



La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española

INFORME FINAL

**Dirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo
(DGPOLDE)**

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Diciembre de 2010

Coordinación: División de evaluación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Equipo evaluación: Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (REDCREA)
Excepto capítulo 4 'La cooperación española: contexto de la evaluación',
elaborado por la consultora Laura López Ortum y por DGPOLDE.

Este informe ha sido elaborado por consultorías independientes sin previa participación en las actividades evaluadas.

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

El material de la DGPOLDE puede descargarse o imprimirse para uso personal, reproducirse, total o parcialmente por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, y pueden incluirse fragmentos de las publicaciones en documentos, ponencias, blogs, sitios web y material docente, siempre que se reconozca la fuente y la titularidad del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Beatriz de Bobadilla, 18, 3ª planta. 28040 Madrid
evaluacion-dgpolde@maec.es, dgpolde@maec.es

ÍNDICE

	Página
Resumen ejecutivo	8
1 Introducción	16
1.1 Antecedentes y razones para la evaluación	16
1.2 Gestión de la evaluación	18
2 Lógica de intervención y elementos metodológicos de la evaluación	20
2.1 Alcance y foco de la evaluación	20
2.2 Plan de trabajo y principales elementos metodológicos	21
2.2.1 Plan de trabajo de la evaluación	21
2.2.2 Principales aspectos metodológicos	22
2.2.3 Alcance institucional y mapa de actores	24
2.3 Necesidades y preguntas de la evaluación y lógica del análisis	26
3 Condicionantes y límites de la evaluación	31
4 La cooperación española: contexto de la evaluación	32
4.1 Marco institucional y organizacional de la Cooperación Española	32
4.1.1 Actores en el sistema de cooperación español	32
4.1.2 Coordinación, complementariedad y coherencia de Políticas	35
4.2 Volumen y distribución de la ayuda	36
4.3 Marco político y estratégico de la Cooperación Española	39
4.3.1 Ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo	39
4.3.2 Implementación de instrumentos en el marco de la agenda internacional	40
4.3.3 La concentración geográfica y sectorial	42
4.4 España y la Agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda	42
5 Evaluación de liderazgo y compromiso	43
5.1 Cambio en el orden de prioridades y reflejo de la DP en las políticas y estrategias de la Cooperación Española	43
5.2 Apropiación de la DP en los distintos niveles de gestión de la AOD en España	49
5.2.1 Apropiación en el sistema central	50
5.2.2 Apropiación al externo del sistema central	55

5.2.3	Difusión de la agenda de eficacia	58
5.3	Mecanismos de articulación entre actores de la Cooperación Española y la eficacia de la ayuda.	59
5.4	Síntesis: reflexiones y preocupaciones en relación al cumplimiento de compromisos en el marco de la Declaración de París.	63
6	Evaluación de la capacidad	67
6.1	Conocimiento y comprensión de la DP y de sus implicaciones operativas.	68
6.2	Análisis de las capacidades en función a los elementos clave en la gestión de la agenda de eficacia	70
6.2.1	Niveles de descentralización y adaptación de funciones entre sede y terreno	70
6.2.2	Políticas de recursos humanos vinculados con la incorporación de una agenda de eficacia	73
6.2.3	Incorporación de directivas y cambio de procedimientos vinculados con la implementación de la Declaración de París.	74
6.3	Efectos de los cambios en la gestión en las oficinas de campo: cargo de trabajo y adaptación a sistemas nacionales.	76
7	Evaluación de incentivos	78
7.1	Política de incentivos en la cooperación española para las personas físicas.	79
7.2	Aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo: aspectos limitantes y facilitadores.	80
8	Conclusiones	84
8.1	Conclusiones evaluación del liderazgo y compromiso	84
8.2	Conclusiones evaluación de las capacidades.	89
8.3	Conclusiones de la evaluación de los incentivos.	93
9	Recomendaciones	95
10	Lecciones aprendidas	96
11	Anexos	99
1	Términos de Referencia	
2	Marco institucional y organigramas de la cooperación española	
3	Preguntas de evaluación	
4	Matriz de evaluación y opciones metodológicas	
5	Listado de informantes clave	
6	Documentación consultada	
7	Plan de trabajo	
8	Síntesis encuestas y análisis entrevistas: elementos críticos	
9	Equipo de evaluación REDCREA	

