local de las CCAA y EELL, la cercanía de las ONGD a la sociedad civil o la contribución que pueden realizar desde sus respectivos ámbitos las universidades, organizaciones empresariales, organizaciones de economía social y sindicatos, son aportes que, debidamente cohesionados y articulados, confieren al modelo de CE una riqueza única entre el conjunto de donantes internacionales. El II PD, al reconocer y valorar esta riqueza, recoge este planteamiento, por lo que resulta importante valorar en qué medida se ha logrado la coordinación entre los actores de la CE a lo largo del ciclo de planificación que ahora se cierra.

2.2.1. Avances y logros

Las tres referencias fundamentales para revisar los avances y logros en materia de coordinación entre actores de la CE durante el periodo de vigencia del II PD son el grado de consenso y participación existente, el funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación y la coordinación de los actores de la CE sobre el terreno.

a) Grado de consenso y participación

El Consejo de Cooperación valora de forma positiva la naturaleza abierta y participativa del

proceso de elaboración del Plan Director. Semejante proceso no sólo propicia un enriquecimiento del Plan Director, a través de las aportaciones, experiencia y opiniones de los diversos actores sociales, sino también permite una más plena identificación de todos ellos con los objetivos que se propone el Plan Director (CCD, 2004).

El Consejo valora de forma positiva la atención otorgada a los diferentes actores, públicos y privados, de la CE y la voluntad de establecer un marco de participación plural basado en la colaboración y la complementariedad de dichos actores (CCD, 2004).

El proceso de consultas que guió la redacción del II PD y que ha acompañado a la elaboración del resto de documentos de planificación estratégica durante el presente ciclo ha contribuido a recuperar un consenso necesario en el Congreso y abrió el camino para que el Gobierno y la sociedad comprendan y compartan los objetivos de la política de cooperación, situando a España entre los países con mayor apoyo popular a favor de la causa de cooperación⁵.

La redacción del II PD es, en sí misma, un ejercicio de concertación muy importante y un avance en términos de coordinación y participación de actores en la definición de la política de cooperación. A su vez, mantener este modelo de participación plural y capitalizarlo como fuente de riqueza de la CE es uno de los grandes compromisos asumidos durante este ciclo. Así lo refleja el objetivo general del PACI 2006 al identificar la coordinación entre los agentes como medio para incrementar la calidad y cantidad de la AOD. Para avanzar en esta materia, el PACI 2006 dedicó la primera de sus ocho directrices a la mejora de los procesos de coordinación entre los agentes de la CE. El informe de seguimiento de este mismo PACI destaca los avances

⁵ Según el Especial del Eurobarómetro, "Attitudes toward Development Aid", España encabeza las estadísticas de países de la UE con mayor respuesta popular de que el Gobierno debería destinar más fondos a la cooperación para el desarrollo.

registrados en la potenciación de los canales de participación de la sociedad civil y en la armonización de los sistemas de financiación de la cooperación descentralizada⁶.

b) Funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación

El sistema necesita de mecanismos formales de coordinación y España ha creado tres órganos importantes. La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, dirigida por el MAEC, coordina al Gobierno central, las CCAA y las Administraciones locales. La Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional se encarga de la coordinación entre los ministerios. El Consejo de Cooperación al Desarrollo reúne al Gobierno central, a la sociedad civil y a los expertos para consultar y coordinar la política de desarrollo. El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional se encarga de la gestión de los dos últimos organismos (CAD, 2007: 24).

El refuerzo de los órganos consultivos y de coordinación (Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo) ha sido uno de los ejes centrales de la estrategia para mejorar los procesos de coordinación que define el nuevo estilo de políticas para el acercamiento a los actores que se ha mantenido durante todo el ciclo. Los logros más importantes en cada uno de estos órganos han sido los siguientes.

En el Consejo de Cooperación

- Introducción de dos nuevas funciones: informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia de políticas y sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de AOD.

- Facultad para remitir sugerencias y propuestas a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.
- Incorporación de representantes de los Ministerios de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente (actual Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino).
- Devolución de la capacidad para designar a todos los representantes de las ONGD desde la CONGDE.
- Incorporación de un representante de las organizaciones de economía social.

Cabe destacar que los logros en el Consejo de Cooperación han aumentado el consenso entre el Gobierno y las ONGD y han contribuido a mejorar, en general, el clima de participación e interacción entre este sector y el Gobierno.

En la Comisión Interterritorial

- Acuerdo de creación de dos comisiones: sub-autonómica y local.
- Constitución de seis grupos de trabajo: Acción Humanitaria; Educación para el Desarrollo y Sensibilización; Evaluación; Participación y financiación de la sociedad civil; Planificación; y Sistemas de intercambio de información y estadística.

En general, la creación de estos grupos de trabajo ha supuesto cierta dinamización de la Comisión Interterritorial, cuya función principal es la búsqueda de coordinación, la complementariedad y la armonización de procedimientos de los distintos niveles de la Administración Pública. Se busca una mayor eficacia de la AOD española y la optimización de todos los recursos de la CE a través de la incorporación de la experiencia y la riqueza que aporta la cooperación de las CCAA y EELL.

En la Comisión Interministerial

- Fortalecimiento del papel del Comité Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD) como

⁶ Avances concretados en el diagnóstico sobre las modalidades de participación y financiación en el ámbito de la Cooperación Autonómica y en la elaboración de modelos de aplicación de la Ley de Subvenciones, aprobación de convenios de financiación de las ONGD calificadas e inicio del proceso de armonización de las Órdenes de Bases de la cooperación descentralizada (Seguimiento PACI 2006: 59).



mecanismo de coordinación entre la SECI y la Secretaría de Estado de Comercio.

En el caso de esta Comisión, aunque no se han registrado avances importantes en cuanto a su composición y funciones, la sustitución en 2004 del Ministerio de Asuntos Exteriores por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación elevó la política de cooperación a rango ministerial y fue la primera señal que reflejó claramente la intención de la Administración de impulsar el desarrollo de la política de cooperación y su coordinación entre los distintos órganos de la AGE.

Además, la creación, en junio de 2008, de la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo constituye un paso importante para alcanzar acuerdos a nivel político entre los principales ministerios con competencias en materia de cooperación al desarrollo.

c) Coordinación de actores de la CE sobre el terreno

En tercer lugar, los mecanismos de participación previstos para la elaboración de las estrategias geográficas reflejan la voluntad de trasladar al terreno el compromiso con la coordinación entre actores. El proceso de elaboración de estos documentos ha estado liderado por las OTC y ha tenido, como resultados inmediatos, la apertura de importantes espacios de participación y diálogo entre los actores de la CE con presencia directa en los países socios y la confirmación de que las OTC son, o deberían ser, el actor de referencia para impulsar la coordinación sobre el terreno.

En referencia a los actores de la CE en Mozambique: “Algunas iniciativas de la CE, como el programa VITA, han intentado, y hasta cierto punto conseguido, una coordinación entre los diferentes actores, buscando complementariedad entre ellos” (Evaluación del sector salud en Mozambique, DGPOLDE, 2006f: 11).

Este proceso también se verá respaldado con la reforma de la AECID, para la que se propone un

proceso de descentralización de competencias y responsabilidades hacia las OTC de forma que puedan hacer efectivo su papel para generar espacios que favorezcan la coordinación de actores sobre el terreno e impulsar iniciativas que favorezcan la complementariedad de las actuaciones de la CE.

2.2.2. Retos

España, para ser capaz de poner en práctica su visión estratégica de la ayuda, necesita mejorar la coherencia y coordinación del conjunto, en la medida en que los actores de la cooperación al desarrollo deberían operar dentro del marco estratégico de política creado por el Plan Director, las estrategias país y las estrategias sectoriales (CAD, 2007: 11).

La mejora de la coordinación, que siempre es un tema en boca de todos, es otro déficit y es una de las claves de la calidad de nuestro sistema dadas nuestras particularidades.

Sería conveniente que los distintos actores (por ejemplo, planes estratégicos de las CCAA) consideraran este Plan Director como el rector y coordinador del resto de planes. El que marca las líneas directrices.

Una de las principales limitaciones que tienen (los documentos de planificación) para ser más operativos es su orientación hacia la Cooperación Española en su conjunto, pues en la práctica eso difumina las responsabilidades de cada actor. Es un buen ejemplo de cómo la participación no garantiza siempre la apropiación total. Por ello, ha habido una proliferación de planes directores y otros documentos de planificación entre las CCAA y algunas EELL durante este periodo.

Desde el terreno, se tiene la sensación de que desde CCAA y EELL no se busca seguir el PD ni las prioridades establecidas en el mismo. Los motivos no sabríamos si achacarlos a los mismos entes o a un

exceso de ambición por parte del Plan Director. En este sentido, parece necesario destinar más recursos a la coherencia interna de los diferentes actores de la Cooperación Española a fin de que, realmente, se armonicen esfuerzos (Encuesta a actores de la CE).

Si bien el conjunto de actores coinciden en valorar positivamente el esfuerzo y los resultados conseguidos con la búsqueda de participación y consenso a lo largo del periodo anterior, hay algún aspecto de este proceso que aún debe ser mejorado en el próximo ciclo de planificación. Principalmente, debe seguir trabajándose en la apropiación de los documentos de referencia de la CE por parte de todos los actores del sistema. Pese a los logros conseguidos, el II PD y las estrategias sectoriales y geográficas no han integrado completamente los programas de todos los actores, como muestra la publicación de documentos estratégicos de CCAA y EELL, que no son del todo coherentes con el II PD.

En todo el proceso se ha apostado por la participación como un valor importante de la construcción de esta nueva política de cooperación. Pero la realidad ha sido constantemente contradictoria por disponer de tiempos demasiado magros para movilizar una amplia y profunda participación (Encuesta a actores de la CE).

Otro de los aspectos a mejorar es la programación de los tiempos y plazos para los procesos participativos y la publicación de los consiguientes documentos. El gran volumen de documentos publicados en el ciclo anterior ha obligado a manejar plazos demasiado rápidos, por lo que, en el futuro, planificar mejor el proceso y agilizar los mecanismos de participación facilitarán el conocimiento de los marcos estratégicos diseñados para el conjunto de la CE y mejorarán el grado de apropiación de estos documentos por parte del conjunto de actores.

La diversidad de actores en el sistema de cooperación al desarrollo español es un activo valioso, pero también conlleva desafíos ineludibles. Aunque generalmente la mayoría de los grupos españoles interesados en la cooperación al desarrollo están bien informados sobre el Plan Director y la visión española en materia de desarrollo, no todos, incluyendo los actores descentralizados, se sienten vinculados con el marco político. Esto tiene un impacto negativo sobre la coordinación, la coherencia y la eficacia global. Al trabajar en favor de la consecución de sus objetivos estratégicos, el aprendizaje sobre el terreno y la experiencia adquirida jugarán un papel importante (CAD, 2007: 12).

Los buenos resultados logrados en materia de concertación de actores durante el pasado ciclo invitan a mantener la participación y el consenso en la definición de la política de cooperación, a seguir avanzando en materia de coordinación entre los propios actores de la CE y a buscar una mayor complementariedad en sus actuaciones.

Uno de los principales retos de la Cooperación Española continúa siendo la coherencia de políticas y la coordinación entre los diferentes actores de la AOD, en particular entre la AECID y las CCAA y las EELL. Es necesario que el III PD defina y establezca, para su posterior desarrollo a lo largo de la legislatura, mecanismos claros que refuercen a nivel legal los ya existentes (Comisión Interterritorial, Comisión Interministerial, etc.), dotando a dichas instancias de mayor capacidad para corregir las elevadas disfunciones existentes actualmente y para avanzar hacia una verdadera coordinación y complementariedad entre actores (Encuesta a actores de la CE).

Existe un gran número de actores dentro del marco institucional en la CE financiando proyectos en Mozambique. Desde diferentes subdirecciones de la AECl se financian proyectos

de ONGD, cursos, asistencias técnicas, etc., y otras subdirecciones gestionan becas, lectorados e intercambios. Además de las financiaciones que proceden de las CCAA y otras corporaciones locales del territorio español y desde otros Ministerios (como por ejemplo los créditos FAD, hasta ahora contabilizados como AOD), entre los que la coordinación o el intercambio de información es poco frecuente, resultando en una dispersión de esos fondos y un desconocimiento del total de fondos que se destinan a un sector y a un país. Baja capacidad de mapeo de actores implicados y baja capacidad de contabilizar los recursos que se destinan a ese sector (*Evaluación de Salud en Mozambique*, DGPOLDE, 2006f).

Hay que tener en cuenta, además, que la tendencia natural hacia la dispersión que conlleva un sistema con una diversidad de actores tan elevada plantea de forma casi continua la necesidad de mantener los esfuerzos por transformar esta dispersión en riqueza de participación. Principalmente en los ámbitos operativos, donde la búsqueda de consensos puede ralentizar los procesos de toma de decisión y suele conllevar una programación con objetivos demasiado generales, que dificultan la priorización y concentración de las actuaciones y complican la conexión entre la programación operativa y los marcos estratégicos de la CE.

El avance hacia la coordinación efectiva y la complementariedad de las actuaciones sólo se dará si los actores en el terreno se ven respaldados por un compromiso efectivo que debe generarse en un plano de carácter político. Para ello, los órganos consultivos y de coordinación juegan un papel crucial como espacios en los que están representados todos los actores y en los que se pueden alcanzar importantes acuerdos relacionados con la coordinación.

Sin embargo, y aunque durante el ciclo se ha dinamizado el funcionamiento de estos órganos, aún deben mejorarse algunos aspectos. Entre ellos, la falta de comunicación entre los propios órganos que hace que,

por ejemplo, no existan foros que reúnan a un tiempo a representantes de la cooperación descentralizada (representados en la Comisión Interterritorial) y de los agentes sociales (Consejo de Desarrollo), lo que provoca disfuncionalidades, como disparidad de agendas, falta de conocimiento de las posiciones de los distintos actores o duplicidad de esfuerzos a la hora de discutir documentos.

También se han detectado problemas en el funcionamiento de los grupos de trabajo creados en el Consejo de Cooperación y en la Comisión Interterritorial, entre los que pueden mencionarse una carga de trabajo excesiva para la DGPOLDE; problemas de transmisión de acuerdos por parte de los representantes de CCAA y EELL a sus representados, así como a la hora de recabar sus pareceres sobre los distintos temas; la falta de conexión entre los niveles político y técnico, o la escasa participación en algunos grupos.

Por su parte, la Comisión Interministerial no ha podido materializar grupos de trabajo que hayan permitido consensuar una posición común de la AGE en temas de relevancia, principalmente los relacionados con la coherencia de políticas. También se echa en falta la existencia de grupos de trabajo que permitan la revisión y el logro de acuerdos sobre temas sectoriales.

Finalmente, durante el próximo ciclo va a ser necesario reforzar los compromisos de transparencia y participación de la ciudadanía en las grandes reformas de la política de CE y sus cuestiones clave, como la postura de la CE en los organismos multilaterales, la utilización de la deuda como instrumento al servicio del desarrollo o la coherencia de políticas. Para ello, el Consejo de Cooperación ofrece un gran potencial como mecanismo técnico de consulta de la sociedad civil y como instrumento para dotar de transparencia a la CE.

Avances

- El II PD reconoce y valora la riqueza derivada de la participación en la definición de la política de cooperación de todos los actores de la CE.

- El II PD y el resto de documentos de planificación estratégica elaborados durante el periodo han contado con un amplio grado de consenso y participación de todos los actores.
- Se ha dinamizado el funcionamiento de los diferentes órganos consultivos de la CE, especialmente en el Consejo de Cooperación, donde han mejorado notoriamente las relaciones y el entendimiento entre todos los actores.

Retos

- La diversidad de actores y modalidades de cooperación del sistema español hace que sea complejo mantener los buenos resultados obtenidos en materia de coordinación.
- Aún es necesaria una mayor coordinación entre actores de la CE que se concrete en complementariedad de actuaciones y generación de sinergias, especialmente “desde y sobre” el terreno.
- Se debe situar a las OTC como el actor idóneo para potenciar la coordinación de los actores de la CE sobre el terreno, para lo que se deberá dotar a estas unidades de las capacidades y recursos necesarios.
- Se debe seguir mejorando el funcionamiento de las comisiones Interministerial e Interterritorial, especialmente en lo que respecta a la dinamización de sus grupos de trabajo y la mejora de la comunicación entre estos órganos consultivos.
- El Consejo de Cooperación puede aprovecharse aún más como mecanismo de consulta e información a la sociedad civil sobre la política de cooperación.

2.2.3. Conclusiones y recomendaciones

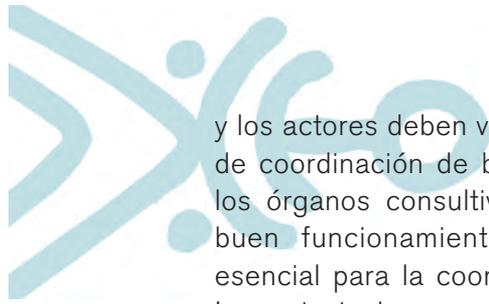
El grado de consenso alcanzado durante los procesos de formulación del II PD y del conjunto de documentos de planificación estratégica y sectorial que lo desarrollan representa un notorio avance en términos de coordinación de actores y la consolidación de un amplio respaldo en torno a la política de

CE. Si se tienen en cuenta las importantes divergencias entre actores que se dieron en el periodo anterior (especialmente entre la Administración y los actores sociales), este consenso representa un importante logro y constituye una base sólida sobre la que asentar todas las reformas que han acompañado a este ciclo y que debe mantenerse en el futuro.

La búsqueda de consenso ha derivado, sin embargo, en la generación de un sistema de planificación con un buen planteamiento estratégico, pero todavía un tanto alejado de un marco de programación operativo, generado a partir de compromisos de coordinación, priorización, concreción y distribución del trabajo. Para suplir estas carencias, se recomienda mantener el proceso de consulta a todos los actores que han enriquecido los procesos de formulación del ciclo 2005-2008, pero revisando los mecanismos utilizados para evitar la dispersión, agilizar el proceso y evitar los retrasos que han acompañado, en general, a la publicación de estos documentos. Debe tenerse en cuenta que, si bien en el marco del II PD fue oportuno primar el consenso entre actores y abrir espacios de coordinación, en el nuevo ciclo deben ir adquiriendo protagonismo otras prioridades, como la de alcanzar una coordinación efectiva sobre el terreno y avanzar en la complementariedad de las actuaciones.

Las estrategias geográficas y el proceso de seguimiento —y revisión— que se llevará a cabo en el próximo ciclo representan una buena oportunidad para definir una postura de la CE en cada país basada en sus ventajas comparativas frente a otros donantes y que, teniendo en cuenta los principios de calidad de la ayuda, constituya una integración coordinada y coherente de los recursos y capacidades de todos los actores. Además, el proceso de seguimiento ofrece, en sí mismo, una excelente oportunidad de diálogo y comunicación entre los actores sobre el terreno, que debe aprovecharse para reforzar la coordinación y la complementariedad de las actuaciones.

Para que este esfuerzo genere resultados, deben trasladarse al terreno las competencias correspondientes



y los actores deben verse respaldados por acuerdos de coordinación de base adoptados en el seno de los órganos consultivos y de coordinación. Así, el buen funcionamiento de estos órganos resulta esencial para la coordinación de actores de la CE. Las principales recomendaciones para mejorar los órganos consultivos y de coordinación son las siguientes:

- Para mejorar la comunicación entre los propios órganos, se recomienda invitar a los representantes de las CCAA y EELL a las reuniones del Pleno del Consejo de Cooperación y hacer lo propio invitando a estos actores a las reuniones del Pleno o de la Comisión Permanente de la Interterritorial.
- Crear nuevos grupos sectoriales en el Consejo de Cooperación y abrirlos a la participación de todos los actores de la CE para dar seguimiento a temas de relevancia, como ayuda multilateral, la eficacia de la ayuda o el FAD (PACI, 2008: 18).
- Dinamizar el funcionamiento de los grupos de trabajo a partir de la aplicación de NTIC, elaborando agendas concretas o abriendo la participación a los actores interesados.
- Para mejorar aún más la credibilidad de la información que se ofrece a la opinión pública sobre los grandes acuerdos adoptados en el Consejo de Cooperación, se recomienda que se equilibre la participación y el peso de la Administración Pública y los actores sociales en este órgano.
- Generar documentos estratégicos y marcos de programación más concretos y operativos, en los que se reflejen de forma más explícita las particularidades y el valor añadido que puede aportar cada actor de la CE.

2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo

En lo político, se requeriría un paso adelante en cuanto al tema de la coherencia de políticas; el II PD se centró en la coherencia interna del sistema.

Ahora habría que ir más allá y atender al principio de coherencia tal como lo define el artículo 4 de la Ley de Cooperación (Encuesta a actores de la CE).

Uno de los grandes retos que se plantean en el II PD es que la CE deje de ser una política de ayudas, para convertirse en una política de desarrollo. El propio Plan Director, de acuerdo con el consenso internacional sobre este tema, establece que el cambio hacia una política de desarrollo supone incorporar unos principios de actuación entre los que, además de los principios para la calidad de la ayuda que fueron suscritos en la Declaración de París, se encuentra la coherencia de políticas.

La importancia de la coherencia radica en que no sólo la política de cooperación para el desarrollo afecta a los países receptores de ayuda, sino que también lo hacen el resto de políticas, exteriores e interiores, de los países donantes. En este contexto, la coherencia de políticas para el desarrollo se entiende como el compromiso por maximizar las contribuciones positivas y minimizar los efectos negativos que las políticas no específicamente de AOD puedan tener sobre los países en desarrollo. Supone un giro hacia una visión más estratégica, basada en la idea de que la cooperación para el desarrollo no es más que una parte muy pequeña del sistema internacional, conforme al cual los países ricos influyen en las oportunidades de los países pobres y su ciudadanía. De hecho, algunas políticas, como la comercial, agrícola o pesquera, de internacionalización de la empresa, de emigración y asilo o de seguridad y defensa, pueden tener efectos de tanta o mayor entidad sobre los países en desarrollo que los de la propia AOD.

La coherencia de políticas presenta una doble dificultad. La primera, de carácter técnico, deriva de la complejidad que entraña identificar y delimitar los resultados (positivos y negativos) que otras políticas tienen sobre el desarrollo. Pero otra muy importante es de naturaleza política y tiene una considerable dimensión burocrática e institucional, ya que

las competencias —las posturas a conciliar— están distribuidas entre distintos Ministerios de la AGE.

En muchas ocasiones, las necesidades de los países socios colisionan con los intereses de los donantes, de modo que la aplicación del principio de coherencia supone condicionar los intereses del país donante a corto plazo. En estos casos, no cabe duda de que, para conciliar ambas posturas, es necesario un sólido respaldo institucional, un elevado poder de negociación y mecanismos justos de compensación social y territorial.

Dada la limitada trascendencia de los presupuestos de cooperación en relación con los flujos financieros y la repercusión social y política de otros sectores, los actores implicados en la política de cooperación parten en situación de desventaja.

En el caso español, caracterizado por la confluencia de un elevado número de actores, la vertiente institucional de la coherencia de políticas resulta especialmente compleja, puesto que en la CE participan la mayoría de los ministerios de la AGE, destacando por volumen de AOD tres Ministerios: Asuntos Exteriores y Cooperación, responsable de donaciones y relaciones con organismos internacionales no financieros; Industria, Comercio y Turismo, que se ocupa de los créditos blandos para el desarrollo y el FAD; y Economía y Hacienda, que gestiona la deuda externa y las relaciones con los organismos financieros multilaterales.

Pese al amplio respaldo social y político que ha tenido la política de CE durante el pasado ciclo, la coherencia de políticas ha sido, según la calificó la propia Secretaría de Estado de Cooperación Internacional ante la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso⁷, “el desafío más importante y, al mismo tiempo, el más difícil”, recalcando que es el ámbito en el que “todavía nos queda más terreno por avanzar en nuestro sistema de cooperación”.

Los asuntos que se plantean en el II PD por su relevancia para avanzar en la coherencia de políticas son: la cooperación reembolsable, la reorganización de la deuda, la cooperación multilateral y el codesarrollo. Pero, además de éstos, los avances y logros que se han ido consiguiendo durante el periodo de vigencia del Plan también han derivado en nuevos retos para la coherencia de políticas que la CE deberá asumir en el futuro.

2.3.3. Avances y logros

España es uno de los pocos miembros del CAD que ha incluido la coherencia de las políticas para el desarrollo en su marco legal y de planificación. En 2004, el Consejo de Cooperación al Desarrollo de España asumió la tarea de rendir cuentas anuales ante el Parlamento sobre esta cuestión. Los responsables de la política tienen la ventaja de contar con un fuerte apoyo en favor de la coherencia de las políticas para el desarrollo y el Plan Director establece áreas de acción y las tareas de los distintos Ministerios (CAD, 2007: 13).

Es relevante el esfuerzo que se realiza en el II PD para lograr unos mayores niveles de coherencia entre las diversas modalidades e instrumentos de la cooperación al desarrollo, en particular entre aquéllos propios de la cooperación reembolsable y de la no reembolsable (CCD, 2004).

Los principales avances en materia de aplicación del principio de coherencia de políticas se han dado, fundamentalmente, en dos ámbitos: avances en el ámbito institucional y normativo e integración de la coherencia de políticas en la planificación. Como resultado de este esfuerzo, durante el periodo 2005-2008 se han registrado considerables logros sobre coherencia, pero centrados

⁷ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Cooperación al Desarrollo, nº 612, 20 de junio de 2006, pp. 8 y 23.



fundamentalmente en algunos sectores e instrumentos concretos de la CE.

a) Avances sobre coherencia en el ámbito institucional y normativo

Como se ha apuntado en el epígrafe de este informe dedicado a la coordinación de actores, una señal importante de la apuesta por la coherencia ha sido la sustitución, en el año 2004, del Ministerio de Asuntos Exteriores, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, lo que refleja claramente la intención de la Administración de impulsar el desarrollo de la política de CE como una política de Estado, así como su coordinación entre los distintos órganos de la AGE.

La capacidad analítica para la coherencia de las políticas para el desarrollo ha mejorado en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI). Por lo tanto, es importante que se reconozca a la Secretaría como un socio fundamental en las deliberaciones interministeriales sobre cuestiones que afecten claramente a la coherencia de las políticas (CAD, 2007: 13).

Desde el año 2004, el Consejo de Cooperación debe elaborar y remitir un informe anual sobre coherencia a la Comisión de Desarrollo del Parlamento. La publicación de este informe es otra de las referencias que marcan un avance hacia la coherencia de políticas en el presente ciclo. Aunque hasta la fecha sólo se ha publicado un informe (en septiembre del año 2007), en la práctica, esta responsabilidad ha supuesto un incentivo para introducir las cuestiones de desarrollo en las agendas de otros departamentos ministeriales. De hecho, el documento contó en su proceso de elaboración con representantes de siete Ministerios —Exteriores y Cooperación; Economía y Hacienda; Trabajo y Asuntos Sociales; Industria, Comercio y Turismo; Medio Ambiente; Agricultura, Pesca y Alimentación; y Defensa—, además de representantes de ONGD, universidades, empresas y sindicatos. Todos estos actores, en grupos de debate facilitados y coordinados por

miembros del Consejo de Cooperación, abordaron con un amplio grado de consenso el análisis de la coherencia de políticas en los ámbitos de comercio, deuda externa, sistema multilateral, Acción Humanitaria y las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior.

b) Integración de la coherencia de políticas en la planificación

Avanzar en la coherencia de políticas ha sido uno de los compromisos asumidos en el II PD que más dificultades ha planteado durante su periodo de vigencia. No obstante, el reconocimiento explícito de este principio en el propio PD fue un primer paso importante, y así lo ha manifestado el CAD en su examen de pares. Concretamente, la coherencia de políticas es uno de los objetivos estratégicos del II PD y también uno de los compromisos para mejorar la calidad de la ayuda. En niveles inferiores de planificación, el análisis de la coherencia ha sido un ámbito considerado específicamente en la herramienta para la elaboración de estrategias geográficas de la CE.

(El proceso de planificación ha sido) afectado por la interferencia de decisiones con implicaciones en materia de cooperación, que se han adoptado al margen del proceso de planificación aludido. En ocasiones, incluso, en manifiesta discordancia con las prioridades y criterios de gestión que inspiraron la planificación. Tal proceder no sólo debilita la coherencia del proceso de programación de la ayuda, sino también puede restar eficacia a sus acciones (CCD, 2006b).

c) Avances sobre coherencia de políticas en el ámbito supranacional

Se define y se aclaran las implicaciones del principio de coherencia en el ámbito supranacional, con especial referencia al Tratado de Maastricht, al Tratado de Cotonou, así como a las cumbres interministeriales de la OCDE de los años 2002 y 2008. Recientemente ha sido reimpulsado por el

Consenso Europeo de Desarrollo. En ese sentido, la adopción del Consenso Europeo de Desarrollo nos permite identificar plenamente lo que significa este principio y trabajar activamente para su puesta en práctica. Además, se ha establecido un plan de trabajo bianual de la Comisión Europea y de los Estados Miembros para poner en marcha medidas de implementación de este principio, siendo el primer informe, el publicado en 2008, en el que se marcan las temáticas prioritarias para la coherencia de políticas: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura y pesca, la dimensión social de la globalización, empleo y trabajo dignos, migraciones, investigación e innovación, sociedad de la información, y transporte y energía

d) Avances en la coherencia entre sectores e instrumentos específicos

Como resultado de los esfuerzos y avances referidos, durante el periodo de vigencia del II PD se han registrado logros sobre coherencia en algunos sectores e instrumentos concretos. Los más importantes se han dado en política migratoria, deuda externa y ayuda reembolsable.

El PACI 2007 dedicó una directriz específica a la política de migración para “potenciar los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo desde una perspectiva tanto bilateral como multilateral”. Como consecuencia de su desarrollo, los principales avances se han dado en la participación de representantes de la SECI en foros y espacios de reflexión para conciliar los objetivos de la política de cooperación con una política de migración basada en un enfoque de derechos, dejando claro que la política de CE no tiene como fin directo actuar sobre los flujos migratorios y que sus objetivos de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo humano sostenible no han de estar supeditados a ningún otro fin. Sobre este tema, el Consejo de Cooperación destacó en su informe sobre coherencia de políticas que en el PACI 2006

no se señalara ningún tipo de condicionamiento hacia las políticas migratorias ni se computara como AOD ninguna actividad de control de flujos migratorios o supervisión de fronteras, remarcando que sería aún más positivo que la CE reflejara de forma más explícita este compromiso de no condicionalidad y que se defienda esta postura en el CAD y la UE.

Además, la CE ha llevado a cabo iniciativas destinadas a promover el impacto de las remesas de los inmigrantes sobre el desarrollo de sus países de origen y a la promoción de las actuaciones de codesarrollo a través de las convocatorias de subvenciones de la AECID. Finalmente, el Grupo de Trabajo sobre Migración y Desarrollo del Consejo de Cooperación ha iniciado la elaboración de un documento de coherencia de políticas en materia migratoria.

En materia de deuda, con la aprobación de la Ley de Deuda en el año 2006 se establece la vinculación obligatoria de las operaciones de deuda a los objetivos de la política de cooperación y se mejora notablemente la transparencia de este instrumento. Además, con la ley se impulsan prácticas que faciliten el alivio de la deuda a los países en desarrollo altamente endeudados, lo que permitirá una mayor coherencia de la política financiera exterior española con los objetivos de la política de cooperación. Como avances concretos, se ha elaborado un primer informe sobre los datos de la deuda externa que ha sido presentado al Congreso de los Diputados y se han realizado importantes operaciones, tanto en el marco multilateral (seguimiento de las Iniciativas HIPC y de condonación de deuda multilateral), como en el bilateral.

En cuanto a la ayuda reembolsable (créditos FAD), el avance más significativo se encuentra en la propia Ley de Deuda, en la que se establece la revisión de la regulación de este instrumento para mejorar su contribución a los objetivos de desarrollo de la política de CE⁸.

⁸ La coherencia con los objetivos de desarrollo de ambos instrumentos será estudiada con más detalle en un epígrafe específico de este Informe.

2.3.4. Retos

La Secretaría de Estado debería hacer mejor uso de los mecanismos de coordinación de políticas, asegurando que la coherencia de políticas sea considerada en todos los debates relevantes. Los actores de la cooperación descentralizada deberían estar involucrados en estas consultas (CAD, 2007: 13).

En el ámbito institucional, y en líneas generales, una vez reforzado el concepto de coherencia de políticas en el marco legal y de planificación de la CE, el reto principal consiste en fortalecer la capacidad de interlocución de la SECI ante el resto de departamentos ministeriales para negociar acuerdos y consolidar posturas frente al resto de políticas sectoriales. Para implementar el principio de coherencia de políticas, el plan de trabajo de la UE identifica la necesidad de designar un punto focal en cada uno de los ministerios para avanzar en su implementación.

Además, para que la SECI pueda participar en estos debates con un mayor respaldo técnico, es importante profundizar en el estudio de los intereses en conflicto con cada una de estas políticas, así como las posibilidades de coordinación y sinergias con la política de cooperación.

Este proceso se deberá complementar con un diálogo entre los diferentes Ministerios para reactivar los mecanismos de coordinación política, especialmente la Comisión Interministerial o la recién creada Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo.

La coexistencia de ambas comisiones plantea el reto de cómo distribuir entre ellas las responsabilidades sobre coherencia de políticas. Dado el carácter político de la Comisión Delegada, la solución más lógica consiste en que sea en este órgano donde se alcancen los grandes acuerdos entre Ministerios, mientras que a la Comisión Interministerial le correspondería profundizar en los aspectos técnicos.

Un buen punto de partida para iniciar los debates y llegar a acuerdos concretos sobre coherencia es la aplicación de las recomendaciones del único informe sobre coherencia de políticas elaborado hasta el momento por el Consejo de Cooperación, centrado en la política comercial, la deuda externa y el papel de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, como se afirma desde el propio Consejo de Cooperación, es necesario extender el análisis y el consenso a otros ámbitos de las políticas públicas, como los que afectan al comercio, a la agricultura y pesca, a la seguridad y a la regulación migratoria, que son de notable incidencia sobre las posibilidades de desarrollo de los países del Sur.

En la siguiente tabla se repasan brevemente algunos de los retos relacionados con las principales políticas sectoriales que deberán ser tenidos en cuenta para vigilar la aplicación del principio de coherencia de políticas a lo largo del próximo ciclo.

En cuanto a la coherencia entre los diferentes instrumentos, uno de los retos principales que se plantean para el próximo ciclo consiste en vincular de forma más estrecha los créditos FAD con los objetivos de la política de cooperación⁹.

Tabla 1. Retos sectoriales sobre coherencia de políticas

Comercio exterior
<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las condiciones que ofrece la PAC para los países en vías de desarrollo. • Previsión de excepciones hacia los PVD en las patentes sobre el conocimiento científico, especialmente las farmacéuticas y las relacionadas con la salud.

⁹ La coherencia de los FAD con los objetivos de la política de CE se revisa en un epígrafe específico de este Informe.

Cambio climático
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del consumo energético.
Política pesquera
<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos para una explotación pesquera responsable de los caladeros en los PVD que no reduzca las posibilidades de ingreso y vida de las poblaciones en los PVD.
Políticas migratorias
<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de nuevas fórmulas de gestión migratoria y acompañamiento a las mismas desde las políticas de desarrollo. • Vigilancia del respeto a los DDHH en el trato que reciben los inmigrantes. • Evitar la pérdida de talentos de los PVD motivada por la falta de oportunidades en sus países de origen. • Puesta en marcha de estrategias y proyectos de codesarrollo y facilidades para el envío de remesas de los inmigrantes a sus países de origen.
Sector privado y responsabilidad social empresarial
<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de alianzas público-privadas para el desarrollo e iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE) para [...] promover una relación más respetuosa e integradora de las relaciones de la empresa con el entorno socioeconómico en el que operan.

Fuente: Atienza y Soletto, "Coherencia de políticas y objetivos de desarrollo: desafíos pendientes", *Avances y retos de la CE*, 2007.

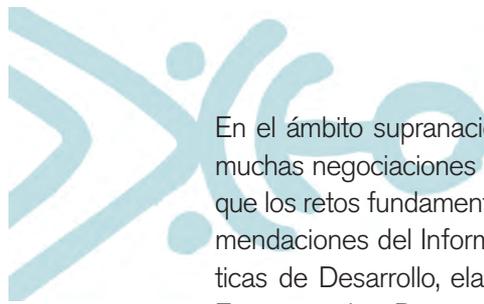
El Plan Director no define el papel o los requisitos para las CCAA o Administraciones locales en el terreno de la coherencia de las políticas, ni estos actores descentralizados están representados en las consultas realizadas por el Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre coherencia de las políticas (CAD, 2007: 13).

No parece que oficinas comerciales y OTC se hayan coordinado en absoluto para desarrollar el II PD en sus países de competencia. La descoordinación en Madrid es importante, pero en el terreno es aún más evidente (Encuesta a actores de la CE).

Otro ámbito importante para la coherencia de políticas es la coordinación de los actores que operan sobre el terreno. Como ya se ha señalado en este Informe, resulta fundamental la labor de diálogo y coordinación que puede realizar la SECI a través de las OTC, pero ésta debe verse respaldada por acuerdos alcanzados en las respectivas sedes de las organizaciones o en el

seno de los órganos consultivos existentes (Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial y Comisión Interterritorial). El seguimiento de las estrategias país que se realice sobre el terreno debería permitir ofrecer información directa para realizar un análisis conjunto de los efectos que tienen las distintas políticas de la AGE sobre el desarrollo de los países socios. Esta información ha de retroalimentar el proceso de planificación y servir de base para mejorar la coherencia de políticas.

En su informe sobre coherencia de las políticas, el Consejo de Cooperación al Desarrollo se ha centrado principalmente en el terreno internacional, prestando escasa atención a las políticas bilaterales. Pero realizó una recomendación clave que, si se tuviese en cuenta, ayudaría en gran medida a incrementar la coherencia de las políticas: España debe mostrar transparencia y comunicar públicamente su postura oficial sobre áreas controvertidas de la coherencia de las políticas en foros internacionales, como la UE, donde las políticas nacionales españolas podrían entrar en colisión con los objetivos de desarrollo (CAD, 2007: 13).



En el ámbito supranacional, España está representada en muchas negociaciones sectoriales a través de la UE, por lo que los retos fundamentales consisten en adoptar las recomendaciones del Informe sobre la Coherencia de las Políticas de Desarrollo, elaborado en el marco del Consenso Europeo sobre Desarrollo, y en adoptar un papel cada vez más proactivo en la formación y el seguimiento de la posición comunitaria en las negociaciones que tienen lugar en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Finalmente, resulta imprescindible que la opinión pública conozca las implicaciones para los objetivos de desarrollo que pueden tener algunas políticas sectoriales españolas y el problema que esto supone para la política de cooperación. Esta información consolidaría el apoyo de la sociedad civil a los objetivos de la CE y facilitaría la toma de algunas decisiones sobre el resto de sectores aunque, en principio, no constituyan la solución con beneficios más inmediatos para la sociedad española.

Avances

- Integración del principio de coherencia de políticas en los principales instrumentos de planificación estratégica de la CE.
- Fuerte respaldo institucional a la política de cooperación y refuerzo del papel de la SECI.
- Avances del grupo de trabajo de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación.
- Avances en la coherencia con sectores e instrumentos específicos: política migratoria, deuda externa y ayuda reembolsable.

Retos

- Reforzar la capacidad de interlocución de la SECI ante los distintos órganos ministeriales.
- Profundizar en el conocimiento de los efectos que tienen las políticas de acción exterior del Estado sobre los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo.
- Asegurar la coherencia del FAD como instrumento al servicio de los objetivos de desarrollo.

- Extraer información del terreno para analizar la coherencia de políticas.
- Mejorar la transparencia sobre la coherencia de políticas y la información sobre este tema que se ofrece a la sociedad española.

2.3.5. Conclusiones y recomendaciones

La búsqueda de coherencia de políticas ha sido una de las grandes prioridades del II PD y, a la vez, uno de los retos que más dificultades ha planteado. Si bien ha sido un periodo de importantes avances relacionados con un buen planteamiento normativo e institucional, y con el logro de algunos resultados específicos en materia de coherencia entre instrumentos de la CE, hasta el momento no se han logrado grandes acuerdos que permitan garantizar que otras políticas sectoriales con incidencia sobre los PVD tengan en consideración sus objetivos de desarrollo. El reto para el siguiente ciclo es, por tanto, pasar de la coherencia de instrumentos a una verdadera coherencia de políticas.

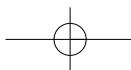
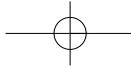
Los pasos dados han ido en la dirección correcta. En especial, aquéllos relacionados con el refuerzo de la capacidad de interlocución de la SECI o la creación de la Comisión Delegada del Gobierno sobre Cooperación al Desarrollo, que permitirán abrir espacios de diálogo y búsqueda de acuerdos a nivel político entre los diferentes ministerios de la AGE. Sobre esta base institucional se debe avanzar ahora hacia el logro de resultados más concretos.

Para ello, se recomienda continuar con la elaboración del informe anual sobre coherencia de políticas que elabora el Consejo de Cooperación y aplicar sus recomendaciones. Además, un mayor conocimiento técnico y difusión de la interrelación que tienen las diferentes políticas de la acción exterior española con los objetivos de desarrollo generaría una valiosa información de base para alcanzar los consensos necesarios entre los diferentes Ministerios. De acuerdo con esto, la Comisión Interministerial podría reorientar sus funciones hacia aspectos de carácter técnico, apoyando la labor política de la Comisión Delegada del Gobierno.

2. Coherencia global del sistema

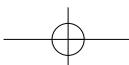
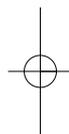
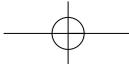
Además de los estudios sobre coherencia específicos para cada política sectorial, también resultaría oportuno llevar a cabo otras actuaciones concretas relacionadas con la coherencia de instrumentos y políticas:

- Realizar un mayor seguimiento y una mayor transparencia del proceso por el que las recomendaciones del Consejo de Cooperación se elevan al Gobierno en materia de coherencia de políticas.
- Hacer evaluaciones *ex ante* del principio de coherencia de políticas (de acuerdo con el Consenso Europeo de Desarrollo). Empezar a trabajar con herramientas que permitan valorar el impacto en los objetivos de desarrollo de las políticas sectoriales. De esta manera, se estarían previendo las consecuencias de la formulación de nuevas políticas sectoriales en los objetivos de desarrollo.
- En el marco de la futura legislación, realizar una evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, coordinada por la DG POLDE y la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio.
- Continuar con la elaboración del informe anual al Congreso sobre la deuda externa española.
- Configurar, dar seguimiento e informar a la opinión pública sobre la posición que adopta la CE en las negociaciones de la OMC.





3 Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos



3 Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos

El incremento del volumen de AOD es, sin duda, uno de los avances más significativos del periodo de vigencia del II PD. Una de las claves para que este incremento sea eficaz es que la ayuda se concentre en aquellas áreas geográficas y sectores en los que se asegure un mayor impacto sobre la pobreza. Además, el aumento de la AOD disponible exige un esfuerzo por mejorar los instrumentos a través de los que se canaliza.

El II PD relaciona los instrumentos a través de los que se debe canalizar la mayoría de la ayuda de la CE, remarcando que la selección de los mismos se realizará en función de los objetivos planteados y “del análisis de las necesidades de cada país determinadas mediante el diálogo entre el Gobierno y otros actores implicados (donantes, OO II y sociedad civil) y fijadas en las correspondientes estrategias-país” (II PD, 2004: 90).

El marco presupuestario indicativo del II PD recoge, además, que el fuerte crecimiento de la AOD que se preveía al inicio del ciclo debía canalizarse preferentemente a través de la cooperación multilateral (II PD, 2004: 119) y de la bilateral, sobre todo mediante programas y proyectos. También se especifica que se mantendría una posición muy activa en los procesos de conversión de deuda por desarrollo y renegociación de deuda. Además, se recoge la voluntad de poner en marcha los nuevos instrumentos —el apoyo sectorial y presupuestario, así como los fondos multidonantes—. Finalmente, se hace una referencia específica al importante esfuerzo que se debía dedicar a mejorar las actuaciones de Educación para el Desarrollo.

En este epígrafe se revisan los avances y logros habidos en materia de cuantía y asignación de la

ayuda en relación con lo establecido en el II PD. Además se plantean los retos a afrontar en el próximo ciclo, tanto en términos generales, como de forma específica para cada uno de los instrumentos.

3.1. Volumen de la ayuda

El compromiso asumido por el Gobierno español para incrementar la cuantía de la ayuda es ambicioso y debería llevar a alcanzar un porcentaje de AOD/PNB del 0,7% en el año 2012, tres años antes de la fecha comprometida por la UE. Si bien se trata de una apuesta importante, el incremento de la ayuda ha ido vinculado a una reorientación de su composición (entendida ésta como la combinación de instrumentos a través de los que se canaliza) para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política de CE.

3.1.1. Avances y logros

España se ha comprometido con alcanzar un porcentaje AOD del 0,7% del PNB en 2012, tres años antes de la fecha de compromiso de la UE. Con unas provisiones presupuestarias que se espera alcancen el 0,5% del PNB en 2008, España parece estar en carrera para alcanzar sus objetivos (CAD, 2007: 14).

Entre 2004 y 2007 la AOD ha pasado del 0,24% al 0,37%, aumento que constituye el mayor crecimiento en la historia de la CE, tanto en términos absolutos como relativos. Si bien España sigue aún lejos

de los puestos destacados en relación con el conjunto de donantes, esto se debe a la baja situación de partida y a los incrementos del volumen de ayuda que también han registrado el resto de países. En la figura 2 se observa el incremento en términos absolutos.

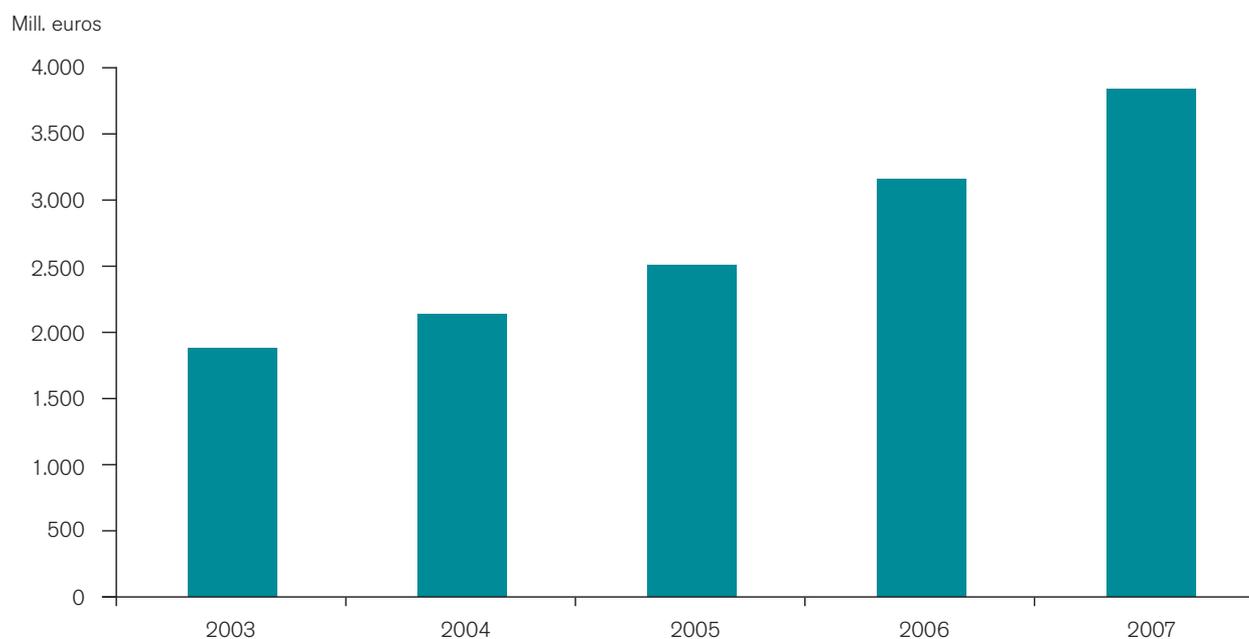
Entre 2004 y 2007, España ha pasado de la décima posición a ser el séptimo donante de los 22 países del CAD, un puesto por delante del que ocupa en el *ranking* de economías mundiales. Además, con la cifra del año 2008 aún pendiente de confirmar, la evolución de la cuantía de la ayuda mantiene a España en la senda de cumplimiento de los actuales compromisos establecidos.

Sobre la composición de la ayuda, destaca el doble compromiso manifestado en el II PD de incrementar de forma selectiva la cooperación multilateral y revisar algunos de los instrumentos bilaterales, en especial las operaciones de deuda y los créditos FAD (CAD, 2007: 14).

En un análisis global de las cifras, cabe resaltar el importante aumento de la AOD bilateral dirigida a África, del 16% en 2004 al 33% en 2007, y a los PMA, del 16% en 2004 al 20% en 2007. El compromiso con el multilateralismo asumido en el II PD ha llevado a que buena parte del incremento de fondos se canalicen por esta vía, creciendo principalmente las contribuciones a organismos internacionales no financieros.

Por su parte, la ayuda condicionada ha seguido perdiendo importancia en el cómputo global de la ayuda total neta (los créditos FAD han pasado de representar el 7,8% de la AOD en 2004, al 2,2% en 2007), mientras que se han incrementado las partidas destinadas a Acción Humanitaria (de 54,2 a 237,2 millones de euros entre 2004 y 2007), los recursos gestionados por la AECID (de 275,1 a 678,3 millones de euros entre 2004 y 2007) y las subvenciones a ONGD (de 346,9 a 579,4 millones de euros entre 2004 y 2007). Pese a los incrementos referidos, estos tres últimos instrumentos siguen representando una parte relativamente pequeña de la ayuda.

Figura 2. Evolución en cifras de la ayuda española en el periodo 2003-2007



Fuente: Seguimiento PACI, 2007.

3.1.2. Retos

No está claro cómo España utilizará los distintos instrumentos de los que dispone para lograr los objetivos de incremento de la AOD.

Por lo tanto, la planificación presupuestaria general para la ayuda en crecimiento debe verse acompañada por una estrategia operativa más específica que tenga en cuenta el uso de los distintos canales y la consiguiente distribución. Esto es muy significativo, ya que se prevé que el alivio de la carga de la deuda y los préstamos al desarrollo (FAD), que representaron en el pasado una parte importante de la AOD, se reduzcan en el futuro (CAD, 2007: 14).