Índice de figuras y tablas

Listado de figuras		Pág.
1	Procesos de planificación: niveles político e institucional, estratégico y operativo	12
2	Conceptos de la Declaración de París	16
3	Cuestiones centrales de la evaluación	18
4	Estudios de caso: criterios y selección	21
5	Esquema de la lógica general de la evaluación	28
6	Lógica del análisis de la dimensión del compromiso y liderazgo	29
7	Lógica del análisis de la dimensión de capacidades	30
8	Lógica del análisis de la dimensión de incentivos	30
9	Esquema de la coordinación institucional española	36
10	Evolución y previsiones del ratio de AOD/RNB española (2001-2009p)	37
11	Evolución de la AOD total neta (2004-08)	37
12	Evolución de AOD a OМУDES 2001-2008	38
13	Ámbito estratégico para una ayuda eficaz en el III Plan Director	46
14	Niveles de planificación en la Cooperación Española	51
15	Información generada y mecanismos de difusión sobre eficacia de la ayuda	58
16	Crecimiento del importe de las operaciones de ayuda programática	66
17	Recomendaciones y procesos de planificación en sus distintos niveles	67
Listado de tablas		Pág.
1	Etapas de la evaluación	22
2	Resumen de los principales recursos metodológicos por fase	23
3	Alcance de la evaluación en el nivel institucional	24
4	Informantes clave en el desarrollo de entrevistas y grupos focales	25
5	Prioridades en el abordaje de las tres dimensiones de análisis	28
6	Marco normativo e institucional de las CC AA.	34
7	AOD española bilateral a través de ONGD	35
8	Crecimiento de la AOD española, 2006-2009	37
9	Distribución de la AOD bilateral bruta española por nivel de renta de los países de destino	37
10	AOD española bruta a través de Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (2007-2009)	38
11	AOD española neta por instrumentos y modalidades de ayuda 2009	41
12	Principales elementos político-estratégicos del II y III Plan Director y relación con la eficacia de	44

	la ayuda	
13	La Declaración de París en la política de la cooperación al desarrollo: elementos restrictivos	48
14	Elementos de avance hacia la implementación de la Declaración de París: sistema central	52
15	Avances en la lectura de la eficacia de la ayuda desde la Cooperación Catalana	55
16	La agenda de la eficacia de la ayuda y las ONGD	56
17	Órganos consultivos y de coordinación: hitos recientes (2008-2010)	59
18	Medidas e incentivos sugeridas en la Metodología para establecimiento de los Marcos de Asociación País	60
19	Percepciones y preocupaciones de los principales actores: cambios en el orden de prioridades y su reflejo en las políticas y estrategias de la Cooperación Española	63
20	Percepciones y preocupaciones de los principales actores: grado de apropiación de los elementos de eficacia de la ayuda	64
21	Percepciones y preocupaciones de los principales actores: la Declaración de París y sus indicadores	65
22	Marco del resultados del Plan de Acción para una ayuda eficaz: valoración del nivel de avance	65
23	Formación del personal relacionada con la DP: elementos restrictivos y percepción de actores	69
24	Adaptación de funciones sede – terreno: principales hitos	72
25	Percepción de actores: carga de trabajo, recursos humanos, funciones y capacidades de las oficinas técnicas en relación con la agenda de eficacia	77
26	Percepción de los actores: aplicación práctica de la GpRD	83

Listado de Acrónimos

AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AOD – Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD – Comité de Ayuda al Desarrollo.

CAP – Convocatoria Abierta y Permanente

CCAA – Comunidades Autónomas.

CE – Cooperación Española.

CONGDE – Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de España.

DEP – Documento Estrategia País.

DGCDAH – Dirección General de Cooperación y Acción Humanitaria (Generalitat de Cataluña).

DGPOLDE – Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

DP – Declaración de París.

EBEP - Estatuto Básico del Empleado Público.

FIIAPP – Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

GpRD - Gestión para Resultados de Desarrollo.

GTEC – Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad.

IATI – *International Aid Transparency Initiative*.

MA – Marcos de Asociación.

MAEC – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MOPAN – *Multilateral Organization Performance Assessment Network*.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMUDES – Organismos Multilaterales de Desarrollo.

ONGD – Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.

OTC – Oficina Técnica de Cooperación.

PACI – Plan Anual de Cooperación Internacional.

PAE – Planes de Actuación Especial.

PEFA – *Public Expenditure and Financial Accountability*.

PD – Plan Director.

PO – Programación Operativa.

RD – Real Decreto.

SECI – Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

UCE – Unidad de Cooperación en el Exterior.

UE – Unión Europea

UPC – Unidad de Planificación y Calidad

1. Introducción

La evaluación de la implementación de la Declaración de París (DP) en la Cooperación Española hay que contextualizarla en el proceso internacional de evaluación independiente y a escala internacional recogido, junto con el seguimiento, dentro de la propia Declaración firmada en el año 2005.