Los retos relacionados con la cuantía de la ayuda se resumen en el cuadro siguiente, en el que se presentan los compromisos relacionados con las modalidades de ayuda que se reflejan de forma explícita en el II PD¹. La vía multilateral, los nuevos instrumentos y las partidas de cooperación bilateral no reembolsable —fundamentalmente proyectos y programas de la AECID, cofinanciación de ONGD y AH— son las propuestas incluidas en el II PD y las más demandadas por buena parte de los agentes.

Compromisos relacionados con la cuantía de la ayuda para el periodo 2005-2008

- Alcanzar una cuantía de la ayuda equivalente al 0,5% del PIB al final de la legislatura (2008).
- Notable aumento de la cooperación multilateral.
- Notable aumento de la cooperación bilateral, a través de programas e instrumentos, y de la multi-bilateral del MAEC.
- Aumento del presupuesto destinado a la AH con tendencia hacia el 7% de la AOD bilateral.

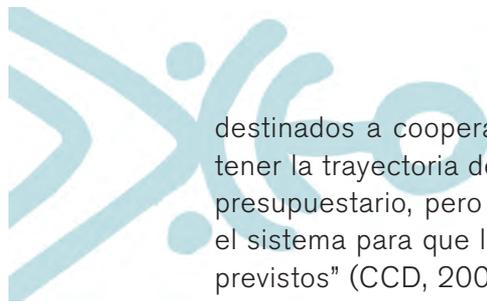
- Incremento en la asignación de los programas que aborden la equidad de género y el análisis de género con datos desagregados por sexo de las acciones emprendidas.
- Se mantendrá una posición muy activa en los procesos de negociación, conversión de deuda por desarrollo y condonación de deuda.
- Aumento de las subvenciones dirigidas a ONGD, en particular para apoyar campañas de sensibilización y educación ciudadanas.

Fuente: II Plan Director de la Cooperación Española 2004-2008. Marco presupuestario indicativo.

El compromiso asumido en el II PD para alcanzar el 0,7% del PNB destinado a la AOD en el año 2012 pasa por cerrar 2008 alcanzando el 0,5%. En 2006 la cifra prevista no se alcanzó por muy poco, mientras que en 2007 se destinó el 0,37% (3.800 millones de euros). El PACI de 2007 tenía en sus previsiones aumentar la AOD hasta alcanzar el 0,42% del PNB, de ahí que se haya producido un ligero desajuste. Aunque las previsiones presupuestarias actuales son las adecuadas, aún está por ver si se cumplirá con los objetivos previstos al final del ciclo, sobre todo teniendo en cuenta la situación económica actual. Por tanto, y pese al esfuerzo realizado, España debe seguir firme en su compromiso por alcanzar los objetivos cuantitativos establecidos en el marco presupuestario indicativo del II PD, pero manteniendo la sostenibilidad y calidad de su compromiso solidario.

Este compromiso por mantener la calidad de la ayuda en un marco de incremento global de la AOD (reforzado por el aumento de la riqueza registrada en España hasta 2007) ha tenido como consecuencia lógica el que se abran numerosos debates y se planteen importantes retos relacionados con la utilización de los instrumentos y modalidades a través de los que se canaliza la ayuda. A este respecto, el Consejo de Cooperación señala que “dado el crecimiento global de los recursos

¹ La evolución y los retos específicos de cada una de ellas se revisarán en los epígrafes siguientes.



destinados a cooperación, es muy importante mantener la trayectoria de incremento de la AOD a nivel presupuestario, pero también es importante ajustar el sistema para que la ejecución alcance los niveles previstos” (CCD, 2007a).

Se insta a la Administración a completar el esfuerzo de planificación con un cuadro de programación presupuestaria en el que se hagan constar los recursos que orientarán la actuación de la CE durante el periodo al que remite el Plan, de acuerdo con los compromisos asumidos y tal y como establece la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CCD, 2004)².

En el III PD debería incluirse un marco presupuestario, del que carece el II PD, que explicita el compromiso político con la cooperación al desarrollo y que haga nuestra ayuda más predecible (Encuesta a actores de la CE).

Pero el reto más importante relacionado con las cifras de la ayuda para el nuevo ciclo de planificación se deriva de que el II PD ha carecido de un cuadro de programación presupuestaria completo que permitiera conocer al detalle la secuencia del incremento de la ayuda propuesto durante su periodo de vigencia.

En el año 2006 España fue uno de los países con mayor grado de previsibilidad de AOD, según el informe del CAD sobre el “Seguimiento de la Declaración de París”. Desde entonces se observa un menor grado de previsibilidad en la realización de previsiones del PACI. Esto pone en riesgo y hace necesario mejorar la planificación presupuestaria, para hacer efectivo el camino al 0,7% de la AOD³.

Si en el III PD se consigue concretar más la estrategia en términos presupuestarios, especificando mejor la distribución plurianual de los fondos a través

de los diferentes instrumentos y su correspondiente distribución sectorial y geográfica, mejoraría la predictibilidad de la AOD española y los países socios podrían elaborar mejor sus planes para el corto y el largo plazo. Esto implicará mucho trabajo conjunto con los diversos departamentos responsables del presupuesto en Ministerios, CCAA y EELL.

Avances

- Se ha logrado un sustancial incremento en el volumen de ayuda.
- Se ha registrado un gran incremento de las partidas canalizadas a través de organismos multilaterales.
- Se ha reducido la ayuda condicionada.
- Se han incrementado las partidas destinadas a AH, ONGD y recursos gestionados por la AECID.

Retos

- Aún no se han cumplido los compromisos del II PD relacionados con la senda marcada hacia el 0,7%. Sin embargo, la agenda de eficacia de la ayuda implica la necesidad de dar un paso más hacia la calidad y la optimización de la asignación de la ayuda.
- El incremento que se está registrando en el volumen de AOD exige de un incremento paralelo de las capacidades del sistema para gestionar esta ayuda con calidad.
- El incremento del volumen de la ayuda abre un necesario debate sobre los instrumentos más adecuados para el logro de los objetivos, sobre el equilibrio entre un enfoque desde las necesidades de los países socios pero también en base al valor añadido de la CE.
- El aumento del volumen de fondos no se ha visto acompañado por un desarrollo paralelo de la planificación operativa y de su nivel de predictibilidad.

² En el Pacto de Estado contra la Pobreza firmado en diciembre de 2007 se llegó a un acuerdo similar.

³ Según el Área de Seguimiento y Estadística de la DGPOLDE, esto está relacionado con la forma en que los actores reportan sus prioridades futuras: simplemente por regiones (menos previsible) o por actividades (más concreto).

3.1.3. Conclusiones y recomendaciones

El compromiso que se recoge de forma explícita en el II PD para alcanzar el 0,7% de la ayuda en 2012 (con tres años de margen sobre el plazo fijado por Naciones Unidas) es, en sí mismo, un logro que se ve reflejado en el rápido incremento que ha experimentado la AOD española en los últimos años y que ha llevado a la CE a ocupar un lugar destacado en las listas de donantes.

El aumento de la ayuda conlleva aparejado un debate paralelo sobre la capacidad del sistema para gestionar los nuevos fondos, manteniendo unos compromisos de calidad marcados por la Agenda Internacional y que son cada vez más exigentes. Uno de los elementos clave relacionados con la calidad de la ayuda es su orientación geográfica y sectorial, así como la utilización adecuada de las diferentes modalidades e instrumentos de que dispone la CE.

Aunque el II PD no incluye un marco presupuestario en el que se detalle cómo se debe distribuir anualmente la AOD española, sí contiene algunas referencias orientativas relacionadas con su distribución geográfica y sectorial o la utilización de las diferentes modalidades de asignación de la CE que deben ser priorizadas. El incremento de la ayuda ha permitido, en general, incrementar los compromisos con los PMA o con la satisfacción de necesidades sociales básicas. También se han reducido los porcentajes destinados a la ayuda condicionada. Sin embargo, el análisis de las cifras porcentuales sobre la distribución de la AOD española refleja que, aunque se ha avanzado, se debe mantener el esfuerzo para consolidar el cumplimiento de estos compromisos.

Aunque en la lógica de planificación se determinan primero los objetivos y luego el presupuesto necesario para ello, la inexistencia de un marco de resultados en el II PD o de un análisis de las capacidades necesarias para su implementación invita a que en el III PD se establezca una relación más estrecha entre los objetivos fijados y los presupuestos y capacidades existentes, y que todo ello se vea reflejado en un marco presupuestario más completo.

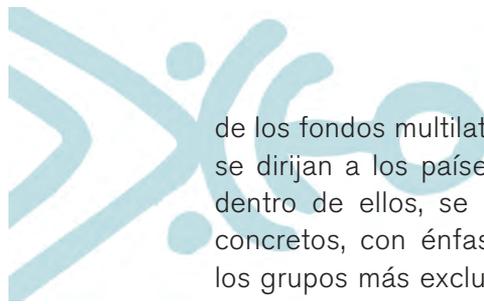
La Agenda de Acción sobre eficacia de la ayuda firmada recientemente en Accra (Ghana) ha remarcado la necesidad de incrementar la predictibilidad de la ayuda a medio plazo con el objeto de mejorar la planificación de las agendas de desarrollo de los países socios. Para ello, las Administraciones Públicas españolas deberían avanzar, en la medida de sus posibilidades, en la utilización de instrumentos y modalidades que permitan establecer un presupuesto plurianual, proveer a los países socios de toda la información relacionada con sus presupuestos y desembolsos anuales y concretar compromisos para el medio plazo que los países socios puedan integrar en sus programas de desarrollo.

3.2. Asignación de la ayuda

Uno de los criterios de intervención planteados en el II PD es el de mejorar la asignación de la ayuda, concentrándola en aquellas áreas geográficas y sectores en los que pueda tener un mayor impacto sobre la pobreza. Para ello, en el Plan se establecen las áreas geográficas y sectores en los que se concentrará la AOD española y, a lo largo de su periodo de vigencia, se ha puesto en marcha el proceso de elaboración de las estrategias correspondientes.

En términos cuantitativos, y desde el punto de vista geográfico, en el II PD se propone aumentar la proporción de ayuda que se dirige a los Países Menos Adelantados (PMA) hasta el 20% de la AOD, tendiendo a destinar, en la medida de lo posible, hasta el 70% de la AOD bilateral a los países prioritarios y, por lo menos, el 40% a América Latina. Además, se plantea incrementar el esfuerzo y la calidad de la ayuda en África Subsahariana, sin que ello incida en una excesiva dispersión geográfica. Desde el punto de vista de la distribución sectorial de los recursos, se propone destinar, al menos, el 20% del total de la AOD bilateral a la cobertura de necesidades sociales básicas.

Se aclara, además, que el criterio de concentración de la ayuda no es de aplicación exclusiva a los instrumentos bilaterales, sino que, en la medida de lo posible, se deberá influir en los órganos de gestión



de los fondos multilaterales para que las actuaciones se dirijan a los países definidos como prioritarios y, dentro de ellos, se intentará focalizar en sectores concretos, con énfasis en acciones dirigidas hacia los grupos más excluidos.

En conjunto, este esfuerzo ha tenido resultados importantes sobre la tendencia global de la distribución de la ayuda de la CE por áreas geográficas y sectores, pero también ha generado retos que deberán ser afrontados en el siguiente ciclo de planificación.

3.2.1. Avances y logros

a) Asignación geográfica

En el ámbito geográfico, la mayor apuesta de la CE durante el periodo ha sido la de incrementar la ayuda dirigida hacia los Países Menos Adelantados, especialmente en África Subsahariana, a la vez que se mantenía el compromiso con Latinoamérica. Aunque en menor medida, también se ha incrementado la cooperación con Asia y el Pacífico, donde se han incluido nuevos países socios de la CE, todos ellos PMA.

El nuevo compromiso con África Subsahariana refleja un enfoque más centrado en la reducción de la pobreza, tal y como se había recomendado en el último examen inter pares (2002), así como un “redescubrimiento” por parte de España de sus vecinos directos en la región. En esta empresa desafiante de establecer una presencia más prominente en África Subsahariana, hasta ahora el enfoque español ha sido pragmático aunque prudente. La CE al desarrollo ofrece un potencial importante de valor añadido más allá del aumento de los recursos financieros, y el CAD espera un aumento de la contribución española en esta región. España también encuentra un vínculo directo entre el nuevo interés en África Subsahariana y su compromiso de destinar un mínimo del 20% de ayuda bilateral a los países menos adelantados. Aunque España alcanzó el objetivo

en 2005, sobre todo mediante el alivio de la carga de la deuda, en 2006 quedó muy por debajo de lo previsto (CAD, 2007: 14).

El giro de la CE hacia los PMA se observa fundamentalmente en el aumento de la ayuda asignada al continente africano: mientras que el anterior PD recogía nueve países prioritarios en África Subsahariana, en el II PD se establecieron 14, a los que hay que añadir otros cuatro países con los que se han firmado acuerdos bilaterales. Además, se han desarrollado mecanismos multilaterales que, a través de la Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas (NNUU), apoyan iniciativas regionales que permiten llegar a nuevos países sin que necesariamente exista acuerdo bilateral. En términos cuantitativos, el presupuesto de la AECID para África Subsahariana ha pasado de los 41 millones de euros de 2004, a 146 millones de euros en 2007 y una previsión que supera los 160 millones de euros en 2008.

Siguiendo el compromiso recogido en el Plan África 2006-2008, España se ha esforzado por integrar su cooperación en la agenda internacional común para este continente, buscando asociaciones estratégicas con los propios países destinatarios y concentrándose en los sectores establecidos en los ODM. Dada la escasa experiencia de la CE en este contexto, y considerando la presencia de otros donantes con mayor trayectoria, España ha apostado por canalizar la ayuda, principalmente, a través de organismos multilaterales y la aplicación de nuevos instrumentos, lo que le permitirá ir desarrollando capacidades y abriéndose progresivamente un espacio como actor plenamente integrado en los modelos de cooperación que se desarrollan en la región.

España continuará con su compromiso a favor del desarrollo en Iberoamérica, donde goza de una ventaja comparativa debido a los vínculos históricos, culturales y lingüísticos. Esto ha ayudado a España a asumir un papel de líder entre los donantes de la región para promover la eficacia de la ayuda (CAD, 2007: 11).

En el caso de América Latina, al adoptar el II PD los ODM como marco de objetivos, se obvió la necesaria reflexión sobre su aplicación a los Países de Renta Media (PRM) que se concentran en esta región y constituyen los tradicionales destinatarios de la CE. Por ello, desde un punto de vista doctrinal, el ciclo que ahora se cierra ha servido para consolidar la postura de España respecto al apoyo de este grupo de países, trasladando esta visión al conjunto de actores españoles e internacionales, tanto en terreno como en sede. En foros como la II Conferencia sobre Cooperación con los PRM, celebrada en octubre de 2007 en San Salvador, la CE ha defendido los elementos que justifican mantener la AOD destinada a este grupo de países, basada en la mala distribución de la riqueza y la existencia de grandes grupos de población en situación de extrema pobreza, y planteado la especificidad de los problemas de desarrollo que presentan. En consecuencia, la CE ha propuesto la adopción de criterios e instrumentos específicos de cooperación para abordarlos.

De acuerdo con esta postura, durante el presente ciclo se ha mantenido el compromiso con esta región. El II PD planteó mantener el porcentaje destinado a Latinoamérica en, al menos, el 40% de la AOD. Por ello, el rápido incremento de la ayuda en términos absolutos registrado desde 2004 ha permitido que se incremente el volumen total de fondos aportado a este grupo de países, a la vez que se incrementaba la ayuda dirigida a los PMA de otras zonas geográficas.

Estos avances registrados en América Latina han consolidado a España como el donante más importante de la región y han reforzado su liderazgo entre el conjunto de donantes, intensificándose la cooperación con otras agencias.

En el marco programático, y dentro de América Latina, la elaboración de los DEG ha permitido que la región cuente con una previsión bastante detallada de cerca de 400 millones de euros para dos años (2007-2008), a la vez que ha dado lugar a la puesta en práctica de los principios sobre calidad de la ayuda de la Declaración de París, a una cierta concentración de la CE en los sectores del II PD y a una

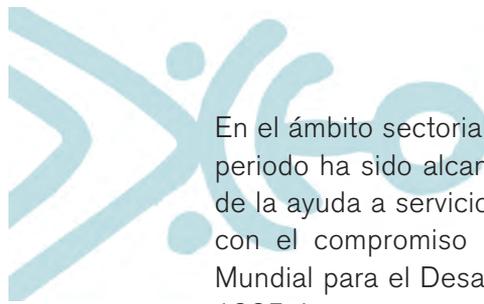
cultura institucional más orientada hacia los objetivos y no tanto a los insumos y actividades. Además, se han fortalecido o puesto en marcha nuevas iniciativas de cooperación subregional —como la revisión del Programa Regional de Cooperación con Centroamérica y la puesta en marcha de un compromiso similar en la zona andina— o de cooperación regional, realizada principalmente a través de organismos multilaterales.

En Asia y el Pacífico, la aprobación del II PD supuso que los países beneficiarios de la CE aumentaran de tres a nueve, perteneciendo todos los nuevos países al grupo de los PMA. En términos presupuestarios, se ha consolidado una tendencia creciente iniciada en 2005, año en el que, con una asignación de 15,4 millones de euros de fondos de la AECID, se duplicó la asignación de 2004. En 2006 se alcanzaron los 42 millones de euros y la cifra prevista para 2007 fue, excluyendo el Oriente Medio, de 54 millones de euros (a los que hay que añadir 37 millones de euros en microcréditos). La inclusión de los nuevos países ha permitido que la CE se acerque, en esta región, al compromiso del 20% de orientación de la ayuda a los PMA (19,83% en 2007).

En resumen, el II PD ha supuesto un notable incremento del número de países destinatarios de la AOD española, lo que choca con los objetivos de concentración, pero, a la vez, ha servido para que la CE reciba un impulso cualitativo y cuantitativo importante hacia África y los PMA, a la vez que se consolida su posicionamiento en América Latina y los PRM basado en las ventajas comparativas que ofrece sobre otros donantes.

b) Asignación sectorial

La actuación (de la CE en cuanto a planificación sectorial) ha sido ambiciosa, en cuanto que supone una definición de las políticas sectoriales, en el marco del proceso de reformulación de la CE, cubriendo la práctica totalidad de las prioridades sectoriales establecidas en el Plan Director (CCD, 2007b).



En el ámbito sectorial, la gran apuesta de la CE en el periodo ha sido alcanzar la meta de destinar el 20% de la ayuda a servicios sociales básicos y cumplir así con el compromiso 20/20 asumido en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague en 1995. La meta se cumplió por primera vez en el año 2005, con una asignación de 194 millones de euros, el 21,3% de la AOD⁴. En 2006 el porcentaje volvió a caer hasta el 17,3%, casi tres puntos por debajo de la meta fijada, pese a haberse registrado un incremento de la AOD bilateral distribuida a través de organizaciones internacionales cuyo ámbito de actuación prioritario guarda relación con los servicios sociales básicos.

Por actores, los que con mayor énfasis se han dirigido a la cobertura de necesidades básicas han sido, de mayor a menor, el Ministerio de Sanidad y Consumo (39,52%), el de Defensa (38,97%), la cooperación descentralizada –28,69% CCAA y 27,61% EELL– y la AECID (22,52%)⁵. El alto porcentaje de los Ministerios de Sanidad y de Defensa se explica por sus intervenciones en asistencia sanitaria en Indonesia, Pakistán y Haití. Por otra parte, la posición preeminente que ocupa la cooperación descentralizada en la atención de estos sectores se debe a que buena parte de sus recursos se canalizan vía ONGD, entidades que trabajan principalmente en la cobertura de necesidades básicas.

3.2.2. Retos

Una inquietud es la dispersión de la ayuda. Con 56 países socios clasificados en tres categorías (países prioritarios, países con atención especial y países preferentes), que representan el 71% de la ayuda bilateral, España abarca con sus recursos un área excesivamente amplia. El porcentaje de la ayuda bilateral española a sus 23 países prioritarios tan sólo representó un 36% en 2006 –frente a una cifra objetivo

del 70%–. A medida que España incrementa su volumen de ayuda, el sistema de ayuda español en su conjunto deberá realizar un esfuerzo consciente para lograr este objetivo y evitar una mayor dispersión. La participación activa de los actores descentralizados jugará un papel clave en el aumento de la concentración de la ayuda en consonancia con los objetivos de la política española (CAD, 2007: 14).

La ampliación del ámbito de actividad de la ayuda española puede ser contraproducente si se quieren mejorar los niveles de calidad y eficacia de las intervenciones. Es pues necesario que los responsables de la CE traten de focalizar su acción de una manera más precisa en el posterior desarrollo de los compromisos que se deriven del Plan (CCD, 2005).

La orientación de la CE hacia nuevas regiones y los PMA, al tiempo que se mantiene el compromiso con Latinoamérica, conlleva, lógicamente, el reto de conseguir un equilibrio para el cumplimiento de los objetivos de concentración geográfica de la ayuda. En el II PD se redujeron de 29 a 23 el número de países prioritarios, pero las nuevas categorías consideradas (países de atención especial y países preferentes), aunque representan áreas geográficas que requieren de un tratamiento y nivel de atención diferenciado, añaden 33 nuevos países a la lista.

Además, la CE no interviene de forma exclusiva en los países priorizados en el II PD: en el año 2006, la AOD española se distribuyó entre 119 países, en muchos de ellos con cuantías que no superaron el millón de dólares. Los datos revelan que, pese a la buena acogida general que han tenido las propuestas de concentración geográfica y sectorial, así como su articulación a través de la elaboración

⁴ El cómputo incluye préstamos realizados a través del FAD. De no incluirse el FAD, la proporción quedaría reducida al 17% en el año 2005, una cifra que supone un avance para el cumplimiento del compromiso del 20%, pero que aún no logra alcanzarlo.

⁵ Datos de 2005. Informe sobre la Realidad de la Ayuda 2006-2007. Intermón Oxfam.

de las correspondientes estrategias, la AOD española aún sigue presentando un alto grado de dispersión.

El incremento de la cuantía de la ayuda registrado a lo largo del ciclo ha sido, sin duda, uno de los factores que han dificultado los objetivos de concentración. Esta tendencia creciente se va a mantener, e incluso aumentar, en el próximo periodo, por lo que se deberá continuar reflexionando y haciendo un esfuerzo en el proceso de concentración de la ayuda, haciendo frente a los retos que se derivan del mismo.

España necesita redoblar sus esfuerzos para alcanzar su objetivo de asignar un 70% de la ayuda bilateral a los países prioritarios; en el futuro, España debería considerar una mayor concentración de su ayuda, tanto para los países prioritarios como para otros beneficiarios (CAD, 2007: 4).

Todos los actores del desarrollo españoles deberían contribuir a la concentración de la asistencia española y a trabajar en pos de su objetivo de destinar el 70% de la ayuda bilateral a países prioritarios (CAD, 2007: 15).

El elevado número y la diversidad de actores que conforman el sistema español de ayuda es otro elemento que incide fuertemente sobre la dispersión de la ayuda. Para cumplir con los compromisos de concentración, resulta imprescindible que cada uno de ellos integre sus respectivos programas y estrategias de intervención en los marcos establecidos por los DES y los DEG. Para ello, es fundamental que las OTC consoliden su liderazgo sobre el terreno y que los actores españoles den continuidad a los mecanismos de coordinación creados en el marco del proceso de participación y consultas para la formulación de las estrategias geográficas. El seguimiento de los DEG en los respectivos países, que deberá ponerse en marcha durante el próximo ciclo, representa una buena oportunidad para ello.

En la coordinación sobre el terreno, la cooperación descentralizada juega un papel sustancial, especialmente por el gran número de ONGD a través de las cuales canaliza sus recursos. En la medida en que las CCAA y las EELL sean capaces de realizar unos planteamientos estratégicos y alinearlos con los de la CE —aunque manteniendo las especificidades de su cooperación—, se estará integrando a una parte muy importante de los actores de la CE en el marco estratégico global establecido en el PD.

Por lo tanto, seguir con el proceso de concentración geográfica de la ayuda va a ser, en realidad, uno de los grandes retos del sistema de CE para el nuevo ciclo. Más aún si se mantiene firme el compromiso de asignar un 20% de la ayuda a los PMA y se tienen en cuenta las previsiones de seguir incrementando el volumen de la AOD hasta cumplir con el 0,7% en 2012.

Es necesaria la consolidación no expansiva de las prioridades geográficas: en la presente legislatura, el ingente incremento presupuestario generó importante presión para la ejecución de fondos. Ello, unido a la elaboración de instrumentos de política exterior (Plan África, Plan Asia-Pacífico), ha llevado a una importante expansión de la red de OTC en el mundo. Para no dispersar y atomizar el impacto de los recursos de la Cooperación Española, parece necesario frenar esa expansión y concentrar los recursos en países prioritarios, a fin de poder tener en dichos países una cooperación más potente, más estratégica y con más impacto (Encuesta a actores de la CE).

En el caso específico de Latinoamérica, España ha consolidado su liderazgo e intensificado la coordinación con otras agencias donantes. Sin embargo, una vez consolidada la doctrina de la CE sobre la cooperación con PRM, debe ponerse en práctica. En concreto, es necesaria una reflexión específica sobre la aplicación de los nuevos instrumentos y los principios de eficacia de la ayuda para adaptarlos a las circunstancias especiales de estos países.

El III PD debería explicar cómo se sitúa la CE frente al compromiso con la división de trabajo propuesto por la Comisión Europea. Esto debería llevar a una revaloración del número de los países socios y la limitación de sectores de actuación en cada país (por ejemplo, en la herramienta de los DEP), además de explicar los distintos mecanismos disponibles (como la cooperación delegada). Aparte de esto, se podría lanzar el debate de definir sectores en que España pueda ganar un liderazgo internacional y reflexionar sobre su desarrollo a largo plazo (mapeo de experiencias, capacidades y recursos humanos, inversión en investigación). España necesita definir su posicionamiento ante esta nueva dinámica, especialmente con respecto a la apropiación de los países socios y su liderazgo, el proceso de toma de decisión y las previsiones en materia de retirada de sectores y países (Encuesta a actores de la CE).

En cuanto a la distribución sectorial de la ayuda y la concentración en los sectores básicos, también ha sido cuestionado el elevado número de sectores que se priorizan en la mayoría de los países. En efecto, las cifras de concentración sectorial ponen de manifiesto que debe mantenerse el esfuerzo por incrementar los fondos dirigidos a la satisfacción de necesidades sociales básicas hasta volver a cumplir con el compromiso del 20% de la AOD. Al interpretar los datos ofrecidos hay que tener en cuenta, además, que la distribución por países no es homogénea, por lo que España debería buscar el cumplimiento de estos compromisos país por país.

Es de esperar que, en el futuro, con todas las estrategias sectoriales ya disponibles, se pueda aprovechar mejor la oportunidad que ofrece la planificación geográfica para focalizar en cada país las actuaciones de la CE, estableciendo prioridades netamente definidas y delimitando más claramente los sectores en los que interviene. Otra ventaja añadida con la que se contará en el siguiente ciclo de planificación será la existencia de un marco institucional en la nueva AECID que apoye la planificación, gestión y

evaluación de las estrategias sectoriales, realizando un seguimiento de cómo se integran éstas en los documentos de planificación geográfica y sirven de apoyo para los procesos de concentración de la ayuda. Además, la concentración sectorial y geográfica de la CE mejorará con la puesta en práctica del Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo como avance operativo de los compromisos adoptados en el Consenso Europeo de Desarrollo.

(Es necesario que la CE) tienda a consolidar la meta de destinar al menos un 50% del presupuesto distribuible a las necesidades sociales y que se pongan en marcha mecanismos que garanticen el cumplimiento del compromiso 20/20 en todos los países donde la CE tiene presencia y sea congruente con los documentos de estrategia geográfica aprobados (CCD, 2006c).

Finalmente, señalar que en este esfuerzo por concentrar las actuaciones en las necesidades sociales básicas deberán tomarse las medidas oportunas para que la cooperación no actúe como desincentivo, provocando que el país socio paralice sus propias inversiones en estos sectores. Para ello, es esencial asegurar el cumplimiento de los principios de armonización, apropiación y corresponsabilidad, garantizando que los países socios se hagan cargo de asumir los costes recurrentes que generan las políticas sociales.

Avances

- Los documentos de planificación sectorial y geográfica han abierto el proceso de concentración de la ayuda española de forma sistemática y ordenada.
- Gracias al aumento en la cuantía de la ayuda, se ha logrado incrementar notablemente la ayuda a los PMA, especialmente a África, sin disminuir el nivel de compromiso con América Latina.

- Se ha puesto en marcha una estrategia diferenciada de reorientación de la ayuda hacia los PMA y de consolidación de la cooperación con Latinoamérica.
- Durante el periodo de vigencia del II PD se ha consolidado la postura de España respecto a la cooperación con PRM.
- España ha consolidado su liderazgo en la cooperación con Latinoamérica e intensificado la coordinación con otras agencias donantes.
- La reorientación de la ayuda hacia los PMA se está concentrando especialmente en la satisfacción de necesidades sociales básicas.
- Se ha abierto un proceso de reflexión orientado a mejorar la participación española en los organismos multilaterales.

Retos

- Las nuevas categorías establecidas para delimitar las prioridades geográficas de la CE ha elevado el número de países priorizados. Se han de priorizar países en base al análisis de ventajas comparativas de la CE.
- La AOD no se concentra únicamente en los países priorizados en el II PD.
- Las prioridades y estrategias sectoriales aún no se han traducido en una concentración y especialización efectiva de la AOD española.
- Hay que conseguir un equilibrio entre el nuevo compromiso con los PMA y el compromiso con Latinoamérica, para cumplir con el principio de concentración.
- Una vez consolidada la doctrina de la CE sobre la cooperación con PRM, debe ponerse en práctica. En concreto, es necesaria una reflexión específica sobre la aplicación de los nuevos instrumentos y los principios para la eficacia de la ayuda adaptada a las circunstancias especiales de estos países.
- Aún no se han cumplido los compromisos relacionados con la orientación de la AOD española hacia los PMA y la satisfacción de las necesidades sociales básicas.
- Con el apoyo a los sectores sociales básicos se corre el riesgo de desincentivar la atención

prestada hacia estos sectores por parte de los Gobiernos locales.

- La concentración de la ayuda requiere que todos los actores de la CE integren sus actuaciones en los marcos de planificación estratégica geográfica y sectorial.
- Resulta esencial que la cooperación descentralizada alinee sus estrategias con las de la CE.
- Puesta en práctica del Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo.

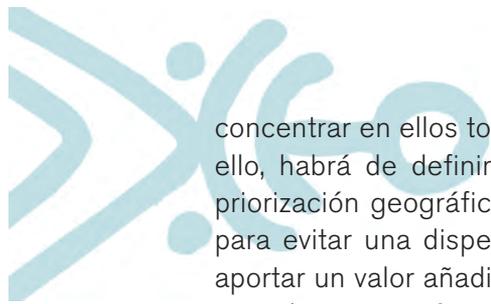
3.2.3. Conclusiones y recomendaciones

La mejora de la asignación de la AOD a través de procesos de concentración geográfica y sectorial es una de las vías reconocidas en la Ley 23/1998 para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda. En el II PD se definen las áreas geográficas y los sectores prioritarios de la CE con el objeto de que éstos concentren la AOD española. Este compromiso se ha visto acompañado de un proceso de elaboración de estrategias geográficas y sectoriales en las que se desarrollan las prioridades establecidas en el II PD.

Gracias a estos instrumentos, en los últimos años se han logrado avances sobre la asignación de la ayuda hacia las áreas geográficas y sectores prioritarios. Geográficamente, se ha logrado reorientar la ayuda hacia los PMA, especialmente en África Subsahariana y los países de Asia y el Pacífico. En Latinoamérica, que concentra un elevado número de PRM, la CE ha consolidado su postura internacional con respecto a la cooperación hacia este grupo de países.

Sin embargo, el número de países prioritarios de la CE sigue siendo elevado —superior a 50—. Además, el hecho de que no solamente se hayan destinado partidas de ayuda a los países priorizados aumenta a 119 el número de países que recibieron algún tipo de subvención de la CE durante 2007.

Para concentrar geográficamente la ayuda, se deberá reducir la lista de países que incluye el II PD y



concentrar en ellos todos los recursos de la CE. Para ello, habrá de definirse más claramente el tipo de priorización geográfica en cada una de las regiones para evitar una dispersión excesiva que imposibilite aportar un valor añadido a la CE. Una selección rigurosa de estos países permitirá, además, cumplir con el compromiso de asignación del 20% de la ayuda a los PMA.

En el ámbito sectorial, el principal compromiso que se asumió en el II PD es el de asignación de, al menos, un 20% de la AOD bilateral bruta a la satisfacción de necesidades sociales básicas. La cooperación descentralizada y las ONGD tienen mucha experiencia en este ámbito, por lo que el proceso de concentración sectorial deberá aprovechar al máximo la participación de estos actores. Los dos elementos que más dificultades plantean a la CE para cumplir con sus compromisos de concentración de la ayuda son el gran incremento de las cifras asignadas y el elevado número de actores, que genera importantes retos de coordinación.

En términos generales, el proceso de planificación geográfica constituye un elemento clave para lograr la concentración de la AOD española en los dos ámbitos (sectorial y geográfico). Para aprovecharlo al máximo, se debe utilizar como un instrumento de planificación a través del que, basándose en las estrategias de desarrollo y las prioridades del país socio, se defina, con la aprobación del país socio, la posición que debe ocupar la CE mediante la selección de aquellos sectores sobre los que posea ventajas comparativas en relación con el resto de donantes.

Será necesario mejorar la calidad de los diagnósticos, focalizando y operativizando su contenido y profundizando en dos elementos fundamentales: las prioridades de desarrollo de los países socios y los sectores en los que la CE posee ventajas comparativas en relación con el resto de donantes y puede aportar mayor valor añadido. De esta manera, se facilitará considerablemente la definición de prioridades sectoriales en el contexto de cada país y la selección de aquellas en las que se concentrará la ayuda española. Para ello, será un referente fundamental

materializar el Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo.

Para que todos los actores de la CE participen en este proceso, deberán reforzarse los recursos, competencias y capacidades de las OTC. De esta forma, también podrán desarrollar un liderazgo efectivo sobre los actores de CE presentes en cada país socio, facilitar su coordinación e integrarlos en los compromisos de concentración sectorial asumidos en las estrategias correspondientes. La coordinación sobre el terreno deberá verse respaldada con un esfuerzo por integrar los planteamientos estratégicos de las CCAA y EELL en los que marque el nuevo PD.

Finalmente, en la medida en que, para la elaboración de futuras estrategias por país, o el seguimiento de las ya publicadas, se establezcan mecanismos sostenibles, eficaces y eficientes de consulta y participación de la CE por parte de los Gobiernos de los países socios y las instituciones locales de desarrollo, resultará más fácil fomentar la apropiación y establecer compromisos de gestión que garanticen la sostenibilidad de las actuaciones relacionadas con la atención de las necesidades sociales básicas.

3.3. Instrumentos bilaterales de la Cooperación Española

En el II PD se relacionan los instrumentos a través de los que la CE debe canalizar la ayuda bilateral. La Comisión de Seguimiento de Plan Director y PACI ha elaborado un *Documento de consideraciones sobre el uso de instrumentos de la CE en el periodo 2005-2008* (Comisión de Seguimiento del PD y PACI [CSPACIPD], 2008i) en el que plantea la necesidad de revisar y reformar alguno de ellos, así como la necesidad de explorar más en profundidad los nuevos instrumentos.

Además, plantea que los instrumentos deben estar perfectamente identificados en los diferentes documentos estratégicos de la CE, tanto sectoriales como geográficos.

Con la referencia de este informe, los siguientes epígrafes se dedican a revisar en profundidad cada uno de los instrumentos bilaterales contenidos en el II PD. Finalmente, se estudia cómo gestiona la CE los recursos que canaliza por la vía multilateral.

3.3.1. Operaciones de deuda externa y créditos FAD

La posibilidad de que se alcancen las metas de desarrollo acordadas internacionalmente y, en particular, los ODM, se ve fuertemente condicionada por los problemas de la deuda externa de los países socios y, en especial, por el sobreendeudamiento. En estos casos, tal y como se señala en II PD, el alivio de deuda, combinado con el fortalecimiento de las capacidades políticas dirigidas a resolver los problemas subyacentes, supone una eficaz forma de promover el desarrollo.

No todos los países padecen este problema de la misma forma pues, aunque los montantes de deuda de Europa Oriental, América Latina y Asia son mayores, es en los países más pobres de África Subsahariana donde hay mayores problemas derivados del sobreendeudamiento.

Las vías de intervención disponibles para afrontar este problema se sitúan en el marco de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (Iniciativa HIPC), los acuerdos del Club de París, las operaciones de conversión bilateral y la incidencia política que pueda hacerse en el marco de las reformas del sistema financiero internacional.

En el II PD se recogen las operaciones de deuda como instrumento de la CE y, dentro de ellas, los créditos concedidos a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Los créditos FAD han sido tradicionalmente una de las modalidades de canalización de ayuda que más controversia ha suscitado, por lo que la reforma de este instrumento, ya en proceso, constituye una de las más demandadas por todos los actores del sistema.

A ello, se ha sumado recientemente el compromiso adoptado en la Declaración de París de 2005, que insta a la supresión de la ayuda ligada⁶.

En el examen inter-pares que realizó el CAD en el año 2002 se recomendaba a España que aumentase la transparencia de este instrumento y, desde entonces, su financiación se ha venido reduciendo significativamente.

3.3.1.1. Avances y logros

a) Deuda externa

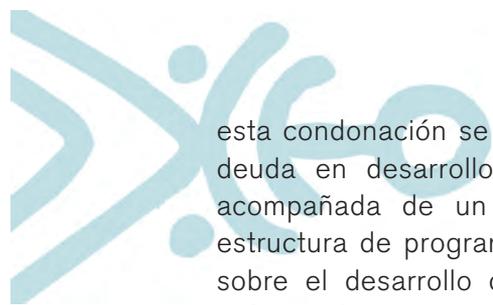
Durante el periodo de vigencia del II PD se ha tratado de establecer por primera vez un marco político y legislativo para el tratamiento de la deuda que sitúe este instrumento en el contexto de una política de desarrollo más coordinada y coherente. La publicación con un amplio consenso parlamentario de la Ley de Deuda en el año 2006 concreta el compromiso asumido en el II PD de mejorar este instrumento de ayuda.

Uno de los avances más significativos que supone la ley se da en materia de sistematización y refuerzo de la política de conversión de deuda, puesto que recoge los principios que deben regir las operaciones de deuda como instrumento de la política de la CE: orientación a la promoción del desarrollo, uso limitado a los casos de sobreendeudamiento y consistencia con el marco multilateral.

La Ley también supone una contribución para mejorar la coherencia de políticas, estableciendo que las operaciones de deuda deberán responder a una actuación coordinada, a través de la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo, de los Ministerios de Economía y de Hacienda (MEH), de Industria, Turismo y Comercio (MITC) y de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

Junto con la aprobación de la ley, España ha llevado a cabo iniciativas importantes de condonación voluntaria de deuda a los países HIPC. El 40% de

⁶ J. A. Sanahuja, 2006.



esta condonación se ha aplicado vía conversión de deuda en desarrollo, operación que se ha visto acompañada de un esfuerzo para articular una estructura de programas que garantice un impacto sobre el desarrollo de los países deudores. Este esfuerzo ha posicionado a España a la cabeza del conjunto de donantes en algunas áreas, como los canjes de deuda por educación.

b) Créditos FAD

Uno de los aspectos más importantes contenidos en la Ley de Deuda es la necesidad de revisar y reformar el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Esta revisión debe garantizar la coherencia de este instrumento con los objetivos de desarrollo de la política de CE.

A la espera de la reforma, y siguiendo las demandas de muchos de los actores de la CE y las recomendaciones establecidas por el CAD en el año 2002, el porcentaje de créditos FAD en la AOD total neta se ha ido reduciendo significativamente en los últimos años. Sin embargo, debido al aumento registrado en el volumen de AOD, las cifras del FAD se han incrementado en términos absolutos.

3.3.1.2. Retos

Una vez publicada la Ley de Deuda, el reto principal consiste en mejorar la coherencia de este instrumento con los objetivos de la política de cooperación. En general, se recomienda seguir enfoques de instrumentos de alivio de deuda coherentes con el desarrollo de los socios. A lo largo del periodo se han registrado avances que apuntan hacia una mayor coherencia, aunque como señala el Consejo de Cooperación, hay posibilidades de mejora en determinados ámbitos, en algunos casos previstos en el proyecto de ley:

- La planificación, la previsibilidad y la transparencia en las operaciones de deuda.
- La coordinación entre Ministerios.
- La compatibilidad entre criterios macroeconómicos y de desarrollo en la condicionalidad de las operaciones.

- El alcance de la política (ya que puede extenderse a deuda de origen comercial y al tratamiento de estas cuestiones en los foros multilaterales).
- La evaluación de las operaciones de conversión.
- Limitar la concesión de nuevos préstamos a países con una situación de sobreendeudamiento (a favor de donaciones).

En el marco multilateral, es necesario reforzar la representación española en los foros correspondientes de forma que, desde esta posición, insista en la responsabilidad y la prudencia de los donantes. A través de la aplicación exigente de criterios coherentes de asignación, se debe prevenir y evitar el sobreendeudamiento de los países con problemas financieros.

Todo ello deberá realizarse teniendo en cuenta un contexto en el que el acceso creciente de los PVD a los mercados financieros privados hace prever mayores retos de cara a la coordinación y el consenso del conjunto de acreedores, de manera que cada vez resultará más complejo garantizar que este instrumento contribuya de forma efectiva al desarrollo.

En el ámbito interno, la gestión de la deuda externa debe seguir garantizando su integración coherente y ordenada en el marco global de la política de CE y sus resultados e impactos sobre el desarrollo de los países receptores. Para ello, debe realizarse el seguimiento y la evaluación de los programas de conversión y extraer lecciones aprendidas que mejoren la eficacia de este instrumento para el logro de los objetivos de desarrollo. También es necesario establecer mecanismos de seguimiento que permitan revisar la coherencia de las iniciativas globales en las que participa la CE con los objetivos de nuestra política de cooperación.

En el caso de los créditos FAD, los problemas de coherencia son más acusados, por lo que la reforma de este instrumento resulta especialmente urgente. En el Informe del Gobierno español sobre el ODM 8 se recogen una serie de cuestiones que se deberán tener en cuenta en el momento de

regular este instrumento para asegurar su contribución a los objetivos de desarrollo:

- La realización, previa a la concesión del crédito, de un análisis del impacto de los proyectos sobre el desarrollo. Será realizado por su gestor —Secretaría de Estado de Turismo y Comercio— o a través de consultoría externa.
- La puesta en marcha, por parte de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, de un plan de evaluación de las operaciones financiadas con cargo al FAD, en coordinación con la DGPOLDE.
- La concesión de fondos no reembolsables con cargo al FAD.
- El grado de vinculación del crédito vendrá definido por las condiciones de la operación y del país financiado. En todo caso, se seguirá la recomendación del CAD sobre la desvinculación de la ayuda a los PMA.
- Se considerará la integración de los créditos FAD en esquemas de nuevos instrumentos de la ayuda española, tales como los enfoques sectoriales.

Uno de los elementos más importantes que deberán abordarse con la reforma del FAD es que éste no sea un instrumento de promoción de empresas españolas en el exterior, sino un instrumento al servicio de los objetivos de desarrollo de los países socios a los que responde la política de CE. Por otro lado, debe continuar y fortalecerse la coordinación y colaboración en el terreno de las OTC y las Oficinas Comerciales, como reflejo de este mismo proceso entre las Secretarías de Estado correspondientes del MAEC y del MITC.

En definitiva, esta revisión es una oportunidad que el Gobierno debe aprovechar para resolver los problemas reconocidos y garantizar la coherencia de este instrumento con los criterios de estabilidad financiera y establecer una vinculación más directa con los objetivos de desarrollo.

Finalmente, debe mejorarse la comunicación y la transparencia por parte del Gobierno en materia de deuda externa y créditos FAD, para que la ciudadanía tenga un conocimiento preciso de la utilización de estos instrumentos y sus resultados e impactos sobre el desarrollo de los países socios.

Avances

- La publicación de la Ley de Deuda permite disponer de un marco político y legislativo para este instrumento.
- La Ley supedita los objetivos de este instrumento a los objetivos de la política de cooperación.
- España ha realizado, de forma bilateral, iniciativas importantes de condonación voluntaria de deuda a los países HIPC.
- Se ha realizado un esfuerzo importante, recogido en la Ley de Deuda, para sistematizar y reforzar la política de conversión de deuda en desarrollo.
- La Ley propone una reforma de los créditos FAD.
- Se han reducido las partidas de ayuda ligada en porcentaje sobre la AOD total neta, aunque no en términos absolutos.

Retos

- Es necesario mejorar el seguimiento y evaluación de las operaciones de deuda para mejorar su integración en el sistema de CE y analizar sus resultados e impactos sobre los objetivos de desarrollo.
- Debe vigilarse el sobreendeudamiento de los países menos desarrollados.
- Debe abordarse la reforma del FAD para resolver los problemas de coherencia con los objetivos de la CE que presenta este instrumento.
- Fortalecer la coordinación entre OTC y Oficinas Comerciales, y entre las Secretarías de Estado correspondientes.

3.3.1.3. Conclusiones y recomendaciones

La controversia que tradicionalmente han suscitado las operaciones de deuda y los créditos FAD como instrumentos al servicio de los objetivos de la CE, ha hecho que la revisión de estos instrumentos haya ocupado un lugar central en el proceso de reformas iniciado con el II PD.

En el caso de las operaciones de deuda, el proceso de revisión ha culminado con la publicación de la



Ley de Deuda en el año 2006. La Ley prevé medidas para mejorar la coherencia de este instrumento con la política de cooperación y propone fortalecer las capacidades de los actores de la CE para reforzar nuestra representación y participación activa en las iniciativas internacionales de gestión y conversión de deuda (HIPC).

La Ley también contempla una reforma del FAD que, hasta la fecha, no se ha concretado, por lo que la recomendación principal es abordar este proyecto. Hasta ese momento, una parte de los miembros del Consejo de Cooperación considera que éste no es el mejor instrumento para cumplir con el objetivo de cobertura de las necesidades sociales básicas, por lo que recomienda restringir su utilización en los sectores relacionados con estos servicios, como el de salud o el de educación.

Por lo tanto, las recomendaciones relacionadas con ambos instrumentos, se orientan a asegurar su contribución a los objetivos de la CE y a mejorar su integración en el conjunto de instrumentos de la política de CE.

En el ámbito operativo, la información que se puede obtener del proceso de seguimiento de los DEG ofrece una buena oportunidad para observar el funcionamiento y los resultados de la aplicación de las operaciones de deuda y los créditos FAD. A partir de esta información, se podrán proponer mecanismos que faciliten su coherencia con el resto de instrumentos y objetivos en cada contexto específico.

3.3.2. Financiación pública de ONGD

El II PD confirma la importancia de las ONGD en el panorama de actores de la CE, refiriendo cuatro razones principales: por ser un canal de participación social, por trabajar directamente con las poblaciones del Sur y sus organizaciones sociales, por su capacidad para dar a conocer la realidad del Sur a la sociedad española y por la importancia de sus aportes para el diseño y ejecución de las políticas de cooperación.

En consecuencia se señala que, tanto las ONGD como sus órganos de coordinación son entidades de interés público, por lo que el Estado debe apoyar y colaborar en su sostenibilidad. La financiación pública de las ONGD proviene, fundamentalmente, de las convocatorias de subvenciones realizadas por la AECID y la cooperación descentralizada. En 2004 se puso en marcha un proceso de reforma del marco de financiación a las ONGD cuyos efectos serán revisados en este epígrafe.

3.3.2.1. Avances y logros

Ya se ha señalado en este Informe cómo durante el periodo de elaboración y vigencia del II PD se han logrado importantes avances en materia de participación, diálogo y consenso entre las ONGD y el Gobierno en materia de política de cooperación. Esto constituye, de por sí, un logro importante, dada la cercanía de estas entidades al conjunto de la sociedad.

La relevancia de las ONGD en el sistema español de ayuda se ha mantenido, e incluso incrementado, durante este ciclo. En el año 2007, se estima que estaban inscritas en el registro de ONGD de la AECID más de 1.200 ONGD⁷ que gestionan alrededor de un tercio de la ayuda bilateral bruta de la CE. El presupuesto destinado a la financiación de ONGD ha experimentado un importante crecimiento, pasando de 77 millones de euros en 2004 a 161 en 2007.

Durante el periodo de vigencia del II PD se ha revisado la experiencia previa de los programas y estrategias para poner en marcha instrumentos de financiación que faciliten a las ONGD trabajar con un planteamiento más estratégico e incidir sobre una realidad más global que la que le permiten los proyectos. De esta forma, se han sustituido los programas y estrategias por Convenios, instrumentos plurianuales con una duración límite de cuatro años y posibilidad de prórroga por otros dos, a los que pueden acceder ONGD previamente calificadas de acuerdo con un proceso pactado entre la AECID y la CONGDE. Resultan más operativos que los instru-

⁷ Sólo las ONGD que quieren concursar en convocatorias de subvenciones de la AECID tienen la obligación de inscripción en el registro.

mentos anteriores, puesto que en los convenios se posibilitan más capacidades y se definen de forma más flexible los objetivos, los ámbitos geográficos, los sectores, los temas, el plan de evaluación y seguimiento y los instrumentos a utilizar.

Con los convenios se ha tratado de dar respuesta a uno de los retos más importantes que enfrenta el sector de las ONGD y que consiste en conferir una dimensión más estratégica al conjunto de intervenciones que ejecutan, de forma que, más allá de soluciones concretas en contextos generalmente muy reducidos, la suma de los efectos de todas ellas se oriente a producir cambios en la realidad global en que se enmarcan.

Las ONGD son, en la práctica, el grupo de actores a los que se les exige un mayor esfuerzo administrativo y de justificación de actividades realizadas. Por ello, se ha tratado de conferir una mayor flexibilidad a los convenios para aligerar la carga administrativa y concentrar los esfuerzos en los resultados a alcanzar. La implantación de este modelo lleva aparejada una mayor atención a los sistemas de seguimiento y evaluación, de forma que puedan medirse de forma continua los resultados de las intervenciones y valorar sus impactos sobre los grandes objetivos de desarrollo.