En respuesta a este compromiso de retroalimentación, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD propuso una evaluación en dos grandes fases. En la primera se proponía evaluar los cambios en el comportamiento y la identificación de las mejores prácticas para socios y donantes a la hora de poner en práctica los compromisos contraídos en París. Sus resultados fueron utilizados en las reflexiones del Foro de Alto Nivel de Accra (Ghana, 2008). La segunda fase, momento en el que España aborda su evaluación como país donante, tiene por objetivo evaluar la contribución de la DP a la eficacia de la ayuda y a los resultados del desarrollo, teniendo en cuenta el nuevo impulso de la Agenda de Acción de Accra (ver *Anexo 1. Términos de Referencia*).

En esta segunda fase, y para el caso de donantes, el foco está en el aprendizaje. En ese sentido, la evaluación plantea distintas preguntas referidas a las dimensiones que, según los hallazgos de la primera fase de la evaluación de la DP, habilitan o facilitan su implementación. Estas dimensiones son: el **compromiso y liderazgo** del donante con la DP, las **capacidades** para actuar, y los **incentivos** para su aplicación (ver *Anexo 2. Preguntas de evaluación*). La finalidad es que la síntesis de los resultados de todas las evaluaciones que se lleven a cabo en esta segunda fase sea igualmente un aporte relevante de cara al IV Foro de Alto Nivel a celebrarse en Corea en el año 2011.

La misión de evaluación¹ se inició el pasado mes de mayo de 2010. Los resultados de la evaluación presentados en este informe están referidos a septiembre de 2010, fecha en la que finaliza el trabajo de campo, si bien la elaboración y contraste del informe de evaluación se realizó hasta la primera semana del mes de diciembre².

El proceso de evaluación ha sido especialmente riguroso en la consecución de los retos metodológicos, temporales y de alcance de los resultados establecidos en su diseño. En este sentido, se ha puesto especial atención en delimitar: a) el ámbito temporal (II Plan Director 2005-2008 y primeros dos años del III Plan Director 2009-2012); b) el ámbito institucional, abarcando una importante representación de actores del sistema de la cooperación española: órganos rectores, de participación y consulta, oficinas técnicas en el exterior, Ministerios vinculados a la ayuda, nivel descentralizado, ONGD, instituciones estatales de países los socios y otros

¹ El encargo de la DGPOLDE para el desarrollo de la presente misión de evaluación se dividió en dos productos. El que corresponde a este informe (excepto el capítulo 4) fue asumido por la empresa consultora Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje, REDCREA. Comprende la misión de evaluación principal para el estudio de las tres dimensiones principales de análisis (compromiso y liderazgo, capacidades, e incentivos), así como el diseño propiamente dicho de la evaluación. De manera independiente se realizó un segundo encargo referido al desarrollo de la dimensión de contexto de la Cooperación Española a través a una consultoría diferente que, conveniente revisado por DGPOLDE, se acompaña al cuerpo principal del informe de evaluación como capítulo 4 'La cooperación española: contexto de la evaluación'.

² Durante la fase final de validación y contraste de la evaluación (meses de octubre y noviembre) se han tenido referencias de nuevos aportes en el avances de una agenda de eficacia de la ayuda (firma de los primeros Marcos de Asociación País, aprobación de la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo- FONPRODE-, firmas de nuevos Acuerdos Marcos de Asociación Estratégica para el Desarrollo con Organismos Multilaterales, principalmente), cuyo grado de implicación y efectos en la implementación efectiva de la DP quedan fuera del alcance de este estudio y deberían ser parte de futuros ejercicios de monitoreo y/o evaluación.

organismos internacionales y donantes; y c) el ámbito geográfico, ya que si bien el estudio se focalizó en los principales órganos rectores y gestores de la ayuda del MAEC (SECI, DGPOLDE y AECID), se ha querido incorporar los estudios de caso de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Extremadura, así como los casos de Bolivia y Senegal.

El equipo de evaluación ha contactado con más de cien interlocutores de todo el ámbito institucional referido, entre entrevistas y grupos focales (ver *Anexo 4*), y ha contado con un dossier documental estructurado y amplio para su análisis en función de la documentación más relevante en la temática evaluada: documentos de orientación de políticas, de definición de estrategias y programación, de retroalimentación del sistema, y de procedimientos operativos (ver *Anexo 5*).