La modalidad de proyectos, por su parte, no ha sufrido cambios durante este periodo. Como instrumento de financiación anual permiten la intervención de las ONGD para solucionar problemas concretos en contextos muy determinados. Progresivamente, se han ido reforzando mecanismos que integren a los proyectos financiados en estrategias de apoyo de carácter más global. Por ejemplo, desde el año 2005 se especifica en la Orden de Bases que la financiación pública de las ONGD está vinculada a la aplicación del principio de coherencia con los principios, prioridades y objetivos de la política de CE. De acuerdo con este planteamiento, las prioridades de las convocatorias realizadas durante el periodo de vigencia del II PD han sido los ODM, las prioridades sectoriales y horizontales definidas en el Plan y las líneas de intervención fijadas en los DEG y los DES. Además de la convocatoria de la AECID, buena parte

de la financiación de las CCAA y EELL se canaliza a través de subvenciones de proyectos a ONGD. Gracias a ello y a su mayor experiencia de trabajo con las poblaciones locales, el trabajo de las ONGD se ha concentrado principalmente en la atención de las necesidades sociales básicas. Se ha constatado, además, una evolución importante de las subvenciones hacia proyectos dirigidos a promover la equidad de género.

También han evolucionado favorablemente las cifras de concentración de la ayuda de las ONGD hacia los PMA, que han pasado de representar el 21,35% sobre el total de fondos gestionados por estas entidades en 2004, al 31,91% en 2007. En conjunto, más de un 70% de los fondos del periodo 2004-2007 se han destinado a los países prioritarios de la CE.

3.3.2.2. Retos

Los retos relacionados con la financiación pública de las ONGD se centran en dos procesos clave para que la contribución de estas entidades se consolide como un elemento fundamental e integrado en el conjunto de la política de CE: la coordinación y el fortalecimiento de procesos de seguimiento y evaluación orientados al aprendizaje.

El elevado número de ONGD existentes y la convivencia de las convocatorias de subvenciones de la AECID, CCAA y EELL implican la confluencia de muchos actores y modalidades de colaboración sobre el terreno que deben ser integrados en el marco estratégico de la CE para optimizar el aprovechamiento de todos los recursos, capacidades y aportes. Hasta el momento, la coordinación entre la AECID y la cooperación descentralizada se da principalmente a través del suministro de información para la elaboración y seguimiento de los PACI, pero no existen mecanismos que impulsen la coordinación de las intervenciones desde el momento de la planificación.

Para mejorar la coordinación entre las propias ONGD, los convenios promueven la formación de consorcios que permitan el aprovechamiento de capacidades complementarias. Sin embargo, apenas se han



creado consorcios, dado que no se han promovido o valorado suficientemente como para motivar a las ONGD a su creación.

El Departamento de ONGD de la AECID ha aumentado su personal, pero también su carga de trabajo. A pesar de los avances logrados, hasta el momento tampoco se ha conseguido implantar un sistema de seguimiento y evaluación que contribuya a un modelo de gestión orientado a resultados de desarrollo en las modalidades de financiación pública de ONGD.

La Ley General de Subvenciones 38/2003, de 17 de noviembre, y la Orden AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, contempla la obligatoriedad de realizar evaluaciones externas finales de todos los proyectos que superen los 350.000 euros y evaluaciones externas intermedias en todos los convenios que se firmen entre la AECID y las ONGD acreditadas. Esto supone indudablemente un gran avance respecto a su normalización y un importante incentivo para una práctica de aprendizaje y rendimiento de cuentas cada vez más extensa en la CE y de mejor calidad. Pero, no obstante, implica, a su vez, un incremento del número de evaluaciones y, con ello, la necesidad de acompañar el proceso de formación y especialización en la materia, que sigue siendo aún muy débil; el aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones para integrarlos en los nuevos ciclos de planificación; y la difusión o réplica de las buenas prácticas en otros programas. Además, es necesario realizar mejoras en la reducción de la carga burocrática para la justificación por parte de las ONGD.

Avances

- En materia de participación, diálogo y consenso entre las ONGD y el Gobierno en materia de política de cooperación.
- El presupuesto destinado a la financiación de ONGD ha experimentado un importante crecimiento.

- Los convenios posibilitan más capacidades y definen de forma más flexible los objetivos, los ámbitos geográficos, los sectores, los temas, el plan de evaluación y seguimiento y los instrumentos a utilizar.
- Han evolucionado favorablemente las cifras de concentración de la ayuda de las ONGD hacia los PMA.

Retos

- Conferir una dimensión más estratégica al conjunto de intervenciones que ejecutan.
- Coordinación de intervenciones (AGE, CCAA, EELL y ONGD).
- Fortalecimiento del seguimiento, evaluación y aprendizajes hacia toda la CE.
- Revisión de la normativa de consorcios para promoverlos y valorarlos.
- Conseguir más eficacia y eficiencia de la carga administrativa a favor de resultados de desarrollo.

3.3.2.3. Conclusiones y recomendaciones

Para mejorar el marco de financiación pública de ONGD se han sustituido los programas y estrategias del primer Plan por la figura de los Convenios. Los objetivos siguen siendo dotar de mayor flexibilidad al trabajo de las ONGD y reforzar la coherencia de sus actuaciones con el marco general de la política de CE, confiriendo a las mismas una mayor visión estratégica.

El actual modelo de financiación ha mejorado al anterior en algunos aspectos, a la par que se han ido incrementando los recursos canalizados a través de las ONGD y, por lo tanto, el número de iniciativas y entidades vinculados a las mismas. Esta situación lleva aparejada un importante reto en términos de coordinación y complementariedad entre actores. Para mejorar esta complementariedad debe realizarse un trabajo paralelo de homologación de procedimientos en la cooperación descentralizada y de coordinación de actores sobre el terreno.

Los convenios permiten un mayor diálogo, colaboración y corresponsabilidad entre las ONGD y la AECID, por lo que debe aprovecharse esta situación para establecer iniciativas de colaboración más duraderas en cada país. Las OTC juegan de nuevo un importante papel para la coordinación de actores sobre el terreno y los procesos de implementación y seguimiento de las estrategias geográficas deben ser los marcos de planificación estratégica a partir de los cuales se construyan los acuerdos encaminados a la complementariedad de actuaciones. Además, se debe revisar la regulación normativa que rige la figura del consorcio para hacer más atractiva esta alternativa a las ONGD, de forma que se fomenten más iniciativas de coordinación.

Sobre el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de ONGD encaminados al aprendizaje y a la implantación de un modelo de gestión por resultados, aún es necesario fortalecer las capacidades de todos los actores y, sobre todo, desarrollar herramientas que permitan sistematizar la información generada para que todos los actores puedan sacar rendimiento de la misma.

De forma complementaria, debe dotarse al Departamento de ONGD de la AECID de las capacidades y recursos necesarios para que pueda promover y liderar el proceso de implantación de un modelo de seguimiento y evaluación sistemático respecto a los convenios y proyectos con ONGD, acompañado de capacitaciones especializadas, servicios de asesoría, el aprovechamiento de los resultados de los estudios de evaluación y la difusión de las buenas prácticas. Además, deberán reducirse progresivamente las cargas administrativas, sustituyendo la rendición de cuentas basada en los recursos empleados por una rendición de cuentas sobre criterios relacionados con los resultados alcanzados.

3.3.3. Nuevos Instrumentos

El apoyo presupuestario, los fondos globales y el enfoque sectorial (SWAP), denominados nuevos instrumentos, son ampliamente recomendados en el

marco del cumplimiento de la agenda de calidad de la ayuda. Tienen en común que su gestión promueve una mayor participación y liderazgo de los Gobiernos locales. En aquellos países en los que se hayan elaborado estrategias sólidas de desarrollo, estos enfoques favorecen el alineamiento entre los recursos de la ayuda y las prioridades nacionales, garantizando la canalización de los fondos a través de los sistemas financieros públicos. Además, la aplicación de estos instrumentos también favorece la coordinación entre agencias donantes (armonización).

La CE apenas posee experiencia en la utilización de estos instrumentos, entre otras razones, porque su aplicación ha sido más habitual en los PMA, países que presentan un elevado grado de dependencia de la ayuda. Sin embargo, durante el presente ciclo, España ha mostrado su intención de sustituir progresivamente el enfoque tradicional, basado en proyectos bilaterales, por este tipo de iniciativas.

3.3.3.1. Avances y logros

La aplicación de nuevos instrumentos durante el periodo de vigencia del II PD por parte de la CE se está haciendo de forma paulatina y prudente, lo cual es comprensible dada la situación, casi de cero, de la que partía⁸.

En el ámbito institucional, en el año 2005 se creó una nueva unidad en el Gabinete Técnico de la AECID (Unidad de Ayuda Programática) con la función de hacer efectivo el compromiso español con estos instrumentos. La creación de esta unidad se vio acompañada de la publicación de una *Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos*, elaborada con el objetivo de servir de herramienta para apoyar la gestión de esta nueva modalidad de ayuda. Para facilitar la aplicación de la Guía se han realizado misiones de apoyo desde la Unidad de Ayuda Programática de la AECID. Además, se ha realizado formación específica para suplir carencias de los actores sobre los procedimientos a seguir en el ciclo de las operaciones.

⁸ Durante el año 2005, únicamente se destinaron 22 millones de euros a este tipo de iniciativas.

A lo largo del ciclo, la CE se ha implicado más en los enfoques sectoriales que en el apoyo presupuestario o en los fondos globales. Como ejemplo, la distribución de los porcentajes de la ayuda canalizada a través de nuevos instrumentos en 2007 fue del 70% para el enfoque sectorial, 25% para apoyo presupuestario y 5% para fondos globales.

3.3.3.2. Retos

España participa como observador en este grupo [grupo de donantes que participan en el Apoyo Presupuestario Directo al Gobierno de Mozambique] desde el año 2003, pero no está incluida en este grupo, lo que no parece corresponderse con su peso específico y vocación de ayuda al país, por lo que la posibilidad de que España preste Apoyo Presupuestario Directo debería replantearse en el contexto de la estrategia país (*Evaluación de Salud en Mozambique*, DGPOLDE, 2006f: 11)⁹.

A nivel de instrumentación de la ayuda, en el III PD se debería hacer un esfuerzo para definir suficientemente los nuevos instrumentos que se han comenzado a utilizar o incluso otros que ya se atisban (Encuesta a actores de la CE).

Pese al creciente interés por la utilización de los nuevos instrumentos, la CE aún se encuentra muy retrasada en su empleo en relación con la comunidad de donantes, de forma que los recursos y capacidades destinados a los mismos han sido mínimos respecto al total de instrumentos. Por ello, el principal reto que se plantea es el de incrementar los porcentajes de AOD canalizada a través de nuevos instrumentos, pero haciéndolo de forma progresiva, desarrollando en paralelo las capacidades necesarias para su gestión e incorporando las experiencias de otras agencias con más tradición en su utilización.

Éste está siendo el caso, por ejemplo, de la reorientación de la AOD española hacia los PMA, donde la utilización de los nuevos instrumentos está permitiendo la incorporación paulatina de España al conjunto de donantes que apoyan a este grupo de países, especialmente en África Subsahariana. El reto está en que España vaya consolidando experiencia y una posición estable dentro de este grupo de donantes y que las lecciones aprendidas puedan ser trasladadas y adaptadas a otros contextos de trabajo.

Otro de los retos inherentes a la utilización de los nuevos instrumentos es que éstos requieren de una cesión de la responsabilidad sobre la gestión de los fondos en favor de grupos de donantes o de los propios Gobiernos de los países socios. Aunque hay un consenso generalizado sobre la mayor contribución de estos instrumentos a los principios de eficacia de la ayuda, algunos actores perciben esta cesión de responsabilidad como un riesgo que recomienda ser prudente a la hora de incrementar las partidas destinadas a estos instrumentos y acompañar su aplicación con programas de desarrollo de las capacidades institucionales de los Gobiernos de los países socios.

Un reto específico que se le plantea a la CE es el estudio de las condiciones particulares que rodean a la utilización de los nuevos instrumentos en determinados contextos. Concretamente, la aplicación de los nuevos instrumentos hacia los PRM latinoamericanos debe ser planteada de forma diferente al modelo de incorporación progresiva a iniciativas ya en marcha y orientado al aprendizaje que se está empleando en los PMA.

La CE acumula una larga trayectoria en el trabajo con los Gobiernos del contexto latinoamericano que la coloca en situación de liderar este tipo de iniciativas, de modo que el planteamiento para aplicar los nuevos instrumentos en los PRM debe realizarse tras una reflexión previa para considerar ciertas matizaciones. En el caso del enfoque sectorial debe tenerse en cuenta que es probable que las necesidades de estos países se concentren en determinados aspectos de sus procesos de desarrollo y no en grandes agregados sectoriales.

⁹ Desde 2004, somos miembros de pleno derecho del grupo de donantes de salud, y desde 2005, del grupo de donantes de apoyo presupuestario general.

En cuanto al apoyo presupuestario, los fondos de la cooperación que reciben estos países suponen partidas de poco peso relativo en su presupuesto total, por lo que debe analizarse si existe alguna ventaja específica derivada de su integración en los ingresos públicos o son mayores las desventajas relacionadas con las dificultades que ofrece el seguimiento de los resultados de este instrumento.

Avances

- Creación y desempeño de la Unidad de Ayuda Programática (AECID).
- Elaboración de la *Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos*.
- Operaciones pequeñas y dispersas en América Latina y concentradas en África y Asia (Mozambique, Namibia y Vietnam).

Retos

- Incremento de los porcentajes de AOD canalizada a través de Nuevos Instrumentos.
- Fortalecer las capacidades de los actores de la CE para la aplicación de estos instrumentos.
- Garantizar la incorporación de aprendizajes a través de las experiencias de trabajo en nuevos contextos para la CE (especialmente PMA).
- Adaptar los planteamientos de aplicación de nuevos instrumentos a los PRM en función del valor añadido y la experiencia en cada país o región.

3.3.3.3. Conclusiones y recomendaciones

El periodo de vigencia del II PD ha supuesto la incorporación de la CE a iniciativas ya puestas en marcha por otros donantes para el desarrollo y aplicación de los nuevos instrumentos de cooperación. El proceso está siendo altamente positivo, debido a que estos enfoques permiten una aplicación más efectiva de los principios de calidad de la ayuda y, en el caso específico de la CE, han supuesto una buena oportunidad de integrarse a la cooperación en el grupo de PMA, en los que no contaba con experiencias de trabajo previo. Esto ha motivado que, hasta el momento, el recurso a

esta modalidad de ayuda haya sido paulatino y bastante prudente en términos de cantidades aportadas.

El reto más importante para el futuro consiste en desarrollar las capacidades de los actores de la CE a la vez que se incrementan de forma progresiva los recursos canalizados a través de nuevos instrumentos. El esfuerzo se debe orientar fundamentalmente hacia los actores que operan sobre el terreno e interactúan de forma directa con los Gobiernos locales en las mesas de coordinación sectorial. Las OTC deben ser el interlocutor principal de la CE para la gestión de los nuevos instrumentos, pero también se deberá considerar la integración progresiva de las ONGD en estos procesos.

El seguimiento y evaluación de las iniciativas puestas en marcha será altamente positivo en la medida en que de ellos se obtengan resultados, aprendizajes y oportunidades de mejora que puedan ser adoptadas en el futuro y utilizadas para el desarrollo de capacidades de todos los actores. Además, los resultados de la evaluación servirán para reforzar la confianza del conjunto de la CE en los nuevos instrumentos, aunque su aplicación implique cierta pérdida de soberanía sobre su gestión. La implantación progresiva de un modelo de gestión por resultados facilitará igualmente esta perspectiva.

Finalmente, es conveniente plantear una estrategia diferenciada para la incorporación progresiva de los nuevos instrumentos en la CE en función del contexto de aplicación. La incorporación a iniciativas ya en funcionamiento que se ha realizado hasta el momento resulta idónea para los PMA en los que la CE no tiene experiencia previa de trabajo. Sin embargo, en los países latinoamericanos deberá aprovechar la posición de liderazgo y mayor conocimiento de los contextos institucionales que posee frente a otros donantes, para adoptar un papel de promotor de la utilización de los nuevos instrumentos, aunque con un enfoque adaptado a las características particulares de este grupo de países.

3.3.4. Acción Humanitaria

Las premisas fundamentales de toda Acción Humanitaria son prevenir y aliviar el sufrimiento con una motivación de humanidad y desde principios de

imparcialidad, neutralidad y no discriminación. Esta concepción, sin embargo, no siempre ha estado lo suficientemente clara en la CE, circunstancia que se puso de manifiesto, por ejemplo, con la justificación humanitaria que se dio a la participación española en la guerra de Iraq o en la visión limitada del concepto (exclusivamente “emergencista”) que, hasta la aprobación del II PD, mostraron tener algunos actores públicos y privados de la CE.

3.3.4.1. Avances y logros

El artículo 12 de la Ley 23/98 dibuja un marco legal para la ayuda humanitaria española y ofrece una definición que se limita a la “entrega inmediata de materiales de primera necesidad y ayuda de urgencia, incluyendo alimentos”. El II PD amplió esta definición declarando que la ayuda humanitaria española “estará dirigida a las víctimas de cualquier tipo de desastre, con el fin de cubrir sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección”. Resulta apropiada la inclusión de la protección en la definición de AH, ya que refleja el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en 2005 sobre la “responsabilidad de proteger”. Sin embargo, como Naciones Unidas ya ha tenido la oportunidad de comprobar, el poner en práctica este concepto es un serio desafío (CAD, 2007: 91).

Tras un periodo de indefinición y confusiones sobre la AH, el II PD puso en su lugar a este instrumento como un componente esencial de la CE y, coincidiendo su publicación con la incorporación de España a la iniciativa de Good Humanitarian Donorship¹⁰ (GHD), supuso un alineamiento con el marco internacional y con las posturas de otros donantes, fundamentalmente las NNUU y la UE. A partir de este compromiso, el Plan Director estableció los ejes de la AH española que se han mantenido en la publicación de los posteriores PACI y han servido de base para la formulación de la estrategia sectorial de AH.

La formulación de la estrategia ha contado con la participación de todos los actores e integrado las recomendaciones de las ONGD más importantes y con experiencia en la materia. Además de los ejes prioritarios de actuación, la estrategia recoge los siguientes elementos clave:

- Integra las prioridades transversales de la CE en la AH.
- Incluye las cuestiones relacionadas con la AH que deben contemplar el resto de documentos de planificación de la CE (estrategias sectoriales y geográficas).
- Propone actuaciones de sensibilización sobre la AH.
- Marca orientaciones sobre la postura que debe adoptar la CE en foros internacionales sobre AH.

En paralelo a estos avances en materia de planificación, también se ha registrado un notable incremento de las cifras de ayuda destinadas a este instrumento, de acuerdo con el compromiso del Gobierno de aumentar la AH bilateral como porcentaje de la AOD bilateral hasta alcanzar el 7% en 2008. Entre 2004 y 2007, las cifras de la AH bilateral gestionada por la AGE y la cooperación descentralizada casi se han duplicado, hasta alcanzar un 6,9% de la AOD bilateral en 2007. Además, se ha registrado un incremento de las contribuciones realizadas a fondos multilaterales. La AECID destina un 50% de su presupuesto anual al CERF (Fondo Central de Respuesta de Emergencia de las NNUU) y el resto al Proceso de Llamamientos Consolidados (30%) y Llamamientos Internacionales de Ayuda Humanitaria (20%).

La AECID financia la AH a través de donaciones gestionadas por ONGD internacionales no españolas y agencias de NNUU, convocatorias permanentes abiertas para actores privados de la CE, acuerdos marco plurianuales con ONGD y procedimientos de financiación de emergencia, que incluyen intervenciones directas y financiación a través de las OTC. A estos mecanismos, hay que añadir los procedimientos propios de la cooperación descentralizada.

¹⁰ Buena Donación Humanitaria.

Durante el pasado ciclo se ha avanzado en la coherencia entre instrumentos de la CE suprimiendo el uso de los FAD en situaciones de crisis humanitarias, dado que no es un instrumento adecuado para este tipo de situaciones.

Un último aspecto importante de los cambios en la configuración de la AH española durante el presente ciclo es que se ha incrementado el número de actores que participan en la AH y ha aumentado notoriamente el papel que juega la cooperación descentralizada, que se suma a las ONGD que operan en el sector y a seis Ministerios: Asuntos Exteriores y Cooperación; Defensa; Industria, Turismo y Comercio; Medio Ambiente; Salud y Consumo, y Trabajo y Asuntos Sociales. La AECID cuenta en sede con una Oficina de Acción Humanitaria.

3.3.4.2. Retos

El gran reto que afronta la AH de cara al próximo periodo es poner en práctica la estrategia sectorial en los términos en que ha sido formulada. Sobre todo, teniendo en cuenta que las previsiones apuntan a que las situaciones de emergencia producidas por fenómenos naturales o situaciones de conflicto van a ir en aumento, tanto en número como en complejidad e intensidad. Principalmente, jugarán un papel clave aquellos elementos relacionados con: 1) la coherencia de la AH con otros instrumentos de la CE y políticas de la AGE,; 2) la reforma de las instituciones y coordinación de actores; 3) los instrumentos de financiación de la AH; 4) el aumento en la calidad de la AH, y 5) la información a la ciudadanía y la sensibilización social.

a) Coherencia entre instrumentos y de políticas

La coherencia de la AH con otros instrumentos de la CE pasa porque este instrumento se coordine de modo adecuado con el desarrollo, la construcción de la paz y la lucha contra la pobreza. Las interrelaciones entre la AH y el resto de dimensiones del desarrollo y, por lo tanto, la coherencia entre los diferentes instrumentos de la CE resultarán más sencillas de identificar si se considera, tal y como se propone en la estrategia sectorial, un concepto amplio de AH que incluya un *continuum* operacional a lo largo de

las fases previas al desastre (...), junto con las posteriores (...) (preparación, mitigación, prevención y predicción) posteriores (rehabilitación y reconstrucción).

Por otra parte, se ha observado que, mientras la AECID mejora sus capacidades de gestión poniendo en práctica su reforma institucional, el canal multilateral ha absorbido buena parte del aumento de la AH española, lo cual se considera una práctica acertada siempre que España mantenga la capacidad de control sobre las decisiones de financiación. Sobre este tema, se está trabajando con las agencias de Naciones Unidas para desarrollar mecanismos que permitan la entrega anticipada de fondos para que las agencias lo puedan utilizar en situaciones de crisis con el permiso de la AECID, evitando así los retrasos provocados por los desembolsos.

En materia de coherencia de políticas debe resolverse el conflicto que ha creado la aprobación, a finales de 2005, de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, que incluye entre las misiones de las Fuerzas Armadas la colaboración en AH. No hay duda de que la intervención de las Fuerzas Armadas ha contribuido a salvar vidas en emergencias humanitarias, pero este papel debe ser desempeñado por las agencias humanitarias bajo dirección civil, tal y como se señala en la GHD suscrita por España. En línea con este compromiso, la estrategia de AH dedica un apartado específico a la coordinación con el Ministerio de Defensa, en el que reconoce el potencial apoyo del ejército, pero lo subordina a la dirección civil.

b) Fortalecimiento institucional y coordinación de actores

La estructura de la AECID dedicada a la AH continúa sin desarrollarse de forma adecuada para ser capaz de gestionar el incremento de los fondos de AH y llevar a cabo las tareas de coordinación tan necesarias en este campo (CCD, 2007a).

Los logros registrados en las cifras de la AH y en su marco conceptual, normativo y estratégico no se han

visto acompañados de los avances correspondientes en el ámbito institucional. Principalmente porque aún no ha concluido el proceso de fortalecimiento de la Oficina de AH dentro de la nueva AECID y porque persisten los problemas de coordinación entre actores. En este sentido será determinante la delimitación del papel que jugará la nueva AECID y las OTC en la AH, así como la definición de protocolos de actuación y de los criterios de colaboración y financiación a las ONGD. La red de unidades sobre el terreno con que cuenta la AECID la coloca en posición destacada para realizar una respuesta inmediata en casos de emergencia a través de desembolsos directos a las OTC, así como para establecer sistemas de alerta temprana, evaluaciones de daños, establecer relaciones con los Gobiernos locales o coordinar la CE con el resto de agencias y organismos internacionales.

Se han realizado esfuerzos en la coordinación entre Administraciones y CCAA, pero se carece de planes de actuación adecuados y se sigue interviniendo en las crisis humanitarias de forma reactiva (CCD, 2007a).

La coordinación entre los principales grupos de actores españoles que operan en casos de crisis –MAEC, otros Ministerios, CCAA y ONGD– es también un elemento clave que debe reforzarse en el próximo ciclo, dado el papel fundamental que juega este componente en las operaciones de emergencia. Los nuevos mecanismos de financiación de ONGD y los esfuerzos realizados en materia de coherencia de políticas deberían traducirse en resultados en materia de coordinación de actuaciones también (y sobre todo) en el contexto humanitario.

Por el momento, el MAEC carece de las competencias necesarias para ejercer una función clara de coordinación, especialmente sobre las CCAA. Como se concluye en el informe del examen de pares del CAD, “en la actualidad, no hay ningún organismo gubernamental en España que sea capaz de evaluar las necesidades rápidamente para

poder ofrecer una respuesta adecuada. En consecuencia, las necesidades quedan determinadas por la disponibilidad de ayuda, más que por las necesidades sobre el terreno” (CAD, 2007: 99). En el caso especial de la cooperación descentralizada, la AECID deberá hacer un esfuerzo importante de negociación y diálogo con las CCAA para llegar a acuerdos sobre la división de tareas. En este proceso, el trabajo de la Comisión Interterritorial debe jugar un papel importante.

Por otra parte, teniendo en cuenta las dificultades de coordinación que suelen plantear las operaciones de emergencia por la confluencia de un gran número de actores sobre el terreno, sería importante que todos los actores de la CE se planteen apoyarse en las OTC antes de tomar la decisión de intervenir de forma directa.

c) Instrumentos de financiación de la AH

En lo que respecta a la AH canalizada a través de ONGD, si bien se han comenzado a establecer convenios con algunas organizaciones, en general se continúan manteniendo los instrumentos tradicionales, propios de las intervenciones de desarrollo, para financiar la AH, instrumentos que resultan rígidos y lentos. La Convocatoria Abierta y Permanente no parece un instrumento adecuado para ayuda de emergencia. Cabría la posibilidad de realizar experiencias de asignación directa de fondos en situaciones de emergencia al amparo del artículo 22.2.c de la Ley General de Subvenciones (CCD, 2007a).

Sobre la financiación de la AH, los mecanismos de financiación establecidos por la AECID han sido cuestionados por parte de muchas ONGD por su falta de flexibilidad y rapidez para operar en situaciones de emergencia. Como respuesta a esta crítica, la estrategia ha previsto un nuevo mecanismo de financiación para las ONGD, aunque no lo detalla, por lo que se plantea el reto de que las modificaciones introducidas den respuesta a las demandas de las ONGD.

d) Calidad de la AH

Sobre la calidad, la AH española también requiere de un importante salto cualitativo que exige que los actores se sumen a iniciativas de calidad y evaluación. Para ello, existen metodologías y criterios que se adaptan de forma específica a la evaluación de la AH. Además, en el ámbito de la AH son particularmente eficaces las iniciativas de evaluación conjunta, puesto que favorecen la coordinación de actores y permiten la identificación de buenas prácticas e intercambio de experiencias.

Sin embargo debe hacerse operativa la división de la responsabilidad sobre la evaluación de la AH en la CE, que debe repartirse entre la DG POLDE, la Oficina de AH de la AECID y las ONGD. Esta responsabilidad debe delimitarse claramente, lo que permitirá la puesta en marcha de las iniciativas para promover la calidad en la aplicación de este instrumento.

e) Información a la ciudadanía

Finalmente, las tendencias que se han observado en el apoyo que la ciudadanía presta a las situaciones de emergencia revelan que, aunque la población continúa dando grandes muestras de solidaridad y las cifras siguen siendo importantes ante las grandes crisis humanitarias, se empiezan a observar signos de fatiga, lo que confiere una gran incertidumbre a esta fuente de financiación.

Avances

- Incremento del número de actores españoles que participan en AH y de su consenso sobre la política humanitaria de la CE.
- Alineamiento de la AH de la CE con el marco internacional.
- Publicación de la Estrategia Sectorial de AH.
- Incremento de las cifras de la AH.

Retos

- Fortalecer la estructura institucional de la AH española, especialmente en lo que concierne a dotación de recursos y generación de capacidades sobre el terreno.

- Mejorar la coordinación entre actores, especialmente entre la AECID y las CCAA.
- Agilizar la evaluación de necesidades sobre el terreno y la coordinación de actores.
- Mejorar la coherencia de la AH con otros instrumentos de la CE, especialmente desarrollando las actuaciones en el *continuum* operacional de la ayuda.
- Consolidar la postura de España en los órganos de gestión de los fondos multilaterales a través de los cuales se canaliza la ayuda destinada a la AH.
- Reforzar el papel de la AECID con otros ministerios, particularmente con el Ministerio de Defensa, para la dirección de las operaciones de AH.
- Mejorar los mecanismos de financiación a ONGD para conferirles más flexibilidad y rapidez.
- Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de las operaciones de AH.
- Mejorar la información ofrecida a la sociedad sobre el papel de la CE frente a situaciones de emergencia.

3.3.4.3. Conclusiones y recomendaciones

La AH de la CE ha dado un salto cuantitativo y cualitativo importante durante el último periodo. Además del incremento de los fondos destinados a este instrumento, el proceso de elaboración de la Estrategia ha facilitado la creación de un clima de participación y consenso sobre sus principios y criterios básicos que lo han acercado, además, al marco internacional.

Sin embargo, durante el periodo también se ha registrado un notable incremento del número de actores y de intervenciones españolas en torno a las crisis de la AH, lo que plantea importantes retos de coordinación y de adaptación al nuevo marco de aplicación de este instrumento establecido en la Estrategia.

La nueva Oficina de AH dentro de la AECID busca consolidar un liderazgo efectivo para mejorar la integración de este instrumento en el conjunto de instrumentos de desarrollo de la CE y la coherencia con



iniciativas humanitarias llevadas a cabo por otros Ministerios. El esfuerzo deberá acompañarse de un trabajo importante de las OTC para trasladar la coordinación al terreno, asegurando la aplicación efectiva de los acuerdos logrados y las directrices marcadas en la Estrategia.

Es importante que los acuerdos alcanzados entre los distintos actores queden fijados lo más sólidamente posible¹¹. Igualmente, se recomienda revisar los documentos de planificación estratégica de las CCAA para verificar que hacen referencia a la AH y que los apartados específicos dedicados a este instrumento guardan coherencia con la Estrategia de la CE.

Otro papel importante que debe jugar el MAEC en el ámbito político es aprovechar su participación en los foros internacionales más relevantes para lograr acuerdos que acompañen las intervenciones en crisis humanitarias. En casos de conflicto armado, la consecución de estos acuerdos entre los países implicados resulta fundamental para lograr de los mismos un compromiso activo de protección a la población civil.

Para reforzar la integración de la AH en el conjunto de instrumentos de la política de CE resultará clave trabajar con un concepto ampliado, en el que se vincule la ayuda con la rehabilitación y el desarrollo. Paralelamente, las estrategias sectoriales y geográficas deberán considerar los riesgos de crisis humanitarias, emergencias y conflictos en cada contexto específico e integrar elementos para su prevención.

Además, los avances que se vayan realizando en el nivel político y de planificación deberán verse acompañados por la correspondiente transferencia de competencias, recursos y capacidades al terreno para que, bajo la coordinación de las OTC, se puedan hacer efectivos y traducirse en términos de complementariedad de actuaciones e incremento de la eficacia de las intervenciones. Siempre que sea posible, deberá evitarse la concentración de actores en terreno, para lo que se debe recurrir a la agrupación de

los recursos o la canalización de fondos a través de organismos internacionales o actores locales.

Por último, la puesta en marcha de la Estrategia y de estas nuevas iniciativas de trabajo deberán verse acompañadas de un proceso de aprendizaje basado en el seguimiento y la evaluación de las intervenciones. Para ello, será importante reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID. Los resultados de la evaluación de las operaciones de AH servirán, además, para informar a la ciudadanía y mejorar la transparencia y la sensibilización social acerca de este instrumento.

3.3.5. Educación para el Desarrollo

Un componente estratégico de la política de cooperación para el desarrollo es la construcción de una ciudadanía global, comprometida con la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible. Durante los últimos años, la política de CE ha contado con un fuerte respaldo por parte de las instituciones y de la sociedad. Además, se ha visto impulsada por el amplio consenso con que fue aprobado el II PD y todo el proceso de planificación que se ha llevado a cabo durante este ciclo. Todo ello coloca a la CE en una buena situación de partida para promover la Educación para el Desarrollo (ED) y la sensibilización de su ciudadanía.

El apoyo del público español es muy importante para que España pueda alcanzar sus metas internacionales. La opinión pública española a favor del desarrollo ha provocado que todos los partidos políticos apoyen el incremento de la ayuda. Hasta ahora, el apoyo ha surgido al involucrar al público mediante actividades de las ONG, así como a través de las amplias acciones de ayuda oficial al desarrollo de las Comunidades Autónomas y Administraciones locales. Los sindicatos se han empeñado a interesar por las condiciones laborales en las empresas multinacionales (CAD, 2007: 30).

¹¹ Por ejemplo, el acuerdo logrado con el Ministerio de Defensa para que el MAEC lleve la dirección civil de las operaciones de AH debería quedar reflejado en algún documento legal, como la Ley Orgánica de Defensa Nacional.

3.3.5.1. Avances y logros

Se elogia a España por la importancia reconocida a la ED en su visión de la cooperación. España debería intentar aplicar en detalle las acciones específicas para la ejecución de su enfoque estratégico sobre ED (CAD, 2007: 31).

El Consejo valora de forma positiva la mayor atención que el Plan Director quiere otorgar a las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, al impulso de la investigación, de las prácticas de comercio justo y consumo responsable y de responsabilidad social de los diversos agentes y sectores. Es difícil tener un sistema de cooperación sólido y vigoroso si no descansa en una sociedad comprometida con los valores de responsabilidad y de solidaridad. Por ello este ámbito de trabajo se considera de extraordinaria relevancia para elevar el respaldo social y los niveles de calidad de la CE y se espera que los recursos asignados en el futuro a este tipo de actividades se correspondan con esa valoración (CCD, 2004).

De acuerdo con la importancia que se concede a la ED como un componente estratégico de la política de CE, el II PD la otorga una doble dimensión: como criterio de intervención que debe considerarse en todas las actuaciones y como instrumento a través del cual se canaliza la ayuda.

Durante el periodo 2005-2008 se ha desarrollado y publicado una Estrategia específica que define la ED como un “proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como con la promoción del desarrollo humano sostenible”. El consenso alcanzado con esta definición constituye ya un avance, ya que existían diversas perspectivas de los diferentes grupos de actores sobre la concepción y el tratamiento de la ED.

La Estrategia de ED establece el objetivo general de “promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como en la promoción del desarrollo humano sostenible, a través de procesos de educación que transmitan conocimientos y promuevan actitudes y valores generadores de una cultura de la solidaridad”. Para ello propone seis líneas estratégicas y el marco instrumental con el que se harán operativas. Además, define las bases conceptuales de las prioridades horizontales y sectoriales de la CE para que todos los agentes las doten del mismo significado, de forma que los procesos educativos que pongan en marcha sean coherentes y se refuercen entre sí.

Dada la necesidad de conseguir un público comprometido y defensor, España ha designado la educación en materia de desarrollo como una prioridad para la CE. La estrategia va más allá de la mera conciencia sobre las actividades de cooperación o sobre la influencia de la opinión pública en el corto plazo. España quiere tomar como base los intereses reales del público español y las actuales inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil. ONG, sindicatos y universidades, todos tienen un papel que desempeñar en la educación en materia de desarrollo. Además, España pretende integrar la educación en materia de desarrollo dentro de los sistemas de educación pública formal e informal, desde la educación infantil hasta las universidades, donde las comunidades autónomas españolas juegan un papel protagónico (CAD, 2007: 30).

La visión estratégica conferida a la ED ha sido altamente valorada por el CAD en su examen de pares. La CE se caracteriza, además, por contar con una amplia red de actores que, especialmente en el caso de la cooperación descentralizada y las ONGD, se encuentran muy cercanos a la ciudadanía, lo que les convierte en interlocutores idóneos para realizar actuaciones de ED y sensibilización pública, así como para trasladar a todos los niveles de la Administración las inquietudes y demandas de la sociedad española hacia la política de cooperación.

Otro ámbito donde las CCAA y Administraciones desempeñan un papel fundamental es en la educación en materia de desarrollo, donde superan con mucho el gasto del Gobierno central (en 2006, representaron el 91% del gasto en educación y sensibilización para el desarrollo, aunque este porcentaje se reducirá en 2007, ya que el presupuesto de la AECE prevé un aumento importante en este campo). Sin embargo, más allá de la financiación actual, el compromiso activo de un amplio número de actores de las CCAA y Administraciones locales en un esfuerzo nacional ha tenido un efecto multiplicador sobre la educación en materia de desarrollo y ha contribuido a la concienciación de la sociedad y a su apoyo en favor de las cuestiones relativas al desarrollo (CAD, 2007: 42).

En cuanto a la financiación, las partidas destinadas a ED se han incrementado de forma paulatina durante los últimos cuatro años, con el objetivo de alcanzar el 2% del total de la AOD demandado por las organizaciones de la sociedad civil. Este compromiso se cumple ampliamente en el caso de la cooperación descentralizada, pero disminuye de forma notoria cuando se incluyen en el cálculo las cifras globales de la AGE.

3.3.5.2. Retos

El apoyo público (a la ED en España) ha nacido a costa de la fragmentación de los esfuerzos de la CE, lo cual posiblemente haya reducido su impacto. Además, el apoyo continuo no se puede dar por sentado (CAD, 2007: 30).

En el ámbito institucional, el gran reto para el próximo ciclo de planificación es definir las responsabilidades de los actores en materia de ED de forma que, cada uno de ellos, pueda contribuir de forma clara a

la implementación de la estrategia de acuerdo con sus características, potencialidades y ventajas comparativas específicas.

La cobertura social que ofrecen las ONGD supone un importante recurso de la CE que debe ser aprovechado para la implementación de la estrategia. Además, deben distribuirse y articularse ordenadamente las responsabilidades de las CCAA, las EELL y la AGE en materia de ED y de integración de esta materia en los programas educativos. La AECID, a su vez, debe dotarse de una unidad específica de ED que coordine todo este proceso.

Sobre la financiación, a la vez que se incrementan de forma progresiva las partidas destinadas a la ED, es necesario mejorar los mecanismos de financiación ya que, hasta el momento, la CE no cuenta con una convocatoria específica de ayudas adaptada a sus necesidades concretas.

Las encuestas de opinión muestran que la sensibilización sobre las cuestiones relativas al desarrollo lleva a un apoyo generalizado para la cooperación al desarrollo, incluso si el conocimiento detallado de las actividades oficiales al desarrollo es desigual. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas¹² español, el 70% del público es conocedor del objetivo de las Naciones Unidas de destinar un 0,7% del PNB a la AOD, pero el 76% no sabía cuál era el progreso realizado por España en este sentido. Una encuesta del Eurobarómetro (EC, 2007) reveló que el 88% no conocía los Objetivos de Desarrollo del Milenio y 80% no había oído hablar del Consenso Europeo sobre Desarrollo. Sin embargo, un 69% de los entrevistados en la encuesta del Eurobarómetro y un 75% en el caso de la encuesta española manifestaron que era importante reducir la extrema pobreza y el hambre. En este sentido, una clara mayoría (73%) del público español entrevistado por el Eurobarómetro cree que África Subsahariana es la

¹² Centro de Investigaciones Sociológicas (2006) "Estudio CIS nº 2.653", y Centro de Investigaciones Sociológicas (2005) "Estudio CIS nº 2.617", citados en el *Memorandum de España* (DGPOLDE, 2007).

región que más ayuda necesita, mientras que la encuesta española coloca a África del Norte en cabeza. La segunda región más importante en ambas encuestas es Iberoamérica (29% en el Eurobarómetro). Éste es el porcentaje de apoyo más alto entre los europeos para dicha región. La Encuesta del Eurobarómetro descubrió que un 68% está de acuerdo en que España debería ofrecer ayuda en general, aunque hay muy poca conciencia sobre su asignación entre el público español (CAD, 2007: 30).

En el ámbito de la sensibilización, el apoyo que demuestran la sociedad española y los principales partidos políticos a la política de cooperación contrasta con una cierta desinformación sobre aspectos centrales de esta política, como la asignación de la ayuda, sus resultados e impactos o la aplicación de determinados instrumentos. Por otra parte, aunque no se dispone de datos completos, se advierte cierta fatiga en la respuesta de la sociedad en las campañas de recolección de fondos en casos de emergencia o desastre.

Ambas situaciones dan muestra de que es necesario incrementar la cantidad y la calidad de la información que se ofrece a la opinión pública, además de promover su participación en los debates abiertos sobre algunos temas importantes que se han planteado durante este ciclo. Por ejemplo, hay algunas propuestas centrales que suponen una gran apuesta de la CE y del II PD, y que sólo podrán consolidarse si se incrementa la transparencia sobre su desarrollo para que la sociedad las conozca, discuta y respalde, como las posturas que defiende la CE ante los OOH, aspectos relacionados con la coherencia de políticas, la aplicación de la Agenda de calidad de la ayuda, la eficacia de los créditos FAD o el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM).

El papel que juegan los medios de comunicación resulta fundamental en materia de transparencia e información a la opinión pública. Aunque en España se han registrado algunos avances en este sentido, aún es necesario desprenderse de la óptica que

se ocupa preferentemente de los intereses españoles en el corto plazo y ofrecer una información más completa y enfocada desde una perspectiva más global para que se conozcan los problemas del desarrollo y sus causas, así como la responsabilidad que tienen los países desarrollados en algunos de ellos y sobre sus soluciones.

Avances

- Existencia de la Estrategia de ED.
- Posición de cercanía a la ciudadanía que disfrutan las CCAA, las EELL y las ONGD.

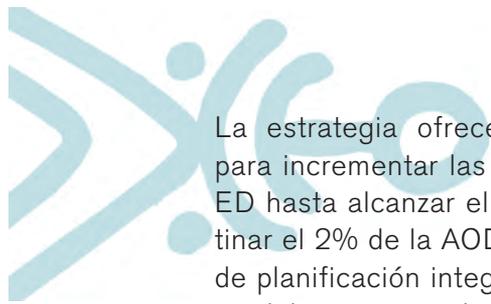
Retos

- Mejora de la calidad de la información que se ofrece a la sociedad civil sobre la política de CE.
- Definición del rol de los distintos actores en materia de ED.
- Adaptación de los mecanismos de financiación a las especificidades de la ED.
- Aplicación sistemática de la estrategia ED en sensibilización, formación-acción, movilización social e investigación y desarrollo.
- Creación de estructuras responsables de la ED en las organizaciones de cooperación.

3.3.5.3. Conclusiones y recomendaciones

La ED es un instrumento clave en la CE, puesto que posibilita el respaldo de una ciudadanía comprometida y solidaria, que participa en los debates sobre las grandes decisiones y que cuenta con información completa y transparente sobre el diseño, la gestión y los resultados de la política de cooperación. Sin embargo, aunque nuestra cooperación ha contado tradicionalmente con un amplio apoyo por parte de la sociedad española, durante el periodo de vigencia del II PD ha sido necesario sentar la concepción y las bases de una estrategia adaptada a las características específicas de la ED.

La publicación de esta estrategia ha sido un avance importante que abre el reto de su desarrollo operativo durante el próximo ciclo.



La estrategia ofrece una excelente oportunidad para incrementar las partidas de financiación de la ED hasta alcanzar el compromiso asumido de destinar el 2% de la AOD bilateral, dentro de un marco de planificación integrado y coherente. En paralelo, se deben mejorar los mecanismos de financiación de la ED, creando una convocatoria adaptada a las necesidades y características específicas de este instrumento y su contexto de aplicación. Además, sería necesario diferenciar el procedimiento de acreditación de las ONGD que se presentan a esta convocatoria, del establecido para las ONGD que quieren acceder a la convocatoria general de subvenciones.

En el ámbito institucional, las recomendaciones consisten, principalmente, en definir una unidad responsable en la AECID que coordine la ejecución de la estrategia y al conjunto de actores implicados en la misma. Para esta coordinación, será necesario establecer mecanismos y estructuras que permitan la comunicación entre las Administraciones públicas (estatal, autonómica y local) y la de estas con actores privados, principalmente las ONGD.

Sobre esta base institucional, se deberá ir definiendo de forma consensuada el papel de cada nivel administrativo en la ED. La distribución actual de competencias recomienda que, en los ámbitos autonómico y local, se definan las líneas de carácter más operativo, como por ejemplo, integrar la ED en los programas educativos, mientras que la Administración Central se debería encargar de sentar las bases doctrinales y del seguimiento y evaluación global de la ejecución de la estrategia.

3.3.6. Los Microcréditos y el Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM)¹³

El FCM es un instrumento de la política de CE, dirigido a fomentar el desarrollo de los sectores productivos a través de la promoción y el fortalecimiento de la microempresa. El fondo va dirigido a aquellos sectores económicos y sociales que, o bien no tienen

acceso al sistema financiero tradicional, o éste no satisface adecuadamente sus necesidades.

3.3.6.1. Avances y logros

Los elementos clave del funcionamiento del FCM se pueden resumir en tres: 1) se centra en el crédito a la actividad micro empresarial, debido a la incidencia que tiene este segmento sobre la pobreza; 2) actúa de forma indirecta a través de sistemas financieros locales, previa selección de las entidades por parte de la AECID; 3) las actuaciones se enfocan a nivel de país, partiendo de la realización de un diagnóstico sobre la situación de las microfinanzas en el mismo; y 4) los fondos se destinan a operaciones financieras de préstamo o a proyectos de cooperación técnica con entidades para fortalecer las capacidades locales, institucionales y técnicas.

A su vez, el FCM cuenta con dos tipos de instrumentos: a) financieros (préstamos y créditos), y b) no financieros (gastos derivados de la evaluación, seguimiento e inspección de las operaciones).

Actualmente, es el instrumento financiero con más peso en la AOD bilateral neta y por tanto su relevancia operativa y estratégica es de gran importancia. Por ello, durante el pasado ciclo la DG POLDE realizó una evaluación del FCM, que ha sido recientemente publicada y en cuyos resultados y conclusiones se basan los contenidos de este epígrafe.

Aunque la cuantía destinada al FCM había tenido una trayectoria ascendente, desde el año 2005 se ha estabilizado en 100 millones de euros, cifra que no obstante sitúa al fondo como el principal instrumento financiero de cooperación no reembolsable de la AOD española.

Latinoamérica es la región en la que, tradicionalmente, se han realizado las operaciones relacionadas con el FCM, acumulando más de dos tercios de las mismas desde que se comenzó a utilizar este instrumento en el año 1998. Sin embargo, dentro del periodo

¹³ Este apartado se basa en los resultados de la Evaluación de la DG POLDE del Fondo de Concesión de Microcréditos.

de vigencia del II PD, se han incrementado notablemente las actuaciones en África, Asia y Europa Oriental, pasando a ser mayores que las formalizadas en Latinoamérica.

Estas cifras responden a la voluntad de equilibrar la presencia del Fondo en los países prioritarios de la CE establecidos en el II PD, por lo que su evolución debe considerarse positiva en términos de redistribución y concentración de la ayuda en las áreas geográficas más desfavorecidas.

3.3.6.2. Retos

Dado que se realizó una evaluación estratégica, se deben sacar conclusiones y aplicar las recomendaciones que se señalan en el próximo periodo que permitan introducir cambios estructurales necesarios para integrar el FCM en el próximo Plan Director y en el marco de la nueva estructura institucional y operativa de la AECID (Comisión de Seguimiento del PD y PACI, CSPDPACI: 2008i).

Como indica la Comisión de Seguimiento del PD y el PACI, una vez que se ha realizado y publicado la Evaluación del FCM, el reto principal consiste en superar las debilidades identificadas en el informe. A nivel general, se debe potenciar la integración del FCM en el resto de estrategias e instrumentos de la AECID, donde las operaciones de microcrédito respondan a una estrategia integral de microfinanzas en varios niveles que sea consistente con los objetivos de la Estrategia de desarrollo del tejido económico y empresarial.

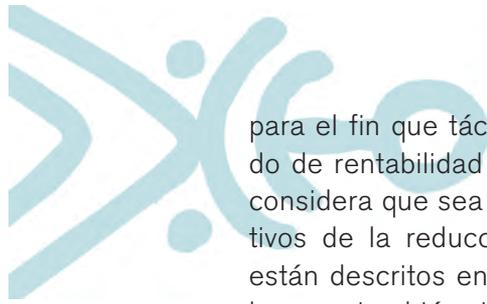
Entrando más en detalle, en el informe de evaluación se presentan recomendaciones relacionadas con cuatro elementos clave: 1) futura Estrategia en microfinanzas de la CE; 2) capacidad y desempeño institucional del FCM; 3) mecanismos de complementariedad; y 4) Plan de cooperación técnica. A continuación, se revisan los principales retos identificados por la evaluación en relación con cada uno de estos elementos.

a) Futura Estrategia en microfinanzas de la CE

El FCM carece de una estrategia formal y validada, de forma que el funcionamiento de este instrumento se haya implícito en su modus operandi desde sus orígenes. En la actualidad, existe un borrador de esta estrategia que deberá revisarse y complementarse a la luz de los resultados de la evaluación.

Por este motivo, en el informe de evaluación se dedica un grupo específico de recomendaciones orientadas a la elaboración de la estrategia de la CE en microfinanzas:

1. Existe una debilidad estructural en el enfoque estratégico del FCM. La coherencia de la estrategia de intervención del FCM en el diseño es muy débil para articular las operaciones de microcrédito hacia los objetivos de reducción de la pobreza.
2. En la práctica, el FCM es una herramienta de transferencia de fondos, un “medio” que se ha convertido en un “fin” en sí mismo. La reforma de la AECl sin duda impulsará una gestión basada en resultados, concepto al que el FCM debe estar en condiciones de responder.
3. En el futuro, la Unidad de Microcréditos debería tener un anclaje institucional más integrado en la estructura operativa de la AECl, para poder mejorar la complementariedad, la eficiencia y la capacidad de crear impactos en la lucha contra la pobreza. Debería ser un instrumento al servicio de otras líneas de trabajo transversales, sectoriales y geográficas de la AECl, que le permitan desplegar y facilitar una heterogénea gama de servicios y productos financieros y técnicos para alcanzar a diversos niveles y dimensiones de pobreza. El diseño de una estrategia de desarrollo empresarial, debería integrar completamente el instrumento del FCM que se subordinaría a unos planteamientos estratégicos más coherentes y complementarios.
4. El éxito en el desarrollo de sistemas financieros incluyentes radica en las contribuciones de un amplio abanico de actores, y en su capacidad para trabajar juntos con eficacia. Para ello, debe ampliar sus mecanismos de selección de actores intermedios. Los mecanismos de selección de instituciones que ha utilizado el FCM son adecuados



para el fin que tácitamente ha venido persiguiendo de rentabilidad financiera. Sin embargo, no se considera que sea el más coherente con los objetivos de la reducción de la pobreza tal y como están descritos en el Plan Director. El FCM debe buscar también instituciones intermedias más comprometidas con la reducción de la pobreza y la creación de sostenibilidad, en vez de imponer una visión externa o focalizarse en un grupo social específico.