2. Principales conclusiones

Los resultados de la evaluación muestran una serie de aspectos clave dentro del proceso de implementación de la DP en el conjunto de la Cooperación Española, especialmente en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID). Estos resultados son presentados en función de las tres dimensiones que, según los hallazgos de la primera fase de la evaluación de la DP, habilitan o favorecen la implementación de la agenda de eficacia entre los donantes: el **compromiso y liderazgo** con la Declaración de París, las **capacidades** para actuar y los **incentivos** para su aplicación.

2.1. Compromiso y liderazgo

La evaluación destaca los siguientes aspectos en relación a la adaptación y motivación para el cambio para implementar una agenda de eficacia de alcance internacional, el grado de apropiación del cambio que supone su puesta en práctica en los distintos niveles del sistema de la Cooperación Española, y en cómo se visualizan y perciben dichos cambios:

- Hay un buen nivel de incorporación de la agenda de eficacia en los documentos políticos y estratégicos de la cooperación española, de los que se infiere la importancia y asimilación de la misma especialmente en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID).
- Están siendo desarrollados un conjunto de instrumentos estratégicos y operativos que permiten su puesta en práctica. Así, los ejercicios de planificación estratégica para el conjunto del sistema de la Cooperación Española (Marcos de Asociación País) y de planificación operativa (en el caso de AECID), y los Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con Organismos Multilaterales de Desarrollo, son procesos clave para avanzar en la implementación de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra, siempre y cuando se institucionalice su gestión.
- La cooperación descentralizada, especialmente aquellas Comunidades Autónomas con un mayor recorrido en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, está empezando a identificar cómo transformar los riesgos que podrían percibirse ante la multiplicidad de actores a la hora de implementar la DP en oportunidad para introducir una lógica multi-nivel en la lectura de la agenda de la eficacia, trabajando desde y con los gobiernos homólogos del nivel descentralizado en los países socios.

- Otros actores relevantes, como las ONGD, están avanzando en la lectura de la agenda de la eficacia desde sus propios enfoques e identificando qué y cómo puede mejorar su propia actividad de cooperación.
- Por otro lado, la evaluación destaca los siguientes puntos de atención:
 - No son suficientes ni consistentes los ritmos que se imprimen finalmente a la puesta en marcha de este conjunto de medidas para operativizar los principios de la Declaración de París, y el liderazgo para sostener y desarrollar los procesos que desarrollan estas medidas.
 - El momento actual requiere definir una hoja de ruta (con la que no se cuenta en el momento de la evaluación) que incluya expectativas realistas y que haga una apuesta clara e integrada por los nuevos procesos, como los Marcos de Asociación y la Programación Operativa, así como considerar los esfuerzos necesarios para definir y compartir esta hoja de ruta con el conjunto de la Cooperación Española.
 - El seguimiento y valoración del cumplimiento de los compromisos en el marco de la agenda de eficacia y la rendición de cuentas presenta aun un escaso desarrollo en el sistema de la Cooperación Española, y está estrechamente relacionado con la necesidad de incorporar una cultura de evaluación que permita la toma oportuna de decisiones.

2.2. Capacidades

En relación al análisis de las capacidades, el foco de la evaluación se centró prioritariamente en las capacidades institucionales a la hora de hacer viables el compromiso y liderazgo adquiridos, especialmente del sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID). Se analizó el grado de conocimiento y comprensión que mantiene el personal sobre la DP, el grado de adaptación actual de las capacidades institucionales a este compromiso con la eficacia de la ayuda, y cómo se visualizan los efectos de estos cambios a nivel de las oficinas técnicas de cooperación en el terreno. La evaluación destaca los siguientes aspectos:

- Los procesos abiertos de planificación estratégica y operativa están poniendo en evidencia que existen necesidades concretas en cuanto a capacidades institucionales y personales que requieren respuestas, tales como contar con sistemas de información adecuados, que el personal esté formado y que adquiera competencias para asumir el enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo, entre otras. Para lograrlo es fundamental que los equipos directivos acompañen estas medidas y se exijan responsabilidades en todos los niveles.
- En el análisis de buenas prácticas y procesos que favorecen el nivel de conocimiento para la adopción de los cambios relacionados con la eficacia, han obtenido una alta adecuación los ejercicios de planificación estratégica y operativa (Marcos de Asociación y Programación Operativa, respectivamente) y la apertura de grupos de reflexión y trabajo acerca de los elementos que conforman la agenda de eficacia en el sistema central (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda, Grupo y Comité de Programación Operativa). Este hecho refuerza la idea de la relevancia de las iniciativas dirigidas a un mayor conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia como un proceso continuo, especialmente ligado a la práctica, y con opciones claras de seguimiento y retroalimentación.

- Dentro del proceso de reestructuración organizativa, fundamentalmente del sistema central, existen avances claros y visibles, especialmente con la creación de unidades específicas dentro de la (AECID), tales como la Unidad de Planificación y Calidad (UPC), la unidad de Ayuda Programática³, la creación de nuevos grupos de trabajo transversales, y la formalización de los ya existentes.
- Los procesos de interacción entre sede y terreno (descentralización) son identificados como un tema clave para la implementación de la DP que aún no han sido abordado plenamente. No obstante, los nuevos instrumentos (Marcos de Asociación y Programación Operativa) pueden estar contribuyendo a redefinir y distribuir adecuadamente funciones y competencias entre sede y terreno (e internamente), así como las relaciones y coordinación entre organizaciones y unidades.
- La evaluación ha revelado las limitaciones existentes para identificar los resultados e indicadores que se espera de cada una de las personas y equipos en relación a la implementación de la DP (ej. Contrato de Gestión de la AECID), y de mecanismos para su seguimiento (tanto de procesos como de resultados) y de su valoración posterior, clave para la toma de decisiones).
- Se han realizado esfuerzos para aumentar la cobertura y regularización de los recursos humanos, especialmente en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. Sin embargo, hay un conjunto de aspectos que se valoran como críticos para la implementación de la DP: a) la estabilidad y coherencia de los recursos humanos en la Cooperación Española y, por lo tanto, la capitalización de conocimientos y una mayor eficiencia en los nuevos roles que supone incorporar una agenda de eficacia; b) la posibilidad de desarrollar una carrera profesional en el sector, incluyendo la movilidad entre sede y terreno, y entre organismos (tanto en el ámbito internacional como entre organismos públicos y privados), así como c) una mayor una definición en la adecuación de las funciones y perfiles de los distintos puestos.
- La capacidad actual de retroalimentación del sistema no es suficiente como para evidenciar adecuadamente los avances y limitaciones a la hora de implementar la DP, ni para compartir y socializar experiencias.

2.3. Incentivos

Por último, la evaluación se centra en los incentivos específicos para las personas con el fin de cumplir con los objetivos de la agenda de eficacia, así como la percepción sobre la existencia de factores que pudieran resultar desmotivadores. En este capítulo, y como fruto del trabajo de identificación y diseño de las preguntas concretas de evaluación, se abordó también el estudio de la aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo. La evaluación destaca al menos tres aspectos:

- Independientemente de la posibilidad de desarrollar un sistema de incentivos (previsto pero no abordado hasta la fecha de cierre de la evaluación), el hecho de que no se institucionalicen y completen procesos de trabajo, o la discontinuidad de los mismos, es uno de los mayores desincentivos para el personal.

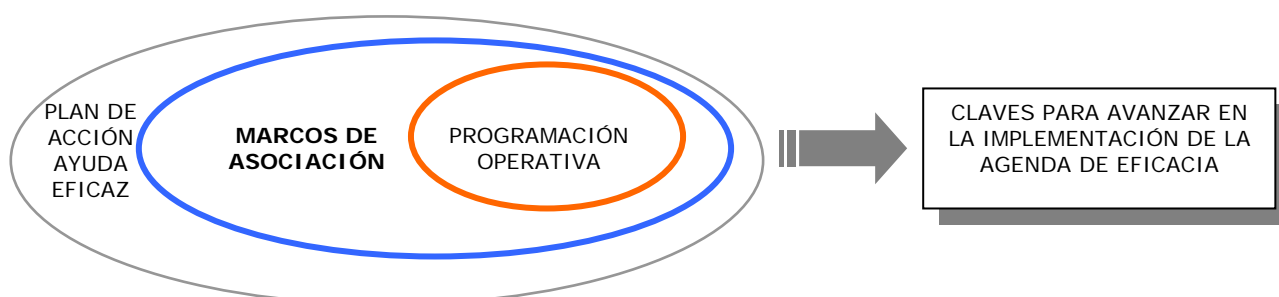
³ Antigua Unidad de Nuevos Instrumentos, que pasa a tener funciones de apoyo técnico y se traslada a la recientemente creada Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral.

- Actualmente, los niveles de desempeño del personal en relación al logro de los objetivos de la eficacia de la ayuda no se están traduciendo en una mejora de las posibilidades de desarrollo y promoción profesional.
- Los limitados avances en relación a un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo, que debía haberse implantado en 2010⁴, repercuten en que el sistema de la Cooperación Española avance sin contar realmente con indicadores e información precisa sobre los resultados y efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

3. Principales recomendaciones

Las recomendaciones se han elaborado teniendo como premisa que los procesos de planificación estratégica, en sus distintos niveles político e institucional y operativa, pueden representar la clave para un avance significativo en la implementación (práctica) de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra⁵.