5. Para mejorar la eficacia y eficiencia, el FCM debe articular un programa de cooperación técnica acompañando sus operaciones de microcrédito con un diverso grupo de instituciones financieras y no financieras para responder mejor a las necesidades de los más pobres. Se considera fundamental realizar alianzas con instituciones que dispongan de elevados niveles de credibilidad local y de la capacidad para llegar a un amplio número de clientes, como los bancos comerciales, las cajas rurales, etc.
6. Hay un excesivo aislamiento de las operaciones de microcrédito del FCM con respecto a otras líneas de trabajo paralelas y compatibles desarrolladas en la Subdirección General de AECL con las ONG¹⁴. Los microcréditos constituyen, junto con otras líneas de crédito, fondos rotatorios y fondos de desarrollo, una fuente más de financiamiento para proyectos sectoriales (por ejemplo en agricultura, educación, salud, etc.). Estas acciones pueden y deben ser compatibles con las estrategias del FCM.
7. Se debe construir un mecanismo que cuente con unos criterios unificados y uniformes de selección de la población objetivo, con un criterio estandarizado que permita garantizar un equilibrio entre profundidad y alcance de forma que se seleccionen actores intermediarios-proveedores financieros que dispongan de suficiente capacidad y compromiso institucional para alcanzar ambos objetivos de carácter social antes de comenzar el desarrollo de productos.
8. Es necesario realizar un esfuerzo por evitar una excesiva polarización entre los dos enfoques que,

aunque son complementarios, en la actualidad se plantean equivocadamente como excluyentes y opuestos.

9. La política estratégica de microfinanzas como parte de la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza, debe analizar con perspectiva integral las características de la demanda de servicios financieros de los más pobres, y de las unidades económicas más pequeñas de la sociedad, con el fin de desplegar un abanico diverso de alternativas a las que puedan acceder. Se trata de responder a las necesidades del cliente con una cartera de productos variada en lugar de tener un único producto y una institución sólida especializada que lo provea.

b) Capacidad y desempeño institucional del FCM

El incremento de la capacidad gestora del FCM, tanto en términos de calidad como en cantidad de recursos técnicos y humanos, es el principal reto que debe hacer frente la CE en el próximo periodo. La recomendación más importante en este sentido pasa por hacer una auditoria de la gestión interna, crear un sistema de evaluación y seguimiento, y un sistema de gestión por resultados que sea coherente con los planteamientos de la reforma de la AECID y por ende las premisas de la Declaración de París.

El diseño de un modelo de gestión por resultados para el FCM deberá realizarse conforme a las recomendaciones de la evaluación resumidas en los puntos siguientes:

1. Desarrollar indicadores de desempeño para proveedores de servicios de nivel meso, que midan el éxito y el impacto a este nivel.
2. Adaptar los contratos y convenios de las operaciones de crédito con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) a incentivos basados en el desempeño con unos objetivos de desempeño acordados (que incluyan estrategias de salida de los cooperantes).
3. Capacitar al ICO y exigir en los informes financieros regulares indicadores de impacto social.

¹⁴ Tras la reforma de la AECID pasa a ser el Departamento de ONGD de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral.

Garantizar que los requisitos de elaboración de informes estén en sintonía con los que necesitan los organismos de gestión y gobierno, otras entidades de financiamiento y los supervisores.

4. Crear estrategias de salida que definan en contratos la duración de la relación desde el comienzo del proyecto, incluyendo un periodo de tiempo para lograr la sostenibilidad financiera. Es importante definir además previamente unas estrategias de abandono de las operaciones que incluya un análisis de viabilidad, estudios de mercado y demanda que se extiendan hasta garantizar la sostenibilidad financiera y autonomía en el tiempo

Además, para poner en práctica un sistema de gestión por resultados se requiere mayor medición y control sobre la marcha de las operaciones y hacer un seguimiento de los créditos y las acciones clave mediante la aplicación de instrumentos previamente definidos.

Finalmente, deben establecerse métodos para medir el impacto social y establecer este impacto como un objetivo clave del FCM. A partir de este objetivo se deberá realizar una supervisión continua del impacto social del FCM en el sistema de medición del desempeño.

c) Mecanismos de complementariedad

Este apartado del informe se dedica a revisar en qué medida las operaciones de crédito realizadas con el FCM se acompañan de programas de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades que tengan un verdadero impacto sobre la pobreza de los beneficiarios.

Además, la evaluación recomienda prestar asistencia técnica a las instituciones de crédito locales para no debilitar la disciplina financiera y para garantizar mayores niveles de profundidad en el alcance del instrumento.

Las recomendaciones realizadas por la evaluación se resumen en los puntos siguientes:

1. Creación de un sistema de monitoreo y evaluación común y compatible con metas e indicadores compartidos con otras direcciones de la AECID.

2. Promover el análisis y la planificación conjunta y permanente de las necesidades del país beneficiario con otros donantes, con la sociedad civil y el alineamiento con las políticas y documentos de compromiso de reducción de pobreza nacionales.
3. Maximizar las posibilidades de intervención conjunta con otras acciones de otras direcciones generales.
4. Crear un centro de gestión del conocimiento y un sistema de información y comunicación sobre el microcrédito que permita replicar las experiencias, advertir las complementariedades potenciales tanto interna como externamente
5. Crear un grupo de trabajo en el seno de los órganos consultivos de la CE en materia de microfinanzas.
6. Establecer un mecanismo de coordinación y articulación sobre el terreno (OTC) que permita integrar el FCM en las operaciones de la CE y aumentar la coherencia y complementariedad de las operaciones

d) Plan de cooperación técnica

Finalmente, la evaluación recomienda el desarrollo de un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos componentes del FCM (crédito y asistencia técnica).

El Plan tendría como objetivo fortalecer y garantizar el desarrollo económico del país concentrando los esfuerzos en construir un sistema microfinanciero incluyente que permita el acceso masivo a los más pobres acompañando los instrumentos financieros con instrumentos de asistencia técnica.

La evaluación recomienda que la asistencia técnica se debe prestar en tres niveles: uno macro, dirigido a fortalecer la capacidad del sector público encargado de la regulación de los sistemas financieros; uno meso, dirigido a las entidades que prestan los servicios financieros en el país; y uno micro, dirigido a los beneficiarios finales del instrumento que permita la transferencia de tecnología, mejorar la gestión, reducir costes y proteger sus ahorros.

Asimismo, dicho plan debería estar integrado por servicios técnicos de apoyo que incluyan auditores

y contables, agencias de evaluación y certificación, redes profesionales, asociaciones, centrales de riesgos, sistemas de pagos y transferencias, proveedores de servicios técnicos y de tecnología de la información y capacitadores para reducir los costes de transacción, ampliar el alcance, fortalecer las capacidades institucionales locales y fomentar la transparencia y competencia, así como la orientación de los créditos hacia los más pobres.

Avances

- Principal instrumento financiero de cooperación reembolsable de la AOD española.
- Se han incrementado notablemente las actuaciones en África, Asia y Europa Oriental.

Retos

- Fortalecer la Estrategia en microfinanzas de la CE.
- El incremento de la capacidad gestora del FCM, tanto en términos de calidad como en cantidad de recursos técnicos y humanos.
- Mejorar los mecanismos de complementariedad con la CE.
- Desarrollo de un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos componentes del FCM (crédito y asistencia técnica).

3.3.6.3. Conclusiones y recomendaciones

El FCM es el principal instrumento financiero de cooperación reembolsable de la AOD española, de forma que se han incrementado notablemente las actuaciones en África, Asia y Europa Oriental y su evolución debe considerarse positiva en términos de redistribución y concentración de la ayuda en las áreas geográficas más desfavorecidas.

Sin embargo, la Evaluación de la DGPOLDE del FCM señala algunos retos que se concretan en recomendaciones en torno a: 1) la necesidad de fortalecer la estrategia en microfinanzas de la CE; 2)

la importancia del incremento de la capacidad gestora del FCM, tanto en términos de calidad como en cantidad de recursos técnicos y humanos; 3) el desarrollo de mecanismos de complementariedad con la CE; y 4) la necesidad de desarrollo de un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos componentes del FCM (crédito y asistencia técnica).

3.4. Cooperación multilateral: multilateralismo activo, selectivo y estratégico

El incremento de la ayuda multilateral, previo análisis detallado de la eficiencia administrativa y mayor ventaja comparativa de cada organismo internacional, es una de las modalidades de ayuda que se han tratado de reforzar durante el periodo de vigencia del II PD. De acuerdo con este planteamiento, se dedica al multilateralismo un capítulo específico en el que se indica que el compromiso multilateral pasa por un incremento selectivo de las contribuciones, pero también por reforzar la presencia española en los órganos de gobierno de estas instituciones, contribuyendo así a renovar el sistema internacional de ayuda para que responda a las exigencias de coherencia y eficacia que demanda el contexto actual de la cooperación para el desarrollo.

El enfoque selectivo consiste en optar por aquellos organismos multilaterales que actúen de forma coherente con las prioridades sectoriales de la CE, teniendo en cuenta su capacidad para coordinar eficazmente al conjunto de donantes y su disposición a facilitar la participación de la población en los procesos de desarrollo.

Todo ello, realizando un importante esfuerzo de coordinación y transparencia para definir una posición común de todos los actores de la CE que participen en estos organismos y, además, crear una opinión pública bien informada y dispuesta a apoyar las actuaciones en el ámbito de la cooperación multilateral.

3.4.1. Avances y logros

España se está transformando en un contribuyente cada vez más activo y estratégico del sistema multilateral. La ayuda multilateral está aumentando exponencialmente, en consonancia con la visión general del país como donante. Aunque las contribuciones a la Unión Europea representan la mayoría de la ayuda multilateral española, el aspecto más destacable es el aumento de los fondos destinados a organismos no financieros, con lo que se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la calidad de la ayuda multilateral. Estas acciones están en sintonía con las prioridades generales del Plan Director para el avance de los compromisos multilaterales españoles. Pero España también necesita en forma urgente la conclusión de una estrategia que defina más en detalle los criterios, objetivos y acciones para este compromiso multilateral, inclusive en la UE, para evitar que la distribución se realice en función de oportunidades de financiación, en lugar de consideraciones estratégicas (CAD, 2007: 15).

El compromiso multilateral de la CE es uno de los que más se ha visto reforzado durante el periodo analizado. Los principales avances se han registrado en tres ámbitos: incremento de la cuantía de los fondos canalizados a través de esta vía, reflexión sobre un enfoque estratégico para la utilización de los distintos fondos multilaterales por parte de la CE y participación en iniciativas multilaterales para mejorar la calidad de este instrumento.

a) Incremento de las contribuciones multilaterales

En la tabla siguiente se muestra cómo, desde el año 2004, han aumentado sustancialmente las aportaciones españolas a Organismos Internacionales (OOII).

Como se establece en el II PD, este incremento se ha dirigido especialmente a los Organismos Internacionales no Financieros, en especial a las agencias y organismos de las Naciones Unidas, entidades que, por lo general, concentran sus actuaciones en la satisfacción de necesidades sociales básicas. De este modo se ha logrado que la previsión para 2008 supere a las aportaciones a Organismos Internacionales Financieros.

b) Reflexión sobre la Estrategia multilateral

Pero además del aumento de las cifras, y con el objetivo de que las contribuciones multilaterales españolas sean coherentes con los principios y objetivos de su política de cooperación, durante el presente ciclo se ha reflexionado sobre la creación de un marco estratégico específico para la ayuda multilateral que será publicado en un documento de estrategia sectorial.

En concreto, se ha dedicado un importante esfuerzo a definir los criterios de asignación, objetivos y lineamientos estratégicos que deben ordenar la cooperación multilateral española y que, por lo tanto, serán incluidos en la estrategia multilateral. De esta forma, se da respuesta a las preocupaciones, manifestadas por algunos actores, que reclaman que las aportaciones realizadas a organismos multilaterales han sido un recurso para canalizar el rápido incremento de la cuantía de la ayuda que se ha registrado en los últimos años.

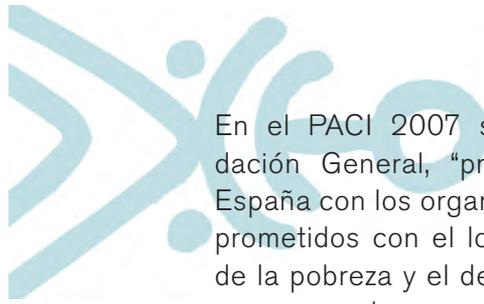
Tabla 1. Evolución de la AOD española a través de organismos multilaterales 2004-2008p (millones de euros)*

2004	2005	2006	2007 (p)	2008 (p)
866,8	929,6	1.371,7	2.229 ²	3.012,2 ²

* Esta tabla incluye no solo la AOD canalizada directamente a organismos multilaterales, sino también la ayuda bilateral vía organismos multilaterales.

(p): previsiones.

Fuente: PACI (2008: 42).



En el PACI 2007 se incluyó¹⁵, como Recomendación General, “profundizar la colaboración de España con los organismos multilaterales más comprometidos con el logro de los ODM, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano”. Para ello, se avanzaron algunas pautas que incluirá la Estrategia multilateral:

- Vinculación con el Plan Director y sus prioridades sectoriales y horizontales, buscando la complementariedad con la cooperación bilateral y prestando atención a las necesidades y servicios sociales básicos con enfoque de cohesión social.
- Vinculación a los ODM y la aplicación de los principios de la Declaración de París.
- Confluencia entre los documentos estratégicos de los OOII y los de la CE.
- Selección de los OOII más eficientes, con tendencia a incrementar las aportaciones a los organismos no financieros.
- Primacía de la predictibilidad, buscando aportaciones de carácter plurianual y de cuantía significativa.
- Seguimiento y evaluación de los programas siguiendo criterios y metodologías de los OOII y de la propia CE.

En el PACI 2008 se ha vuelto a incluir un avance de esta estrategia especificando que la asignación de recursos entre los distintos organismos internacionales continuará guiándose por las directrices marcadas en el II PD e identifica los socios estratégicos para cada sector prioritario de la CE.

Geográficamente, se ha reforzado el apoyo a iniciativas con incidencia en regiones en conflicto y en África Subsahariana, áreas en las que la ayuda bilateral española, al no contar con la experiencia y trayectoria de que disponen otros donantes, podría no resultar tan eficaz. Los aportes multilaterales dirigidos a países de renta media en Latinoamérica se justifican por el concepto multidimensional de la pobreza que defiende la CE y que aún debe ser atendido en estos contextos.

¹⁵ PACI (2008: 22).

c) Mejora de la calidad de actuaciones multilaterales

El seguimiento y la evaluación constituyen una de las mejores herramientas para asegurar la calidad de cualquier intervención. En el caso de la cooperación multilateral, resulta oportuna la realización de evaluaciones conjuntas o, al menos, coordinadas con el resto de donantes. El avance más significativo hasta el momento en esta dirección ha sido la solicitud por parte de la CE, realizada a través de la DGPOLDE, para su admisión a partir de 2009 en la Red MOPAN, compuesta por varios Estados donantes con el interés común de compartir información sobre el seguimiento y la valoración del rendimiento de los organismos multilaterales.

3.4.2. Retos

Un aspecto notable ha sido el tremendo incremento de la AOD multilateral. Se ha producido sin contar con una estrategia de cooperación multilateral, que aparecía en el PACI 2005 como una de las primeras realizaciones a acometer. Esta estrategia está pendiente de publicación. Hay que identificar modos de correlación efectiva sobre el terreno con todos los fondos multilaterales a los que España está destinando una buena parte de la ayuda (Encuesta a actores de la CE).

El incremento sustancial de la ayuda multilateral ha generado lógicas reflexiones entre algunos actores relacionadas, principalmente, en torno a los criterios que deben regir la selección de los fondos para canalizarla y el papel que debe jugar la CE en la gestión de los mismos. Por ello, el principal reto para el próximo ciclo es que la estrategia multilateral (actualmente en proceso de publicación) recoja efectivamente todas estas reflexiones y sean asumidas por el conjunto de actores españoles, de forma que la CE cuente con un marco estratégico práctico, definido y coherente con el que ordenar su participación creciente en los foros multilaterales.

España, dado el rápido incremento en la ayuda multilateral española, debería finalizar de manera urgente su estrategia multilateral y asegurar la capacidad suficiente para gestionarla (CAD, 2007).

Una vez publicada la estrategia multilateral, y de acuerdo con los contenidos que se han ido adelantando en los PACI 2007 y 2008, se planteará el reto de cómo ponerla en práctica. Para ello, se tendrá que contar con todos los actores que conforman el sistema de CE, y mejorar sus capacidades para generar propuestas que consoliden una posición común frente a estos fondos y que permita a la CE liderar iniciativas a nivel internacional y cumplir con los compromisos reflejados en la estrategia.

El fortalecimiento de estas capacidades deberá ir acompañado de un proceso evaluativo enfocado al aprendizaje a partir de la propia experiencia, la sistematización de información y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Para ello, se debe contar con la motivación y la capacidad para poner en marcha iniciativas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de objetivos, la ejecución presupuestaria, la gestión de actividades, el logro de resultados e impactos de las contribuciones suscritas, así como la gestión del conocimiento que todo ello implica para la CE.

Se espera que con la publicación de la estrategia se puedan solucionar algunos de los problemas que se han observado durante el periodo de vigencia del II PD, y que están relacionados con la representación de la CE ante los OOII, la selección de fondos para canalizar la ayuda, la orientación de los aportes multilaterales hacia los PMA y la transparencia en la gestión de estos fondos.

En relación con la representación de la CE ante los OOII, el MAEC y el MEH son los dos Ministerios que han concentrado el grueso de la ayuda multilateral española. Sin embargo, pese a los logros alcanzados con la creación de un equipo responsable de política de UE y multilateral dentro de la DGPOLDE, la distribución de la responsabilidad institucional para

comprometerse con organismos internacionales y la responsabilidad clara y definida para cada elemento de la gestión, aún no están claramente definidas entre la propia DGPOLDE, la AECID y el MEH.

Sobre la selección de las contribuciones, el elevado número de agencias y fondos multilaterales a los que España ha contribuido en el pasado ciclo ha impedido realizar un seguimiento adecuado de todos ellos.

En paralelo, será importante que, en el marco de la planificación y el seguimiento de las estrategias geográficas, se consideren los fondos multilaterales en los que España participa con el objeto de asegurar la coherencia sobre el terreno de éstos con los objetivos y prioridades de la CE en cada país.

En cuanto a la orientación hacia los PMA, resulta fundamental continuar canalizando fondos hacia regiones en las que, pese a ser áreas prioritarias, España no cuenta con una experiencia de trabajo suficiente como para garantizar la máxima eficacia de su trabajo bilateral. De este modo, aprovechando la trayectoria de otros donantes y de los organismos multilaterales para canalizar fondos hacia regiones como África Subsahariana, España enriquece su experiencia garantizando un compromiso de trabajo más eficaz.

Finalmente, se hace necesario disponer de o reforzar mecanismos de información que permitan a la sociedad conocer con transparencia la actuación española en los organismos internacionales, especialmente las instituciones financieras, y dar cabida a sus reflexiones y aportes para definir una postura común en la política de cooperación multilateral. En este sentido, en el PACI 2008 se señala que "hay que tener en cuenta que los diez fondos con las aportaciones más cuantiosas concentran el 47% de todos los Fondos, o los 15 más grandes el 62% de los mismos. Por ello, en este documento se propone: 1) Concentrar el seguimiento exhaustivo en los principales fondos multidonantes que concentran casi el 50% de todos los montos multilaterales destinados a fondos fiduciarios, y 2) realizar un informe de seguimiento específico al final del año que abarcará lo realizado hasta el momento en los principales Fondos creados ad

hoc por España de manera bilateral con los OO II" (PACI 2008: 47).

Avances

- Desde 2004 han aumentado sustancialmente las contribuciones españolas a organismos multilaterales.
- Durante el periodo se ha reflexionado y discutido sobre los criterios que deben guiar la participación española en iniciativas multilaterales.
- España se ha sumado a algunas iniciativas de seguimiento y evaluación de fondos y organismos multilaterales (Red MOPAN).

Retos

- El mayor peso de las contribuciones multilaterales en la CE hace que sea urgente la publicación e implementación de la estrategia multilateral.
- Las contribuciones multilaterales han de ser verdaderamente estratégicas y selectivas. La estrategia debe responder de forma efectiva a las expectativas de los actores sobre la selectividad, participación activa en foros multilaterales y enfoque estratégico y coherente con los principios y objetivos de la CE.
- La CE debe concentrar sus aportes en los fondos que más se adecuen a sus objetivos, principios y prioridades. Se debe evitar la dispersión y aumentar la previsibilidad.
- España debe aprovechar su participación en iniciativas multilaterales para aprender de otros donantes en PMA en los que la CE no cuenta con una experiencia de trabajo suficiente.
- Deben fortalecerse las capacidades de los actores españoles para operar en el ámbito multilateral a través de la gestión efectiva y de iniciativas de seguimiento y evaluación orientadas al aprendizaje a partir de la experiencia.
- Debe definirse una postura común y coordinada en el seno de la AGE en relación a los organismos multilaterales.

- Se debe fortalecer la complementariedad de las acciones bilaterales y multilaterales sobre la base del trabajo en el terreno.
- Se debe fortalecer el seguimiento y evaluación de las aportaciones multilaterales.
- Es necesario mejorar la transparencia y aumentar la información referente a la actuación española en el marco multilateral.

3.4.3. Conclusiones y recomendaciones

Los mecanismos multilaterales de asignación de la ayuda ofrecen reconocidas ventajas en términos de la calidad de la misma. Favorecen la coordinación y armonización entre las agencias donantes, disminuyen los costes de transacción y suelen generar marcos de cooperación más estables que favorecen el alineamiento con las estrategias de desarrollo de los países socios, así como la puesta en marcha de iniciativas y programas a medio plazo orientados a mejorar los procesos de apropiación.

Así lo ha entendido la CE de modo que, a lo largo del presente ciclo y siguiendo lo establecido en el II PD, ha incrementado notoriamente las contribuciones que realiza a los organismos multilaterales, especialmente los no financieros, por lo general más comprometidos con la satisfacción de necesidades sociales básicas.

En paralelo a este incremento de las contribuciones, España debe establecer una serie de criterios coherentes con su política de cooperación para seleccionar y gestionar los fondos a los que contribuye y asumir un posicionamiento claro en su representación frente a los órganos gestores de estos fondos. Esta reflexión se ha llevado a cabo durante el periodo, pero aún no se ha publicado el documento de estrategia multilateral correspondiente de modo que pueda ser conocida y asumida por el conjunto de actores de la CE.

La publicación de esta estrategia y la aplicación efectiva de sus principios es, por tanto, la recomendación más urgente en este ámbito. Para corregir la

3. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos

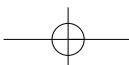
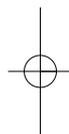
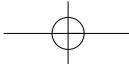
excesiva dispersión de fondos multilaterales a los que ha contribuido España y facilitar el seguimiento y la evaluación de sus resultados, se recomienda concentrar los esfuerzos en las iniciativas más relevantes y coherentes con nuestra política de cooperación. Para ello, será fundamental la aplicación de los criterios de asignación que se propongan en la estrategia multilateral, así como su revisión y perfeccionamiento continuo en base a los aprendizajes que se vayan extrayendo.

Al mismo tiempo, se deberán revisar las estrategias geográficas para introducir elementos que promuevan la coherencia y complementariedad sobre el terreno de las intervenciones realizadas a través de estos fondos con el resto de actuaciones de la CE en cada país socio.

Además, y siguiendo los criterios y principios establecidos en la estrategia, se deberán poner en marcha mecanismos de seguimiento y evaluación de las

iniciativas a las que contribuye la CE, con el objeto de generar aprendizajes a partir de la propia experiencia. Estas iniciativas, unidas a procesos de formación y fortalecimiento de capacidades de los actores españoles, así como a campañas de información a la ciudadanía, deben consolidar una posición sólida de la CE en los órganos de gestión de los fondos multilaterales a los que contribuye, de forma que pueda incidir sobre los mismos para mejorar la coherencia con el conjunto de su política de cooperación.

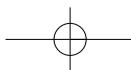
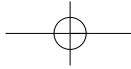
Concretamente, y en relación con el seguimiento y evaluación de los fondos multilaterales, se recomienda focalizar el seguimiento y evaluación en los principales fondos multidonantes que concentran casi el 50% de todos los montos multilaterales destinados a fondos fiduciarios y realizar un informe de seguimiento específico al final del año sobre las aportaciones realizadas a los principales Fondos creados ad hoc por España con los OOII de manera bilateral.





4 Gestión de la calidad de la ayuda







4 Gestión de la calidad de la ayuda

El II PD define la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible como los objetivos de la política de CE, enmarcando a ésta en los ODM y en la Estrategia de Asociación para el Desarrollo, relacionada con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Una vez establecido este objetivo de forma clara y unívoca, la calidad de la ayuda vendrá determinada por el grado de eficacia alcanzado en su cumplimiento.

Para alcanzar este objetivo, hay varios elementos que tienen que ver con la calidad y eficacia de la CE. Algunos de ellos, principalmente los relativos a la planificación del incremento de la ayuda (coordinación de actores, coherencia de políticas e instrumentos, concentración de la ayuda, refuerzo de la cooperación multilateral), se han presentado ya en este Informe. En este epígrafe se revisarán otro grupo de aspectos clave, relacionados con la gestión de la ayuda, que determinan de forma decisiva la calidad de la CE.

En concreto, se examinará la forma en que la CE ha cumplido con el diseño de una estructura institucional más acorde con los nuevos elementos de la política de cooperación que se han introducido durante este ciclo, los compromisos para la eficacia de la ayuda asumidos en el ámbito internacional y el cambio hacia un sistema de gestión orientado a resultados que requiere de la puesta en práctica de un modelo integrado de planificación, seguimiento y evaluación enfocado al aprendizaje.

4.1. Reforma institucional

El incremento del volumen de ayuda y la gestión de la nueva política de cooperación que se propuso con

el II PD conllevan una serie de reformas institucionales que han sido llevadas a cabo a lo largo del presente ciclo. Las reformas de la AECID y la DGPOLDE, dentro de la SECI, han sido, sin duda, las más significativas.

En particular, la reforma de la AECID se ha señalado como una pieza clave para la adaptación de la CE a la agenda de calidad de la ayuda y, sobre todo, a un modelo de gestión por resultados de desarrollo. También debe reforzar las capacidades en ámbitos específicos, como la incorporación de nuevos instrumentos, la AH, la ED o la cooperación multilateral, aspectos en los que ya se han dado algunos pasos concretos. En el marco del sistema de planificación estratégica desarrollado por la DGPOLDE, a la AECID le competará el desarrollo de herramientas de programación operativa y de control, seguimiento y evaluación que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes y de alineamiento con los planes de desarrollo y sistemas de gestión de los países socios. Esto debe suponer una mayor delegación de competencias hacia el terreno y el fortalecimiento de las OTC.

El proceso ha contado con un amplio respaldo político y de la sociedad en general. Sin embargo, la adaptación institucional a unas necesidades de gestión en continua evolución, en el marco de un volumen de ayuda creciente y para una política de desarrollo más exigente en términos de calidad, ha requerido de un gran esfuerzo por parte de todos los actores. A continuación, se revisarán los logros alcanzados y, sobre todo, el camino que queda por recorrer.

4.1.1. Avances y logros

El propósito general de la reforma de la AECID es el de establecer una Agencia que ayude a España a cumplir con sus objetivos de cooperación, fortalecer su presencia en la Agenda Internacional de Desarrollo y promover la coordinación de los actores de la CE, tanto en sede como en terreno.

Los responsables de la reforma de la AECID no sólo han enfrentado los retos que plantea la nueva política propuesta en el II PD, sino también la necesidad de superar las deficiencias arrastradas de los anteriores mecanismos de gestión de la CE. Además, la magnitud de la reforma ha requerido de un proceso previo de consultas, negociación y un cambio legislativo complejo, lo que ha llevado a que el Estatuto de la nueva Agencia no se aprobara definitivamente hasta 2007¹. En particular, ha sido preciso esperar a la aprobación de la Ley de Agencias y realizar complejas negociaciones con el Ministerio de Administraciones Públicas.

Las reformas propuestas para la AECID se están poniendo en marcha de forma paulatina, de manera que la nueva Agencia aún no se encuentra a pleno rendimiento. Sin embargo, a lo largo del periodo de vigencia del II PD, se han publicado informes y documentos de trabajo que permiten adelantar algunos avances. En líneas generales, los pasos dados han sido:

- Normalización de la situación precaria que padecían algunos colectivos del personal de la AECID.
- Realización de un diagnóstico de la organización que sirvió de base para realizar una reflexión participativa sobre el nuevo modelo.
- Elaboración de borradores del Estatuto y la Memoria de la nueva Agencia.
- Encuentros con otras agencias internacionales de desarrollo para intercambiar experiencias.
- Formación del personal de la Agencia y preparación para el proceso de cambio.

Por su parte, la ascensión a rango de Dirección General y el incremento de la plantilla de la unidad de planificación y evaluación de la SECI (DGPOLDE) fue uno de los primeros cambios en el organigrama institucional que se adoptaron y refleja la preocupación por mejorar la calidad de la AOD y reforzar el ciclo de planificación, seguimiento y evaluación que ha marcado el periodo de vigencia del Plan.

La DGPOLDE fue la unidad responsable de la elaboración del II PD y, desde entonces, su actividad ha sido incesante. Algunas de sus actuaciones más significativas han sido la de dar apoyo técnico al establecimiento de políticas, representar a la CE en foros internacionales —tales como el CAD de la OCDE o las reuniones de cooperación del Consejo de la UE—, dinamizar los grupos de trabajo de los órganos consultivos —especialmente de la Comisión Interministerial e Interterritorial—, diseñar herramientas de planificación y de evaluación (*Manual de Gestión de Evaluaciones de la CE*), publicar las estrategias sectoriales y geográficas, avanzar en la revisión de la metodología de evaluación, gestionar las evaluaciones estratégicas o promover la firma de convenios de investigación con organismos públicos, entre otras.

Respecto a la función de evaluación, se han dado pasos de suma importancia. La creación y fortalecimiento de la División de Evaluación en la DGPOLDE implica una mayor garantía de que el proceso de evaluación sea independiente del proceso de gestión de la CE para garantizar su credibilidad y eficacia. Sin embargo, este esquema no agota la totalidad de evaluaciones de la CE y, en aras a aumentar la calidad de la política de desarrollo, se ha de fortalecer el sistema de seguimiento y evaluación del conjunto del sistema. Por ello, es importante que el conjunto de actores de la CE fortalezcan sus capacidades en evaluación e integren en su organización unidades que realicen sus propias evaluaciones, en coordinación con el modelo y las directrices de evaluación marcadas por la propia DGPOLDE.

¹ Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre.

4.1.2. Retos

El planificar para el crecimiento y mejorar la calidad son los mayores desafíos a los que se enfrentan los retos españoles y necesitará de un uso eficaz de las capacidades dentro del sistema español. El liderazgo político español se ha embarcado en el proceso de reforma y tiene la visión política para conducir el proceso hacia adelante. El Plan Director establece objetivos de reforma para los principales actores del sistema con vistas a mejorar la calidad y el impacto de la ayuda española. La tarea principal consiste en transformar la AECl en una agencia capaz de lograr los compromisos españoles —un porcentaje de ayuda del 0,7% del PNB, y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda— en forma eficaz (CAD, 2007: 15).

Uno de los aspectos llamativos de este periodo ha sido el incremento importante de la AOD. Sin embargo, la reforma de la AECID, que se apuntaba desde el inicio de la legislatura como una condición necesaria para poder gestionar adecuadamente este incremento, no se ha aprobado hasta el final del tercer año de aplicación del II PD, y está resultando difícil de poner en marcha, con lo cual, se viene gestionando un creciente volumen de recursos con una AECID, cuya reforma no ha terminado de aterrizar (Entrevista a actores de la CE).

Con la reforma de la AECID en marcha, y con el compromiso por parte de ésta de buscar una actuación acorde con el marco de planificación global que se proponga en el nuevo PD, el reto para el futuro ciclo de planificación consistirá en aprovechar los nuevos mecanismos y funcionalidades que ofrecerá la nueva Agencia.

Las oficinas locales de la AECl gozan de una posición privilegiada para facilitar y dirigir el proceso de coordinación sobre el terreno. Sin embargo, el retraso en concluir la reforma en la sede

central está restringiendo la eficacia de las operaciones sobre el terreno. La reforma de la Agencia debería llevar a una delegación de la autoridad sobre el terreno para una mejor armonización y alineamiento (CAD, 2007: 17).

En primer lugar, la reforma de la Agencia ofrecerá nuevas oportunidades a la CE para la concertación y el diálogo entre actores nacionales y de otros países, especialmente sobre el terreno, así como de representación en foros internacionales. Para ello habrá de vencer inercias que han limitado su desempeño, capacidad y la motivación organizacional.

Es necesario iniciar un proceso de descentralización de la CE. La OTC debe tener un mayor protagonismo y una mayor responsabilidad en la toma de decisiones, puesto que está más cerca de la realidad y conoce mejor las necesidades, los problemas y su contexto. Será necesario redefinir con claridad las responsabilidades de la OTC y las del nivel central, incrementando las capacidades y recursos de esta OTC en relación al aumento proporcional de los fondos que recibe y al nivel de responsabilidad transferido (*Evaluación de Salud en Mozambique*, DGPOLDE, 2006f: 18).

Se debería clarificar la división institucional entre definición de políticas y su ejecución. Se debería potenciar la capacidad de la AECID como principal ejecutor de la política de cooperación, tanto en términos financieros como técnicos, de personal, de funciones, etc. Debería ser más clara la distribución de competencias AECID-DGPOLDE. Una designación más clara de la responsabilidad institucional entre SECI, DGPOLDE y AECID ayudaría en la rendición de cuentas (Entrevista a actores de la CE).

Las OTC pueden jugar un papel muy importante en el reto que supondrá para el nuevo ciclo el desarrollo

operativo de la planificación estratégica y la aplicación efectiva de los principios de calidad de la ayuda que se han ido incorporando progresivamente en la política de CE a lo largo de los últimos años.

El nuevo PD deberá aprovechar especialmente el proceso de descentralización de competencias y responsabilidades hacia las OTC que propone la nueva Agencia, para apoyar en estas unidades las propuestas para la coordinación de actores sobre el terreno y los procesos de apropiación, armonización y alineamiento que emanan de la Declaración de París. El seguimiento y evaluación de los DEG serán, además de un reto en sí mismo, una gran oportunidad para establecer iniciativas de diálogo e intercambio de información entre actores alrededor del proceso de implementación de las estrategias. Las capacidades del sistema español necesitan una mayor profesionalización y una política más rigurosa de recursos humanos (Encuesta a actores de la CE).

En segundo lugar, la nueva Agencia contará con una estructura revisada para afrontar mejor los nuevos retos geográficos y sectoriales asumidos en este ciclo y que deberán ver una continuidad con el nuevo PD. Las estructuras de que dispondrá la AECID en el próximo ciclo para asumir las nuevas funciones derivadas de la puesta en marcha de la política de CE son las siguientes:

- Un Departamento de Cooperación con África Subsahariana, que reforzará el proceso de reorientación de la ayuda hacia este continente y la asunción de un papel preponderante de la CE entre el conjunto de países donantes.
- Una Oficina de Acción Humanitaria con los medios materiales y humanos precisos para mejorar la eficacia de la CE en este ámbito.
- Una Dirección de Cooperación Sectorial, en la que se podrá apoyar el seguimiento de la aplicación efectiva de las estrategias sectoriales, la transversalidad de las prioridades horizontales y la articulación de la planificación sectorial con la geográfica.

- Un Gabinete de Dirección reforzado, y sobre el cual se podrán apoyar las labores de seguimiento y evaluación dentro de la propia Agencia, sin perjuicio de que se mantenga la labor que realiza la DG POLDE en este campo, definiendo pautas generales, líneas metodológicas y garantizando la independencia institucional de la evaluación.

Para dar otro paso adelante, la AECID debe desarrollar la capacidad necesaria para las políticas sectoriales en la sede central, y la programación dentro de cada país debe realizarse a nivel estratégico, en lugar de a nivel de los instrumentos (CAD, 2007: 17).

Por otra parte, la nueva AECID también propone ampliar sus equipos técnicos, integrando nuevos profesionales que se hayan formado en otras agencias de cooperación y organismos internacionales. La experiencia aportada por estas incorporaciones deberá ser considerada en el III PD como una nueva vía para reforzar la participación española en los foros internacionales.

La clave del éxito reside en una renovación del sistema de recursos humanos para que ofrezca un marco profesional y oportunidades de ascenso, buenas condiciones laborales y estructuras de incentivos para la rotación del personal. España se arriesga a perder habilidades y conocimientos especializados, sobre todo entre profesionales de primera calidad sobre el terreno, si no se enfrenta a esta cuestión en forma global. Esto menoscabaría su capacidad para alcanzar sus objetivos estratégicos de ofrecer más y mejor ayuda (CAD, 2007: 17).

Finalmente, la nueva política de personal propuesta para la AECID, abre un camino a la CE de contar con un modelo de organización orientado al aprendizaje, capaz de retener recursos humanos con experiencia, mejorar progresivamente su formación e incorporar en los ejercicios de planificación, los resultados del seguimiento y la evaluación.

La implantación de este modelo exige que todos los actores de la CE adapten sus marcos institucionales a la gestión para resultados de desarrollo y, en ocasiones, lo han de hacer en unos marcos legales y administrativos poco adecuados para los retos de gestión que plantea la política de cooperación. En el sistema de CE, hay un grupo de elementos organizacionales que son clave para el buen desempeño, la mejora de la capacidad de gestión y la calidad de la ayuda, como son el liderazgo y la motivación, el reconocimiento y la carrera profesional, la capacitación del personal, la seguridad laboral, o los procesos de selección y reclutamiento en base a la cualificación y la experiencia.

La capacidad organizacional y, más específicamente, el capital humano de la CE son la base para dar coherencia externa al sistema, pero difícilmente se conseguirá si no se aprovecha la experiencia y se trabaja con recursos humanos cualificados y debidamente motivados. Otro elemento esencial para mejorar el capital humano y la toma de decisiones en la gestión, será el fortalecimiento del Sistema de Investigación e Innovación para el Desarrollo orientado a los estudios y a la gestión para resultados de desarrollo.

En la evaluación de la CE en salud en Mozambique se ha señalado como factor limitante de la eficacia de la CE la “alta rotación de los cooperantes expatriados, lo que muchas veces pone en cuestión la propia eficacia de ciertas intervenciones donde la transferencia de conocimientos a nivel local no ocurre” (*Evaluación de Salud en Mozambique*, DGPOLDE, 2006f: 15).

Avances

- Los cambios en el organigrama institucional del MAEC reflejan el compromiso español con la Agenda Internacional de Desarrollo y la apuesta por la calidad de la ayuda.
- La reforma de la AECID está tomando como referencia los cambios en la política de cooperación introducidos a lo largo del presente ciclo y poniéndolos en práctica de forma progresiva.

- La creación de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda es un avance que, en la práctica debería favorecer la creación de una unidad de evaluación dentro de la propia AECID, de manera similar a otras agencias de cooperación europeas, que refuerce el sistema de seguimiento y evaluación de uno de los principales actores de la CE.

Retos

- La nueva estructura de la AECID deberá ser capaz de asumir la responsabilidad de gestión de un volumen de ayuda creciente, en el marco de un mayor compromiso por la calidad y la ampliación de la participación española en los foros internacionales.
- Los flujos de información y comunicación deben ser más horizontales entre la AECID (sede y terreno) y la DGPOLDE, especialmente en las competencias vinculadas con la planificación, el seguimiento y la evaluación.
- Las competencias y responsabilidades de las unidades sobre el terreno deben ser ampliadas y reforzadas.
- Se han de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la AECID, garantizando que estas funciones se integren sistemáticamente en todas las intervenciones.
- La estructura de la AECID deberá responder a los retos que implica la ejecución, seguimiento y evaluación de los nuevos marcos de planificación sectorial y geográfica.
- Debe promoverse un modelo de organización adaptado a la gestión para resultados y que facilite los procesos de aprendizaje.
- Deben mejorarse las opciones de movilidad terreno-sede, los programas de formación y las estructuras de incentivos para favorecer los procesos de aprendizaje y la generación del conocimiento dentro de la propia AECID.
- Debe reforzarse el Sistema de Investigación e Innovación para el Desarrollo orientado a los estudios y a la gestión para resultados de desarrollo.

4.1.3. Conclusiones y recomendaciones

Los cambios en la política de cooperación que se han introducido desde que se inició el proceso de elaboración del II PD y a lo largo de su periodo de vigencia, exigían también una importante reforma institucional que se ha concretado, fundamentalmente, en la reforma de la AECID y en la ampliación de los recursos, capacidades y responsabilidades de la DGPOLDE.

La complejidad y profundidad de la reforma y de los cambios normativos e institucionales que ha traído aparejado este proceso, hace que sea aún demasiado pronto para realizar una valoración de los cambios propuestos. La reforma de la DGPOLDE se hizo efectiva prácticamente desde el inicio del ciclo, puesto que asumió la responsabilidad de dirigir el proceso de elaboración del II PD. Sin embargo, los cambios en la estructura y funciones de la nueva AECID están siendo implantados de forma paulatina y, hasta el momento, sólo se han aplicado algunos elementos de la nueva Agencia.

El nuevo ciclo constituirá, por tanto, el periodo en el que la nueva estructura entrará en funcionamiento y se podrá contar con una nueva base institucional de la CE a pleno rendimiento. El reto consiste en que esta estructura sea capaz de integrar de forma efectiva los nuevos elementos de la política de cooperación para los que ha sido diseñada.

Las nuevas unidades de gestión con que contará la AECID deberán hacerse cargo progresivamente de gestionar con calidad el volumen de ayuda creciente de la CE, dar seguimiento a la aplicación de las estrategias sectoriales y supervisar la introducción de las mejoras propuestas para algunos instrumentos y modalidades de ayuda como la AH, la ED, la financiación pública de ONGD o las asignaciones multilaterales.

A su vez, la AECID será responsable de coordinar la aplicación efectiva de estas mejoras sobre el terreno. Para ello, deberá reforzar los recursos, capacidades y competencias de las OTC, que deberán asumir un papel de liderazgo entre los actores de la

CE buscando que los acuerdos de coordinación alcanzados en sede se traduzcan en verdaderas relaciones de complementariedad en los programas y proyectos desarrollados en los países socios.

A lo largo de todo el proceso, resultará fundamental mejorar la coordinación y la distribución de funciones entre la AECID y la DGPOLDE para consolidar un modelo integrado de planificación, seguimiento y evaluación orientado al aprendizaje. La AECID, con el apoyo de la DGPOLDE, deberá reforzar sus capacidades y recursos destinados al seguimiento y la evaluación, para aplicarlos tanto a las estrategias sectoriales y geográficas, como al conjunto de instrumentos que las desarrollan.

En este sentido, además de la puesta en marcha de mecanismos para reforzar las capacidades de las OTC, resulta particularmente interesante aprovechar la propuesta de la nueva Agencia para mejorar la movilidad sede-terreno de su personal, lo que se deberá considerar a la hora de proponer mecanismos que contribuyan a cerrar el ciclo de planificación (incorporando las lecciones de la experiencia) y reforzar la conexión entre la planificación estratégica y la programación operativa.

4.2. Compromisos para la eficacia de la ayuda

De acuerdo con lo establecido en el II PD, el periodo 2005-2008 ha estado marcado por los esfuerzos realizados para integrar al sistema de CE en la Agenda de calidad de la ayuda, cuyo referente principal son, desde el año 2005, los compromisos asumidos en la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda.

En París, los donantes se comprometieron a simplificar y hacer más eficiente la provisión de ayuda siguiendo las políticas de los países socios (apropiación), adhiriéndose a los sistemas y procedimientos internos (alineamiento), y coordinándose entre sí para limitar la carga administrativa sobre los socios (armonización). Además, se acordó fomentar la medición de los impactos de las intervenciones, frente al mero seguimiento de las actividades ejecutadas.

Finalmente, se adoptó un compromiso de responsabilidad mutua entre donantes y “países socios”, en el que se aboga por nuevas formas de diálogo político.

Dentro del sistema de ayuda español, la DGPOLDE ha sido la responsable de velar por la aplicación y coordinar el seguimiento y la evaluación de los compromisos de la Declaración de París, así como de informar al resto de actores de la CE sobre los resultados obtenidos.

4.2.1. Avances y logros

España considera la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París desde una perspectiva holística. La Administración lo considera como un desafío que exige actuar a corto, medio y largo plazo, transformándose en un proceso de reforma continuo. El Gobierno español está trabajando sobre un plan de acción que identifique los cambios exigidos por la Agenda de la eficacia de la ayuda a nivel estratégico y operativo, y también está aprovechando la experiencia de otros donantes CAD. El Plan se centrará principalmente en la cuestión de la gestión basada en resultados, y como trasladarse desde un contexto caracterizado por la condicionalidad y el control del donante hacia otro gobernado por la transparencia mutua. También considerará la difusión estratégica y una mayor comunicación de la Declaración de París dentro del sistema español y en los países socios. Así mismo, los principios de eficacia de la ayuda se integrarán dentro del estatuto legal de la agencia de ayuda reformada (CAD, 2007: 69).

España ha considerado la puesta en práctica de la Declaración de París y, por lo tanto, su compromiso con la calidad de la ayuda, como un desafío que ha dinamizado y orientado el proceso continuo de reforma que ha vivido la CE durante el ciclo que ahora se cierra.

Pese a que la firma de la Declaración de París es posterior a la publicación del II PD, éste ya recogía

los criterios que reflejan su espíritu y principios. Por consiguiente, desde la aprobación de la Declaración, España ha sido una firme promotora de la Agenda de calidad de la ayuda y participa de forma activa en el correspondiente grupo de trabajo del CAD y en las rondas de seguimiento de su aplicación.

Aunque aún resta mucho por hacer, uno de los grandes esfuerzos que se han realizado durante los últimos años ha sido el de trasladar estos principios a los instrumentos de planificación estratégica. Con la referencia del II PD, las herramientas para la elaboración de las estrategias sectoriales y geográficas han integrado parámetros de calidad basados en la observación de los principios de la Declaración de París.

Especialmente en Latinoamérica, la CE cuenta con interesantes experiencias relacionadas con el principio de apropiación. Durante las visitas a terreno (El Salvador y Colombia) efectuadas por el CAD para realizar el examen de pares de la CE, los delegados concluyeron que España “comprende adecuadamente la prerrogativa del Gobierno asociado de definir la política nacional, así como la necesidad de que la apropiación se base en el ciudadano, aunque es consciente de que es posible que no comparta o apruebe completamente las estrategias de su socio”. En estos contextos, los enfoques participativos de trabajo directo con la población y el enfoque tradicional de los actores españoles hacia el ámbito social, han ampliado la concepción del principio de apropiación, dotando a la CE de un enfoque basado en la demanda de los ciudadanos, tal y como se ha propuesto recientemente en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en Accra (Ghana) en septiembre de 2008.

El principio que más claramente aparece reflejado en la metodología propuesta para su elaboración es el alineamiento de los DEG con las estrategias nacionales de los países socios. Además, el hecho de que el proceso de elaboración de las estrategias se haya desarrollado sobre el terreno y bajo el liderazgo de las OTC, ha favorecido la aplicación de este principio en la planificación.

Dentro de sus posibilidades, el Programa ha realizado una buena coordinación con otros donantes, tanto a nivel general por medio de la participación en las Mesas de Cooperantes, como en casos específicos, distribuyendo de común acuerdo con otros donantes las áreas geográficas de actuación o temas a desarrollar. La coordinación entre los donantes es una buena práctica que redundará en beneficios tangibles para los beneficiarios y los donantes, por lo que se considera necesario realizar todos los esfuerzos necesarios para mantener adecuados niveles de coordinación con otros donantes y con las ONGD españolas (*Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial en la República de Bolivia*, DGPOLDE, 2004).

El cumplimiento del principio de armonización es, sin duda, el que más dificultades ha planteado para la CE, aunque también se han registrado avances. Las estrategias geográficas han sido, de nuevo, un elemento clave para formular un planteamiento común para todos los actores de la CE que sirva de referencia para establecer iniciativas de coordinación con el conjunto de donantes presentes en cada país socio. El incremento de las contribuciones multilaterales también ha representado un avance en términos de armonización, aunque aún está pendiente realizar una evaluación en profundidad del funcionamiento de los fondos a los que España ha contribuido y los resultados que éstos han tenido en términos de coordinación entre donantes.

En el plano operativo, los PACI, mediante la propuesta de directrices concretas para la CE, son el instrumento de planificación más adecuado para promover la aplicación de los criterios de calidad de la Declaración de París. En el PACI 2006 se insistió en la finalización del proceso de planificación realizado conforme a las herramientas descritas, mientras que en el PACI 2007 se incluyó la armonización como una prioridad estratégica de la CE, así como el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación integrado.

Finalmente, y en términos globales, algunos expertos y diversos actores españoles han reflexionado

durante este periodo sobre la posibilidad de plantear estrategias diferenciadas para la aplicación de los principios de calidad de la ayuda en función de los diferentes contextos en los que opera la CE.

En el contexto latinoamericano, en el que España tiene una larga experiencia, normalmente se trabaja con Gobiernos e instituciones con más capacidades que los de otros países del grupo de los PMA. Por ello, aunque se hayan respaldado los procesos de elaboración de estrategias nacionales o sectoriales de desarrollo, la CE se ha centrado más en un trabajo directo con la sociedad civil y el fortalecimiento de los mecanismos de participación de ésta en las esferas políticas y gubernamentales.