Figura 1. Procesos de planificación: niveles político e institucional, estratégico y operativo



3.1. Recomendaciones focalizadas en el sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID)

Compromiso y liderazgo:

- Revalorizar el Contrato de Gestión de AECID como referente estratégico con un claro enfoque hacia la eficacia de la ayuda. Mejorar su utilidad de manera que las actuaciones que se incluyan dentro del CG relacionadas con la eficacia de la ayuda establezcan una secuencia lógica (hoja de ruta), con una adecuada concreción y definición con el fin de facilitar el seguimiento y evaluación.
- Institucionalizar la gestión del proceso de Marcos de Asociación para el sistema de cooperación y de Programación Operativa en AECID, y asegurar el compromiso sostenido desde la alta dirección.

⁴ El PACI 2009 incluía disponer del planteamiento general del sistema de GpRD a implantar en el año 2010, para dar respuesta a los compromisos del III PD.

⁵ A efectos de agilizar la representación gráfica se consideran como "Marcos de Asociación" tanto los Marcos de Asociación País (MAP), como los Marcos de Asociación o Acuerdos Marco con Organismos Multilaterales de Desarrollo.

- Abordar el desarrollo del sistema de información integrado que es requerido por estos procesos estratégicos puestos en marcha (en las fases de planificación, seguimiento y evaluación).
- Articular e integrar los distintos procesos de planificación estratégica y operativa, manteniendo el impulso de la planificación durante el seguimiento y la evaluación. Completar procesos y capitalizar institucionalmente las experiencias.
- Desarrollar el Plan de Acción para una Ayuda Eficaz como hoja de ruta para la Cooperación Española y garantizar la participación y favorecer la apropiación del conjunto del sistema.

Capacidades

- Adaptar y mejorar la coherencia de perfiles del personal con las competencias de los puestos, y abordar estrategias para favorecer la movilidad entre sede y terreno.
- Asociar el ajuste de funciones y el proceso de descentralización entre sede y terreno. Resolver las carencias en cuanto a manuales de funciones.
- Vincular los procesos de formación y mejora de capacidades con procesos operativos. Las iniciativas de mejora del conocimiento son más efectivas cuando se ligan a la práctica, con énfasis en el acompañamiento y la retroalimentación.
- Favorecer los espacios y canales de comunicación y coordinación entre las instituciones que forman el sistema central de la Cooperación Española (SECI, DGPOLDE, AECID), entre sus departamentos, entre sede y terreno, y entre oficinas en terreno.
- Garantizar la estabilidad, reforzar y apoyar desde los niveles directivos las unidades, grupos de trabajo y equipos dedicados a desarrollar la agenda de la eficacia de la ayuda.

Incentivos

- Desarrollar y poner en marcha el plan para elaborar un proyecto de carrera profesional y un sistema de incentivos para el personal, teniendo en cuenta la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París (Contrato de Gestión AECID).
- Abordar un proceso de cambio decidido para que la mayor parte de los indicadores de la gestión de la ayuda dejen de estar vinculados de forma prioritaria con los niveles de ejecución presupuestaria.

3.2. Recomendaciones relativas al externo del sistema central

Compromiso

- Reconocer y valorar las iniciativas de la cooperación descentralizada orientadas a la identificación de oportunidades y especificidades de desarrollo de la DP desde sus propias visiones.

- Desarrollar una estrategia de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda en todos los niveles de la Cooperación Española. Transmitir especialmente la relevancia del Marcos de Asociación como instrumento clave y el rol de cada actor en los mismos.
- Clarificar la participación de los diferentes actores, tanto en España como en terreno, en los procesos abiertos, especialmente en los Marcos de Asociación, incluyendo la representación de los Ministerios y otras unidades en el exterior de la Administración General del Estado.
- Promover el desarrollo de un sistema de información integrado con otros actores de la Cooperación Española en relación a operaciones de cooperación multilateral, orientado a la toma oportuna de decisiones y haciendo posible la complementariedad con la cooperación bilateral.
- Promover espacios multinivel y entre los Ministerios con agendas más operativas.
- Promover una participación más activa y sostenida de los órganos rectores, consultivos y de coordinación en el seguimiento y control de los avances en el desarrollo de la agenda de eficacia con la que se ha comprometido España.
- Ámbito internacional: mantener presencia activa y con capacidad de propuesta. Continuar y avanzar en el apoyo a la cooperación triangular y Sur-Sur