Por otro lado, en los PMA, en los que la CE tiene menos tradición, una de las estrategias de acercamiento que se ha utilizado ha sido incorporarse a iniciativas multilaterales o mecanismos de enfoque sectorial, para poder contar con la experiencia de otros donantes. Gracias a este tipo de iniciativas, España ha ido orientando poco a poco su cooperación hacia este grupo de países a la vez que ha ido reforzando los principios de calidad de la ayuda.

4.2.2. Retos

El gran reto es transversalizar los compromisos de la Declaración de París en los principios, prioridades y objetivos del III Plan (Encuesta a actores de la CE).

La decidida apuesta de la CE por aplicar la Agenda de calidad de la ayuda implica un reto continuo, tanto a nivel interno, para trasladar al ámbito operativo los principios y acuerdos alcanzados, como a nivel externo, para realizar, junto al resto de países, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento global de los compromisos e introducir las modificaciones y correcciones necesarias de acuerdo con los resultados obtenidos.

Pese a los avances registrados en materia de integración de los principios de calidad de la ayuda en el

nivel de políticas y en los documentos de planificación estratégica, España está aún pendiente de la reforma institucional y programática con la que asumirá de forma definitiva estos retos. Hasta ese momento, es preciso consolidar los avances que se han dado gracias a la integración de los principios de la Declaración de París en los documentos de planificación estratégica.

Los DEP constituyen un documento de programación de la CE, que debe traducirse posteriormente en líneas de acción acordadas a través de un proceso de diálogo con los actores del país socio, mediante la correspondiente Comisión Mixta. Pese a que se trata de un documento de programación de la CE, sería conveniente incorporar al máximo las opiniones, juicios y demandas de los actores contraparte en los países de destino de la ayuda. Aunque se ha hecho un esfuerzo en ese ámbito, creemos que se podría reforzar en el futuro, a efectos de enriquecer al máximo nuestros documentos de planificación (CCD, 2006b).

En la práctica, el proceso de consultas llevado a cabo para la elaboración de los documentos de estrategia geográfica ha primado la participación de los actores de la CE, lo cual no garantiza que se integren de forma efectiva las prioridades de desarrollo de los países socios o que se incluyan los mecanismos adecuados para la coordinación con el resto de donantes.

A pesar de que el Proyecto del Valle de Coca estaba en la Comisión Mixta, la contraparte local ha manifestado insatisfacción por el proyecto [...] Se pone de manifiesto, al menos en este caso concreto, el relativo poder de inducción del donante en las Comisiones Mixtas y el que, aunque un determinado proyecto se incluya en las mismas, ello no es garantía de que el mismo sea prioritario para la institución pública implicada en su gestión (*Evaluación del DRI Cotacachi, DGPOLDE, 2003a*).

En términos de apropiación, los DEG reflejan una importante voluntad de concertación, basada en el diálogo entre los propios actores de la CE, sin que se haya logrado el mismo avance práctico en las consultas a los Gobiernos de los países socios. En cuanto al alineamiento, los resultados de la CE en la Encuesta sobre el Seguimiento de la Declaración de París, revelaron como el uso de los sistemas de contratación de los países socios se encuentra por detrás de la mayoría de los países del CAD. Igualmente, los resultados de la CE han sido bastante pobres en términos de armonización.

El elevado número y la heterogeneidad de actores de la CE que intervienen en los países socios representan una de las mayores dificultades que enfrenta la CE para el cumplimiento de los principios de eficacia, por lo que el reto se plantea en términos de mejorar la coordinación y complementariedad de todos ellos. Sería importante mantener en el futuro las iniciativas de coordinación entre los actores de la CE presentes sobre el terreno que se han iniciado con el proceso de formulación de los DEG. El seguimiento de estas estrategias representa una buena oportunidad para ello, pero es necesario que éste se diseñe de modo que se generen espacios de diálogo entre los actores.

En la celebración del Foro de Accra, además de profundizarse en la Agenda de París, se han revisado los resultados alcanzados hasta la fecha e identificado los retos a afrontar en el futuro. Este nuevo enfoque deberá integrarse en el III PD para reforzar los compromisos asumidos por la CE para la eficacia de la ayuda.

Los participantes del Foro han perfilado la definición de algunos de los principios, como el de apropiación, que incluye de forma más explícita a la sociedad civil y los gobiernos locales, o el de mutua responsabilidad, que exigirá más información a los Gobiernos donantes e implicará a los países socios de forma más activa en los exámenes inter-pares del CAD. Además se han mejorado los indicadores para el seguimiento del principio de alineamiento, se ha insistido en la importancia de la reducción de la condicionalidad de la ayuda para mejorar los pro-

cesos de apropiación y se han logrado compromisos por parte de los donantes relacionados con la mejora de la predictibilidad de la ayuda a medio y largo plazo.

Avances

- Los actores de la CE han asumido el reto de la calidad de la ayuda y son conscientes de la necesidad de integrar los principios de la Declaración de París en sus planteamientos estratégicos.
- El compromiso con la agenda internacional de la calidad de la ayuda ha guiado buena parte de las reformas a que ha sido sometido el sistema de CE durante el presente ciclo.
- España ha integrado los principios de apropiación, alineamiento y armonización a través en el proceso de formulación de estrategias geográficas, reflejando también estos compromisos en su programación operativa (PACI).

Retos

- Los procesos de planificación por país deben reflejar de forma más decidida los compromisos para el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda.
- Pese a las iniciativas tomadas en el ámbito de la planificación estratégica, la CE aún debe mejorar los resultados de la aplicación efectiva de los principios de eficacia de la ayuda.

4.2.3. Conclusiones y recomendaciones

La aplicación de los principios de la Declaración de París constituye un nuevo desafío para todos los países que la suscriben y requiere de una adaptación importante de sus marcos de planificación y gestión. Implica el desarrollo de herramientas de programación operativas, y de seguimiento y control, que se adapten a las necesidades de armonización con otros donantes y de alineamiento con los planes de desarrollo y los sistemas de gestión de los países socios.

Los documentos elaborados hasta el momento han sido un instrumento clave para introducir conceptos e iniciativas para que España se pueda alinear con las estrategias de desarrollo de los países socios e incorporarse a dinámicas de trabajo lideradas por los Gobiernos locales. Sin embargo, en el caso de la CE, durante el próximo ciclo se tendrá que revisar el proceso de planificación por país ya que los datos del seguimiento de la CE sobre el cumplimiento de los principios de la Declaración de París revelan que aún no se han conseguido los resultados esperados.

En general, la aplicación de estos principios de calidad deberá conducir a un Plan Director 2009-2012 con algunas mejoras respecto al actual, principalmente en relación con la especialización geográfica y sectorial, que deberá estar definida en mayor medida por los actores locales de los países socios en función de las ventajas comparativas que pueda presentar España respecto de otros donantes, lo que exigirá de una planificación más estratégica y selectiva que incorpore un enfoque de gestión para resultados de desarrollo más marcado.

La financiación de las asistencias técnicas puede tener más impacto que otras actuaciones en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de planificación y gestión, así como de supervisión y evaluación. Es necesario que se decidan conjuntamente con el Gobierno y, si es posible, con los otros donantes, para que de esta forma se asegure que la CE está aportando aquellas áreas de experiencia en las que tiene un valor añadido, al mismo tiempo que da cobertura a las necesidades del sector (salud) y se complementa con otras asistencias técnicas, evitando duplicaciones (*Evaluación de Salud en Mozambique*, DGPOLDE, 2006f: 18).

Para un mejor cumplimiento del principio de apropiación, se recomienda profundizar más en los diagnósticos sobre las prioridades de desarrollo de los países socios y sus capacidades institucionales y reforzar los procesos de diálogo con los Gobiernos durante el seguimiento, revisión o formulación de los DEG. Además, y de acuerdo con las orientaciones

del reciente Foro de Accra, la CE deberá aprovechar su experiencia en el contexto latinoamericano para promover en otros países procesos que abran la participación de la población en la definición de las estrategias de desarrollo.

Para mejorar los resultados sobre el cumplimiento del principio de alineamiento, se debe continuar con la utilización progresiva de nuevos instrumentos y con el proceso de desvinculación de la ayuda. Por otra parte, y bajo la dirección de las OTC, si se logra reforzar la integración de los actores de la cooperación descentralizada y las ONGD en los procesos de formulación y seguimiento de las estrategias país, se favorecerá la mejora en la aplicación del principio de armonización. Para la aplicación de este principio también será importante mantener el incremento de la participación española en iniciativas y fondos multilaterales.

4.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación

Los compromisos para cumplir con la Agenda de calidad de la ayuda incluyen la adopción de un enfoque de gestión que prime la consecución de los resultados de desarrollo por encima del cumplimiento con las actividades programadas y los presupuestos comprometidos. La puesta en práctica de este paradigma, del que ya se hablaba en el II PD, supondrá uno de los mayores cambios en la CE. Su aplicación supone contar como principal referencia para la toma de decisiones la existencia de evidencias sobre resultados, lo que requiere de un sistema de seguimiento y evaluación de calidad. Además, exige un fuerte compromiso político y un cambio organizacional que deben adoptar todos los actores de la CE.

4.3.1. Avances y logros

Haber incorporado a este PACI 2008 las recomendaciones del examen inter-pares refleja

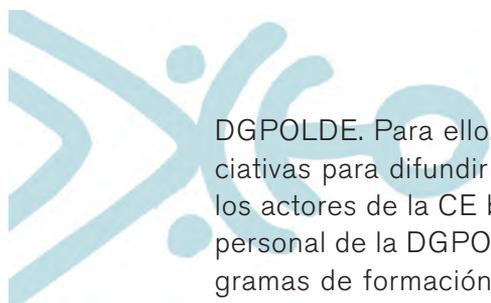
la apuesta clara por la mejora continua y la capacidad de respuesta que va adquiriendo el sistema español de cooperación (CCD, 2007c).

La gestión basada en resultados aparece recogida en el II PD como el primer elemento clave para promover la calidad de la AOD española. Con esta referencia, España firma la Declaración de París en el año 2005, estableciendo así un compromiso firme por incorporar el modelo de gestión por resultados en su política de cooperación. Aunque la CE aún no ha asumido en la práctica este modelo de gestión, en los últimos años se han fortalecido los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, lo que constituye una condición necesaria para incorporar progresivamente el enfoque de resultados en todas las fases de sus intervenciones y en todos los niveles de planificación.

La primera iniciativa importante fue la de elevar a rango de Dirección General a la unidad de planificación de la SECI (constitución de la DGPOLDE) e incrementar sus recursos y personal técnico. La DGPOLDE pasó de unos diez miembros en el año 2003 a contar con alrededor de cincuenta en la actualidad, convirtiéndose en el motor del ciclo de reformas de los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación durante este periodo.

Junto con el desarrollo del sistema de planificación de la CE, se ha realizado un importante esfuerzo para promover un modelo de evaluación conforme a los términos establecidos en el II PD. A iniciativa de la DGPOLDE se han realizado durante el periodo diversas publicaciones metodológicas y de informes de evaluación. Además, se han puesto en marcha los Planes Anuales de Evaluación, a través de los cuales se realizan evaluaciones de carácter estratégico que tienen por objeto instrumentos, políticas, programas o la acción de la CE en un país.

El resto de actores de la CE también son responsables de llevar a cabo sus propias evaluaciones conforme a la metodología y modelos diseñados por la



DGPOLDE. Para ello, se han puesto en marcha iniciativas para difundir la cultura de evaluación entre los actores de la CE basadas en la participación del personal de la DGPOLDE en diferentes foros y programas de formación.

El modelo de evaluación de la CE se encuentra recogido en el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la CE* pero será necesario que se complete con la revisión de la *Metodología de Evaluación de la CE* y la elaboración de protocolos de seguimiento de las estrategias geográficas. El Manual de Gestión es un referente para toda organización que gestione evaluaciones de intervenciones de cooperación. Con el fin de difundir los resultados de la evaluación y orientarlos al aprendizaje, este modelo propone la creación de Comités de Seguimiento de las evaluaciones que abran la participación a los actores implicados en las intervenciones, así como la programación de jornadas de presentación pública de los resultados de las evaluaciones estratégicas gestionadas por la DGPOLDE.

Por otra parte, aunque aún es pronto para comprobar los resultados, la nueva regulación de los Convenios de financiación de ONGD incluye, por primera vez y de forma sistemática, partidas asignadas a un modelo de evaluación que, más allá de examinar las actuaciones realizadas o la justificación de gastos, proponen una valoración de los resultados de la cooperación.

En la reforma de la AECID también se está teniendo en cuenta el modelo de gestión por resultados y está previsto que la Agencia disponga de mayor autonomía y flexibilidad para tomar decisiones en función de los resultados y objetivos propuestos.

En el ámbito internacional, España debe mantener y reforzar su participación en la Red de Evaluación del CAD buscando principalmente la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo. En este sentido, uno de los avances, en términos de armonización, es la apuesta en los Planes de Evaluación Estratégica de 2008 por la realización de evaluaciones conjuntas.

4.3.2. Retos

España debería establecer como una prioridad la introducción de un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo, respaldado por una cultura y sistema de evaluación mejorados (CAD, 2007: 17).

España debe hacer un uso más sistemático de su experiencia y conocimientos prácticos para mejorar sus políticas y para concentrar su ayuda en su ventaja comparativa, sacando así partido de la capacidad y experiencia demostradas y del valor añadido por los actores descentralizados (CAD, 2007: 11).

En el PACI 2008 se señala la importancia del buen desempeño de un sistema integrado de gestión para resultados de desarrollo, que permita: 1) avanzar hacia la generación de los ejercicios de programación acordes con una dirección estratégica de la cooperación; 2) reforzar el seguimiento y la evaluación como bases fundamentales para la toma de decisiones y los procesos de planificación; 3) reformar los sistemas de información y comunicación; 4) flujos de información y comunicación más horizontales entre los actores del terreno, las sedes y la DGPOLDE.

En los procesos de planificación se “huye hacia delante” y no se aprovechan, ni se invierten esfuerzos en analizar con cierto detalle lo que ha sido el ciclo anterior. Y eso, evidentemente, no es correcto en términos de planificación (Encuesta a actores de la CE).

Pese a las buenas intenciones y las iniciativas tomadas por parte de la DGPOLDE para reforzar el sistema de seguimiento y evaluación e incorporar la gestión por resultados en la CE, aún está pendiente su articulación efectiva. El incremento de la cuantía de la ayuda y el importante esfuerzo por desarrollar el sistema de planificación de la CE que se ha realizado

durante el periodo ha hecho que la implantación de un modelo de gestión por resultados y el diseño de herramientas de seguimiento y evaluación estratégica hayan quedado atrás.

Un modelo de una “organización que aprende” podría ser muy útil, para superar la mera inversión en el desarrollo conceptual y programático (“planes”) y promover el desarrollo institucional de la CE, por ejemplo a través de modelos pilotos, de formación, intercambio de personal e incentivos, y mayor vinculación entre la AECID/OTC y la comunidad académica (Encuesta a actores de la CE).

El seguimiento y evaluación de las estrategias geográficas constituirá un reto para el próximo ciclo. Como se ha visto en epígrafes anteriores, hay algunos temas relacionados con estos documentos de planificación geográfica, pendientes de abordar, y uno de los más importantes está relacionado, precisamente, con su seguimiento y evaluación. Por el momento, está comenzando el desarrollo de las herramientas a través de un grupo de trabajo coordinado (AECID-DGPOLDE). Aun así, queda pendiente definir claramente las responsabilidades y asignar los recursos correspondientes para conseguir las capacidades adecuadas. Además, en los DEG no se especifican los resultados esperados y no se han dado las condiciones óptimas para implementar en tiempo las herramientas que permitan realizar su seguimiento.

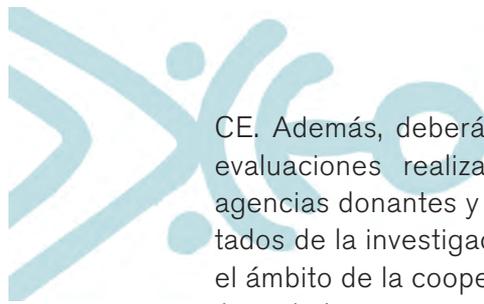
La falta de metas medibles y cuantificables en el PD dificulta la evaluación. Los DEG y DES se han mostrado como documentos muy generalistas con limitada capacidad de priorización y sin indicadores que permitan su evaluación. En el III PD debería acelerarse la descentralización hacia el terreno y crear una herramienta potente de seguimiento, debiera ser mucho más operativo, estableciendo en cada área o ámbito, compromisos más claros, evaluables y dando pautas para el conjunto de los actores (Encuesta a actores de la CE).

Pero un desafío aún más importante será que los resultados de este ejercicio de seguimiento y evaluación sean asimilados de forma sistemática como un insumo para la planificación. La información que se pueda extraer de la primera experiencia de seguimiento de la ejecución de estas estrategias, o de una posible evaluación en profundidad, constituirán insumos muy importantes para orientar la política de CE durante el próximo ciclo.

España tiene una experiencia sorprendente a nivel de países con respecto al Gobierno, incluso en entornos políticos muy desafiantes. Esta experiencia podría ser muy valiosa para el desarrollo y la mejora de las estrategias españolas, así como las de otros donantes y como orientación política. Sin embargo, las lecciones aprendidas raramente se documentan y difunden, y los vínculos entre el desarrollo de políticas por una parte, y los conocimientos prácticos y especializados, por otra, no están lo suficientemente desarrollados en el sistema español, y no está claro si la información obtenida en la práctica está siendo aprovechada para el desarrollo de nuevas políticas y estratégicas de forma sistemática y adecuada (CAD, 2007: 78).

Por ello, el gran reto para la CE es la progresiva implantación de un sistema de gestión del conocimiento basado en los aprendizajes del seguimiento y la evaluación, que facilite la difusión de los mismos entre todos los actores y la mejora progresiva de la calidad de la CE a través de la incorporación de estas lecciones aprendidas en la gestión y la planificación.

Un sistema de gestión del conocimiento adecuado deberá permitir recopilar, gestionar y aplicar de forma ágil y eficaz toda la información relevante generada en el sistema, transformándola en conocimiento útil para mejorar la calidad de la ayuda. En el caso específico de la CE, el sistema deberá ser capaz de recopilar la información generada en terreno y en sede durante los procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones y estrategias de la



CE. Además, deberá integrar los resultados de las evaluaciones realizadas por los OOI, por otras agencias donantes y por los países socios, los resultados de la investigación científica que se realice en el ámbito de la cooperación o los compromisos de la Agenda Internacional de Desarrollo. Toda esta información deberá sistematizarse de manera que se permita el cruce con las demandas de información de todos los actores para la toma de decisiones relacionadas con la planificación y gestión de sus intervenciones. Este conocimiento debería ser generado no sólo a través de los sistemas de seguimiento y evaluación, sino también a través de la práctica diaria de la gestión para resultados de desarrollo, y sus diversas formas de generar, almacenar, transmitir y aplicar datos, información, conocimiento y aprendizajes.

El ejercicio más importante de seguimiento que se realiza en la CE es la elaboración anual de los informes de seguimiento de los PACI. En relación con este proceso, aunque han mejorado de forma notoria la coordinación, la comunicación y el tratamiento de la información, aún constituye un reto integrar de forma continua a las OTC y la información que se genera en el terreno. A partir de la agregación de la información procedente de diferentes niveles, se ha de realizar un seguimiento más allá de los insumos, los gastos financieros y las actividades ejecutadas de forma que sea posible la toma de decisiones durante la ejecución y una posterior evaluación más sistemática y fundamentada.

Por otra parte, el desarrollo de nuevos documentos de planificación estratégica, así como los incrementos del volumen de la ayuda, del número de intervenciones de la CE y de las exigencias de calidad, no se han visto acompañadas, debido a los recursos con que cuenta, con un aumento significativo del número de evaluaciones promovidas por la DGPOLDE en su Plan Anual de Evaluaciones.

En el futuro, como ya se dijo, la toma de decisiones de los máximos dirigentes de la CE en base a evidencias de resultados de desarrollo será el único motor que puede hacer funcionar de forma sostenible el sistema de seguimiento y evaluación.

La nueva AECID debería incluir en su organigrama un área de evaluación y seguimiento en su Gabinete Técnico que la permita tener los recursos humanos y económicos suficientes para desde su nacimiento incorporar una cultura de la evaluación en su seno. En los Contratos de Gestión de AECID deben existir planes concretos de seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones de la Agencia. Asimismo, debe promoverse una coordinación estrecha en materia de evaluación con la división correspondiente de la DGPOLDE (CSPA-CIPD, 2008b).

Finalmente, aún queda camino por recorrer para promover la cultura de evaluación entre los actores de la CE. Se han registrado notables avances institucionales y metodológicos, pero aún se requiere poner en marcha un programa de fortalecimiento de capacidades, formación e incentivos para que el ciclo integrado de cooperación y la mejora de la calidad, a través de la incorporación a la gestión y planificación de las lecciones extraídas de la evaluación, sea una práctica habitual entre todos los actores de la CE. Un indicador de la escasa implantación que aún tiene la cultura de evaluación entre los actores de la CE, es el escaso número de ocasiones en que aparecen reseñadas las evaluaciones estratégicas promovidas por la DGPOLDE, en los diversos informes sobre las intervenciones de la CE realizados a lo largo del ciclo anterior.

Si bien la corriente principal en temas de seguimiento y evaluación entre los donantes tiende hacia la formación de capacidades en los países socios, en el caso de la CE se deberá trabajar en paralelo en la creación propia de capacidades en seguimiento y evaluación. En muchas ocasiones, esta débil capacidad no se refiere tanto a “saber hacer” como a “poder hacer” (escasos recursos humanos y tiempo).

Un ejemplo claro es la promoción de evaluaciones conjuntas en la cooperación descentralizada, normalmente con pocas capacidades para la evaluación. Estas evaluaciones conjuntas solucionarían los

problemas derivados de las dificultades que plantea realizar una evaluación en profundidad de las intervenciones que realizan, normalmente de escaso presupuesto, y favorecería la eficiencia y la no dispersión de la agenda de evaluación de los actores de la CE.

Pese a las propuestas que se han introducido en el Manual de Gestión de Evaluaciones para mejorar la participación y la transparencia de los procesos evaluativos, aún es preciso mejorar la participación de actores en las evaluaciones de la CE y reforzar los mecanismos para la difusión de sus resultados entre todos los actores implicados en las intervenciones, especialmente las instituciones locales y los beneficiarios.

Además, aunque la SECI en su conjunto ha visto notoriamente reforzada su capacidad de planificación, seguimiento y evaluación a través de la DGPOLDE, sería conveniente que la nueva AECID hiciera una apuesta explícita por la cultura de evaluación, y contara con una unidad interna de evaluación que se dedicara a coordinar y promover las evaluaciones de su cooperación directa, así como a generar, gestionar y aplicar el conocimiento adquirido a través de la evaluación.

Para finalizar, recordar las enormes oportunidades que la coordinación sistemática y el posicionamiento común con los actores de otros países donantes pueden dotar a la CE en cuanto a la evaluación y la gestión del conocimiento para la mejora de la ayuda.

Avances

- Creación de la DGPOLDE y refuerzo de sus responsabilidades y funciones.
- Realización de evaluaciones de carácter estratégico y puesta en marcha de iniciativas para difundir sus resultados.
- Publicación de documentos metodológicos y de estudios de evaluación.
- Puesta en marcha de iniciativas para difundir la cultura de evaluación entre los actores de la CE.

- La normativa sobre Convenios de ONGD establece la obligatoriedad de su evaluación sistemática.

Retos

- Integrar en el ciclo de planificación el seguimiento y la evaluación como elementos necesarios para la agenda de la calidad de la ayuda y como elementos que dan coherencia a la planificación.
- Revisar la Metodología de Evaluación de la CE.
- Elaborar herramientas metodológicas para la planificación y la gestión orientadas a resultados.
- Abordar el seguimiento y la evaluación de las estrategias geográficas y sectoriales.
- Fortalecer las capacidades de evaluación y promover la cultura de la evaluación entre los actores de la CE, que permita tomar decisiones a partir de aprendizajes.
- Implantar, de forma progresiva, un sistema de gestión del conocimiento de la CE.
- Aclarar la competencia del seguimiento y evaluación a nivel estratégico y operativo.
- Gestión del conocimiento y posicionamiento común con los actores de otros países donantes
- La política de desarrollo de la CE debería ser objeto de un seguimiento y evaluación que se desarrolle por etapas en las que se agregaría la información, para dar coherencia al sistema desde lo operativo hasta lo estratégico.

4.3.3. Conclusiones y recomendaciones

En el II PD se señala que, para avanzar hacia un modelo de gestión basada en resultados, es necesario integrar las funciones de planificación, seguimiento y evaluación, de forma que la información recogida a través del seguimiento de las actuaciones en ejecución, sirva de base para realizar la evaluación, cuyos resultados, a su vez, deben orientar la planificación y gestión de las intervenciones futuras. Por lo tanto, el modelo de gestión orientada a resultados y el ciclo integrado de la CE que se proponen



en el II PD deben descansar sobre un eslabón clave: un modelo de seguimiento y evaluación que sea sistemático, participativo, coordinado y capaz de inducir la incorporación de las lecciones aprendidas en las fases de planificación y gestión de las intervenciones.

En el último periodo se han dado importantes pasos para el desarrollo de estos sistemas de planificación, seguimiento y evaluación. Sin embargo, la CE aún se encuentra lejos de un modelo de gestión por resultados en el que, más allá de la buena voluntad del personal técnico, las decisiones se tomen teniendo en cuenta el logro de los resultados previstos sobre la base de un sistema que genere información útil y demandada por los propios gestores en función de las necesidades de las propias intervenciones. Junto a la demanda social de resultados de desarrollo, la solicitud de evidencias para la toma de decisiones por parte de los propios decisores políticos, debe ser el motor principal para que el sistema de seguimiento y evaluación funcione de forma sostenible.

La mayor dificultad está en que la gestión por resultados requiere de una reforma en la manera de trabajar y la mentalidad de los profesionales de la CE, puesto que implica una transformación de la manera de entender la relación entre donantes y socios. Por ello, no es posible aplicar la gestión por resultados sin contar con un liderazgo fuerte y decidido en esa dirección (la toma de decisiones en base a resultados de desarrollo), que posibilite un marco de incentivos adecuado y dote de las capacidades necesarias a los actores de la CE. La elaboración y publicación de metodologías para orientar hacia este modelo de gestión los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, y la difusión de la cultura de evaluación entre los actores de la CE a través de programas de formación, serán piezas clave para estas transformaciones.

En concreto, se deberán concluir y poner en práctica las siguientes recomendaciones:

- Continuar con la implementación de los protocolos de seguimiento de las estrategias sectoriales y geográficas. Valorar sus fortalezas y debilidades para su mejora futura.

- Elaborar una guía metodológica para gestionar las intervenciones de la CE en base a resultados de desarrollo.
- Incorporar análisis de evaluabilidad en los documentos de planificación estratégica de la CE (Plan Director, DEG y DES).
- Incrementar el número de evaluaciones estratégicas promovidas por la DGPOLDE.
- Incidir en la aplicación de las recomendaciones en los TdR de las evaluaciones.
- Incorporar Comités de Seguimiento (u otro tipo de mecanismos) para promover la participación y transparencia en todas las evaluaciones.
- Promover evaluaciones conjuntas entre los actores de la CE.
- Dotar de un plan de acción al Grupo de Trabajo de Evaluación de la Comisión Interterritorial.
- Crear un grupo de seguimiento y evaluación entre los actores de la CE.

Para ello, y según las recomendaciones recogidas en el dictamen de la Comisión de Seguimiento PACI y PD sobre la Evaluación en el sistema de CE (CSPA-CIPAD, 2008b), sería necesario el fortalecimiento de la División de Evaluación de la DGPOLDE en particular y de las unidades de evaluación del conjunto de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la nueva AECID debería incluir en su organigrama un área de evaluación y seguimiento. A través de ella, se podrán poner en marcha planes concretos de seguimiento y evaluación de las diferentes actuaciones de la Agencia que se deberían incluir en los Contratos de Gestión de la AECID. También permitiría una coordinación más estrecha en materia de evaluación con la división correspondiente de la DGPOLDE.

Una responsabilidad adicional de la DGPOLDE para el próximo periodo será fortalecer el nexo entre la evaluación y la planificación, consolidando procesos de aprendizaje permanente y basado en la experiencia del conjunto de actores de la CE. Para ello, resultará fundamental que en la primera etapa del próximo ciclo de la CE estén operativas las herramientas de seguimiento y evaluación de las estrategias geográficas y sectoriales, para que el seguimiento y las

evaluaciones que se realicen retroalimenten el siguiente proceso de planificación y garanticen que todas las actuaciones sean coherentes con los marcos de referencia y prioridades estratégicas y operativas.

La política de desarrollo de la CE en su conjunto debería ser objeto de un proceso de seguimiento y evaluación del propio PD que se desarrolle en etapas, a fin de reforzar la calidad, eficiencia y eficacia de los resultados de desarrollo y de su ejecución. El proceso constaría de dos etapas y, a lo largo de ellas, se agregará la información, para dar coherencia global al sistema desde el ámbito estratégico hasta los niveles operativos.

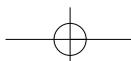
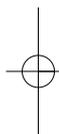
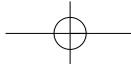
En la primera etapa, de evaluación ex ante, se deberían identificar y evaluar en particular las necesidades a medio y largo plazo de las zonas de actuación, los objetivos que deben alcanzarse (contribución a los ODM), los resultados de gestión interna a garantizar, y la calidad y capacidad de los dispositivos de ejecución necesarios. Con todo ello, se deberá construir una línea de base o punto de partida para el seguimiento y la evaluación de la CE.

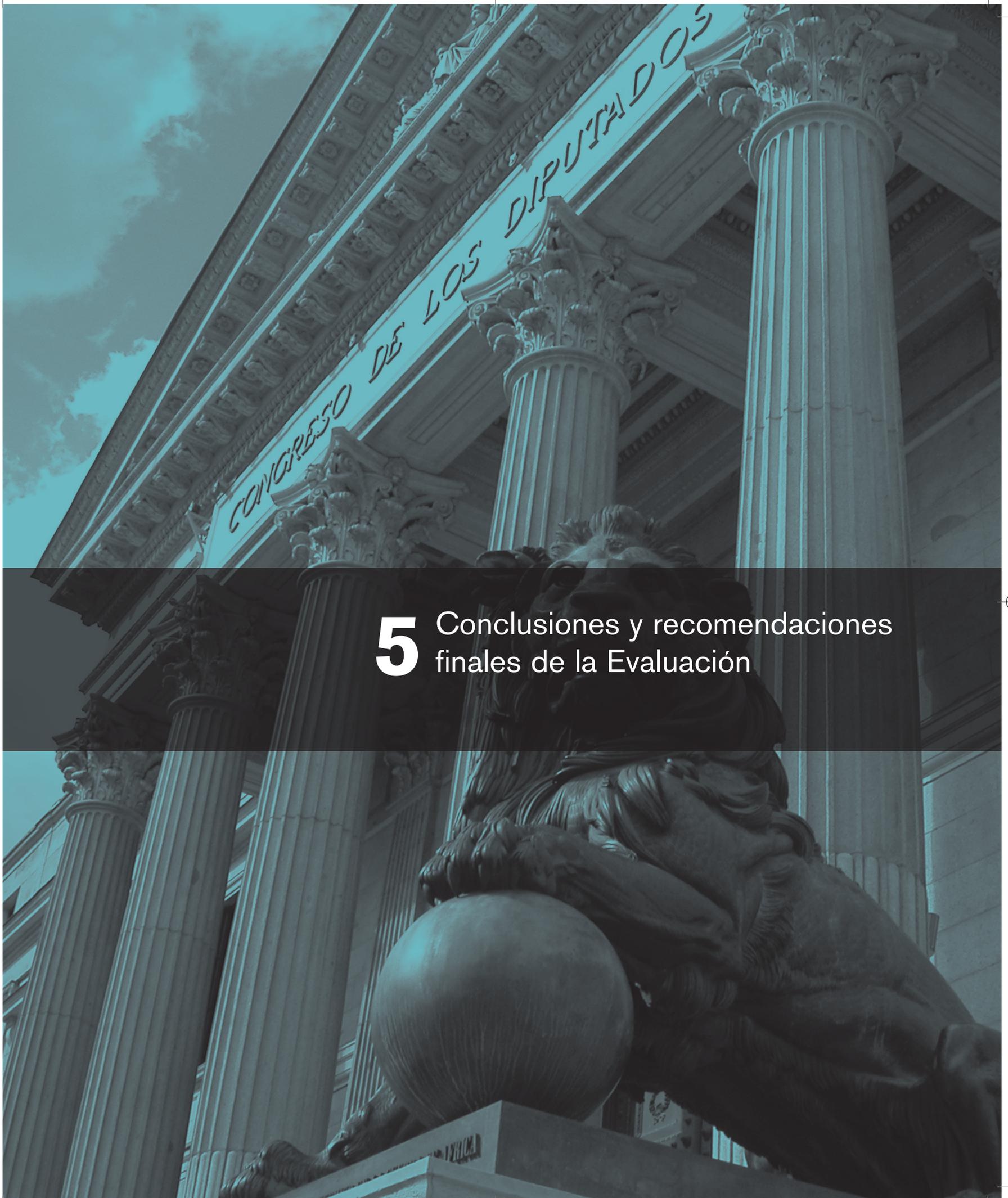
Durante la segunda etapa, se llevaría a cabo un seguimiento anual a lo largo del periodo de ejecución del III PD a través del cual se examinaría su grado de ejecución. En el año 2010, este seguimiento se sustituiría por un informe de evaluación intermedia, consistente en una revisión más profunda a través de la que se propondrían medidas para mejorar la calidad de las estrategias, los instrumentos y su ejecución. En los primeros meses de 2012, se elaboraría un

informe de evaluación final, de carácter sumativo y formativo, y que serviría como insumo para la planificación del siguiente PD de acuerdo con las recomendaciones y aprendizajes generados a lo largo de todo el ciclo anterior, y revelados por la evaluación.

Para mejorar el desempeño y la cultura de evaluación, se recomienda la creación de una red o grupo de seguimiento y evaluación de carácter técnico y formada por responsables de seguimiento y evaluación de los diferentes grupos de actores de la CE a diferentes niveles: político, estratégico y operativo. Esta red o grupo podría informar periódicamente a los órganos de gobierno y consultivos y permitir mejorar la gestión del conocimiento y el proceso de toma de decisiones a partir de las evidencias y de los aprendizajes surgidos de los procesos de seguimiento y evaluación, de acuerdo con el modelo de gestión para resultados de desarrollo.

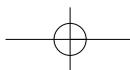
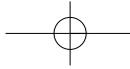
Como recomendaciones concretas, sería importante promover la designación de un responsable de seguimiento y evaluación de cada institución, departamento e intervención, así como de cada actor que se integre en el III PD, desde el nivel más ejecutivo, hasta el más político. Además, se deberá incentivar el establecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación en las fases de planificación, especialmente en lo referente a capacidades y liderazgo necesario para conseguir el equilibrio óptimo entre rendición de cuentas y aprendizaje. Por último, se recomienda que un porcentaje de toda intervención se destine a la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación de calidad, especificando las partidas presupuestarias destinadas a los mismos.





CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

5 Conclusiones y recomendaciones finales de la Evaluación



5 Conclusiones y recomendaciones finales de la Evaluación

El periodo 2005-2008, que delimita la vigencia del II Plan Director, estuvo caracterizado por importantes cambios en nuestra política de cooperación, originados como resultado del compromiso adquirido al comienzo de la anterior legislatura para, en el marco de la Agenda Internacional de Desarrollo, incrementar la cantidad y la calidad de la AOD española. La profundidad de las reformas y la constante exigencia que suponen para el conjunto de actores de la CE marcan el paso al III Plan Director 2009-2012, en el que se plasmarán los procesos de mejora iniciados en el ciclo anterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La vigencia de este III PD coincidirá con el tramo final de la carrera hacia la consecución de estos objetivos globales. Esta situación, unida a que al PD le corresponde consolidar un proceso de cambio, obliga a que, lejos de caer en la complacencia ante el buen rumbo y los logros que se han alcanzado durante los últimos años, se otorgue una gran importancia a la incorporación de las lecciones aprendidas durante el proceso de revisión a que ha sido sometida la CE a lo largo de todo el ciclo anterior.

Como es lógico, la evaluación no sólo ha revelado buenas prácticas que se deben mantener o retomar con leves mejoras para adaptarlas al nuevo ciclo, también se han detectado tendencias que necesitan de una revisión profunda y compromisos ineludibles que aún no se han iniciado y deben ser abordados con urgencia si quieren alcanzarse las metas establecidas.

a) Incremento del volumen de la ayuda

El ciclo 2009-2012 será el del cumplimiento del compromiso por parte de España para alcanzar el 0,7% de su Producto Nacional Bruto (PNB). Esto va a exigir un incremento del volumen de recursos que debe gestionar el sistema aún mayor que el que se ha experimentado en los últimos años. Por tanto, resulta vital aprender de lo acontecido durante el ciclo anterior en torno a dicho proceso de crecimiento del volumen de la ayuda.

Este incremento constituye uno de los grandes logros de la CE pero, a la vez, la gestión de un volumen de recursos tan elevado cumpliendo unos parámetros de calidad cada vez más exigentes marcados por la Agenda de París ha traído asociadas algunas dificultades. Todas las fuentes consultadas señalan que es necesario acompañar cantidad con calidad. En esa dirección debe encaminarse la culminación de las reformas iniciadas para mejorar la gestión de los recursos y la calidad de la ayuda.

El aumento del volumen de ayuda incide sobre dos elementos que han concentrado la atención de diferentes analistas durante el pasado ciclo: los canales e instrumentos a través de los que se han distribuido los fondos y la verificación del cumplimiento de los grandes compromisos de asignación geográfica y sectorial.

Con una reforma institucional para garantizar una mejor gestión bilateral de los nuevos recursos aún en proceso, la parte más importante del incremento de la ayuda ha sido conducida a través del canal multilateral, concentrado en organismos multilaterales de



desarrollo no financieros y temáticamente en necesidades sociales básicas vinculadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Igualmente, han aumentado muy significativamente las aportaciones y compromisos asumidos por España en las Instituciones Financieras Internacionales de desarrollo y, en particular, en las reposiciones de sus “ventanillas blandas”.

Siempre que se desarrolle en un marco de pertinencia y coherencia estratégica con el conjunto de la CE, esta política tiene notables ventajas en términos de cumplimiento de los principios para la eficacia de la ayuda. Sin embargo, la dimensión estratégica de la alternativa multilateral se ha debilitado debido al elevado número de fondos multilaterales a los que se ha recurrido, a la inmadurez del sistema de seguimiento y evaluación de las contribuciones multilaterales, y a los retrasos en la publicación de una estrategia que debía establecer los criterios para la definición tanto de las contribuciones a realizar como de la posición de la CE en los órganos de gestión de los fondos a los que contribuye. El siguiente reto será, por tanto, la implementación efectiva de la estrategia y la puesta en marcha del sistema de seguimiento y evaluación a las contribuciones multilaterales, a la vez que se reconduce la asignación multilateral de la CE. Por último, las evidencias de la evaluación indican que la utilización de esta modalidad de asignación deberá manejarse prudentemente y, sobre todo, realizando un ejercicio paralelo de aprendizaje, información y transparencia que asegure una asignación selectiva y estratégica.

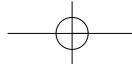
La alternativa bilateral ha estado marcada por una reforma de los instrumentos disponibles para mejorar tanto su desempeño individual, como la coherencia entre los mismos, y así garantizar la máxima eficacia en su contribución al logro de los objetivos de la CE. Aunque hay que continuar incentivando la coordinación, la complementariedad y la dotación de capacidades asociadas, ejemplos como la revisión de las operaciones de deuda y su marco legal, el nuevo enfoque conferido a la Acción Humanitaria, la mejora del marco de relación con las ONGD o la progresiva implantación de nuevos instrumentos reflejan

los avances logrados en este ámbito. Éstos han facilitado una mayor canalización de fondos manteniendo ciertas exigencias de calidad para su gestión.

Sin embargo, los logros alcanzados tendrán una repercusión aún mayor sobre los objetivos de desarrollo si con el III PD se concretan pasos definitivos en materia de coherencia de políticas. Es decir, si mejora la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas de Estado con incidencia en los países socios. Las reformas iniciadas en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la creciente capacidad de interlocución que ha adquirido la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, el proceso para la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo y la creación de una Comisión Delegada del Gobierno con representantes de alto nivel político son señales de que el compromiso se mantiene firme. Pero el reto es uno de los más exigentes que ha enfrentado —y aún debe enfrentar— la CE, por lo que requiere de un mayor esfuerzo para profundizar en el análisis técnico de las implicaciones que tienen otras políticas sobre los objetivos de desarrollo. En paralelo, hay que continuar fortaleciendo la apuesta estratégica que se hizo en el II PD por la Educación para el Desarrollo.

En cuanto a las grandes tendencias sectoriales y geográficas de asignación de la ayuda, durante el ciclo anterior se ha observado una evolución continua, aunque lenta, para cumplir con los grandes compromisos establecidos y que estaban relacionados, fundamentalmente, con una mayor orientación de la ayuda hacia la satisfacción de necesidades sociales básicas y la concentración progresiva de los recursos en los Países Menos Adelantados.

En el ámbito sectorial, a la par que la AECID está comenzando a integrar en su estructura departamentos sectoriales, la experiencia recomienda seguir trabajando —de manera continuada— con las ONGD y la Cooperación Oficial Descentralizada, debido a su larga tradición de trabajo y cercanía a las instituciones responsables de prestar servicios básicos en los países socios. Igualmente, habrá que continuar integrando en esta dirección al resto de actores de la CE.



Tanto las entrevistas y encuestas, como las fuentes secundarias, señalan que es esencial aprovechar al máximo la contribución de todos los actores de la CE, una de sus fuentes de riqueza más características frente al resto de países donantes. Uno de los grandes retos futuros será la complementariedad sobre el terreno de las intervenciones de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Por tanto, este elevado índice de participación exige un compromiso creciente a nivel político y estratégico, que deberá verse acompañado por un esfuerzo constante de comunicación sobre el terreno, coordinación de actores y complementariedad de sus actuaciones con el respaldo prestado desde sus respectivas sedes. Por lo tanto, durante el próximo ciclo se deberá continuar con el proceso de descentralización iniciado con la reforma de la AECID, se tendrá que revisar la coherencia global de los planes estratégicos de cooperación de todos los actores y de los documentos de planificación geográfica y sectorial con el III PD y se habrá de dinamizar aún más el funcionamiento de la Comisión Interterritorial para promover acuerdos que faciliten la complementariedad de las actuaciones. En este contexto, el rol de las OTC será clave en el terreno.

b) Mejora de la calidad de la ayuda

La apuesta por reforzar la calidad de la ayuda, entendida ésta como su eficacia para la contribución a los Objetivos de Desarrollo, ha marcado la agenda de reformas institucionales y de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación, emprendida con el II PD, y que deberá consolidarse a lo largo del ciclo que ahora se abre. El proceso ha situado definitivamente a la CE en la agenda internacional de calidad de la ayuda, por lo que sus contenidos, basados en los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, constituyen una referencia continua que debe seguir siendo integrada en nuestra política de cooperación a lo largo del nuevo ciclo.

Todas las fuentes de la evaluación coinciden en que la reforma de la AECID representa el principal apoyo

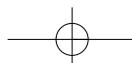
5. Conclusiones y recomendaciones finales de la Evaluación Interna

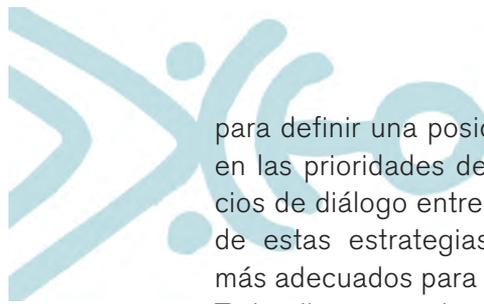
institucional para una gestión de la ayuda con calidad durante los próximos ejercicios. El diseño de dicha reforma se ha realizado en paralelo al proceso de reflexión sobre la calidad de la ayuda española llevado a cabo durante los últimos años y que debería responder de forma efectiva a las exigencias derivadas de estos planteamientos. Sin embargo, las experiencias puestas en práctica hasta la fecha indican que se requerirá de un periodo de adaptación que, para ser acometido con éxito, deberá verse acompañado de un importante proceso de análisis, formación y generación de capacidades, no sólo dirigido a la AECID, sino también al resto de actores de la CE.

La concentración geográfica y sectorial de las actuaciones es otro de los aspectos fundamentales para el aumento de la calidad, aunque no ha llegado a concretarse de forma efectiva en el terreno. La materialización de los principios de concentración y priorización cobran especial relevancia en el caso español, cuyo sistema de ayuda presenta una gran dispersión, tanto de actores como de ámbitos de actuación.

La elaboración de los documentos de estrategia geográfica y sectorial ha consolidado un marco de planificación y una propuesta de concentración basada en la definición del papel de la CE a partir de la selección de sectores prioritarios en función de las necesidades de cada país socio y a través de un proceso de diálogo y consenso con los Gobiernos locales y el conjunto de actores españoles sobre el terreno.

El modelo propuesto parece ser correcto, puesto que permite la observación de los principios de calidad de la ayuda y ha generado procesos de coordinación de actores sobre el terreno. Sin embargo, en la práctica, las estrategias no han llegado a un nivel de priorización y concreción suficiente como para garantizar la concentración efectiva de las actuaciones, profundizar en marcos de ayuda previsibles y generar acuerdos de coordinación sobre el terreno entre actores de la CE. Pero las lecciones aprendidas durante el proceso de planificación geográfica apuntan a que es posible solventar estas deficiencias. Para ello, se deberán concretar más los diagnósticos





para definir una posición más clara de la CE basada en las prioridades de cada país, mantener los espacios de diálogo entre actores durante el seguimiento de estas estrategias y proponer los instrumentos más adecuados para el desarrollo de cada estrategia. Todo ello, partiendo de la base de que, tal y como se ha propuesto en la reforma de la AECID, las OTC se ven reforzadas con las competencias y capacidades necesarias para afrontar el proceso de descentralización y liderar esas medidas y se persigue la máxima coherencia y comunicación entre los niveles político, estratégico y operativo.

Junto a estas reformas centradas en la planificación, con el II PD se ha fortalecido la función de evaluación que, integrada junto con la planificación y el seguimiento en un ciclo de aprendizaje continuo basado en la experiencia, es un instrumento clave al servicio de la calidad de la ayuda. Con la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), el diseño de algunas herramientas prácticas y una orientación más estratégica de las evaluaciones, se han dado algunos pasos para difundir la cultura de evaluación entre todos los actores e integrarla de forma efectiva en el sistema español de cooperación. No obstante, las evidencias de una aplicación sistemática de los resultados obtenidos en el seguimiento y la evaluación a los procesos de planificación y gestión han sido, hasta la fecha, débiles y escasas. La consolidación de un ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación, por tanto, aún constituye un reto para el próximo periodo.

La culminación de un modelo que integre y concrete este planteamiento requiere de un liderazgo estratégico claro y fuerte que ponga en marcha un sistema de incentivos para el aprendizaje y la gestión para resultados de desarrollo. En paralelo deberán realizarse estudios para diseñar las bases técnicas del modelo, invertir en sistemas que faciliten la sistematización de la información del seguimiento y la evaluación, definir procesos que permitan una efectiva gestión del conocimiento y su correspondiente transformación en mejoras en la planificación y la gestión y dotar a todos los actores de las capacidades correspondientes para su aplicación.

c) Necesidad de la participación y el consenso entre actores de la CE

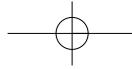
Hay que tener muy presente que el esfuerzo realizado durante el proceso de reformas emprendido en el último ciclo ha sido exigente para todos los actores de la CE. Y lo será aún más en los próximos años si se pretende alcanzar el 0,7% sin ceder en los compromisos con la calidad de la ayuda, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano sostenible y los derechos humanos.

El proceso de reformas emprendido con el II PD ha orientado a la CE en la dirección correcta, pero su culminación y la transformación efectiva en mejoras reales sobre la población de los países socios plantean aún enormes retos para todos los actores. Estos retos deberían ser acometidos en el próximo PD de forma ordenada, coherente y con un enfoque estratégico.

La recuperación de la participación y el consenso de todos los actores han demostrado ser un factor fundamental de la mayoría de los logros alcanzados hasta la fecha y debería ser un pilar sólido en el futuro. Pero la naturaleza dinámica del sistema español de cooperación y la enorme diversidad de actores que lo conforman hacen que el buen funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación y la participación de la ciudadanía en la política de cooperación sigan siendo piezas clave para mantener el nivel de consenso y compromiso logrado.

d) Retos para el futuro

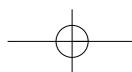
La concentración y la priorización deben ser los principios guía para que las OTC puedan facilitar la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores de la CE sobre el terreno, con vistas a una mayor apropiación, alineamiento y armonización. Esta descentralización hacia el terreno debe reforzar también la coherencia entre los niveles político, estratégico y operativo y la integración efectiva del ciclo de planificación, seguimiento y evaluación en la CE. Para ello, se habrá de finalizar la reforma del marco

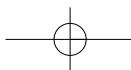
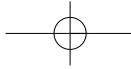


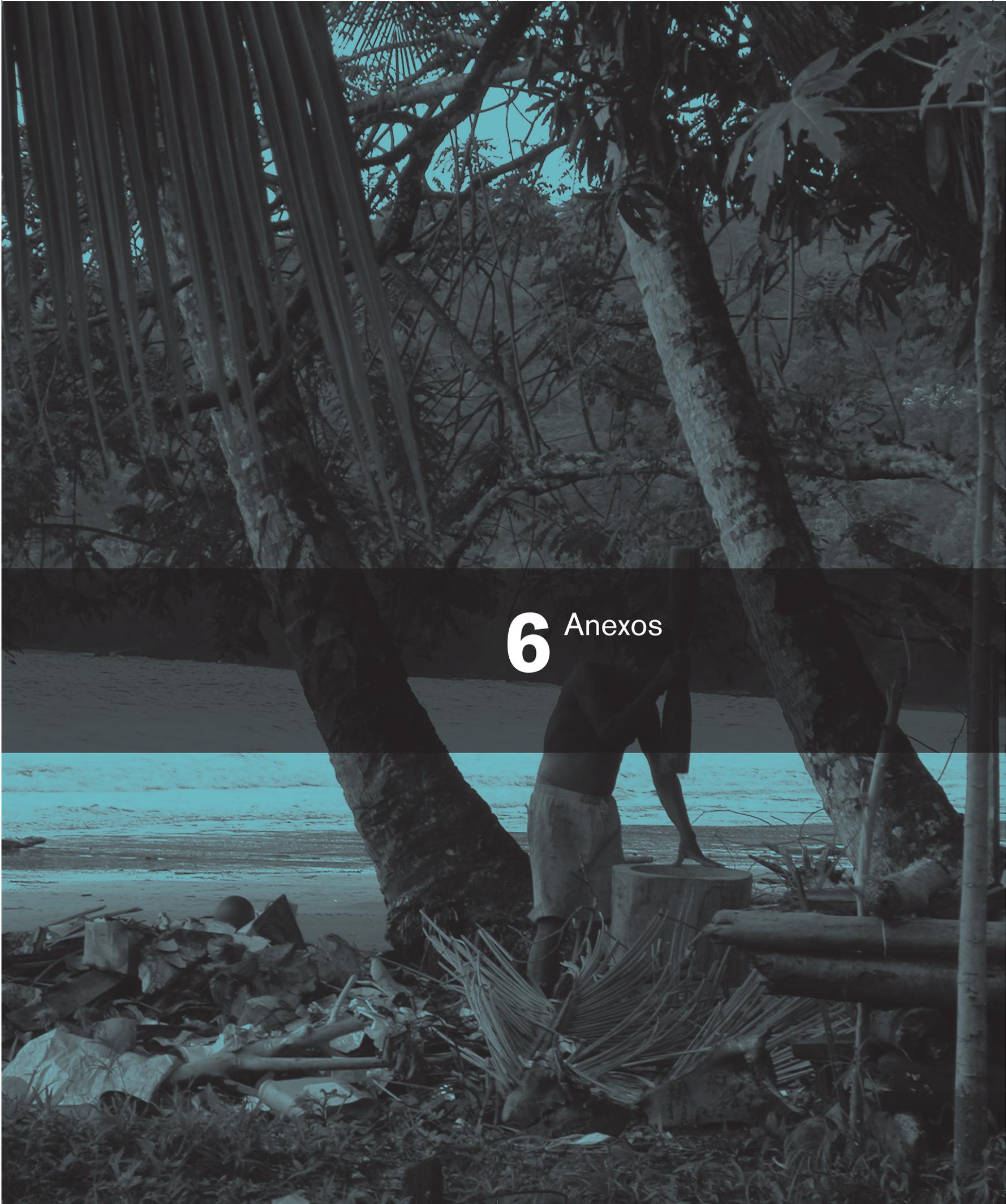
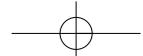
5. Conclusiones y recomendaciones finales de la Evaluación Interna

institucional, que dotará de un liderazgo efectivo y de las capacidades adecuadas para conseguir un sistema de gestión para resultados de desarrollo y de gestión del conocimiento, necesarios para aumentar la calidad de la ayuda.

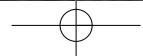
Para finalizar, dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: aumentar la eficacia y la coherencia de políticas de desarrollo, apoyadas en una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda.

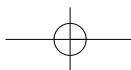
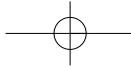






6 Anexos





6 Anexos

En los anexos siguientes se presentan las diferentes fuentes utilizadas para recopilar la información con la que se ha elaborado este informe:

a. Anexo 1. Términos de Referencia de la Evaluación del IIPD

b. Anexo 2. Revisión documental

Como se ha señalado en el capítulo dedicado a la metodología, las fuentes secundarias han sido el principal recurso de información con el que se ha elaborado este informe. En especial, se han tenido en cuenta los contenidos del informe correspondiente al examen inter pares del CAD, los informes de evaluación de la CE elaborados por la DGPOLDE a lo largo del periodo y los diferentes dictámenes e informes redactados por las comisiones de los órganos consultivos de la CE. Las referencias correspondientes a estas fuentes han sido resaltadas en el texto a través de recuadros (se presentan, además, en la tabla resumen del Anexo 5).

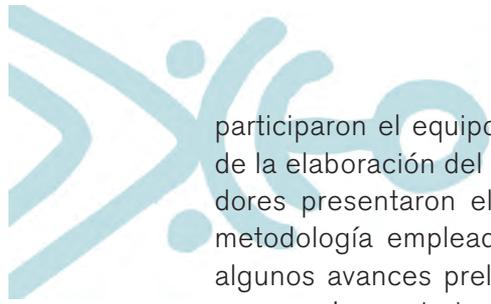
El resto de los contenidos del informe se han elaborado a partir de la consulta de artículos y publicaciones relacionados con el desarrollo de la política de CE a lo largo del pasado ciclo. Las opiniones y valoraciones más significativas de estos textos han sido integradas en los primeros borradores del informe, contrastadas con las opiniones vertidas por los actores que cumplimentaron el cuestionario y discutidas con las personas entrevistadas.

c. Anexo 3. Herramientas aplicadas y actores consultados (fuentes primarias)

En este tercer anexo se presentan las herramientas utilizadas para recoger información primaria. Un cuestionario general fue enviado por correo electrónico y contiene tres preguntas abiertas referidas a aspectos generales relacionados con el desarrollo de la política de CE y el II PD. Permitted que cada actor consultado realizara una valoración global del ciclo anterior. Varios cuestionarios específicos fueron enviados a una o dos personas cada uno por tratar aspectos más relacionados con su ámbito de gestión.

El listado de agentes incluye no sólo los actores que recibieron y respondieron al cuestionario, sino también aquellos que han sido entrevistados a lo largo de la evaluación. Se han realizado diversos tipos de entrevistas pero, por lo general, se ha tratado de entrevistas individuales, desarrolladas conforme a guiones específicos y con las que se ha buscado contrastar y valorar los contenidos más relevantes incluidos en los primeros borradores del informe. La información aportada durante las mismas ha permitido matizar estos contenidos y complementarlos con los datos aportados por estas personas directamente vinculadas a la gestión de cada elemento de la política de cooperación.

Además de las entrevistas individuales, se ha realizado una sesión de presentación previa en la que



participaron el equipo evaluador y los responsables de la elaboración del III PD. En la misma, los evaluadores presentaron el enfoque de la evaluación, la metodología empleada, la estructura del informe y algunos avances preliminares de los resultados del proceso. La posterior discusión con el equipo de planificación permitió realizar algunos ajustes en la estructura y el enfoque de la evaluación, para asegurar la máxima utilidad de la misma para el proceso de planificación.

d. Anexo 4. Consideración de las recomendaciones de la Evaluación en el III PD

La tabla que se presenta en este anexo representa el grado en que las recomendaciones de la Evaluación Interna del II Plan Director 2005-2008 han sido consideradas en el proceso de planificación e incorporadas en el III Plan Director 2009-2012.

Para la elaboración de este anexo se han seguido los siguientes pasos. En primer lugar, se han sintetizado los resultados del Informe de Evaluación Interna en las 29 recomendaciones que se presentan. A continuación, los miembros del equipo evaluador han leído detenidamente el III PD para realizar una primera valoración de la integración de cada una de las recomendaciones.

De forma paralela, el listado de recomendaciones se ha enviado por correo electrónico a diferentes técnicos de la DGPOLDE y la AECID, con el objeto de que respondieran por escrito realizando su propia valoración sobre el grado en que los contenidos del III PD responden a

los resultados y aprendizajes derivados de la evaluación. Los resultados de esta encuesta electrónica han sido examinados por el equipo evaluador y contrastados con sus propias valoraciones.

Por último, se han realizado entrevistas con los expertos de la DGPOLDE para profundizar en algunos aspectos específicos relacionados con sus respectivos ámbitos de competencia y recoger su valoración global del proceso de planificación basado en el aprendizaje que se ha puesto en práctica con el nuevo PD.

El resultado final se presenta en dos columnas. La primera recoge los principales resultados de la Evaluación Interna del II PD 2005-2008, resumidos en 29 recomendaciones generales y sus correspondientes propuestas de actuación concretas. La segunda columna refleja la valoración de la incorporación de estas recomendaciones en el desarrollo del III PD.

e. Anexo 5. Tabla comparativa de la Evaluación del II PD, del Peer Review del CAD de la CE (2007), de los órganos consultivos y de coordinación y del PACI

En esta tabla final se resumen y relacionan las principales recomendaciones de la Evaluación Interna del II PD, con las del examen inter pares de la CE realizado por el CAD y las que se derivan de los dictámenes e informes emitidos por los órganos consultivos de la CE a lo largo del ciclo anterior.



Anexo. Términos de Referencia de la Evaluación del II PD

1. Introducción

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) 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 el RD 765/2005, de 24 de junio, artículo 16.1 g) y h).

La evaluación de la cooperación al desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos 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.

El Plan Director de la Cooperación Española es el elemento básico de planificación cuatrienal y determina los fundamentos, principios, objetivos, líneas generales y directrices básicas, señalando prioridades sectoriales y geográficas. Así, la incorporación de las lecciones aprendidas de la pertinencia e implementación del II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) es primordial para la elaboración del III Plan Director 2009-2012.

El **objeto** de evaluación, o unidad de análisis, es el II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) como principal instrumento básico de planificación estratégica. La principal **motivación** de la evaluación es servir de insumo al proceso de elaboración del III Plan Director.

El **objetivo general** de la evaluación es extraer y sistematizar lecciones aprendidas para su incorporación

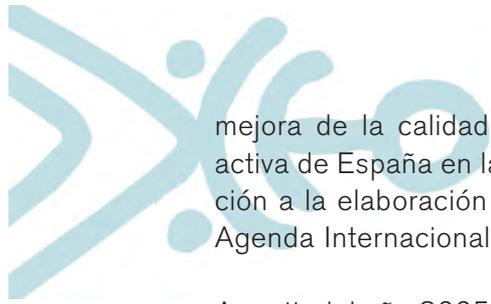
en el siguiente Plan Director. En cuanto a la utilidad de la evaluación, se espera obtener **recomendaciones** respecto a elementos claves del II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008), referentes a su desarrollo e implementación. El análisis se focalizará especialmente, aunque no exclusivamente, en aquellos aspectos relacionados con los procesos de concertación y coordinación entre actores, la coherencia interna del sistema, la adecuación y mejora del aparato de planificación y su relación con la gestión y la evaluación, así como con la contribución del mismo a los principios de la Declaración de París.

El análisis objeto de esta evaluación interna estará basado, mayoritariamente, en fuentes secundarias que contienen las informaciones y juicios de valor realizados por diversos actores, tanto del sistema de cooperación español, como del ámbito internacional, además de otros mecanismos ad hoc que se consideren necesarios.

2. Antecedentes

En los últimos años, la cooperación internacional para el desarrollo ha vuelto a adquirir una relevancia creciente apoyada en el cada vez más alto grado de compromiso de sociedades y Gobiernos con un imperativo ético de carácter universal: la erradicación de la pobreza.

La actual política de cooperación española se define en torno a cuatro grandes ejes; éstos son: construcción de una política pública con vocación de consenso, aumento de la cantidad de la ayuda,



mejora de la calidad de la ayuda y una presencia activa de España en la escena internacional, en relación a la elaboración y apoyo al cumplimiento de la Agenda Internacional de Desarrollo.

A partir del año 2005, con la aprobación consensuada y unánime del II Plan Director (2005-2008) por parte de los distintos actores sociales y políticos, se da un importante impulso a la política de cooperación española, para transformarla en una política pública de desarrollo, que vaya más allá de una suma de ayudas, y esté orientada hacia el cumplimiento de los Objetivos y Metas del Milenio, como principal aunque no único referente. Este impulso se ve reforzado por la suscripción de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, y el compromiso de España con la estrategia común de asociación mundial para el desarrollo.

El Plan Director se configura como el instrumento de definición de la política pública de cooperación en su periodo de vigencia. Es el elemento básico de planificación cuatrienal y determina los fundamentos, principios, objetivos, líneas generales y directrices básicas, señalando a su vez las prioridades sectoriales y geográficas.

La Declaración del Milenio y otros acuerdos derivados de las cumbres de Naciones Unidas ratificadas por España fueron los principales referentes del Plan Director. Así, sus prioridades sectoriales recogieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con especial atención al aumento de las capacidades humanas y la cobertura de servicios sociales básicos, el empoderamiento de las mujeres y el aumento de las oportunidades productivas.

3. Ámbito y niveles de análisis de la evaluación

De cara a lograr el objetivo general establecido para esta evaluación, “extraer y sistematizar lecciones aprendidas del II Plan Director de la Cooperación

Española (2005-2008) para su incorporación en el III Plan Director (2009-2012)”, se analizarán las líneas estratégicas, objetivos y prioridades establecidas en el propio documento del Plan Director. En cada uno de los ámbitos que a continuación se señalan se describirán los elementos clave a analizar. Además, se ilustrará con una pregunta global que trate de resumir el contenido esencial de cada ámbito de estudio¹. Por último, se mencionan algunos de los criterios de evaluación² que se utilizarán con el objetivo de emitir los juicios de valor.

Respecto al **ámbito temporal** de la evaluación, éste abarcará el periodo 2005-2008, periodo de vigencia del II Plan Director de la Cooperación Española, aunque se podrán revisar documentos anteriores relacionados con el proceso de elaboración del Plan Director o de especial relevancia para el futuro Plan Director. En concreto, se analizarán los siguientes ámbitos de estudio, descritos en el orden en el que aparecen en el II Plan Director de la Cooperación Española:

1. Participación de España en la Agenda Internacional de Desarrollo

- Elementos clave: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cumbre de Monterrey y Declaración de París de Eficacia de la Ayuda.
- Pregunta clave: ¿está la política de cooperación ejecutada a partir del Plan Director 2005-2008 alineada con los principales contenidos y procedimientos que marca la Agenda Internacional de Desarrollo?
- Criterio de evaluación: coherencia externa.

2. Criterios de intervención

- Elementos clave:
 - Promover el consenso entre actores.
 - Coherencia de políticas.
 - Coordinación y armonización con otros donantes y alineamiento de políticas con los países receptores.

¹ Las preguntas señaladas no agotan la totalidad de cuestiones a analizar.

² Las definiciones de dichos criterios se encuentran en el Anexo.

- Mejora en la asignación de la ayuda.
 - Incremento, composición y canales de la cantidad de la AOD.
 - Mejora en la calidad de gestión de la ayuda.
 - Educación para el desarrollo y sensibilización social.
- Pregunta clave: ¿en qué medida la política española de cooperación para el desarrollo ha tenido en cuenta en su desarrollo estos criterios de intervención?
 - Criterios de evaluación: eficacia y coherencia interna y externa.

3. Prioridades horizontales

- Elementos clave: composición y evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en las siguientes prioridades horizontales, así como su incorporación en la planificación y la programación operativa:
 - Lucha contra la pobreza.
 - Defensa de los derechos humanos.
 - Equidad de género.
 - Sostenibilidad medioambiental.
 - Respeto a la diversidad cultural.
- Pregunta clave: ¿en qué medida recogen los diversos instrumentos de planificación las prioridades horizontales del II Plan Director?
- Criterio de evaluación: coherencia interna.

4. Estrategias y prioridades sectoriales

- Elementos clave: composición y evolución de la Ayuda Oficial para el Desarrollo en las siguientes prioridades sectoriales, así como su incorporación en la planificación y la programación operativa:
 - Aumento de las capacidades institucionales y sociales.
 - Aumento de las capacidades humanas.
 - Aumento de las capacidades económicas.
 - Aumento de las capacidades para la mejora de la sostenibilidad ambiental.

Anexo I. Términos de Referencia de la Evaluación Interna del II PD

- Aumento de la libertad y las capacidades culturales.
- Aumento de la autonomía de las mujeres.
- Prevención de conflictos y construcción de la paz.

En el análisis de los sectores se descenderá en la medida de lo posible a los subsectores que los integran, tales como, salud, educación, etc.

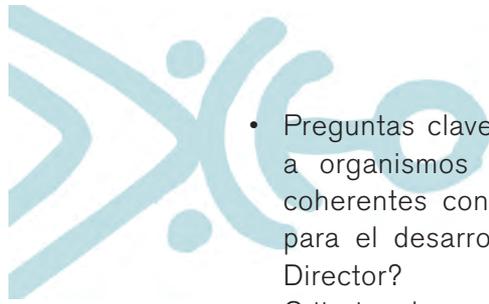
- Pregunta clave: ¿en qué medida recogen los diversos instrumentos de planificación las prioridades sectoriales del II Plan Director?
- Ejemplos de preguntas específicas: ¿existe una unidad conceptual en torno a lo que los actores entienden por sectores del Plan Director, por ejemplo: en el aumento de capacidades económicas?
- Criterio de evaluación: coherencia interna.

5. Prioridades geográficas

- Elementos clave: categorías de áreas geográficas y países de actuación. Analizar la coherencia con el marco estratégico de la política española de cooperación, la correspondencia entre el nivel estratégico y operativo, la calidad de la gestión y la coherencia y pertinencia de los instrumentos utilizados:
 - Países prioritarios.
 - Países con atención especial.
 - Países preferentes.
- Preguntas clave: ¿han sido útiles las categorías de áreas geográficas y países de actuación? ¿Se han cumplido los criterios de asignación geográfica previstos en el II Plan Director?
- Criterios de evaluación: eficacia, concentración, apropiación y alineamiento.

6. Multilateralismo activo, selectivo y estratégico

- Elementos clave: consecución de los ODM, aumento de las contribuciones, participación activa en los organismos internacionales de desarrollo (financieros y no financieros).



- Preguntas clave: ¿han sido las contribuciones a organismos internacionales de desarrollo coherentes con los objetivos de cooperación para el desarrollo establecidos en el II Plan Director?
- Criterios de evaluación: coherencia externa.

7. Instrumentos de la Cooperación Española

- Elementos clave: selección de los instrumentos, equilibrio entre cooperación bilateral y multilateral:
 - Programas, proyectos, asistencia técnica y nuevos instrumentos.
 - Ayuda alimentaria.
 - Acción humanitaria.
 - Marco de financiación pública de las ONGD.
 - Microcréditos.
 - Fondo de Ayuda al Desarrollo.
 - Deuda externa.
 - Educación para el desarrollo y sensibilización social.
- Preguntas clave: ¿en qué medida los instrumentos de la Cooperación Española han respondido al adecuado desarrollo de la planificación estratégica de la cooperación?
- Criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, apropiación y alineamiento.

8. Actores de la política de cooperación internacional para el desarrollo

- Elementos clave: consenso, colaboración, complementariedad y calidad, órganos consultivos y de participación de la Cooperación Española:
 - Cortes generales.
 - Administración General del Estado.
 - Comunidades Autónomas y Entidades Locales.
 - ONGD.
 - Universidad.
 - Empresas y organizaciones empresariales y sindicatos.

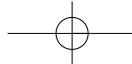
- Pregunta clave: ¿ha contribuido el Plan Director a un mayor consenso, complementariedad y calidad de la AOD?
- Criterios de evaluación: coordinación, complementariedad y eficacia.

9. Calidad de la ayuda

- Elementos clave: los enumerados a continuación:
 - Gestión basada en resultados: planificación, seguimiento y evaluación.
 - La reforma de SECI y AEI y profesionalización.
 - Tecnologías de la Información y la Comunicación.
 - Coherencia de políticas: cooperación reembolsable, esquemas de condonación de deuda y codesarrollo.
- Preguntas clave: ¿han contribuido los elementos de calidad señalados en el II Plan Director a mejorar la calidad de la Ayuda Oficial para el Desarrollo? ¿Se ha definido correctamente la estructura lógica del II PD? ¿Son adecuadas las programaciones operativas para lograr los objetivos del II PD? ¿Se han tenido en cuenta las estrategias y programas de desarrollo de los países socios? ¿Se han establecido mecanismos de coordinación con otros donantes? ¿En qué medida participan las instituciones locales en la aplicación y gestión del II PD?
- Criterios de evaluación: eficacia, armonización, apropiación, alineamiento, participación.

10. Marco presupuestario

- Elementos clave: indicaciones presupuestarias, predictibilidad.
- Preguntas clave: ¿se han tenido en cuenta los criterios de asignación presupuestaria indicados en el II Plan Director? ¿Qué efectos tiene la inexistencia de un marco presupuestario completo para la cooperación para el desarrollo?
- Criterios de evaluación: pertinencia, coherencia interna, eficiencia.



11. Metodología y plan de trabajo

Tal y como se mencionó en la introducción, será una evaluación interna, ya que el desarrollo del Informe de Evaluación lo realizará la División de Evaluación de la DGPOLDE. Por otro lado, es necesario señalar que la parte más importante del análisis se centrará, en primer lugar, en fuentes secundarias, tales como documentos esenciales del seguimiento y valoración de la Cooperación Española realizados en este periodo —examen de pares del CAD, memorando de la Cooperación Española al Desarrollo, PACI y seguimientos PACI, Informe de la Comisión de Seguimiento de PACI y Plan Director del Consejo de Cooperación, diferentes evaluaciones—, así como otros insumos que la Comisión de Seguimiento del Plan Director proporcionará a la División de Evaluación. En segundo lugar, en función de las necesidades de información, se realizarán encuestas y entrevistas a actores que se consideren clave para satisfacer dichas necesidades (fuentes primarias).

Más en detalle, tras una etapa de “actividades preparatorias”, la evaluación contará con **tres fases**: Fase I: estudio de gabinete; Fase II: desarrollo de la evaluación; Fase III: elaboración y presentación del Informe Final.

- *Actividades preparatorias*: propuesta metodológica detallada y programa operativo a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en estos Términos de Referencia.
- *Fase I. Estudio de gabinete*: diseño de las herramientas metodológicas 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 (SECI, AECID, órganos consultivos, ministerios, CC AA, EE LL, ONGD) y en terreno (OTC, otros donantes y socios).
Identificación de la documentación referente al II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008).
Solicitud y examen de información adicional.

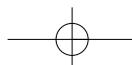
Anexo I. Términos de Referencia de la Evaluación Interna del II PD

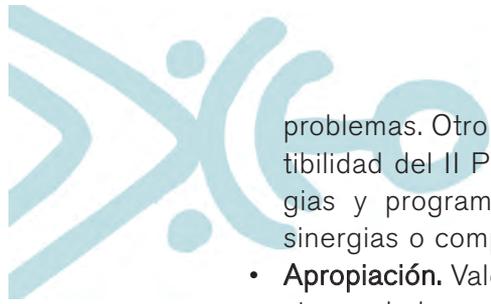
- *Fase II. Desarrollo de la evaluación*: utilización de las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información.
Examen, análisis y discusión de la documentación disponible referente al II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008).
Examen, análisis y discusión de la documentación relativa a las acciones de cooperación de otros donantes, tanto internacionales como españoles.
Realización de entrevistas y encuestas a informantes clave, en los casos en que se considere necesario.
- *Fase III. Elaboración y presentación del Informe Final*: redacción del Informe Final que integrará la evaluación de los dos niveles de análisis (diseño y proceso).
El Informe Final identificará las principales fortalezas y debilidades del II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) y ofrecerá recomendaciones que sirvan para mejorar el diseño estratégico, la gestión, los instrumentos y el buen desempeño sectorial y geográfico del Plan Director 2009-2012.

4. Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación utilizados serán aquéllos establecidos tanto en la *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española* como en el *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Éstos son:

- **Pertinencia**. La evaluación de la pertinencia consiste en valorar la adecuación de los resultados y los objetivos del II Plan Director al contexto en el que se desarrolla.
- **Eficacia**. La evaluación de la eficacia trata de medir y valorar el grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos, es decir, persigue juzgar el II Plan Director en función de su orientación a resultados.
- **Coherencia**. Se realiza a dos niveles. Uno *interno*, que valora la articulación de los objetivos del II Plan Director con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a los





problemas. Otro *externo*, que analiza la compatibilidad del II Plan Director con otras estrategias y programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad.

- **Apropiación.** Valora hasta qué punto las instituciones de los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo.
- **Alineamiento.** Su análisis debe reflejar el compromiso de los donantes para prestar su ayuda, teniendo en cuenta y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores.
- **Coordinación.** Acción común concertada entre diferentes actores para lograr resultados de desarrollo.
- **Complementaridad.** Carácter sinérgico de estrategia en común y actuación específica que conduce a sumar a través de las diversas intervenciones.
- **Armonización.** Valora la coordinación entre los donantes internacionales para evitar la dispersión de sus actuaciones, aprovechar las ventajas comparativas de cada uno y construir un programa de ayuda más estable y predecible para el país socio, armonizando y simplificando los procedimientos allá donde fuera posible.
- **Participación.** El análisis de la participación se centra en la determinación de los agentes que han sido implicados en las diferentes etapas de la planificación y la evaluación, valorando su incidencia en la toma de decisiones.



Anexo. Revisión documental

Esta evaluación ha descansado fundamentalmente en la revisión documental de fuentes secundarias.

En primer lugar, se han tomado como referencia los documentos esenciales de seguimiento y valoración de la CE (primer listado), ya que en sí mismos “contienen informaciones y juicios de valor realizados por diversos actores, tanto del sistema de cooperación español como del ámbito internacional” (véanse los TdR). Destacan, en ese sentido, tanto el examen inter-pares (Peer Review) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), como los dictámenes e informes redactados por las comisiones de los órganos consultivos y de coordinación de la CE, especialmente los dictámenes del Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD) y de la Comisión de Seguimiento del PD y PACI (CSPDPACI).

Además, se han revisado distintos documentos oficiales que articulan la planificación y gestión de la CE, empezando por el propio objeto de estudio, el II Plan Director (segundo listado).

Por último, se han consultado diferentes artículos y publicaciones de profesionales representantes de los principales grupos de actores de la CE (tercer listado).

Documentos esenciales de seguimiento y valoración de la CE

CAD 2007. Examen inter-pares del CAD a España. Documento preliminar de la traducción al español. OCDE.

CCD 2004. Dictamen sobre el Plan Director. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CCD 2006a. El cumplimiento del Principio de Coherencia de Políticas. Consejo de Cooperación al Desarrollo (18 de julio).

CCD 2006b. Expresión de opinión del CCD sobre el proceso de planificación de la Cooperación Española. Consejo de Cooperación al Desarrollo.

CCD 2006c. Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el Plan Anual de Cooperación Internacional 2007. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CCD 2006c. Desarrollo sobre la propuesta del PACI 2007.

CCD 2007a. Valoración sobre el Informe de Seguimiento del PACI 2006. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CCD 2007b. Valoración sobre el Ciclo de Planificación 2005-2008 de la Cooperación Española y recomendaciones para el próximo. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CCD 2007c. Informe del CCD sobre la propuesta de PACI para 2008. Aprobado por el Pleno del CCD. Consejo de Cooperación al Desarrollo (17 de diciembre).

CSPDPACI 2006a. Valoración sobre el Informe de Seguimiento del PACI 2005, realizada por los agentes sociales y expertos. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008a. Órganos Consultivos y de Coordinación de la Cooperación Española: disfuncionalidades



observadas y propuestas de solución. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008b. Documento de consideraciones y recomendaciones sobre la Evaluación en la Cooperación Española. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008c. Programas de la AECID. Documento preliminar. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008d. Valoración del marco de colaboración, diálogo y financiación pública de las ONGD. Documento preliminar. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008e. Valoración del Instrumento "Educación para el Desarrollo y Sensibilización Social". Documento preliminar. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008f. Actuaciones de deuda durante la vigencia del Plan Director de Cooperación Internacional Española 2005-2008. Documento preliminar. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008g. Los nuevos instrumentos en el II Plan Director 2005-2008. Documento preliminar. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008h. Ideas relevantes en materia de Acción Humanitaria, extraídas del documento: *La coherencia entre la Ayuda Humanitaria y las misiones de las fuerzas armadas en el exterior*, del Subgrupo de Trabajo sobre Paz, Seguridad, Desarrollo y OO II del Grupo de Coherencia de Políticas del CCD. Comisión de Seguimiento del Plan Director y PACI (ed.).

CSPDPACI 2008i. Documento de consideraciones sobre el uso de instrumentos de la CE en el periodo 2005-2008. Elaborado por la CSPDPACI para su elevación a pleno (septiembre de 2008).

DGPOLDE 2002. Evaluación Programa de Cooperación Hispano-Peruano (1999-2000). Informe de Evaluación nº 13. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2003a. Evaluación del DRI Cotacachi. Informe de Evaluación nº 11. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2003b. Evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Boliviano. Informe de Evaluación nº 15. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2003c. Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española. Informe de Evaluación nº 14. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2004a. Evaluación de Programa de Reforma Judicial. Informe de Evaluación nº 12. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2004b. Evaluación del Programa para la recuperación del Patrimonio Histórico-Arquitectónico y para el Desarrollo Turístico y Agrícola de Cidade-Velha. Informe de Evaluación nº 16. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2006a. Evaluación del Programa de Alfabetización y Educación Básica para Adultos. Informe de Evaluación nº 19. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2006c. Evaluación del Programa de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local (PRODEM-HON). Informe de Evaluación nº 20. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2006e. Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2005. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI, MAEC (ed.).

- DGPOLDE 2006f. Evaluación de Salud en Mozambique. Informe de Evaluación nº 18. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2007j. Evaluación del polo de desarrollo integral de Tiguent. Informe de Evaluación nº 17. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2007k. Evaluación del Programa ARAUCARIA. Informe de Evaluación nº 21. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE. 2007q. Memorando de la Cooperación Española para el Peer Review 2007. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC.
- DGPOLDE 2007s. Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2006. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2008a. Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos. Informe de Evaluación nº 23. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2008b. Evaluación País de la Cooperación Española con Marruecos. Informe de Evaluación nº 22. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2008f. Evaluación país de la Cooperación Española con México. Informe de Evaluación nº 24. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- AECID 2008a. La Ayuda Programática. Guía técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación. Documento de uso interno. Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos de la AECID.
- DGPOLDE 2001a. Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2001b. Metodología de Evaluación de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2001c. I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (entonces Oficina de Planificación y Evaluación-OPE). SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2005a. Herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País (DEP) de la Cooperación Española.
- DGPOLDE 2005b. Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2005. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (eds.).
- DGPOLDE 2005c. II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2006b. Herramienta para la elaboración de los Planes de Actuación Especial (PAE) de la Cooperación Española.
- DGPOLDE 2006d. Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2006. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).
- DGPOLDE 2007a. Norte de África. DEP. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

Documentos oficiales que articulan la planificación y gestión de la CE

AECID 2005. Orden de Bases de Convenios de ONGD.



DGPOLDE 2007b. Asia y Pacífico. DEP. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007c. Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007d. Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007e. Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007f. Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007g. Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007h. Mediterráneo y Oriente Medio. PAE. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007i. México, América Central y el Caribe. PAE. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007l. África Subsahariana. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007m. América Central y el Caribe. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007n. África Subsahariana. PAE. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007ñ. Europa Oriental. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE y Universidad de Sevilla 2007o. Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007p. Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007r. Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2007. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007t. Estrategia de Salud de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007u. Estrategia de Promoción del Tejido Económico de la Cooperación Española. Documento preliminar borrador. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC.

DGPOLDE 2007v. Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2007x. Estrategia de Educación de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2008c. Estrategia Multilateral de la Cooperación Española. Documento preliminar borrador. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC.

DGPOLDE 2008d. Plan Anual de la Cooperación Española (PACI). Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2008e. Estrategia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cooperación Española. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC (ed.).

DGPOLDE 2008g. Hoja de Ruta de la Cooperación Española 2009-2015. Borrador de 25 febrero. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

DGPOLDE 2008h. Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. SECI. MAEC.

Artículos y publicaciones

Albares, J. M., 2007. "Cooperación Internacional al Desarrollo. Tendencias y retos", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 39-50.

Alcalde, A. R., 2006. *Armonización en el marco de la Cooperación Española: algunas ideas para el debate*. Foro AOD FRIDE.

Alonso, J. A., 2007. "¿Es necesario ayudar a los países de renta media?", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 157-170.

Alonso, J. A., 2008. *Cooperación Española: desafío para una nueva legislatura*. ICEI, Paper nº 3.

Arias, M., 2007. *El largo camino hacia la coherencia*. Foro AOD FRIDE.

Atienza J. y Soletto, I., 2007. "Coherencia de políticas y objetivos de desarrollo: desafíos pendientes", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 171-184.

Bengoa, J., 2007. "Mujeres en pie de igualdad", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 197-208.

Boletín Económico de Información Comercial Española (BICE) nº 2940, 2008. *La actividad del FAD*. Guías para el Instrumento de la empresa. Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización. Dirección General de Comercio e Inversiones. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (ed.).

Cámara, L. y Puras, A., 2007. "Paradojas de la estrategia", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20 (Planificación de la Cooperación). IUDC-UCM (ed.). 65-82.

CONGDE, 2006. *AOD hoy. Discurso y realidad*.

CONGDE, 2008. *Aportaciones de la CONGDE para la elaboración del III Plan Director de la Cooperación Española*.

De la Iglesia, J. P., 2007. "La Reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 115-124.

Díaz Rato, A., 2007. "La Cooperación Española en América Latina", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 349-362.

Equipo Multilateral DGPOLDE, 2007. "La cooperación multilateral", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 137-156.

FRIDE, 2006. *Valor añadido de las ONGD*. Foro AOD FRIDE.

Frutos, J. y García, C., 2007. "Hacia una política española de migración y desarrollo", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 209-221.

Gudiño, F., 2007. "Una gestión basada en resultados para la Cooperación Española: imposiciones legales, posibilidades prácticas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 20 (Planificación de la Cooperación). IUDC-UCM (ed.), 51-64.



- Iglesia-Caruncho, M.; Hernando, M. y Del Campo, D., 2007. "Avances y retos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Aproximación a una visión de conjunto", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 3-38.
- IO, 2008a. "Culminar la reforma en tiempos difíciles", *Propuestas de Intermón Oxfam para el Plan Director 2009-2012*. Intermón Oxfam (ed.).
- IO, 2008b. *Cooperación Española 2004-2008. Cambio de rumbo*. Intermón Oxfam (ed.).
- Martínez, R. y Díaz, C., 2007. "La Cooperación Española en África Subsahariana", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 363-378.
- Martínez, R., 2007. "La Cooperación Española en Asia y el Pacífico", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 395-405.
- Mayeur, C., 2007. "Nuestros vecinos del Magreb", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 379-395.
- Medina, J. M., 2007. "Avances y retos de las ONGD", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 405-414.
- Meyer, S., 2007. *La Cooperación Española para el desarrollo: ¿aspiraciones hechas realidad?* FRIDE nº 40 (documento de trabajo).
- Morant, B. y Cascante, R., 2007. "El Fondo para la Concesión de Microcréditos. Evolución y perspectivas", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 337-349.
- Pita, J. I., 2006. *Nuevos instrumentos de la Cooperación Española: el caso mozambiqueño*. Fundación Carolina (ed.).
- Pita, J. I., 2008. *La Declaración de París y los países de renta media: la experiencia de El Salvador*. Fundación Carolina (ed.).
- Rey, F., 2007. "Acción Humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 325-336.
- Riaño, I., 2007. "Avances y retos en la política de deuda externa", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 125-136.
- Sanahuja, J. A., 2006. "Balance y perspectivas de un ciclo de reformas. La política de Cooperación Española de 2004 a 2006", *Los Objetivos del Milenio. Movilización social y cambio de políticas*. Los Libros de la Catarata (ed.).
- Sanahuja, J. A., 2007a. "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", *Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz, Guerra y Conflictos en el Siglo XXI: tendencias globales*. CEIPAZ (ed.), 71-101.
- Sanahuja, J. A., 2007b. "La agenda del desarrollo y la construcción de la paz: desafíos para las políticas de cooperación", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 307-324.
- Sanahuja, J. A., 2008. *La política de Cooperación Española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas. Una mirada a la política exterior española*. Quórum (ed.), 37-55.
- Santos, I., 2007. "Medio ambiente: todavía un reto pendiente para la cooperación al desarrollo", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 265-280.
- Sotillo, J. A., 2007. "España y la política de desarrollo de la Unión Europea: un cambio radical", *Avances y retos de la Cooperación Española*. Fundación Carolina y Siglo XXI (eds.), 51-66.
- Urra, F. J., 2008. "La Cooperación Española de la adolescencia a la madurez", *Política Exterior* nº 123. Estudios de Política Exterior SA (ed.).



Anexo. Herramientas aplicadas y actores consultados

Para la recolección de fuentes primarias se utilizaron dos tipos de técnicas: cuestionarios y entrevistas semiestructuradas a distintos actores clave.

Cuestionario general y cuestionarios específicos por temática

El **cuestionario general** fue distribuido entre 91 personas u organismos clave (véase modelo abajo). La tasa media de respuesta fue del 36%.

La recolección de información a través del cuestionario general se resume en la tabla de esta misma página.

El **cuestionario específico** se diseñó para distintas temáticas del estudio, esto es: i) acción humanitaria, ii) deuda externa, iii) FAD, iv) ayuda programática, v) educación para el desarrollo, vi) programas, proyectos y asistencias técnicas bilaterales, vii) cooperación a través de ONGD.

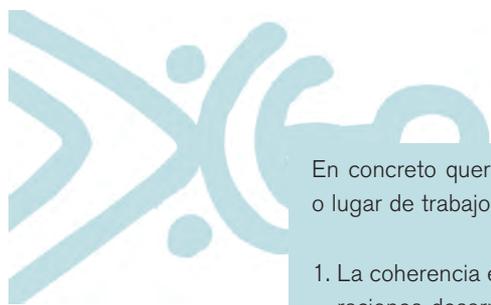
Cuestionario general	Nº de cuestionarios distribuidos	Nº de respuestas recibidas
Miembros de órganos consultivos y de coordinación	10	4
Cooperación descentralizada (CC AA, EE LL, Fondos, FEMP)	24	2
AECID (sede central)	7	6
OTC (AECID)*	12	3
DGPOLDE (SECI)	6	6
ONGD	7	1
Sector académico y otras instituciones de cooperación	25	11
TOTAL		

* Cuestionarios enviados a través de la AECID.

Modelo del cuestionario general

En el marco de la Evaluación del II Plan Director 2005-2008, desde la División de Evaluación de la DGPOLDE estamos realizando una valoración de la coherencia interna del II Plan Director (II PD). Querríamos tener, para ello, la percepción de algunas personas clave de la Cooperación Española.

Este cuestionario lo puedes rellenar rápidamente o lo podemos completar personalmente (como prefieras).



En concreto querríamos saber cuál es tu percepción, a grandes rasgos y en función de tu campo de especialización o lugar de trabajo, sobre:

1. La coherencia entre lo que se decía en el Plan Director pasado y lo que luego fueron las estrategias, procesos y operaciones desarrolladas (si se mejoró, completó o se consideró que algunos elementos tratados en el II PD no eran necesarios y por qué).
2. Si consideras que el Plan Director, los DEP y las estrategias sectoriales han pasado, están pasando o van a pasar a la fase operativa correctamente (en tiempo y forma) y con las capacidades (tiempo, recursos humanos...) adecuadas y por qué.
3. Qué mejoras más sustanciales consideras que tendría que tener el nuevo (III) Plan Director sobre el antiguo (II) Plan Director: en lo político, lo estratégico, lo operativo o en la coherencia entre ambos.

Las respuestas serán procesadas respetando la confidencialidad.

Un saludo y gracias por su participación.

División de Evaluación
DGPOLDE-SECI-MAEC

Cada uno de los cuestionarios específicos fue remitido a una o dos personas de referencia como responsables en la materia, fundamentalmente en la AECID y la DGPOLDE.

Cuestionarios específicos	Nº de cuestionarios distribuidos	Nº de respuestas recibidas
Miembros de órganos consultivos y de coordinación de la CE	2	1
AECID (sede central)	5	3
DGPOLDE (SECI)	4	4
Sector académico y otras instituciones de cooperación	1	1
TOTAL	12	9

* Cuestionarios enviados a través de la AECID.

Entrevistas

Se han realizado entrevistas a un total de 12 informantes clave en la DGPOLDE.

Listado de personas entrevistadas o consultadas

La División de Evaluación de DGPOLDE quiere agradecer a las siguientes personas y entidades su participación en este estudio.

Se han recibido, además, aportaciones de varios responsables en la AECID. Queremos agradecer la participación de Isabel Casado (DG Cooperación con Asia, África y Europa Oriental), Christian Freres (DG Iberoamérica), Ana Muñoz (DG Relaciones Culturales y Científicas), Guadalupe Rubio (SubDG de Cooperación Multilateral y Horizontal-ONGD), M^a Cruz del Saso (Unidad de Ayuda Programática) y Gonzalo Vega (Oficina de Acción Humanitaria).

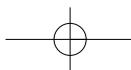
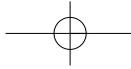
Por último, en la DGPOLDE fueron entrevistados o encuestados un total de 13 expertos y expertas, a

1 Anexo III. Herramientas aplicadas y actores consultados

quienes la División de Evaluación también agradece su colaboración. Han sido: Javier Alonso (medio ambiente), Mateo Ambrosio (crecimiento económico y sector privado), Alberto Begué (educación), Miguel Casado (salud), Javier Cortés (planificación geográfica), Teresa Godoy y Francisco González (coordinación de actores y cooperación descentralizada), José

A. González-Mancebo (anterior Subdirector de la DGPOLDE), Martín Jerch (governabilidad), Ana de Lara (planificación, calidad y eficacia de la ayuda), M^a Luz Ortega (educación para el desarrollo), Manuel de la Rocha (multilateral), Nava San Miguel (género), Laura Tiana (pueblos indígenas, cultura) y María Villanueva (instrumentos).

Nombre y apellidos	Institución
Ana Rosa Alcalde	Fundación Carolina
José Antonio Alonso	Consejo de Cooperación (Instituto Complutense de Estudios Internacionales)
Íñigo Arenillas	Sociedad Estatal Española P4R, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
Marta Arias	Consejo de Cooperación (Intermón – OXFAM)
Carmelo Gómez	IEPALA
Rafael Hernández	Consejo de Cooperación (Sector Universitario)
Isabel Kreisler	Intermón - OXFAM
José M ^a Larrú	Universidad San Pablo CEU
José M ^a Medina	Consejo de Cooperación (CONGDE)
Stefan Meyer	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
Santiago de Miguel	Comunidad de Madrid
Jesús Núñez	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Francisco Rey	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Esperanza Rivero	Consejo de Cooperación (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)
Nils-Sjard Schulz	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
Ignacio Soletto	Fundación Carolina
José A. Sotillo	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación
Juan M. Toledano	Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación





IV Anexo. Consideración de las recomendaciones de la Evaluación en el II PD

En la tabla siguiente, el equipo evaluador ha tratado de analizar cómo han sido consideradas las recomendaciones del estudio en el III PD. La primera columna es una síntesis de 29 puntos extraídos de las recomendaciones de la evaluación interna del II PD 2005-2008 y sus correspondientes propuestas de actuación. La segunda columna refleja la incorporación de estas recomendaciones en el III PD. El color **verde** hace referencia a aquellas recomendaciones que se han incorporado totalmente o casi totalmente en el nuevo Plan. El texto marcado con color **naranja** indica aquellas que únicamente se han recogido de forma parcial. Por último, se apuntan en color **rojo** las recomendaciones de la Evaluación Interna que no han tenido reflejo en el III PD. Además, en esta misma columna se han incluido los resultados esperados propuestos en el Marco de Resultados del III PD, que responden de forma directa a cada recomendación (marcados con color **burdeos**).

Como en cualquier ejercicio de evaluación, las recomendaciones derivadas de este estudio no suponen una traslación automática al documento orientador del próximo ciclo de la CE. Como tales, han conformado un insumo más (presentado al Consejo de Cooperación el 15 de octubre de 2008) junto con los debates celebrados en los meses previos a la redacción del III PD, y a través de los cuales fueron consultados actores representativos del sistema de CE. Por lo tanto, los acuerdos entre actores de la CE acerca de cómo enfrentar los retos del ciclo anterior pueden, en algunas ocasiones, haber afectado a la no consideración de tales recomendaciones en el III PD o su consideración parcial. Por lo mismo, la segunda columna no refleja todo el contenido y conjunto de propuestas que constituye el III PD, sino solamente las valoraciones de aquellos aspectos del III PD que tienen relación directa con las recomendaciones de la Evaluación Interna del II PD.