4. Síntesis de las principales lecciones aprendidas

Por último, la evaluación destaca algunas de las lecciones aprendidas en el recorrido que el sistema de la Cooperación Española ha desarrollado en la implementación de la agenda de eficacia:

- La evaluación muestra la relevancia de la dimensión referida a las **capacidades del sistema**, especialmente clave para avanzar y consolidar la puesta en marcha de procesos vinculados a la agenda de eficacia. En este sentido, se pone de manifiesto la importancia tanto de la adaptación al cambio por parte del sistema en su estructura, organización y recursos humanos, como, y especialmente, de la posibilidad que esos cambios sean adecuadamente secuenciados y realistas con las capacidades instaladas y de partida del sistema.
- El análisis refleja la importancia de eliminar la brecha entre discurso e **implementación práctica** en cuanto a la gestión de la eficacia, proceso que no sólo tiene que ver con la generación de espacios formativos específicos, sino con el aprovechamiento de los espacios y/o ejercicios ya existentes sobre planificación estratégica y operativa, así como en la generación de espacios de intercambio (no sólo informativos) en todos los niveles del sistema. Esta labor de intercambio y de construcción articulada sobre la práctica no debe ser una tarea independiente de los sistemas nacionales, por lo que deben abrirse al conocimiento entre los distintos modelos y sistemas de los países con una prioridad manifiesta en la implementación de la DP.

- **La capacidad de retroalimentación del sistema** (y por tanto de aprendizaje e incorporación de nuevos elementos para una ayuda más eficaz) es uno de los aspectos que con mayor relevancia ha sido identificado a la hora de avanzar en la incorporación de los principios de la DP. En contraposición con una actuación “a ciegas” y sin un conocimiento explícito de hacia “donde se va” o “que efectos se están produciendo”, las experiencias en donde se incorporan procesos continuos y completos de planificación, seguimiento y evaluación, mantienen claramente una mayor capacidad (y conocimiento) no sólo para el cambio hacia una gestión más eficaz, sino para liderar procesos de cambio.
- Los **instrumentos (internos y externos al sistema) para monitorear la incorporación y avance de la DP** no están siendo en la práctica un mecanismo de retroalimentación eficaz para el sistema de la CE. Este hecho debe reforzar la importancia de contar con verdaderos sistemas internos e integrados de información y monitoreo sobre la incorporación de la DP, que además formen parte de un conjunto integrado de gestión de la información y de utilidad para la toma de decisiones en el conjunto del sistema.
- Por último, son relevantes las experiencias identificadas en la incorporación de **sistemas de calidad** al interior de algunas de las organizaciones y estructuras analizadas en el sistema de la CE. Si bien este avance es percibido como un elemento que facilita una gestión más eficiente y eficaz, es necesario adaptar estos modelos al contexto y características de un sector como el de la cooperación para el desarrollo.

1. Introducción

1.1. Antecedentes y razones para la evaluación

La evaluación de la implementación de la Declaración de París (DP) por la Cooperación Española hay que contextualizarla en el proceso de evaluación independiente y a escala internacional que quedó recogido, junto con el seguimiento, dentro de la propia Declaración y como parte inherente a la misma. En la DP se afirma que este proceso de evaluación debe proporcionar una comprensión más exhaustiva sobre cómo una mayor eficacia de la ayuda favorece la consecución de los objetivos de desarrollo, que es la hipótesis y mensaje principal de la Declaración.

Conviene recordar brevemente que la Declaración de París de 2005, comparada con declaraciones conjuntas previas sobre armonización y alineamiento de la ayuda, incorpora compromisos en áreas como la apropiación por los países y la gestión para resultados, así como la mutua rendición de cuentas, y establece medidas prácticas con objetivos específicos para el año 2010 y puntos de revisión intermedios hasta dicha fecha.

Posteriormente, en el año 2008, la Agenda de Acción de Accra, fruto del III Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda, complementa y profundiza el contenido de los principios de París.

En respuesta a este compromiso de retroalimentación, la Red de Evaluación del Desarrollo del CAD propuso una evaluación en dos grandes fases⁶:

La **primera fase**, puesta en marcha en marzo de 2007, estaba dirigida a evaluar los cambios en el comportamiento y la identificación de las mejores prácticas para socios y donantes a la hora de poner en práctica los compromisos contraídos en París. El foco en este caso era el nivel de **insumos y productos**. El informe de síntesis fue un aporte fundamental para los debates que se produjeron en el marco del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra, Ghana, septiembre 2008). En esta fase participaron ocho países socios y once países donantes y agencias de desarrollo multilaterales⁷.