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Coherencia global del sistema</p> <p>2.1. El III PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación</p> <p>1) Articular mejor los niveles de planificación estratégica (DES y DEG) y la programación operativa, en la que se concretan las actuaciones a ejecutar por los actores de la CE a través de los diferentes instrumentos (articular lo estratégico y lo operativo), para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar los procesos de seguimiento de las estrategias geográficas para articular, desde el terreno, el marco estratégico con la programación operativa y para reforzar, en general, la coherencia global del sistema. • Revisar el proceso de planificación por país de forma que los documentos incluyan una propuesta de los instrumentos más adecuados para abordar los objetivos propuestos en cada país o sector de intervención. 	<p>Una de las claves fundamentales del nuevo PD es la descentralización hacia el terreno de responsabilidades de gestión, lo que confiere al sistema de CE mayor capacidad para concretar las líneas estratégicas propuestas en actuaciones de carácter operativo adaptadas a la realidad de cada contexto de trabajo.</p> <p>El instrumento clave para este proceso será el Marco de Asociación con el país, que es la herramienta de planificación que sustituirá a los DEG, incorporando elementos que confieren mayor flexibilidad a la planificación por país, más espacios de diálogo con los actores locales, una propuesta de coordinación de actores de acuerdo con un papel para la CE basado en sus ventajas comparativas para cada sector, una programación operativa más completa y mecanismos para la rendición mutua de cuentas. Además, en el III PD se plantea la intención de incorporar el seguimiento de estos documentos a un sistema integrado de la política de CE que responde a un modelo de GpRD más dinámico y definido desde el terreno.</p> <p>Queda pendiente de definir las pautas que deben seguirse para la programación de los Marcos de Asociación y cómo se ajustará la nueva programación al proceso de seguimiento de los DEG anteriores. Tampoco está convenientemente especificado en el III PD cómo se va a integrar en la planificación por país a todos los actores de la CE (ni quién será el responsable de activar esos procesos). Por otra parte, el propio III PD incorpora, además, un marco de resultados por ámbitos estratégicos y sectores en los que se definen las metas e indicadores correspondientes (en el caso de los ámbitos estratégicos) y las actuaciones prioritarias y objetivos, así como la relación articulada con los ámbitos estratégicos (en el caso de los sectores). Deberán concretarse, de acuerdo con cada Marco de Asociación, los indicadores sectoriales esperados.</p>
<p>2) Incluir las directrices sectoriales en los documentos de estrategia geográfica (articular lo sectorial y lo geográfico), para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que se mejore el proceso de difusión de las estrategias sectoriales y se facilite la apropiación por parte de los actores de la CE de forma que aumente su aplicación y utilidad. 	<p>En el nuevo PD se revisa el ciclo de la política de CE para superar los problemas de articulación del componente sectorial a través de la elaboración de los "papeles de política" y los "resúmenes de política". Estos documentos servirán como marcos generales para el diálogo de políticas con los países socios durante el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación. Se aclara que estos documentos estarán supeditados a las políticas sectoriales de cada país.</p> <p>Estos nuevos instrumentos servirán, además, para que los contenidos sectoriales de la política de desarrollo se vean contenidos en los diferentes ámbitos estratégicos del III PD.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
Coherencia global del sistema	
<p>2.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisar el proceso de planificación por país de forma que se profundice en la fase de diagnóstico y se seleccionen los sectores de actuación de forma coherente con las estrategias nacionales de desarrollo, las ventajas comparativas de la CE y las líneas de actuación propuestas en los DES, cuyo contenido quedar supeditado a las prioridades de los países socios. 	<p>Sin embargo, no existe hasta el momento un plan de difusión y apropiación en la CE de los grandes principios de las estrategias sectoriales ya desarrolladas en el II PD.</p>
<p>3) Desarrollar las capacidades del propio sistema de CE para que se ajuste al esfuerzo de planificación, seguimiento y evaluación que exige la implementación de las propuestas contenidas en el PD, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar un diagnóstico del propio sistema y de las necesidades de planificación, seguimiento y evaluación que demande la puesta en marcha del nuevo PD, para poder programar convenientemente el refuerzo de las capacidades de los actores y los recursos necesarios. 	<p>Los ámbitos estratégicos responden a un objetivo de cambio interno para consolidar una política de desarrollo integral, coherente, basada en el consenso entre los actores y el apoyo de la ciudadanía. El propio III PD describe este planteamiento como el desarrollo del soporte (hardware) necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados en términos de reducción de la pobreza.</p> <p>La puesta en práctica de la estrategia propuesta para el próximo ciclo será uno de los grandes retos para el propio sistema de CE. Concretamente, el aumento de las necesarias capacidades técnicas y de gestión, así como la previsión de las correspondientes reformas institucionales y normativas que se deberán llevar a cabo.</p> <p>Aunque el proceso de reforma de la AECID sí que está llevando aparejado un notable esfuerzo de formación, en éste, hasta el momento, no se aprecian suficientes incentivos, ni aparece suficientemente vinculado (ni en tiempos, ni en fondo) con la propuesta formulada en el PD ni, además, se dirige al conjunto de actores del sistema.</p>
<p>2.2. Coordinación de actores de la CE</p> <p>4) Mantener la participación y el clima de consenso entre los actores de la CE que se dio en el ciclo anterior, para lo que se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> Agilizar los mecanismos empleados para las consultas a los actores con el objeto de evitar retrasos en la planificación derivados de los procesos participativos. Incrementar la presencia de actores sociales en los órganos consultivos. 	<p>R.6.2. La CE cuenta con un capital humano con alta cualificación, motivado, con estabilidad profesional y el reconocimiento y perspectivas profesionales adecuadas.</p> <p>El sistema de consultas empleado para la redacción del propio III PD ha facilitado la participación de todos los actores de la CE en la revisión de los sucesivos borradores. Los seminarios temáticos han permitido discutir aspectos relevantes de diferentes elementos clave, mientras que los formularios digitales han abierto el proceso a más actores y han agilizado la recepción y sistematización de los aportes. Finalmente, el III PD ha contado con la aprobación y los informes y dictámenes positivos de los órganos consultivos.</p>

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Coherencia global del sistema</p> <p>2.2. Coordinación de actores de la CE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los canales de participación, la transparencia y la información a la ciudadanía en cuestiones clave de la CE. <p>5) Avanzar, desde los logros obtenidos en materia de consenso y coordinación de actores, hacia una complementariedad efectiva de sus actuaciones sobre el terreno, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar el seguimiento de las estrategias país para mantener y mejorar los mecanismos de coordinación sobre el terreno. • Respaldar la coordinación de actores sobre el terreno con acuerdos a nivel político adoptados por las sedes centrales de las distintas organizaciones. • Difundir entre todos los actores los documentos de planificación estratégica y promover la aplicación efectiva de sus contenidos. • Incrementar el liderazgo sobre el terreno de las OTC a través del refuerzo de sus competencias, recursos y capacidades. • Elaborar marcos de programación más explícitos y operativos, en los que se especifique el rol que debe jugar cada grupo de actores de acuerdo con sus capacidades específicas y ventajas comparativas. 	<p>Sin embargo, y debido a la carga de trabajo que conllevan, es un reto el tipo de proceso de participación y consultas a emplear en las fases de desarrollo y seguimiento del Plan, que permita mantener los adecuados niveles de participación y correcto desempeño de la gestión. Sobre la transparencia y la mejora de la información que se ofrece a la ciudadanía, el III PD contiene varias referencias, pero no incluye una propuesta específica de actuación.</p> <p>R:7.1. El conjunto de los actores de la CE construyen y desarrollan una política pública compartida de desarrollo, en un marco de colaboración conjunta, de confianza y responsabilidad mutua y desde el reconocimiento de la especificidad y competencias de cada actor.</p> <p>El III PD y la reforma de la AECID realizan una apuesta importante por la descentralización, y en el primero se identifica a la coordinación de actores como uno de los siete ámbitos estratégicos de la política de CE para el próximo periodo. Señala a las OTC como piezas clave para buscar la coordinación y la complementariedad de actuaciones sobre el terreno. Además, esta coordinación se deberá ver facilitada con la revisión del proceso de planificación por país basado en el Marco de Asociación y el propio seguimiento de las estrategias geográficas ya iniciado. En concreto, se propone la creación de grupos estables de coordinación, encargados del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores, y de mesas de complementariedad, que se harán cargo de estudiar la coordinación en programas específicos. Además, se hace referencia a la promoción de programas que faciliten la coordinación de actuaciones sobre el terreno (Municipia, iniciativa ART PNUD) y al papel que pueden jugar las iniciativas de cooperación delegada entre CCAA.</p> <p>El III PD propone mejoras para el funcionamiento de los órganos consultivos, que deberían traducirse en acuerdos y medidas que mejoren la coordinación de actuaciones, sin las cuales la diversidad y heterogeneidad de los actores de la CE en cada contexto –características enriquecedoras del sistema de CE– seguirá constituyendo un reto sustancial para avanzar en la complementariedad.</p> <p>A su vez, el Plan no especifica suficientemente cómo se va a coordinar con la AECID el proceso de descentralización de la responsabilidad de gestión hacia las OTC para que éstas puedan asumir un papel de liderazgo frente al resto de actores.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
Coherencia global del sistema	
2.2. Coordinación de actores de la CE	<p>R.2.6. Mejorados los niveles de coordinación entre departamentos de la Administración y con el resto de los actores españoles, tanto en su representación multilateral como en la UE.</p> <p>R.7.2. El conjunto de los actores de la CE han mejorado su coordinación, coherencia y complementariedad en el país socio, generando una unidad estratégica común de acción y responsabilidades mutuas.</p>
<p>6) Mejorar la estructura y funcionamiento de los órganos consultivos y de coordinación de la CE, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abrir la participación en el Consejo de Cooperación a representantes de CCAA y EELL. • Crear nuevos grupos de trabajo para dar seguimiento a temas que han cobrado especial relevancia a lo largo del ciclo, como la coherencia de políticas, ayuda multilateral, la eficacia de la ayuda, los créditos FAD o temas sectoriales. • Dinamizar la comunicación y el funcionamiento de estos grupos a través de la aplicación de NTIC. 	<p>El III PD propone una revisión importante de los órganos consultivos de la CE. Destaca la creación de la Conferencia Sectorial, que facilitará el acceso de la cooperación descentralizada a las discusiones de alto nivel sobre la política de cooperación, y la Comisión Interministerial, entre cuyos cometidos se encuentra vigilar la aplicación del principio de CDP. También se proponen medidas para mejorar la conexión entre los distintos órganos, como la participación de miembros del Consejo de Cooperación en las reuniones de la Comisión Interterritorial en calidad de invitados y viceversa.</p> <p>Aún queda por concretar la estructura de los grupos de trabajo, cómo se va a dar seguimiento al proceso y las medidas que se van a adoptar para dinamizar su funcionamiento. Entre las propuestas, se encuentra abrir la participación en estos grupos a aquellos actores que lo soliciten y potenciar el uso de las NTIC para agilizar su trabajo.</p>
<p>2.3. Coherencia de políticas</p> <p>7) En el ámbito normativo e institucional, mejorar el diálogo sobre CDP, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar el papel de la SECI como interlocutor en los diferentes órganos de coordinación política, para negociar acuerdos y consolidar posturas frente al resto de políticas sectoriales. • Mejorar y hacer un mayor uso de los mecanismos de coordinación y comunicación en la AGE, especialmente en la Comisión Interministerial y la recién creada Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo. • Reorientar las funciones de la Comisión Interterritorial hacia los aspectos técnicos de la CDP, para que la Comisión Delegada se centre en los diálogos a nivel político. 	<p>La CDP es un referente importante en el III PD, puesto que se señala entre las bases de la política de la CE y constituye uno de los siete ámbitos estratégicos propuestos. La agenda sobre CDP que marca el PD se desarrolla en cuatro pasos: 1) definición del rol principal que juega la SECI para establecer el concepto de CDP; 2) apropiación del principio por parte de los distintos ministerios (creación de Comisiones Intersectoriales); 3) desarrollo metodológico e instrumental para promover la CDP (definición de indicadores y realización de evaluaciones <i>ex ante</i> para medir la coherencia de sus intervenciones); y 4) compromiso y control del cumplimiento del principio de CDP por parte del Gobierno a través de la Comisión Delegada, la creación de unidades de CDP en DGPOLDE y el resto de ministerios y la designación de un alto comisionado sobre CDP.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Coherencia global del sistema</p> <p>2.3. Coherencia de políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> Continuar con la elaboración anual de los informes sobre CDP y realizar un seguimiento del proceso de aplicación de sus recomendaciones. Mejorar la transparencia y la información de cara a la opinión pública sobre determinados temas de relevancia para la CDP. 	<p>El III PD propone continuar con la elaboración del informe de CDP y que sea el Parlamento quien lo eleve anualmente al Gobierno, lo que garantizará el seguimiento de su aplicación. El contenido de este informe servirá de base para la información que se ofrezca a la ciudadanía sobre la observación de este principio.</p> <p>R.2.5. Mejora en los niveles de transparencia y rendición de cuentas por parte de la CE a la ciudadanía en relación a la acción multilateral.</p> <p>R.3.2. La AGE conoce la Agenda de Desarrollo y los principios de CPD.</p> <p>R.3.4. El Gobierno de España vigila y exige el cumplimiento de los compromisos realizados en CDP dentro de la AGE.</p> <p>R.3.6. Se crean los canales adecuados de participación, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía de aplicación de la CDP.</p>
<p>8) En un plano técnico, profundizar en el conocimiento del problema de la CDP: implicaciones que tienen otras políticas de la acción exterior del Estado sobre los objetivos de la política de cooperación y cómo se traducen sobre el terreno los problemas de CDP, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Analizar la información generada desde el terreno sobre el problema de CDP. Realizar evaluaciones <i>ex ante</i> del principio de CDP que permitan conocer y valorar los impactos de las políticas sectoriales sobre los objetivos de desarrollo y de determinados instrumentos. 	<p>El III PD propone la firma de convenios de investigación para el estudio de problemas relacionados con el principio de CDP. Además, en el propio PD se revisan específicamente la incidencia y particularidades que tiene cada prioridad sectorial sobre la CDP:</p> <p><i>Quedan cuestiones abiertas sobre el modo en que se hará operativo este proceso para la toma de decisiones y cómo se podrá obtener la información que se genere en el terreno sobre los resultados que tiene las diferentes intervenciones sectoriales en los países socios.</i></p> <p>R.3.1. La política de cooperación potencia el conocimiento e implicaciones de la CDP en el seno del MAEC y de la AGE.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.1. Volumen de la ayuda</p> <p>9) Mantener el compromiso del 0,7%, mejorando la predictibilidad de la ayuda, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concretar el marco presupuestario anual de los documentos de planificación estratégica, incluido el PD, especificando la distribución sectorial, geográfica y por instrumentos. • Acompañar la estrategia contenida en el PD con una estrategia operativa más específica que tenga en cuenta los recursos y capacidades con los que cuenta el sistema español de ayuda y que especifique el uso de los diferentes canales y modalidades de asignación. 	<p>El III PD manifiesta de forma explícita el cumplimiento del compromiso por alcanzar el 0,7% al final del periodo 2009-2012.</p> <p>Sobre la predictibilidad de la ayuda, el Marco de Asociación con los países socios será el instrumento clave, puesto que reflejará una previsión indicativa de los recursos que se destinarán al país en los siguientes tres-cinco años, previsión que será revisada anualmente. Además, de acuerdo con el compromiso adquirido en la Declaración de París se marca como objetivo proveer el 66% de la ayuda bilateral en forma de ayuda programática. En el marco multilateral, también se realizará una planificación plurianual de las aportaciones con algunas de las principales agencias de las NNUU para el periodo 2009-2012.</p> <p>A pesar de la importancia de avanzar en la predictibilidad de la ayuda, tanto para los socios como para la CE, sin embargo, hasta el momento no se ha elaborado un marco presupuestario, más allá de algunas cifras indicativas para incluirlo en el III PD.</p> <p>Asignación de la ayuda</p>
<p>3.2. Asignación de la ayuda</p> <p>10) Profundizar en el proceso de concentración geográfica y sectorial de la ayuda, orientándola preferentemente hacia los Países Menos Adelantados y la atención de las necesidades sociales básicas, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de los procesos de planificación de los DEG, de modo que en los diagnósticos se identifiquen las prioridades de desarrollo de cada país socio para que, bajo la supervisión del Gobierno local, se prioricen aquellas en las que la CE posea ventajas comparativas sobre el resto de donantes. • Reducir el número de países y sectores priorizados, tomando como criterio el análisis de las ventajas comparativas de la CE en cada contexto y, además, concentrar la AOD en estos países. • Aplicar las orientaciones contenidas en los DES para la selección de los sectores priorizados en cada país. • Materializar el Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo. 	<p>El III PD propone la sustitución de las estrategias sectoriales por los nuevos documentos de política y documentos de resumen y la sustitución de las estrategias geográficas por los Marcos de Asociación. Ambas propuestas implican una revisión del proceso de planificación geográfica y sectorial entre cuyos fines principales subyace la mejora del proceso de concentración sectorial y geográfica de la ayuda.</p> <p>Para la concentración geográfica, se reduce el número de países de 54 a 50 y se aplican criterios de eficacia de la ayuda, capacidad de la CE en cada país y niveles de desarrollo. Se establecen tres niveles de países prioritarios y el compromiso de concentrar dos tercios de la AOD en el Grupo A de PMA o PRMB, en los que existen posibilidades para establecer un Marco de Asociación amplio.</p> <p>La concentración sectorial se basará en la eficacia en la asociación, definida a partir del diálogo con el Gobierno, la población y los donantes de cada país concreto, y tras la evaluación de la ventaja comparativa de la CE en cada sector y país.</p> <p>Además, se hace referencia específica a la aplicación progresiva del Código de Conducta de la UE.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.2. Asignación de la ayuda</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar la ejecución y el seguimiento de las estrategias geográficas, de forma que se favorezca la coordinación entre todos los actores de la CE y la integración de sus respectivos programas y estrategias de actuación en los marcos establecidos en los DEG y los DES. Reforzar las capacidades y recursos de las OTC para que lideren estos procesos. Alinear los planteamientos estratégicos de la cooperación descentralizada con el proceso de concentración geográfica y sectorial de la ayuda. 	<p>Queda un trabajo importante por hacer para planificar el proceso de fortalecimiento de las OTC, para que lideren desde el terreno el proceso de concentración geográfica y sectorial basado en la identificación de las ventajas comparativas, la coordinación de actores y el diálogo con el país socio. También quedan algunas lagunas sobre las medidas que permitirán a la cooperación de las CCAA y las EE LL integrarse en estos procesos de concentración, coordinación y complementariedad.</p> <p>R:1.2. La CE en su conjunto aumenta la calidad y cantidad de su apoyo basado en las prioridades, estrategias, instituciones, procesos y procedimientos nacionales y locales de desarrollo de los países socios, en un contexto de apropiación democrática y local.</p>
<p>3.3. Instrumentos de cooperación multilateral</p> <p>Corregir la dispersión excesiva de los fondos multilaterales a los que contribuye la CE, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Concentrar las contribuciones a fondos multilaterales, seleccionando aquellos más coherentes con los principios y objetivos de la CE. Aplicar los criterios de selección de fondos que se establezcan en la estrategia multilateral. 	<p>Al incluirse el multilateralismo como uno de los ámbitos estratégicos de la CE, el III PD otorga una atención especial a esta modalidad de la ayuda. Por ello, para cada una de las prioridades sectoriales se especifican las particularidades específicas relacionadas con la posición a adoptar por la CE para su participación en foros multilaterales.</p> <p>En el III PD se señala que se mejorará la selectividad y la concentración de las aportaciones de la CE, seleccionando una serie de organismos multilaterales con los que establecer acuerdos de asociación preferentes. Se manifiesta el apoyo prioritario a los Fondos Globales Multidonantes, mientras que las aportaciones a los fondos específicos se restringirán a los casos en que sea estrictamente necesario.</p> <p>Además, se señala que la CE realizará un especial seguimiento del funcionamiento global de los organismos más importantes que reciban el grueso de los fondos y se implicará de manera activa en los debates para su eficacia, la rendición de cuentas y la medición de su impacto sobre el terreno. Finalmente, se elaborará un Informe Anual de Acción Multilateral y se creará un sistema específico de seguimiento y evaluación de las contribuciones a organismos multilaterales.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.3. Instrumentos de cooperación multilateral</p> <p>12) Potenciar la complementariedad de las aportaciones de la CE a organismos multilaterales con el resto de instrumentos, para lo que se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir un análisis de las aportaciones multilaterales de la CE en las estrategias geográficas. • Realizar el seguimiento y la evaluación de los fondos a los que contribuye la CE. 	<p>En el III PD se especifica que los instrumentos y mecanismos multilaterales se integrarán de manera más profunda en la planificación por país, velándose especialmente por la complementariedad con otros instrumentos de la CE.</p> <p>Además, algunas OTC han intensificado su implicación en el seguimiento de los resultados de las aportaciones bilaterales sobre el terreno, anticipándose así a la propuesta de distribución de responsabilidades entre la AECID y la DGPOLDE que se propone en el III PD.</p> <p>Sobre el seguimiento y la evaluación, en el III PD se señala el compromiso de realizar un seguimiento del funcionamiento global de los organismos más importantes a los que contribuya la CE. Además, desde 2009 España es miembro activo de la Red MOPAN, lo que permitirá reducir costes de transacción y armonizar el seguimiento de organismos multilaterales de forma conjunta y armonizada con otros bilaterales, en coherencia con los principios de la Declaración de París.</p> <p>R.2.2. Mejora de la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral a nivel de terreno. R.2.4. Creación de un sistema de monitoreo y evaluación de la ayuda multilateral.</p>
<p>3.4. Operaciones de deuda externa y créditos FAD</p> <p>13) Garantizar la contribución a los objetivos de desarrollo de las operaciones de deuda, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evitar el sobreendeudamiento de los países socios. • Realizar un seguimiento y evaluación de los programas de conversión de deuda para extraer lecciones aprendidas de cara a su eficacia. • Reforzar la representación española en foros e iniciativas multilaterales relacionadas con la deuda externa. 	<p>En el III PD se hace referencia a la nueva Ley de Deuda para establecer los principios que regirán este instrumento, entre los que figura la aplicación exclusiva a las necesidades de desarrollo de los países socios en casos de sobreendeudamiento, cuya prevención en un marco de principios de préstamo responsable por parte de los donantes se señala como un objetivo específico de este instrumento.</p> <p>Sobre el refuerzo de la presencia y participación española en los foros e iniciativas multilaterales relacionadas con la deuda externa, se señala que la política española de gestión de deuda externa será consistente con los compromisos asumidos en el marco multilateral y se coordinará con el máximo número de acreedores posible. Además, se identifican los organismos multilaterales con los que se coordinará con carácter preferente la gestión de deuda externa.</p> <p>El seguimiento y evaluación de los programas de conversión de deuda no se menciona en el III PD.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.4. Operaciones de deuda externa y créditos FAD</p> <p>Abordar la reforma de los créditos FAD para garantizar su contribución a los objetivos de desarrollo, para lo que se propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha un plan de evaluaciones de las operaciones financiadas con cargo al FAD, coordinado por la DGPOLDE y la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio. • Aumentar la concesión de fondos no reembolsables con cargo al FAD. • Restringir la aplicación en determinados sectores, relacionados con la satisfacción de necesidades sociales básicas, en los que ha demostrado no ser un instrumento adecuado. • Mejorar la transparencia sobre los resultados obtenidos con la aplicación de este instrumento. 	<p>El gran avance que se plantea en el III PD para garantizar la contribución del FAD a los objetivos de desarrollo consiste en la creación del FONPRODE (cuya ley está en fase de tramitación), que se integrará plenamente en los lineamientos de la política española de desarrollo, frente al FIEM, al que se derivarán las ayudas para apoyar la internacionalización de la economía española. Mientras que la gestión del FONPRODE será responsabilidad de la SECI y la financiación que se realice a su cargo seguirá criterios de desarrollo y tendrá siempre carácter no ligado, las ayudas para apoyar la internacionalización de la economía española se realizarán con cargo al FIEM, gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y las operaciones con cargo a este fondo sólo computarán como AOD cuando se ajusten a las directrices marcadas en el III PD y el resto de documentos de planificación de la CE.</p> <p>Sin embargo, la evaluación de los proyectos FAD no se aborda en el III PD, así como tampoco se hace referencia al incremento de la transparencia en la gestión del FAD bilateral.</p>
<p>3.5. Financiación pública de ONGD</p> <p>Mejorar los mecanismos de financiación para facilitar la coordinación y complementariedad de las actuaciones de las ONGD con las del resto de actores, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armonizar los mecanismos de financiación de ONGD de los distintos niveles de la Administración Pública. • Flexibilizar los convenios reduciendo las cargas administrativas y los criterios relacionados con la rendición de cuentas por parte de las ONGD. • Promover la creación de consorcios por parte de las ONGD, flexibilizando las condiciones exigidas para su creación. • Promover relaciones de coordinación estables y duraderas entre los actores sobre el terreno a partir de las relaciones establecidas para la ejecución de convenios. 	<p>En el III PD se propone la armonización de instrumentos, bases normativas, sistemas de información y sistemas de calificación de los diferentes niveles de la Administración. La armonización de los mecanismos de financiación de ONGD se realizará en el marco de la reforma de la Ley General de Subvenciones, aplicable a todos los niveles de la Administración Pública, y que servirá de referencia para la revisión de las órdenes de bases de las diferentes convocatorias. El III PD específica, además, que la revisión de la Orden de Bases tendrá en cuenta los resultados de la primera ronda de los convenios de 2006.</p> <p>También se propone como objetivo profundizar y mejorar el modelo de trabajo compartido con las ONGD, aumentando la flexibilidad en los convenios, reduciendo tiempos de gestión y agilizando los mecanismos de justificación.</p> <p>Por último, se plantea revisar los criterios de valoración de las propuestas para que la complementariedad con el resto de intervenciones de la CE sea un requisito imprescindible y se prime el alineamiento con las políticas locales.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.5. Financiación pública de ONGD</p>	
<p>16) Promover las evaluaciones orientadas al aprendizaje de las intervenciones ejecutadas por las ONGD. Para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar desde el Departamento de ONGD de la AECID y las OTC un proceso de seguimiento y evaluación sistemática y enfocada a resultados de las actuaciones de las ONGD. • Sistematizar la información de las evaluaciones y difundirla adecuadamente para integrar las lecciones aprendidas en los futuros ejercicios de planificación y gestión de intervenciones. • Fortalecer las capacidades en seguimiento y evaluación de todos los actores. 	<p>Para mejorar la calidad de este instrumento se señala el papel fundamental del sistema de evaluación. Se establece que se introducirán incentivos a la calidad en la gestión de las organizaciones, se apoyará su capacidad de aprendizaje, se facilitará la disseminación de la experiencia y se adaptarán los principios de eficacia de la ayuda a los modelos de trabajo con las ONGD. También se propone la promoción de evaluaciones conjuntas promovidas y gestionadas por los actores de la cooperación descentralizada.</p> <p>La creación de un grupo de calidad de la ayuda en la AECID facilitará, además, la coordinación con la DGPOLDE y el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación del modelo de trabajo con las ONGD, integrado en un modelo global de la CE.</p> <p>En el III PD se echan en falta, sin embargo, mayores referencias a los procesos formativos en general y al fortalecimiento de las capacidades de todos los actores del sistema, a los incentivos necesarios para conseguir un enfoque hacia la utilidad de estas evaluaciones y a mecanismos que doten de eficacia y eficiencia al proceso (evaluaciones conjuntas de ONGD/otros actores en un mismo territorio...).</p>
<p>3.6. Nuevos instrumentos</p> <p>17) Incrementar de forma paulatina los recursos destinados a esta modalidad de ayuda, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de los actores españoles para la aplicación de los nuevos instrumentos, especialmente aquellos que operan sobre el terreno. • Realizar un seguimiento y evaluación de las iniciativas puestas en marcha, por la CE o por otros donantes, para extraer aprendizajes y oportunidades de mejora. • Trasladar a otros contextos de trabajo las lecciones aprendidas por España de su participación en las iniciativas ya puestas en marcha por otros donantes en los PMA. • Plantear una estrategia específica para la aplicación de los nuevos instrumentos en los PRM, basada en la experiencia de la CE en este contexto. 	<p>En el Plan se señala que, en el ciclo 2009-2012, la ayuda programática tendrá cada vez más protagonismo, lo que supone una apuesta decidida por canalizar volúmenes importantes de recursos una vez que se establezca la idoneidad de su empleo en cada caso concreto.</p> <p>Para el fortalecimiento de las capacidades en su gestión se ha creado, dentro de la AECID, una Unidad de Ayuda Programática, así como un grupo de trabajo AECID-DGPOLDE, centrado en los nuevos instrumentos. Además, se propone fortalecer la red de investigación sobre temas relacionados con este tipo de iniciativas y promover la formación y difusión de conocimientos, tanto dentro de la AECID como entre todos los actores del sistema de CE.</p> <p>Aunque en el III PD no hay una referencia específica a la evaluación y la difusión de aprendizajes y buenas prácticas derivados de la misma, es de esperar que este tipo de iniciativas sean asumidas por la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda, de reciente creación en la AECID.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.6. Nuevos instrumentos</p>	<p>Tampoco aparecen referencias en el III PD sobre el papel de liderazgo que podría jugar la CE en los PRM o la definición de una estrategia específica de aplicación adaptada a estos países, o sobre cómo aprender en otras zonas de la ventaja comparativa de la CE en PRM.</p>
<p>3.7. Acción humanitaria</p> <p>18) Mejorar la coherencia de la AH con otros instrumentos de la CE, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener el concepto amplio de la AH (<i>continuum</i> humanitario) en el ámbito operacional. • Considerar los riesgos y planificar la respuesta ante emergencias de la CE en los DEG. • Agilizar los mecanismos de asignación de fondos a través del canal multilateral. 	<p>El III PD dedica un capítulo a la AH, en cuyo primer objetivo específico se declara que se buscará la coherencia con las estrategias sectoriales y el resto de estrategias e instrumentos de la CE. El Plan adopta el concepto amplio de la AH, que incluye las dimensiones de prevención, protección, asistencia, rehabilitación y reconstrucción.</p> <p>Para agilizar los mecanismos de asignación de fondos mediante la vía multilateral, se menciona el apoyo a los llamamientos de NN UU, FICR, CICR, el CERF y los fondos comunes humanitarios, pero no se señalan mecanismos específicos para agilizar la respuesta de la CE en situaciones de emergencia. Por último, se propone armonizar los mecanismos actuales de financiación a ONGD de las Administraciones Públicas, pero no se hace una referencia muy concreta respecto a los términos y plazos en que deberá hacerse esta revisión.</p>
<p>19) Incrementar la coordinación de actores bajo el liderazgo de la AECID y las OTC, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la capacidad de interlocución de la AECID frente a otros actores que operan en el ámbito humanitario a través de la promoción de acuerdos estratégicos. • Dotar las OTC de los recursos necesarios para hacer efectiva esta coordinación en el terreno. 	<p>En el Plan se recuerda el papel de la Oficina de AH de la AECID para la coordinación de las capacidades y recursos de la cooperación. Además, el objetivo específico 1 se refiere a la mejora de los dispositivos de relación y coordinación y se dedica un apartado específico a la coordinación de actores. En este apartado se señala específicamente la importancia de las alianzas con las ONGD y se reconoce su papel fundamental en la AH.</p> <p>Apenas se hace referencia, sin embargo, a la forma en que se reforzará el sistema institucional español para poner en práctica la coordinación de actuaciones sobre el terreno.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.7. Acción humanitaria</p> <p>20) Mejorar la calidad de la AH en términos de resultados e impactos y de coherencia con el conjunto de las políticas de desarrollo, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar metodologías y mecanismos de evaluación específicos para la AH. • Promover evaluaciones conjuntas. • Clarificar la distribución de responsabilidades sobre el seguimiento y la evaluación de la AH entre la DGPOLDE y la AECID. 	<p>En el nuevo PD hay numerosas referencias a la evaluación como mecanismo para mejorar progresivamente la calidad de la ayuda, especificándose que sus resultados deberán informar y tener su reflejo en los procesos de planificación y gestión de las intervenciones.</p> <p>En este marco, se propone además reforzar las capacidades de evaluación y seguimiento de los actores de la AECID responsables de la AH.</p> <p>No se propone, sin embargo, el desarrollo o la aplicación de metodologías específicas de evaluación. Tampoco se hace referencia a las evaluaciones conjuntas, aunque sí se mencionan los grupos de grandes donantes donde España puede analizar con éstos las orientaciones de OOH, como OCHA o el CICR.</p>
<p>3.8. Educación para el desarrollo</p> <p>21) Clarificar la asignación de responsabilidades sobre la ED entre las ONGD, las CCAA y EELL, y la AGE, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la distribución de funciones sobre la ED de forma que, dentro del marco establecido en la estrategia, desde los ámbitos autonómico y local, se definan las líneas de carácter más operativo, mientras que, desde la Administración central (AECID), se sienten las bases doctrinales y se realice el seguimiento y la evaluación de la estrategia. 	<p>La ED es uno de los ámbitos estratégicos propuestos en el III PD, de modo que, en el Plan de Acción correspondiente, se promoverá la coordinación y complementariedad de actores en todos los niveles, especialmente en el ámbito formal, en el espacio de sus competencias, del conjunto de la AGE. En general, en el III PD se señala que el Gabinete de Comunicación y Educación para el Desarrollo de la AECID contará con una unidad específica para promover la coordinación de actores en todos los espacios. Desde este Gabinete, el III PD establece que se trabajará en la coherencia de los Planes de ED de las CCAA con el marco establecido en la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la CE.</p> <p>Por último, se hacen propuestas específicas de coordinación, como la puesta en marcha de programas locales con el objeto de avanzar en la integración de la ED en espacios educativos formales y no formales. Se señala que estos programas serán financiados de forma conjunta por la AECID, las CCAA y EELL, y aprovecharán el conocimiento y la experiencia de las ONGD en este campo.</p> <p>R.4.2. Se han impulsado procesos de sensibilización, incidencia política y movilización social de manera coordinada y complementaria por el conjunto de actores con competencia en materia de ED y en todos los espacios nacionales, autonómicos y locales.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.8. Educación para el desarrollo</p>	
<p>Mejorar los mecanismos de financiación de la ED, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer una convocatoria de ayudas específica para la financiación de actividades de ED. • Diferenciar el proceso de certificación de las ONGD que accedan a esta línea de cofinanciación. 	<p>En efecto, el III PD plantea cambios en el modelo de subvenciones para, en el caso específico de la ED, abrir líneas de financiación específicas. Concretamente, se propone que, desde la AECID, se ponga en marcha una convocatoria de convenios y proyectos acordes con el contenido derivado de los cruces con las prioridades horizontales y sectoriales recogidos en la estrategia de ED. Además, se abrirá una línea específica de financiación sobre la investigación en ED.</p>
<p>Mejorar la información que se ofrece a la sociedad sobre los aspectos más importantes de la política de CE, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajar con los medios de comunicación para ofrecer a la sociedad una información más completa y enfocada desde una perspectiva más global los problemas de desarrollo y sus causas. 	<p>Sin embargo, en el III PD no se hace una referencia explícita a la diferenciación del proceso de certificación de ONGD que trabajen en el ámbito de la ED.</p> <p>La transparencia para facilitar información a todas las personas sobre la política de cooperación es uno de los valores compartidos que se señalan como en el III PD como señas de identidad de la CE. Por ello, se establece que uno de los principales compromisos de la AECID durante el periodo será reforzar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, de acuerdo con un plan de calidad que contemple un Programa de Cartas de Servicios con los compromisos de información que la institución establezca con la ciudadanía. Además, aparece un compromiso para reforzar los sistemas de información de la CE para favorecer y garantizar su transparencia y calidad.</p>
	<p>R.4.1. El conjunto de actores de la CE es coherente en sus acciones y en ellas favorece el conocimiento sobre las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales, fruto del proceso de globalización en sus tres dimensiones (conceptual, procedimental y actitudinal) y promueve entre la ciudadanía actitudes favorables al desarrollo.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.9. Microcréditos y FCM</p> <p>24) Mejorar la vinculación de este instrumento con los objetivos de la política de cooperación, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar instituciones intermedias más vinculadas con los objetivos de reducción de la pobreza. • Mejorar la coherencia con el resto de instrumentos de la CE, en especial con la financiación a ONGD. • Fortalecer el componente de asistencia técnica vinculado a las operaciones de crédito mediante alianzas estratégicas con entidades locales. • Mejorar el anclaje institucional del instrumento en la estructura operativa de la AECID. • Implantar progresivamente un sistema de gestión por resultados, adaptado a las especificidades del instrumento y que mida su rendimiento en clave de resultados de desarrollo. • Realizar un seguimiento y evaluación de los programas del FCM en el marco del sistema global de la CE con el que se estudie y mejore la complementariedad de este instrumento con el resto de intervenciones de la CE y que permita extraer lecciones aprendidas con respecto a su contribución a los objetivos de desarrollo. 	<p>En el III PD se propone una modificación normativa que refleje una revisión de este instrumento (de acuerdo con las recomendaciones de la reciente evaluación del FCM realizada por la DGPOUDE y que han sido revisadas para realizar el informe de evaluación interna del II PD). Por lo tanto, la integración de las recomendaciones se empuja al momento en que se lleve a cabo esta reforma normativa.</p> <p>No obstante, en el III PD sí que se anticipa que el FCM incrementará progresivamente sus actuaciones de cooperación técnica y que se impulsará el fortalecimiento de la articulación de las actuaciones del FCM con el resto de acciones de la CE definidas para cada país socio. Además, se propone incrementar la capacidad de la AECID en materia de microfinanzas, tanto en su sede central como en las OTC.</p>
<p>Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>4.1. Reforma institucional</p> <p>25) Adecuar la estructura institucional de la CE para que responda a las exigencias de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de un volumen de ayuda creciente en el marco de la Agenda Internacional de la Calidad, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar la nueva estructura funcional de la AECID para dar seguimiento a la aplicación de las estrategias sectoriales y la introducción de las mejoras propuestas para algunos instrumentos. • Mejorar la coordinación entre la AECID y la DGPOUDE para consolidar un modelo integrado de planificación, seguimiento y evaluación orientado al aprendizaje. 	<p>La importancia de la mejora de las capacidades en el III PD se refleja en un nuevo ámbito estratégico: "fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas". Asimismo, en el apartado de volumen y distribución indicativa de la AOD se señala que "se incrementarán de manera sostenida los recursos destinados al fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas en el seno de la AGE". Se han de lograr acelerar los procesos de la reforma de la AECID que logren resolver, en tiempos adecuados, sus carencias institucionales y organizacionales.</p> <p>En el III PD y en su marco presupuestario no hay indicación de los recursos ligados a las capacidades de gestión necesarias, ni hay un análisis de las capacidades actuales y las necesarias para la aplicación del III PD.</p>



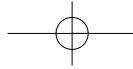
Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>3.6. Nuevos instrumentos</p> <ul style="list-style-type: none"> Profundizar en el proceso de descentralización hacia los órganos de cooperación en el exterior, trasladando los recursos necesarios para que, en el terreno, las OTC asuman un papel de liderazgo para la aplicación de las directrices estratégicas y los principios de calidad por parte del conjunto de actores de la CE. 	<p>R.1.6. La CE refuerza sus capacidades para la aplicación de los principios de eficacia.</p> <p>R.6.1. La SECI (AECID y DGFOLDE) dispondrá en 2012 de una estructura organizativa adecuada para desarrollar una política de cooperación eficaz y de calidad.</p>
<p>4.2. Compromisos para la eficacia de la ayuda</p> <p>26) Revisar los procesos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación de los documentos de estrategia sectorial y geográfica para una mejor observación de los principios de eficacia de la ayuda, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Profundizar en los diagnósticos de las estrategias geográficas para favorecer la concentración sectorial de la AOD española de acuerdo con las prioridades y estrategias de desarrollo de los Gobiernos socios. Mejorar la rendición de cuentas ante los Gobiernos donantes. Reducir la condicionalidad de la ayuda. Mejorar la predictibilidad de la ayuda a medio y largo plazo. Incorporar en la planificación estratégica el enfoque de GpRD. 	<p>En el III PD se continúa con la apuesta del II PD por desarrollar procesos coherentes de planificación y acordes al Principio de Eficacia de la Ayuda. Se hace un especial hincapié en la Gestión para Resultados de Desarrollo y en la importancia clave de la rendición mutua de cuentas.</p> <p>Sin embargo, de cara a una mayor eficacia de la ayuda, en la práctica no se ha conseguido centrar de forma coherente con las capacidades existentes y a la problemática de la dispersión señalada. La inexistencia de un presupuesto detallado en el III PD dificulta avanzar hacia flujos de ayuda más predecibles y efectivos tanto para los países socios, como para la CE.</p> <p>R.1.1. La estrategia de asociación del conjunto de la CE con el país socios favorece que éste pueda ejercer una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas de desarrollo.</p>
<p>27) Trasladar al terreno y al marco estratégico y operativo los compromisos para la eficacia de la ayuda, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Para mejorar la apropiación, abrir más la participación de los países socios en la planificación y el seguimiento de las estrategias geográficas, tanto a nivel de Gobiernos central, como de la población y los Gobiernos locales. 	<p>En el III PD, el ámbito estratégico "la asociación en el terreno: una ayuda eficaz y de calidad" recoge algunos de los paradigmas del enfoque territorial necesario, que además quedan recogidos en los Marcos de Asociación. Los nuevos instrumentos tienen una importancia primordial, como se extrae del compromiso indicativo de su utilización en este III PD.</p> <p>R.1.3. La CE en su conjunto avanzará decididamente en procesos de armonización con otros donantes para lograr ser colectivamente más eficaces en nuestra contribución al desarrollo de los países socios.</p>

Anexo IV. Consideración de las recomendaciones de la evaluación en el II PD

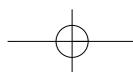
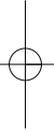
Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>4.2. Compromisos para la eficacia de la ayuda</p> <ul style="list-style-type: none"> Para mejorar el cumplimiento de los principios de alineamiento y armonización utilizar de forma progresiva los nuevos instrumentos, las iniciativas multilaterales y otros instrumentos que no supongan vinculación de la ayuda, así como promover la integración de las estrategias y programas de todos los actores de la CE en los marcos de planificación sectorial y geográfica. 	<p>R.1.4. La CE en su conjunto impulsa una acción eficaz en un marco de mutua responsabilidad y rendición mutua de cuentas a escala de país socio e internacional.</p>
<p>4.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación</p> <p>28) Reforzar el sistema de seguimiento y evaluación, para integrarlo en el ciclo de planificación y difundir la cultura de evaluación entre todos los actores, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar los recursos de la DGPOLDE. Consolidar una unidad de evaluación dentro de la propia AECID. Incorporar análisis de evaluabilidad en los documentos de planificación estratégica de la CE. Dotar al conjunto de actores de la CE de herramientas de evaluación (revisar la metodología de evaluación de la CE y elaborar una guía metodológica para gestionar las intervenciones de la CE en base a resultados de desarrollo). Reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación de los actores de la CE. 	<p>En el III PD se plantea "avanzar en un sistema integral de seguimiento y evaluación de la CE", fortaleciendo el sistema de gestión del conocimiento de la CE, con especial atención también al marco internacional (nueva arquitectura de la ayuda) y a los organismos multilaterales. Se hace mención explícita a la creación de un grupo de evaluación.</p> <p>"Para velar por la calidad del sistema de seguimiento y evaluación del III PD, la SECI será la responsable de verificar que existen las capacidades, incentivos y el liderazgo adecuado para su implementación. Para ello se apoyará en el grupo de seguimiento y evaluación formado por responsables de seguimiento y evaluación de cada actor de la Cooperación Española a diferentes niveles, que se creará en el ciclo de este III PD."</p> <p>La existencia y la coherencia interna descrita por un lado en el capítulo "Seguimiento y evaluación del PD" y en el anexo referido al "Marco de Resultados" en sí mismo es un reflejo de este esfuerzo hacia la gestión orientada a resultados.</p>
	<p>La reciente Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda es un avance que, en la práctica, debería favorecer la creación de una unidad de evaluación dentro de la propia AECID, de manera similar a otras agencias de cooperación europeas, que refuerce el sistema de seguimiento y evaluación de uno de los principales actores de la CE.</p>



Recomendación de la evaluación interna	Consideración e integración de la recomendación en el III PD
<p>Volumen de ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>4.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación</p> <p>29) • Crear un grupo de seguimiento y evaluación entre los actores de la CE. Implantar un modelo de gestión orientado a resultados basado en el sistema de seguimiento y evaluación, para lo que se propone, entre otras medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implantar un sistema de gestión del conocimiento que permita recopilar, gestionar y aplicar la información generada en terreno y en sede durante los procesos de evaluación de las intervenciones y estrategias de la CE, de otros donantes y de los países socios. • Incidir en la aplicación de las recomendaciones de la evaluación y permitir el cruce de sus resultados con las demandas de información del resto de actores. 	<p>En el III PD se recoge una patente apuesta para realizar una gestión "hacia una contribución de España a resultados de desarrollo", partiendo de una "consolidación de una política de seguimiento y evaluación orientada a un sistema integrado de gestión del conocimiento".</p> <p>Queda por definir la manera en la que se va a hacer operativo un sistema de gestión de la información y del conocimiento de estas características que implicará de un sistema de incentivos y de unas capacidades hasta ahora débiles en la CE.</p> <p>Sin embargo, en la práctica no se explicita el proceso necesario para la aplicación de las recomendaciones de la evaluación.</p> <p>R:1.5. Durante 2009, y como desarrollo asociado al III PD, se pone en marcha el sistema para la Gestión de Resultados de Desarrollo de la Cooperación Española.</p>



V Anexo. Tabla comparativa de la Evaluación del II PD, del Peer Review del CAD de la CE (2007) y de los órganos consultivos y de coordinación y del PACI



Evaluación interna del II PD 2005-2008 1. Coherencia global del sistema	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>1.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación</p> <p>Avances</p> <p>Desarrollo de un completo sistema de planificación con una sólida base metodológica.</p> <p>Naturaleza abierta y participativa del proceso de planificación.</p> <p>La planificación, especialmente la geográfica, ha impulsado iniciativas de coordinación (principalmente sobre el terreno) lideradas por las OTC de la AECID.</p> <p>La planificación, especialmente la sectorial, ha abierto marcos de debate y consenso de los actores de la CE.</p> <p>La planificación geográfica ha permitido hacer un inventario ordenado de las actuaciones de la CE en cada país.</p> <p>La elaboración de los DEG, tomando como referencia las prioridades sectoriales establecidas en el II PD, ha dado lugar a cierta reorientación sectorial.</p> <p>Se han buscado cruces entre las líneas de intervención para buscar la transversalidad de las prioridades horizontales.</p> <p>Retos</p> <p>Deben establecerse criterios claros que determinen sobre qué instrumentos o prioridades es preciso elaborar estrategias específicas.</p> <p>Es necesario un calendario ordenado para la elaboración, publicación y difusión (apropiación por los actores de la CE) de los documentos de planificación estratégica teniendo en cuenta criterios de oportunidad y coherencia interna del sistema. La difusión de las estrategias sectoriales todavía es una asignatura pendiente.</p> <p>El sistema de planificación es bastante complejo y requiere de un considerable esfuerzo para su formulación, seguimiento y evaluación.</p> <p>Es necesario articular en cada país la planificación geográfica y la sectorial, manteniendo, a su vez, los compromisos derivados de la agenda de calidad de la ayuda.</p> <p>Es necesaria una reflexión para articular, por un lado, la planificación estratégica con la programación operativa, y por otro lado la planificación con el seguimiento y la evaluación.</p> <p>La planificación estratégica debería contar con marcos presupuestarios más completos, lo que conferiría más predictibilidad a la AOD española.</p> <p>No existe un marco de planificación que articule el conjunto de instrumentos de que dispone la CE.</p> <p>Es necesario buscar mecanismos que den continuidad a los procesos de concertación y diálogo entre actores abiertos con la formulación de las estrategias geográficas.</p>	<p>Orientaciones estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En su lucha por implementar su visión estratégica del desarrollo, España debería intentar garantizar que todos los actores de la cooperación española al desarrollo, incluyendo la cooperación descentralizada, actúen dentro del marco de políticas estratégicas establecido por el Plan Director y las estrategias por países y sectoriales. • España debe concluir el marco estratégico para poner en práctica sus objetivos, sobre todo para concluir sus estrategias sectoriales, tan pronto como sea posible y así poder sacar provecho de cara al trabajo operativo en los países socios. • España deberá desarrollar una mayor capacidad para ocupar posiciones de liderazgo en determinados foros internacionales, beneficiándose de los aprendizajes sobre el terreno en sectores donde España goza de una ventaja comparativa. • Nos congratulamos del reconocimiento español de la importancia de la educación en materia de desarrollo para su visión de la cooperación al desarrollo. España debería intentar explicar en detalle las acciones específicas para la ejecución de su enfoque estratégico sobre educación en materia de desarrollo. <p>Consideraciones para el futuro:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se alienta a España para que continúe con su labor de defensa de la coherencia de las políticas para el desarrollo en la UE. En concreto, España podría actuar como líder en el seguimiento de la coherencia de las políticas de la UE en Iberoamérica. • España sería capaz de promover una mayor coherencia de las políticas si se hiciese eco de la recomendación del Consejo de Cooperación al Desarrollo y comunicase en forma abierta y transparente sus posturas en las negociaciones internacionales. • De conformidad con su objetivo de incrementar su capacidad analítica, España debería invitar a actores descentralizados y no gubernamentales a los debates y aprovechar la experiencia adquirida en los países socios. • España debería utilizar las directrices y herramientas políticas existentes para identificar posibles incoherencias de las políticas españolas sobre el terreno; los resultados deberían ser aprovechados para los futuros esfuerzos de España en la mejora de la coherencia de las políticas para el desarrollo. 	<p>Avances (CCD, 2006b)</p> <p>(La planificación es) un ejercicio en el que, sin duda, se ha hecho un esfuerzo notable, que merece ser destacado y que habrá de contribuir a la futura mejora de los niveles de calidad y eficacia de nuestra ayuda.</p> <p>Se valora la motivación del PD para la puesta en marcha del ciclo de planificación de la Cooperación Española y el propósito de luchar contra la pobreza y conseguir los ODM. Se ha realizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es la primera vez que se realiza ese esfuerzo, de una manera tan general y unitaria, lo que sin duda constituye un avance a destacar. • Una mayor armonización de la CE con las tendencias • El alineamiento con las propias estrategias locales de reducción de la pobreza, • Herramientas metodológicas, para orientar la elaboración de los documentos y facilitar que éstos se asienten sobre bases comunes. • Esfuerzo por abrir el proceso al conjunto de actores implicados, procurando impulsar procesos participativos tanto en niveles informales –consultas previas, talleres, aportación de documentos, entrevistas, etc.–, como formales –trámite de informe en el Consejo de Cooperación y en la Comisión Interterritorial–. • La implicación de las OTC y la participación efectiva de diferentes actores presentes en el terreno (ONGD, cooperación descentralizada, empresas, sindicatos). <p>La resultante es un sistema de planificación metodológicamente meditada, pero al mismo tiempo complejo, que requiere de cuatro o cinco niveles para llegar hasta el operativo.</p> <p>Retos (CCD, 2006b)</p> <ul style="list-style-type: none"> • La propuesta metodológica puede haberse demostrado en ocasiones un tanto rígida, dificultando la adaptación de los esfuerzos planificadores a las circunstancias específicas de cada caso. Es ésta una limitación que, sin duda, la experiencia ayudará a corregir en el futuro. • No siempre se dispuso, sin embargo, de los tiempos requeridos para aprovechar las potencialidades. La celeridad del proceso y plazos poco dilatados han impedido la implicación de los gestores en el proceso.

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>1. Coherencia global del sistema</p>		
<p>1.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación</p>		<ul style="list-style-type: none"> • La falta de sincronía entre los documentos de planificación puede generar distorsiones que se deben anticipar. Lo esperable sería que, publicado un nuevo Plan Director, todos los documentos de planificación sean revisados en la medida que lo precisen. • Los DEP han sido elaborados antes de contar con los DES, lo que puede generar, de nuevo, una cierta distorsión, que deba dar lugar a una revisión para asegurar que las prioridades definidas son acordes con las definiciones sectoriales que los DES establezcan. Es posible que este mismo problema le afecte a alguno de los PAE. • Ni los DEP ni los PAE descienden a los niveles operativos; es por ello que la planificación geográfica se ve necesitada de otro nivel de concreción ulterior, a través de una programación operativa plurianual o general (POG) que luego se deberá concretar en planes operativos anuales. Aunque la secuencia es lógica, tal vez este proceder, en niveles sucesivos de concreción, de lugar a un exceso de documentos y a una complejidad más allá de lo deseable del proceso de planificación en curso • Los aspectos relacionados con la instrumentación y presupuesto han quedado relegados para niveles ulteriores de concreción. Quizá no fuera inapropiado que en los pasos previos, especialmente DEP y PAE, se diesen ya adelantos en estos dos ámbitos que permitiesen clarificar el desarrollo de las actuaciones. (CCD, 2006b) • La dinámica de participación (en el diseño del IIPD) debería estar mejor estructurada en tiempos y en metodología, procurando que todos los agentes llamados a participar sepan desde el primer momento de dónde se parte, cuál es su papel y de qué tiempos y cauces van a disponer. • El ejercicio de planificación estratégica requiere equilibrar la participación plural con un claro liderazgo y capacidad de decisión política a cargo de la Administración, que debe fundamentar sus opciones de una manera precisa. • Aprovechando este sustrato ya establecido, el próximo ciclo de planificación debe tender a la elaboración de documentos que sean más estratégicos y operativos, definiendo de manera más precisa los diagnósticos de partida y las prioridades a las que se encamina el trabajo de la cooperación española.



Evaluación interna del II PD 2005-2008 1. Coherencia global del sistema 1.2. Coordinación entre actores de la CE	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>Avances</p> <p>El III PD reconoce y valora la riqueza derivada de la participación en la definición de la política de cooperación de todos los actores de la CE.</p> <p>El II PD y el resto de documentos de planificación estratégica elaborados durante el periodo han contado con un amplio grado de consenso y participación de todos los actores.</p> <p>Se ha dinamizado el funcionamiento de los diferentes órganos consultivos de la CE, especialmente en el Consejo de Cooperación, donde han mejorado notoriamente las relaciones y el entendimiento entre todos los actores.</p> <p>Retos</p> <p>Se debe seguir trabajando en la apropiación de los documentos de referencia de la CE por parte de todos los actores del sistema. La diversidad de actores y modalidades de cooperación del sistema español hace complejo mantener los buenos resultados obtenidos en materia de coordinación.</p> <p>Aún es necesaria una mayor coordinación entre actores de la CE que se concrete en complementariedad de actuaciones y generación de sinergias, especialmente "desde y sobre" el terreno.</p> <p>Se debe situar a las OTC como el actor idóneo para potenciar la coordinación de los actores de la CE sobre el terreno, para lo que se deberá dotar a estas unidades de las capacidades y recursos necesarios.</p> <p>Se debe seguir mejorando el funcionamiento de las Comisiones Interministerial e Interterritorial, especialmente en lo que respecta a la dinamización de sus grupos de trabajo y la mejora de la comunicación entre estos órganos consultivos.</p> <p>El Consejo de Cooperación puede aprovecharse aún más como mecanismo de consulta e información a la sociedad civil sobre la política de cooperación.</p>	<p>Los esfuerzos a nivel de coordinación también deben incluir a las comunidades autónomas, que podrían lograr una mayor coordinación de sus políticas con las políticas del estado y dentro del contexto general europeo. El PACI (plan anual) para 2007 (MAEC/SECI, 2007) describe el enfoque español hacia la migración en detalle, incluyendo mecanismos para garantizar la armonización entre actores estatales y no estatales.</p> <p>La coordinación ha mejorado desde el examen inter pares de 2002. Los tres órganos de coordinación tienen un peso importante a la hora de facilitar la coherencia de las políticas para el desarrollo. El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional es ahora miembro de un consejo interministerial, que se dedica en concreto a facilitar políticas de coordinación con un impacto sobre el desarrollo.</p>	<p>(CCD, 2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valora de forma positiva la atención otorgada a los diferentes actores, públicos y privados, de la Cooperación Española y la voluntad de establecer un marco de participación plural basado en la colaboración y la complementariedad de dichos actores. • Considera, conveniente para que ese potencial de participación y colaboración pueda materializarse, <i>deberán establecerse mecanismos de coordinación más eficaces entre actores e instrumentos de la cooperación española.</i> • Se valora la naturaleza abierta y participativa del proceso de elaboración del Plan Director. Pero ha tenido algunas deficiencias que convalida corregir en el futuro. Para ello sería particularmente conveniente garantizar que <i>se parte de un marco y unas directrices claras</i>, tanto desde el punto de vista técnico, que aseguren la integración de las aportaciones en una <i>estructura coherente y dotar al proceso de plazos suficientemente dilatados como para garantizar un trabajo de integración de propuestas, manteniendo la coherencia del documento.</i> <p>(PACI, 2008: 17-18)</p> <p>(Es un reto) mejorar la eficacia de los órganos de consulta en su participación en la construcción de la política de desarrollo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con el fin de promover y valorizar al máximo la participación y cometidos de estos grupos convalida incidir en algunos aspectos que son objeto de mejorar, entre otras, reforzar la representatividad de los miembros que participan en los grupos, y acercamiento entre el perfil técnico de los miembros de los grupos y políticos de los Plenos, una posible atribución rotatoria de la Secretaría de los grupos. Con este enfoque se permitiría que los Plenos profundizaran en el debate político y aumentasen la calidad de sus análisis y reflexiones. • Con el fin de que los consensos se vayan construyendo sobre pautas técnicas sólidas con miembros representativos y se consoliden con los enfoques más políticos, debe existir un debate en profundidad sobre estas cuestiones que permita seguir en la línea de delimitar los debates políticos a los Plenos del Consejo y de las Comisiones, continuar con aquellos grupos de trabajo más activos y estratégicos acentuando su perfil técnico, potenciando sus sistemas de información y comunicación, así como la difusión de sus reflexiones. Para ello los grupos de trabajo podrán establecer sus propios procedimientos, sus agendas y sus sistemas de comunicación.

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>1. Coherencia global del sistema</p> <p>1.1. El II PD como referencia para el desarrollo del sistema de planificación</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Con independencia de estos grupos de trabajo vinculados a los órganos consultivos y de participación sería conveniente crear otros grupos que se centren sobre contenidos específicos de las políticas sectoriales, y que además sean particularmente activos en la difusión de las mismas, buscando sinergias y sistemas de comunicación ágiles y eficaces entre esos grupos ad hoc y los pertenecientes a los órganos consultivos –en esta línea, por ejemplo, se propondrá la creación de un grupo dentro del Consejo para dar seguimiento a temas cada vez de mayor importancia en el sistema de la Cooperación Española, como la Ayuda Multilateral, la eficacia de la ayuda o el Fondo de Ayuda al Desarrollo el en el marco de su futura legislación–.
<p>1.3. Coherencia de política</p> <p>Avances</p> <p>Integración del principio de coherencia de políticas en los principales instrumentos de planificación estratégica de la CE. Fuerte respaldo institucional a la política de cooperación y refuerzo del papel de la SECI.</p> <p>Avances del grupo de trabajo de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación.</p> <p>Avances en la coherencia con sectores e instrumentos específicos: política migratoria, deuda externa y ayuda reembolsable.</p> <p>Retos</p> <p>Reforzar la capacidad de interlocución de la SECI ante los distintos órganos ministeriales.</p> <p>Profundizar en el conocimiento de los efectos que tienen las políticas de acción exterior del Estado sobre los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo.</p> <p>Asegurar la coherencia del FAD como instrumento al servicio de los objetivos de desarrollo.</p> <p>Extraer información del terreno para analizar la coherencia de políticas.</p> <p>Mejorar la transparencia sobre la coherencia de políticas y la información sobre este tema que se ofrece a la sociedad española.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se alienta a España para que continúe con su labor de defensa de la coherencia de las políticas para el desarrollo en la UE. En concreto, España podría actuar como líder en el seguimiento de la coherencia de las políticas de la UE en Iberoamérica. • España sería capaz de promover una mayor coherencia de las políticas si se hiciese eco de la recomendación del Consejo de Cooperación al Desarrollo y comunicase en forma abierta y transparente sus posturas en las negociaciones internacionales. • De conformidad con su objetivo de incrementar su capacidad analítica, España debería invitar a actores descentralizados y no gubernamentales a los debates y aprovechar la experiencia adquirida en los países socios. • España debería utilizar las directrices y herramientas políticas existentes para identificar posibles incoherencias de las políticas españolas sobre el terreno; los resultados deberían ser aprovechados para los futuros esfuerzos de España en la mejora de la coherencia de las políticas para el desarrollo. 	<p>(CCD, 2006b)</p> <p>(El proceso de planificación ha sido) afectado por la interferencia de decisiones, con implicaciones en materia de cooperación, que se han adoptado al margen del proceso de planificación aludido. En ocasiones, incluso, en manifiesta discordancia con las prioridades y criterios de gestión que inspiraron la planificación. Tal proceder no sólo debilita la coherencia del proceso de programación de la ayuda, sino también puede restar eficacia a sus acciones</p>



Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.1. Volumen de la ayuda</p> <p>Avances</p> <p>Se ha logrado un sustancial incremento en el volumen de ayuda.</p> <p>Se ha registrado un gran incremento de las partidas canalizadas a través de organismos multilaterales.</p> <p>Se ha reducido la ayuda condicionada.</p> <p>Se han incrementado las partidas destinadas a AH, ONGD y recursos gestionados por la AECID.</p> <p>Retos</p> <p>Aún no se han cumplido los compromisos del II PD relacionados con la senda marcada hacia el 0,7%. Sin embargo, la agenda de eficacia de la ayuda implica la necesidad de dar un paso más hacia la calidad y la optimización de la asignación de la ayuda.</p> <p>El incremento que se está registrando en el volumen de AOD exige de un incremento paralelo de las capacidades del sistema para gestionar esta ayuda con calidad.</p> <p>El incremento del volumen de la ayuda abre un necesario debate sobre los instrumentos más adecuados para el logro de los objetivos, sobre el equilibrio entre un enfoque desde las necesidades de los países socios pero también en base al valor añadido de la CE.</p> <p>El aumento del volumen de fondos no se ha visto acompañado por un desarrollo paralelo de la planificación operativa y de su nivel de predictibilidad.</p>	<p>Los recientes incrementos en la ayuda reflejan el compromiso español para el aumento progresivo de la AOD hasta un 0,7% del PNB en 2012.</p> <p>España arrancó el reciente proceso de aumento progresivo desde un punto de partida relativamente bajo.</p> <p>Esto refleja no tan sólo la política gubernamental, sino también un amplio consenso entre la sociedad española, el espectro político y los gobiernos regionales y locales. Con un compromiso firme y provisiones presupuestarias precisas para la evolución del presupuesto general de AOD hasta fines del actual período electoral, ahora España está posicionada estratégicamente para mantener sus ambiciosos incrementos de ayuda.</p> <p>Sin embargo, este compromiso para aumentar progresivamente el presupuesto debe ser acompañado por una estrategia operativa más específica para el uso de distintos canales y mecanismos de distribución para garantizar su viabilidad.</p> <p>Aunque esto permitirá una mayor planificación estratégica dentro del sistema español, el garantizar la previsibilidad para los países socios ha sido virtualmente imposible. Esto se debe en parte al uso extensivo por parte de España de la cooperación técnica y el hecho de que un alto porcentaje de la ayuda se canaliza a través de ONG, que no están relacionadas con los procesos presupuestarios de los socios. Sin embargo, incluso las estrategias por países para países prioritarios no incluyen planes de asignación, y los presupuestos por países se deciden en forma anual. España prevé incluir marcos presupuestarios en la próxima generación de estrategias por países, y debería esforzarse para mejorar la capacidad de sus países socios para predecir, e incluir en sus planificaciones, la ayuda española a corto y medio plazo.</p>	<p>(CCD, 2004)</p> <p>(El incremento de AOD) debe ser compatible con la elevación de los niveles de calidad y eficacia de la política de cooperación para el desarrollo.</p> <p>La no existencia de un cuadro presupuestario suficientemente detallado impide conocer en detalle la secuencia de incrementos de la ayuda y la traducción en términos de recursos de las prioridades establecidas (se insta a hacerlo en brevedad).</p> <p>Dado el crecimiento global de los recursos destinados a cooperación, es muy importante mantener la trayectoria de compromiso en el incremento de la AOD a nivel presupuestario, pero también es importante ajustar el sistema para que la ejecución alcance los niveles previstos (CCD, 2007a).</p>
<p>2.2. Asignación de la ayuda</p> <p>Avances</p> <p>Los documentos de planificación sectorial y geográfica han abierto el proceso de concentración de la ayuda española de forma sistemática y ordenada.</p> <p>Gracias al aumento en la cuantía de la ayuda, se ha logrado incrementar notablemente la ayuda a los PMA, especialmente a África, sin disminuir el nivel de compromiso con América Latina.</p> <p>Se ha puesto en marcha una estrategia diferenciada de reorientación de la ayuda hacia los PMA y de consolidación de la cooperación con Latinoamérica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para garantizar que España alcance sus ambiciosos incrementos de ayuda previstos con un amplio apoyo de todo el abanico de los grupos interesados españoles, debe desarrollar su enfoque estratégico más en detalle. Esto ofrecerá una mayor previsibilidad a los socios beneficiarios. • España necesita redoblar sus esfuerzos para alcanzar su objetivo de asignar un 70% de la ayuda bilateral a los países prioritarios; en el futuro, España debería considerar una mayor concentración de su ayuda, tanto para los países prioritarios como para otros beneficiarios. 	<p>(CCD, 2006b)</p> <p>(Existe el resto de) mejorar la planificación financiera, las previsiones de asignación eficaz, eficiente y factible de recursos a los diferentes instrumentos y vías de canalización de AOD, sectores y zonas geográficas.</p>

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.2. Asignación de la ayuda</p>		
<p>Durante el periodo de vigencia del II PD se ha consolidado la postura de España respecto a la cooperación con PRM. España ha consolidado su liderazgo en la cooperación con Latinoamérica e intensificado la coordinación con otras agencias donantes.</p> <p>Por primera vez se ha alcanzado la meta de destinar el 20% de la ayuda a servicios sociales básicos.</p> <p>Retos</p> <p>Las nuevas categorías establecidas para delimitar las prioridades geográficas de la CE ha elevado el número de países priorizados. Se han de priorizar países en base al análisis de ventajas comparativas de la CE.</p> <p>La AOD no se concentra únicamente en los países priorizados en el II PD.</p> <p>Las prioridades y estrategias sectoriales aún no se han traducido en una concentración y especialización efectiva de la AOD española.</p> <p>Hay que conseguir un equilibrio entre el nuevo compromiso con los PMA y el compromiso con Latinoamérica, para cumplir con el principio de concentración.</p> <p>Una vez consolidada la doctrina de la CE sobre la cooperación con PRM, debe ponerse en práctica. En concreto, es necesaria una reflexión específica sobre la aplicación de los nuevos instrumentos y los principios para la eficacia de la ayuda adaptada a las circunstancias especiales de estos países.</p> <p>Aún no se han cumplido los compromisos relacionados con la orientación de la AOD española hacia los PMA y la satisfacción de las necesidades sociales básicas.</p> <p>Con el apoyo a los sectores sociales básicos se corre el riesgo de desincentivar la atención prestada hacia estos sectores por parte de los gobiernos de los países socios.</p> <p>La concentración de la ayuda requiere que todos los actores de la CE integren sus actuaciones en los marcos de planificación estratégica geográfica y sectorial.</p> <p>Resulta esencial que la cooperación descentralizada alinee sus estrategias con las de la CE.</p> <p>Puesta en práctica del Código de Conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo.</p>	<p>• España debe planificar cuidadosamente el uso de distintas modalidades de ayuda y el posible incremento de la ayuda para programas destinada a los países menos adelantados para alcanzar su objetivo de destinar el 20% de la ayuda bilateral a este grupo en forma continuada.</p> <p>• España debería vigilar su gasto AOD en los servicios sociales básicos de acuerdo con sus objetivos, y revertir la reciente caída en su participación bilateral en este terreno.</p> <p>• Los actores descentralizados deberían esforzarse para hacer que su ayuda sea más complementaria dentro del sistema de ayuda español, por ejemplo, basando su ayuda en sus propias ventajas comparativas, como la creación de capacidades para el gobierno local.</p> <p>• Para mejorar la alineación de las actividades de las ONG con las necesidades y estrategias locales, y para promover el aprendizaje, España debería coordinar en forma sistemática y difundir información a nivel del país sobre las actividades de las ONG.</p>	<p>(CCD, 2006c)</p> <p>(Existe la necesidad de cumplir el) objetivo de consolidar el incremento de recursos orientados a los Países Menos Adelantados, extendiéndolo, más allá de la iniciativa HIPC de alivio de deuda de la que son beneficiarios varios de estos países, al resto de instrumentos que conforman la AOD española con el objeto de cumplir lo marcado en el Plan Director de asignarles al menos un 20% del presupuesto.</p> <p>DES (CCD, 2006b)</p> <p>Avances</p> <ul style="list-style-type: none"> • La actuación ha sido ambiciosa, en cuanto que supone una definición de las políticas sectoriales, en el marco del proceso de reformulación de la Cooperación Española, cubriendo la práctica totalidad de las prioridades sectoriales establecidas en el Plan Director. • Importante implicación de los diferentes actores • Los DES han respondido a una estructura que: <ul style="list-style-type: none"> a. ha catalogado buenas prácticas y recabado aportaciones de los diversos agentes. b. ha recabado y ordenado mucha información sobre el sector en cuestión. c. ha creado un estado de opinión sobre cada sector, un fundamento estratégico compartido por el conjunto de agentes, que permitirá en el futuro profundizar partiendo de bases comunes. • Especial cuidado y esfuerzo para lograr la máxima difusión de los documentos a través del resumen ejecutivo de los diferentes DES que contiene los aspectos fundamentales y operativos del sector. <p>Retos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son heterogéneos en su estructura, en su alcance estratégico, en su fundamentación doctrinal y en su vocación operativa. Lo que hace difícil un juicio único que sea valedero para todos. • La falta de sincronía entre los documentos de planificación sectorial y el IIIPD puede generar distorsiones que se deben anticipar. <ul style="list-style-type: none"> a. Ha faltado orden y el ritmo de elaboración de los diferentes DES.



Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.2. Asignación de la ayuda</p>		<p>b. Lo esperable sería que, publicado un nuevo Plan Director, todos los documentos de planificación sean revisados en la medida que lo precisen.</p> <p>c. De cara a la puesta en marcha, desarrollo, seguimiento y evaluación de las estrategias sectoriales, sobre especial importancia el próximo ciclo de la Cooperación Española.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Causas de que no se haya visualizado correctamente la sistematización de este proceso de planificación: <ul style="list-style-type: none"> a. Una definición más precisa y realista de los contenidos y propósitos de las estrategias sectoriales. b. La amplitud y complejidad, así como la heterogénea naturaleza de los sectores abordados y de los diferentes actores. • Los procesos de participación en los DES han sido dispares: <ul style="list-style-type: none"> a. Un diseño previo y meditado de los procesos de elaboración y participación de los DES. b. Estas disfunciones podrían solventarse con la presentación de un itinerario del proceso. • Documentos amplos y complejos, en los que toda la información no era útil. Su extensión de puede dificultar una difusión amplia. • Han tenido poca capacidad estratégica (priorización), limitada definición de prioridades y ausencia de compromisos presupuestarios. • El seguimiento desde el punto de vista sectorial debería ser un elemento central en el próximo ciclo. Debería abordarse de forma prioritaria la coherencia de la planificación sectorial y geográfica. <p>DEG (CDD, 2006b)</p> <p>Avances</p> <ul style="list-style-type: none"> • La implicación de las OTC y la participación efectiva de diferentes actores presentes en el terreno (ONGD, cooperación descentralizada, empresas, sindicatos). En algunos lugares, la dinámica ha abierto la posibilidad de consolidar un espacio común de reflexión y coordinación entre estos actores sobre el terreno. <p>Retos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Han sido elaborados antes de contar con los DES, lo que ha podido generar una cierta distorsión del ciclo lógico de planificación; esto sugiere la necesidad de una cierta revisión para asegurar que las prioridades definidas son acordes con las definiciones sectoriales que los DES establezcan.

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.2. Asignación de la ayuda</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Los ejercicios de planificación geográfica han de avanzar en esta dirección, profundizando en los principios de apropiación, alineamiento y armonización, para lo cual los procesos de elaboración de los DEG deberán dar mayor <i>participación a los actores locales</i>. • Se debe reforzar la fase de diagnóstico, dando adecuada respuesta a: <ol style="list-style-type: none"> 1. cuáles son los problemas básicos de desarrollo que sufre el país en cuestión, identificando las restricciones y cuellos de botella que más centralmente padece; 2. identificar las <i>oportunidades de alineamiento y armonización</i>; 3. cuál es la aportación específica que el donante, en este caso España, puede realizar para aliviar esos problemas, tomando en cuenta la <i>ventaja comparativa y las potencialidades</i> de las que se parte, en relación con el resto de los donantes. • Necesidad de mayor esfuerzo de concreción y de definición de la instrumentación de la ayuda, lo que ayudaría a completar el ejercicio programador y facilitaría la coherencia de políticas que se persigue. • No descienden a los niveles operativos; es por ello que la planificación geográfica se ve necesitada de otro nivel de concreción ulterior, a través de una programación operativa plural o general (FOG) que luego se deberá concretar en planes operativos anuales. Aunque la secuencia es lógica, tal vez este proceder, en niveles sucesivos de concreción, de lugar a un exceso de documentos y a una complejidad del proceso de planificación más allá de lo deseable. • Necesidad de revisar el proceso de elaboración de los DEG pensando en los desafíos a los que debe responder, y estableciendo de antemano con claridad cuál va a ser la relación lógica entre DEG, POG y Comisiones Mixtas. • La temporalidad con la que se han hecho los DEG no se corresponde con aquella que definen los instrumentos políticos y técnicos (Comisiones Mixtas) de definición de los programas de actuación de la cooperación para el desarrollo en los diversos países. <ol style="list-style-type: none"> a. debieran entenderse como ejercicios de planificación orientados a facilitar la gestión de la cooperación española en los diversos países. b. Se debe tener en cuenta tener en cuenta la cronología de los ciclos de planificación de los países socios. • Se podría completar su propósito programador si se considerasen, además de los ámbitos de actuación, los instrumentos más adecuados a utilizar en cada caso.

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p>		<ul style="list-style-type: none"> • El DEP debe constituir un documento útil a la gestión de los responsables de la ayuda. Entendemos que algunos aspectos formales de la presentación de los DEP no ayudan a ese propósito. En ocasiones se trata de textos excesivamente largos, de difícil utilización para el trabajo práctico, en ciertos casos se abusa de la información presentada en matrices, sin un texto argumentativo que permita justificar y contextualizar las opciones, se realiza un esfuerzo tal vez excesivo en la recopilación del marco normativo internacional, que no siempre resulta de interés para la definición de la estrategia, y se recurre a indicadores que no siempre se adecuan a los propósitos que se señalan.
<p>2.3. Multilateralismo activo, selectivo y estratégico</p> <p>Avances</p> <p>Desde 2004 han aumentado sustancialmente las contribuciones españolas a organismos multilaterales. Durante el periodo se ha reflexionado y discutido sobre los criterios que deben guiar la participación española en iniciativas multilaterales.</p> <p>España se ha sumado a algunas iniciativas de seguimiento y evaluación de fondos y organismos multilaterales (Red MOPAN).</p> <p>Retos</p> <p>El mayor peso de las contribuciones multilaterales en la CE hace que sea urgente la publicación e implementación de la Estrategia multilateral.</p> <p>Las contribuciones multilaterales han de ser verdaderamente estratégicas y selectivas. La estrategia debe responder de forma efectiva a las expectativas de los actores sobre la selectividad, participación activa en foros multilaterales y enfoque estratégico y coherente con los principios y objetivos de la CE. La CE debe concentrar sus aportes en los fondos que más se adecuen a sus objetivos, principios y prioridades. Se debe evitar la dispersión y aumentar la previsibilidad.</p> <p>España debe aprovechar su participación en iniciativas multilaterales para aprender de otros donantes en PMA en los que la CE no cuenta con una experiencia de trabajo suficiente.</p>	<p>España debe concluir el marco estratégico para poner en práctica sus objetivos, sobre todo para concluir sus estrategias sectoriales, tan pronto como sea posible y así poder sacar provecho de cara al trabajo operativo en los países socios.</p> <p>Garantía de la capacidad necesaria para gestionarla (CAD, 2007: 43) de forma selectiva y estratégica: Marco de Planificación, Seguimiento y Evaluación.</p> <p>Coordinación (de la capacidad y la motivación) con el sistema bilateral y otros.</p>	

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.3. Multilateralismo activo, selectivo y estratégico</p> <p>Deben fortalecerse las capacidades de los actores españoles para operar en el ámbito multilateral a través de la gestión efectiva y de iniciativas de seguimiento y evaluación orientadas al aprendizaje a partir de la experiencia.</p> <p>Debe definirse una postura común y coordinada en el seno de la AGE en relación a los organismos multilaterales.</p> <p>Se debe fortalecer la complementariedad de las acciones bilaterales y multilaterales sobre la base del trabajo en el terreno.</p> <p>Se debe fortalecer el seguimiento y evaluación de las aportaciones multilaterales.</p> <p>Es necesario mejorar la transparencia y aumentar la información referente a la actuación española en el marco multilateral.</p>		
<p>2.4. Instrumentos Bilaterales de la CE</p>		<p>(CCD, 2004)</p> <p>Es obligado adecuar los instrumentos a las características de la intervención: el recurso a la cooperación no reembolsable, constituye el mecanismo más apropiado para atender las necesidades de reconstrucción en países pobres, altamente endeudados o con estructuras productivas seriamente dañadas.</p>
<p>2.4.1. Operaciones de deuda externa y créditos FAD</p> <p>Avances</p> <p>La publicación de la Ley de Deuda permite disponer de un marco político y legislativo para este instrumento.</p> <p>La Ley supedita los objetivos de este instrumento a los objetivos de la política de cooperación.</p> <p>España ha realizado, de forma bilateral, iniciativas importantes de condonación voluntaria de deuda a los países HIPC.</p> <p>Se ha realizado un esfuerzo importante, recogido en la Ley de Deuda, para sistematizar y reforzar la política de conversión de deuda en desarrollo.</p> <p>La Ley propone una reforma de los créditos FAD.</p> <p>Se han reducido las partidas de ayuda ligada en porcentaje sobre la AOD total meta, aunque no en términos absolutos.</p> <p>Retos</p> <p>Es necesario mejorar el seguimiento y evaluación de las operaciones de deuda para mejorar su integración en el sistema de CE y analizar sus resultados en impactos sobre los objetivos de desarrollo.</p>		<p>(CCD, 2006c)</p> <p>En cuanto a la cobertura de las Necesidades Sociales, un amplio sector de los miembros del Consejo considera que los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) no son el mejor instrumento para su consecución, por lo que se debe restringir su utilización en los sectores relacionados con estos servicios, como el de salud o el de educación.</p>

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento		
2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos				
2.4. Instrumentos Bilaterales de la CE				
2.4.1. Operaciones de deuda externa y créditos FAD				
<p>Debe vigilarse el sobreendeudamiento de los países menos desarrollados.</p> <p>Debe abordarse la reforma del FAD para resolver los problemas de coherencia con los objetivos de la CE que presenta este instrumento.</p> <p>Fortalecer la coordinación entre OTC y Oficinas Comerciales, y entre las Secretarías de Estado correspondientes.</p>				
2.4.2. Financiación pública de ONGD				
Avances				
<p>En materia de participación, diálogo y consenso entre las ONGD y el Gobierno en materia de política de cooperación.</p> <p>El presupuesto destinado a la financiación de ONGD ha experimentado un importante crecimiento.</p> <p>Los convenios posibilitan más capacidades y definen de forma más flexible los objetivos, los ámbitos geográficos, los sectores, los temas, el plan de evaluación y seguimiento y los instrumentos a utilizar.</p> <p>Han evolucionado favorablemente las cifras de concentración de la ayuda de las ONGD hacia los PMA y la atención a las necesidades sociales básicas.</p>				
Retos				
<p>Conferir una dimensión más estratégica al conjunto de intervenciones que ejecutan.</p> <p>Coordinación de intervenciones (AGE, CCAA, EELL y ONGD).</p> <p>Fortalecimiento del seguimiento, evaluación y aprendizajes hacia toda la CE.</p> <p>Revisión de la normativa de consorcios para promoverlos y valorarlos.</p> <p>Conseguir más eficacia y eficiencia de la carga administrativa a favor de resultados de desarrollo.</p>				

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.4. Instrumentos Bilaterales de la CE</p> <p>2.4.3. Nuevos Instrumentos</p>		
<p>Avances</p> <p>Creación y desempeño de la Unidad de Ayuda Programática (AECID).</p> <p>Elaboración de la "Guía Técnica para la puesta en marcha de Nuevos Instrumentos".</p> <p>Operaciones pequeñas y dispersas en América Latina y centradas en África y Asia (Mozambique, Namibia y Vietnam).</p> <p>Retos</p> <p>Incremento de los porcentajes de AOD canalizada a través de Nuevos Instrumentos.</p> <p>Fortalecer las capacidades de los actores de la CE para la aplicación de estos instrumentos.</p> <p>Garantizar la incorporación de aprendizajes a través de las experiencias de trabajo en nuevos contextos para la CE (especialmente PMA).</p> <p>Adaptar los planteamientos de aplicación de nuevos instrumentos a los PRIM en función del valor añadido y la experiencia en cada país o región.</p>		
<p>2.4.4. Acción Humanitaria</p>		
<p>Avances</p> <p>Incremento del número de actores españoles que participan en AH y de su consenso sobre la política humanitaria de la CE.</p> <p>Alineamiento de la AH de la CE con el marco internacional.</p> <p>Publicación de la Estrategia Sectorial de AH.</p> <p>Incremento de las cifras de la AH.</p> <p>Retos</p> <p>Fortalecer la estructura institucional de la AH española, especialmente en lo que concierne a dotación de recursos y generación de capacidades sobre el terreno.</p> <p>Mejorar la coordinación entre actores, especialmente entre la AECID y las CCAA.</p> <p>Agilizar la evaluación de necesidades sobre el terreno y la coordinación de actores.</p>	<p>Para traducir la estrategia de ayuda humanitaria a la práctica con éxito, España debería elaborar un plan de ejecución que establezca prioridades con objetivos claros, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos. Teniendo en cuenta que la estrategia es un documento muy ambicioso que bosqueja cambios de gran alcance, la Administración debería considerar el echar mano de conocimientos especializados externos que le ayuden a gestionar el proceso de cambio.</p> <p>La Administración española debe prestar especial atención a la introducción de procesos de evaluación y de aprendizaje de lecciones.</p> <p>A medida que España reforma sus programas de ayuda, debería comparar la eficacia de las intervenciones directas (sobre todo el despliegue de equipos de ayuda humanitaria) con el uso de actores multilaterales locales para las intervenciones individuales.</p> <p>Dada la pluralidad del sistema de ayuda español, el MAEC debería gozar de mayor autoridad para coordinar respuestas y compartir las evaluaciones de necesidades de las OTC o de otras fuentes, como las Naciones Unidas.</p>	<p>(CCD, 2007a)</p> <p><i>Respecto a la Directriz IV</i>; poner en marcha el proceso de reestructuración de la AH.</p> <p>En lo que respecta a la AH canalizada a través de ONGD, si bien se ha comenzado a establecer convenios con algunas organizaciones, en general se continúan manteniendo los instrumentos tradicionales, propios de las intervenciones de desarrollo, para financiar la AH, instrumentos que resultan rígidos y lentos. La CAP no parece un instrumento adecuado para ayuda de emergencia. Cabría la posibilidad de realizar experiencias de asignación directa de fondos en situaciones de emergencia al amparo del art. 22.2.c de la Ley General de Subvenciones.</p> <p>La estructura de la AECI dedicada a la AH, continúa sin desarrollarse de forma adecuada para ser capaz de gestionar el incremento de los fondos de AH, y llevar a cabo las tareas de coordinación tan necesarias en este campo.</p>

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.4. Instrumentos Bilaterales de la CE</p> <p>2.4.4. Acción Humanitaria</p> <p>Mejorar la coherencia de la AH con otros instrumentos de la CE, especialmente desarrollando las actuaciones en el <i>confir-nium</i> operacional de la ayuda.</p> <p>Consolidar la postura de España en los órganos de gestión de los fondos multilaterales a través de los cuales se canaliza ayuda destinada a la AH.</p> <p>Reforzar el papel de la AECID con otros Ministerios, particularmente con el Ministerio de Defensa, para la dirección de las operaciones de AH.</p> <p>Mejorar los mecanismos de financiación a ONGD para conferirles más flexibilidad y rapidez.</p> <p>Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de las operaciones de AH.</p> <p>Mejorar la información ofrecida a la sociedad sobre el papel de la CE frente a situaciones de emergencia.</p>	<p>Para maximizar el impacto de su ayuda humanitaria, sería útil que las comunidades autónomas y las administraciones locales consideraran el agrupar sus recursos cuando se trate de pequeñas cantidades de financiación.</p>	<p>Se han realizado esfuerzos en la coordinación entre administraciones y CCAA, pero se carece de planes de actuación adecuados y se sigue interviniendo en las crisis humanitarias de forma reactiva.</p> <p>Se ha incrementado las contribuciones a Agencias de NNUU, pero el afianzamiento en la presencia en organismos internacionales no debe limitarse al incremento de los recursos económicos. Se debe hacer un esfuerzo por desarrollar iniciativas internacionales suscritas como la Good Humanitarian Donorship.</p>
<p>2.4.5. Educación para el Desarrollo</p> <p>Avances</p> <p>Existencia de la Estrategia de ED.</p> <p>Posición de cercanía a la ciudadanía que disfrutan las CCAA, las EELL y las ONGD.</p> <p>Retos</p> <p>Mejora de la calidad de la información que se ofrece a la sociedad civil sobre la política de CE.</p> <p>Definición del rol de los distintos actores en materia de ED.</p> <p>Adaptación de los mecanismos de financiación a las especificidades de la ED.</p> <p>Aplicación sistemática de la estrategia ED en sensibilización, formación-acción, movilización social e Investigación y Desarrollo.</p> <p>Creación de estructuras responsables de la ED en las organizaciones de cooperación.</p>	<p>Dada la necesidad de conseguir un público comprometido y defensor, España ha designado la educación en materia de desarrollo como una prioridad para la cooperación española. La estrategia va más allá de la mera conciencia sobre las actividades de cooperación o sobre la influencia de la opinión pública en el corto plazo. España quiere tomar como base los intereses reales del público español y las actuales inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil. ONG, sindicatos y universidades, todos tienen un papel que desempeñar en la educación en materia de desarrollo. Además, España pretende integrar la educación en materia de desarrollo dentro de los sistemas de educación pública formal e informal, desde la educación infantil hasta las universidades, donde las comunidades autónomas españolas juegan un papel protagónico. El Plan Director establece los requisitos para la formulación de estrategias. El trabajo comenzó con la redacción de una estrategia sobre educación en materia de desarrollo en 2006 y se espera que llegue a manos de los organismos coordinadores en la primera mitad de 2007. El Plan Anual 2007 ha identificado prioridades de acción después de la aprobación de la estrategia, aunque siguen siendo bastante generales (por ejemplo, mejorar la planificación de actividades).</p>	<p>(CCD, 2004)</p> <p>El Consejo valora de forma positiva la mayor atención que el Plan Director quiere otorgar a las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, al impulso de la investigación, de las prácticas de comercio justo y consumo responsable y de responsabilidad social de los diversos agentes y sectores (CCD, 2004).</p> <p>Una Ciudadanía informada, formada y activamente comprometida con el desarrollo humano y sostenible, en el presente y en el futuro. Para poder hacer frente a los retos que plantea la lucha contra la pobreza y un mundo cada vez más globalizado e interdependiente resulta imprescindible que exista en la ciudadanía concienciada sobre la corresponsabilidad de todos los ciudadanos en el desarrollo humano y sostenible. (1) El Plan Director 2005-2008 aborda la Educación para el Desarrollo como uno de sus criterios de intervención, la considera como un proceso educativo constante que favorece la comprensión de las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales y hace una apuesta decidida hacia ella con mecanismo impulsor de los cambios necesarios para un desarrollo humano sostenible. (2) La Estrategia aborda la realización de actividades, en ocasiones</p>

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>2. Volumen de la ayuda, asignación e instrumentos</p> <p>2.4. Instrumentos Bilaterales de la CE</p> <p>2.4.5. Educación para el Desarrollo</p>	<p>Las encuestas de opinión muestran que la sensibilización sobre las cuestiones relativas al desarrollo lleva a un apoyo generalizado para la cooperación al desarrollo, incluso si el conocimiento detallado de las actividades oficiales al desarrollo es desigual. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas español, el 70% del público es conocedor del objetivo de las Naciones Unidas de destinar un 0,7% del PNB a la AOD, pero el 76% no sabía cuál era el progreso realizado por España en este sentido. Una encuesta del Eurobarómetro (EC, 2007) reveló que el 88% no conocía los Objetivos de Desarrollo del Milenio y 80% no había oído hablar del Consenso Europeo sobre Desarrollo. Sin embargo, un 69% de los entrevistados en la encuesta del Eurobarómetro y un 75% en el caso de la encuesta española manifestaron que era importante reducir la extrema pobreza y el hambre. En este sentido, una clara mayoría (73%) del público español entrevistado por el Eurobarómetro cree que el África Subsahariana es la región que más ayuda necesita, mientras que la encuesta española coloca a África del Norte en cabeza. La segunda región más importante en ambas encuestas es Iberoamérica (29% en el Eurobarómetro). Éste es el porcentaje de apoyo más alto entre los europeos para dicha región. La Encuesta del Eurobarómetro descubrió que un 68% está de acuerdo en que España debería ofrecer ayuda en general, aunque hay muy poca conciencia sobre su asignación entre el público español.</p>	<p>interactivamente entre ellas, en las cuatro dimensiones de la ED –sensibilización, educación, investigación para el Desarrollo e incidencia política y movilización social– en los tres ámbitos de la Educación (formal, no formal e informal) y transmite, entre otros, conocimientos necesarios para entender los retos del desarrollo y los valores universalmente reconocidos como son, por ejemplo, los derechos humanos. La Estrategia va a servir igualmente como plataforma de información y difusión de las prioridades que la Cooperación Española se ha marcado para los próximos años.</p>
<p>2.4.6. Los Microcréditos y el Fondo de Concesión de Microcréditos</p> <p>Avances</p> <p>Principal instrumento financiero de cooperación no reembolsable de la AOD española. Se han incrementado notablemente las actuaciones en África, Asia y Europa Oriental.</p> <p>Retos</p> <p>Fortalecer la Estrategia en micro finanzas de la CE</p> <p>El incremento de la capacidad gestora del FCM, tanto en términos de calidad como en cantidad de recursos técnicos y humanos</p> <p>Mejorar los mecanismos de complementariedad con la CE.</p> <p>Desarrollo de un plan de asistencia técnica paralelo a los instrumentos financieros para corregir el desequilibrio entre ambos componentes del FCM (crédito y asistencia técnica).</p>		



Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>3. Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>3.1. Reforma institucional: organización y gestión</p>		
<p>Avances</p> <p>Los cambios en el organigrama institucional del MAEC (ascensión a rango de Dirección General e incremento de la plantilla de la unidad de planificación y evaluación de la SECI) reflejan el compromiso español con la Agenda Internacional de Desarrollo y la apuesta por la calidad de la ayuda. La reforma de la AECID está tomando como referencia los cambios en la política de cooperación introducidos a lo largo del presente ciclo y poniéndolos en práctica de forma progresiva. La creación de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda es un avance, que, en la práctica debería favorecer la creación de una unidad de evaluación dentro de la propia AECID, de manera similar a otras agencias de cooperación europeas, que refuerce el sistema de seguimiento y evaluación de uno de los principales actores de la CE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • España es consciente de que sus ambiciones de incrementar la ayuda y de jugar un papel más preponderante en los debates internacionales plantean un serio desafío a sus exigencias de gestión actuales. España debe tener cuidado y no caer en la fatiga de la reforma, sino que debe culminar el proceso de reforma completa de su sistema de cooperación al desarrollo, avanzando siempre en la dirección marcada por la Declaración de París. • La coordinación dentro del sistema sigue siendo un desafío continuo: <ul style="list-style-type: none"> a. A nivel estratégico, una política de estado debería tener como objetivo la vinculación de todos los actores españoles. b. Sobre el terreno, los documentos de estrategias por países deberían dirigir los esfuerzos de todos los actores españoles. Deberían incluir un presupuesto indicativo ligado a los distintos instrumentos y sectores y ofrecer información sobre los logros esperados, el seguimiento y la evaluación. Deberían ir acompañados de los acuerdos de coordinación en curso para la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones de los distintos actores españoles. • Para fomentar la retroalimentación sobre resultados, España debería introducir un enfoque basado en los resultados para ayudar a la gestión, y mejorar su sistema y cultura de evaluación. El énfasis a corto plazo debería ponerse en el fortalecimiento de los mecanismos que vinculan a la sede central con las oficinas sobre el terreno. A largo plazo, España debería considerar el vincular los resultados con incentivos para el personal. • La cooperación española al desarrollo mejoraría con mayores capacidades para el análisis sectorial y la investigación sobre desarrollo en el sistema, y un enfoque sistemático frente a las lecciones aprendidas. • Para resolver el problema de la falta de recursos humanos, sobre todo en las actividades sobre el terreno, la reforma del sistema de recursos humanos debería ofrecer un marco laboral y trayectorias profesionales con estructura de incentivos para aquellos trabajadores experimentados que trabajan sobre el terreno. 	<p>(CCD, 2004)</p> <p>Para afrontar los compromisos que el Plan Director establece sería necesario acometer una reforma en profundidad de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), reforzando sus capacidades técnicas y de gestión. Aun cuando no se trata de una tarea encomendada al Plan Director, el Consejo habría valorado de forma positiva que el gobierno hubiese adelantado, de una forma más detenida y argumentada, los propósitos y lineamientos básicos de esa reforma. De nuevo se está ante un desafío que la cooperación española debe acometer en el más inmediato futuro si se quieren hacer realidad los compromisos que el Plan Director establece (V14).</p> <p>(CSPACI, 2006a)</p> <p>Conclusiones: es urgente la reforma en profundidad de nuestro sistema de gestión y ejecución de la ayuda y, especialmente, de la AECI, de manera que el ritmo de esta reforma se sincronice con el ritmo de incremento de la AOD; sin embargo, este aspecto apenas aparece reflejado en el borrador propuesto de PACI 2007. Estando aprobada a mitad de 2006 la nueva ley de Agencias, la reforma debería concretarse con tanta brevedad como profundidad. Nuestro sistema de ayuda debe prepararse inmediatamente para ser capaz de gestionar con calidad un volumen superior a los 5.000 M€ en 2008 y a los 7.500 M€ en 2012.</p> <p>(CCD, 2007a)</p> <p>(Para la gestión correcta) vuelve a ser urgente e imprescindible, en el escenario de incremento sustancial de la AOD que tenemos por delante, la reforma en profundidad de nuestro sistema de gestión y ejecución de la ayuda y, especialmente, de la AECI. Esta reforma, cuyo proyecto ha sido ya aprobado por Consejo de Ministros, requerirá un esfuerzo importante en los próximos años para su adecuada implantación y desarrollo.</p> <p>(CCD, 2004)</p> <p>Para dotar de una mayor fundamentación y un mejor desarrollo a las opciones adoptadas (en los compromisos del IIPD) hubiese sido conveniente:</p>
<p>Retos</p> <p>La nueva estructura de la AECID deberá ser capaz de asumir la responsabilidad de gestión de un volumen de ayuda creciente, en el marco de un mayor compromiso por la calidad y la ampliación de la participación española en los foros internacionales. Los flujos de información y comunicación deben ser más horizontales entre la AECID (sede y terreno) y la DGPOLDE, especialmente en las competencias vinculadas con la planificación, el seguimiento y la evaluación. Las competencias y responsabilidades de las unidades sobre el terreno deben ser ampliadas y reforzadas. Se han de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación de la AECID, garantizando que estas funciones se integren sistemáticamente en todas las intervenciones. La estructura de la AECID deberá responder a los retos que implica la ejecución, seguimiento y evaluación de los nuevos marcos de planificación sectorial y geográfica. Debe promoverse un modelo de organización adaptado a la gestión para resultados y que facilite los procesos de aprendizaje. Deben mejorarse las opciones de movilidad terreno-sede, los programas de formación y las estructuras de incentivos para favorecer los procesos de aprendizaje y la generación del conocimiento dentro de la propia AECID.</p>		

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>3. Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>3.1. Reforma institucional: organización y gestión</p> <p>Debe reforzarse del sistema de Investigación e Innovación para el Desarrollo orientado a los estudios y a la gestión para resultados de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • España debería delegar más en términos financieros a favor de las oficinas sobre el terreno. En concreto, es urgente el proseguir con la reforma de la AECI y cubrir los puestos vacantes en las oficinas locales, sin perder de vista el equilibrio entre la rentabilidad de las operaciones y el garantizar la capacidad necesaria sobre el terreno, con la consiguiente mejora de la calidad de la ayuda y de su eficacia. 	<p>a. En primer lugar, realizar una más detenida labor de diagnóstico acerca de las capacidades, fortalezas y debilidades del sistema español de cooperación para el desarrollo, como condición previa para una más ajustada adecuación de la agenda internacional de desarrollo a las condiciones específicas de la cooperación española, lo que conlleva llevar a cabo en las estrategias sectoriales pendientes de elaborar.</p> <p>b. En segundo lugar continuar el análisis de los cambios que para la acción internacional han comportado los atentados terroristas del 11 de septiembre y del 11 de marzo; y los efectos que tales acontecimientos han tenido en la conformación de la agenda de desarrollo.</p> <p>c. Finalmente, tomar en cuenta de manera más detenida los requerimientos presupuestarios, institucionales, de coordinación y de gestión que el desarrollo del Plan Director comporta, al objeto de garantizar que se tienen previstos los medios para el eficaz cumplimiento de los compromisos asumidos</p> <p>(CCD, 2007C) Consideraciones y recomendaciones para el año 2008.</p> <p>(Necesidad de) esfuerzo redoblado por aumentar las capacidades de gestión que garanticen la máxima calidad en el uso de los recursos, la evaluación de las acciones y políticas, y la rendición de cuentas</p> <p>(CCD, 2006b)</p> <p>El trabajo de planificación se ha hecho con muy limitada conexión con el trabajo de gestión de la ayuda, en sede y en terreno. Ha habido limitada retroalimentación entre los responsables de la gestión y los encargados de definir y fundamentar las prioridades. El limitado alcance de los diagnósticos que se contienen en los ejercicios de planificación no ayuda a superar esta carencia. Se trata de una deficiencia que debe ser corregida cuanto antes. Al fin, no existe planificación eficaz si ésta no modifica las instituciones, sus procedimientos y sus rutinas de gestión. Lo que obliga a un trabajo más estrecho y hermanado entre los responsables de la gestión y los encargados de definir las opciones estratégicas.</p>

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>3. Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>3.2 Compromisos para la eficacia de la ayuda</p> <p>Avances</p> <p>Los actores de la CE han asumido el reto de la calidad de la ayuda y son conscientes de la necesidad de integrar los principios de la Declaración de París en sus planteamientos estratégicos.</p> <p>El compromiso con la agenda internacional de la calidad de la ayuda ha guiado buena parte de las reformas a que ha sido sometido el sistema de CE durante el presente ciclo.</p> <p>España ha integrado los principios de apropiación, alineamiento y armonización a través en el proceso de formulación de estrategias geográficas, reflejando también estos compromisos en su programación operativa (PAC).</p> <p>Retos</p> <p>Los procesos de planificación por país deben reflejar de forma más decidida los compromisos para el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda.</p> <p>Pese a las iniciativas tomadas en el ámbito de la planificación estratégica, la CE aún debe mejorar los resultados de la aplicación efectiva de los principios de eficacia de la ayuda.</p>	<p>El compromiso de los actores del desarrollo a los distintos niveles es una característica de la cooperación española. España podría sacar más provecho de esta fortaleza si todos los actores integraran su cooperación bajo el paraguas de la política de desarrollo española, lo cual mejoraría la coordinación, coherencia y complementariedad de sus esfuerzos.</p> <ul style="list-style-type: none"> La ventaja comparativa de España en Iberoamérica, y sus planes para incrementar su ayuda en el África Subsahariana, sugieren un amplio margen para la división de las tareas con otros donantes. Al intensificar sus operaciones sobre el terreno, España debería considerar cuidadosamente sus oportunidades de llegar a establecer acuerdos con otros donantes —ya sea como socio activo o pasivo— para mejorar la eficacia de la ayuda. Al perseguir el objetivo de acrecentar la ayuda canalizada a través de nuevos instrumentos de ayuda, España debería considerar el incluir objetivos cuantitativos para permitir un esfuerzo más estratégico y concertado. En base al amplio apoyo existente entre todos los grupos interesados en el desarrollo, España estaría bien situada para incrementar la desvinculación de su ayuda. España debería compartir con la comunidad internacional del desarrollo las lecciones y experiencias aprendidas en la cooperación al desarrollo para apoyar los procesos de aprendizaje institucionales y del sistema en su conjunto. 	<p>Resolución (CCD, 2004)</p> <p>Insta a la Administración a completar el esfuerzo de planificación con un cuadro de programación presupuestaria en el que se hagan constar los recursos que orientarán la actuación de la cooperación española durante el período al que remite el Plan, de acuerdo con los compromisos asumidos y tal como establece la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CCD, 2006c)</p> <p>Se insta a las administraciones públicas a que avancen, en la medida de sus posibilidades, en la utilización de instrumentos y modalidades que permitan una presupuestación plurianual, lo que dotaría al sistema de una mayor predictibilidad y eficacia. Esto es especialmente relevante en el marco de la reforma de la AECl.</p>
<p>3.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación</p> <p>Avances</p> <p>Creación de la DG POLDE y refuerzo de sus responsabilidades y funciones.</p> <p>Realización de evaluaciones de carácter estratégico y puesta en marcha de iniciativas para difundir sus resultados.</p> <p>Publicación de documentos metodológicos y de estudios de evaluación.</p> <p>Puesta en marcha de iniciativas para difundir la cultura de evaluación entre los actores de la CE.</p> <p>La normativa sobre Convenios de ONGD establece la obligatoriedad de su evaluación sistemática.</p>		<p>(CCD, 2007b)</p> <p>Avances</p> <p>El desarrollo previsto de programaciones operativas generales y anuales por países requerirá una adecuada aclaración de su relación y articulación con los PACI.</p> <p>A la vista de lo que han sido los PACI de 2005 y sobre todo de 2006 y 2007, parece que su papel en este nuevo sistema de planificación se orienta principalmente a tres tareas, con mejoras destacables:</p> <ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de unos objetivos, metas e indicadores de mejora interna del sistema; Marco presupuestario anual por fuentes, instrumentos, zonas geográficas y sectores; Matriz de actuaciones, según prioridades y fichas-país para los países prioritarios.

Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>3. Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>3.3. Gestión orientada a resultados: ciclo integrado de planificación, seguimiento y evaluación</p>		
<p>Retos</p> <p>Integrar en el ciclo de planificación el seguimiento y la evaluación como elementos necesarios para la agenda de la calidad de la ayuda y como elementos que dan coherencia a la planificación.</p> <p>Revisar la Metodología de evaluación de la CE.</p> <p>Elaborar herramientas metodológicas para la planificación y la gestión orientadas a resultados.</p> <p>Abordar el seguimiento y la evaluación de las estrategias geográficas y sectoriales.</p> <p>Fortalecer las capacidades y promover la cultura de evaluación entre los actores de la CE, que permita tomar decisiones a partir de aprendizajes.</p> <p>Implantar, de forma progresiva, un sistema de gestión del conocimiento de la CE.</p> <p>Aclarar la competencia del seguimiento y evaluación a nivel estratégico y operativo.</p> <p>Gestión del conocimiento y posicionamiento común con los actores de otros países donantes</p> <p>La política de desarrollo de la CE debería ser objeto de un seguimiento y evaluación que se desarrolle por etapas en las que se agregará la información, para dar coherencia al sistema desde lo operativo hasta lo estratégico.</p>		<p>Retos</p> <p>Tiene desafíos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicar el sistema de objetivos, metas e indicadores que se establecen para la mejora interna del sistema al conjunto de la planificación del PACI, a la planificación de sectores, zonas geográficas, instrumentos e incluso a la planificación financiera. • Desarrollar sistemas de información que informen la toma de decisiones, es decir, que permitan hacer un seguimiento "al día" de la ejecución del PACI. • Coherencia del PACI en su relación con el resto de documentos del sistema de planificación. <p>(CCD, 2006b)</p> <p>En el campo de la evaluación no ha sido de similar magnitud. Los avances que se han dado en evaluación no han podido todavía permear y transmitirse lo suficiente al conjunto del sistema, pero han permitido sentar bases y principios en lo referente a la política de evaluación, así como herramientas que pueden servir para unificar la gestión de las evaluaciones, de manera que en el siguiente ciclo se pueda avanzar en generar una cultura de evaluación en nuestro sistema de cooperación. En el futuro debería tenderse a un desarrollo más equilibrado de los esfuerzos de planificación y de evaluación, al objeto de mejorar los procesos de rendición de cuentas y de aprendizaje del sistema español de ayuda.</p>
<p>Peer Review(CAD, 2007: 70)/Consideraciones especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una mayor coordinación en las labores a favor del buen gobierno y del desarrollo de capacidades por países de los actores de la cooperación española al desarrollo sigue siendo un desafío. El desarrollo de marcos políticos debería ir acompañado de un mayor esfuerzo en el trabajo analítico desarrollado sobre el terreno. España debería recurrir sistemáticamente a los análisis compartidos por otros donantes, lo cual favorecería la armonización. 		



Evaluación interna del II PD 2005-2008	Peer Review (CAD, 2007)	Órganos Consultivos y PACI Seguimiento
<p>3. Gestión de la calidad de la ayuda</p> <p>Peer Review(CAD, 2007: 70)/Consideraciones especiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechando su profunda experiencia en la asistencia técnica, España debería invertir más en analizar dónde, por qué y cómo el apoyo al desarrollo de capacidades ha sido eficaz y como se podrían repetir o adaptar las lecciones aprendidas en otros lugares. Estas lecciones deberían compartirse con los otros miembros CAD. • Se anima a España a que documente y difunda más su enorme experiencia sobre el terreno en el área del buen gobierno, rendición de cuentas y anticorrupción y utilizar esta experiencia en forma más sistemática para desarrollar y mejorar estrategias y políticas, tanto dentro del sistema de la cooperación española al desarrollo como con otros donantes. • En sus futuros esfuerzos para que su enfoque de gobierno se centre más en los derechos humanos, España debería aprovechar las políticas y experiencia práctica de otros donantes. 	