La **segunda fase**, momento en el que España aborda su evaluación como país donante, tiene por objetivo evaluar la contribución de la DP a la eficacia de la ayuda y a los resultados del desarrollo, es decir, responder a la pregunta clave de si se está avanzando y en qué medida en los efectos deseados a largo plazo de la Declaración de París, incorporando el análisis de contexto. Esta segunda fase se centra, por lo tanto, en el nivel de **resultados** y de **impacto**, y deberá aportar

Figura 2. Conceptos de la Declaración de París



Fuente: DAC (2004).

⁶ En los años 2006 y 2008 se realizaron encuestas de seguimiento en base a 12 indicadores específicos relacionados con la implementación de la DP.

⁷ El informe de Síntesis de la Primera Fase de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París puede descargarse en la página www.accralf.net, o en www.oecd.org, y solicitarlo de forma gratuita en www.evaluation.dk. En esta etapa Bolivia llevó a cabo la evaluación con financiación española.

información relevante para los debates que se produzcan en el IV Foro de Alto Nivel de Corea en el año 2011.

En el caso concreto de la **evaluación de países y agencias donantes**, la mayoría de las cuales se realizó en la primera fase, el propósito particular es valorar las prácticas en la implementación de los compromisos de la Declaración de París para contribuir a un aumento de la eficacia de la ayuda y, sobre todo, tras el nuevo impulso de la Agenda de Acción de Accra (2008). El énfasis está en el aprendizaje, planteando dos grandes preguntas: ¿estamos haciendo lo correcto? y ¿estamos haciéndolo bien?

En esta segunda fase, el Grupo de Referencia internacional⁸ de la evaluación espera que los estudios sirvan para:

- a) Profundizar en el entendimiento de los hallazgos y los resultados de las encuestas de seguimiento de los compromisos de la Declaración de París que se realizaron en los años 2006 y 2008, y que aporten información para el IV Foro de Alto Nivel en el año 2011.
- b) Facilitar el aprendizaje global sobre la eficacia de la ayuda a través de los procesos de evaluación y una aplicación más eficaz de la Declaración de París.
- c) Hacer recomendaciones específicas a las agencias de desarrollo y a la comunidad global de la ayuda para mejorar la eficacia de la ayuda.
- d) Complementar y reforzar la base del principal enfoque de la Fase 2 de la evaluación, que se centra en un conjunto de evaluaciones nacionales sólidas.

Los **objetivos específicos** de las evaluaciones de los donantes y agencias son:

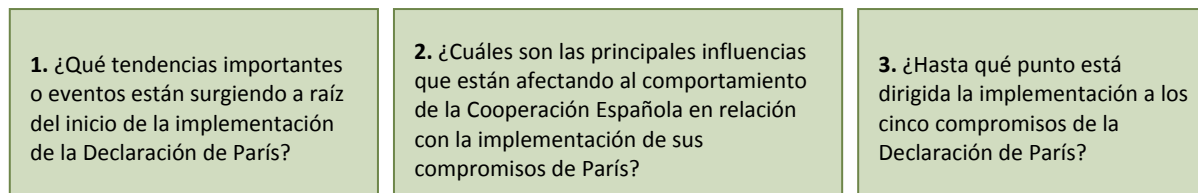
- Permitir que los donantes y las agencias aclaren, mejoren y fortalezcan las políticas y prácticas acordes con la Declaración de París, en su búsqueda de mayor eficacia de la ayuda y del desarrollo.
- Destacar las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la DP y sus efectos e impactos, así como las formas de superar tales barreras y dificultades.
- Permitir que las partes interesadas, países y asociaciones compartan e intercambien experiencias, con el fin de facilitar la reflexión, el aprendizaje de lecciones y la mejora de las políticas.

Por tanto, la **decisión** por parte de España de llevar a cabo la evaluación se vincula con el compromiso internacional de contribuir al análisis global, haciendo propios los objetivos que se han señalado para el conjunto de la evaluación a nivel internacional, incluyéndose en los TdR de la evaluación como **objetivos específicos de la evaluación para el caso de la Cooperación Española**.

⁸ Con el fin de dar una orientación estratégica a la evaluación se creó un Grupo de Referencia internacional compuesto por los miembros de la Red de Evaluación de Desarrollo del CAD, representantes de los países socios (principalmente los miembros del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda), y representantes de la sociedad civil. Ese Grupo de Referencia ha nombrado a su vez a un Grupo de Gestión compuesto por Dinamarca, Holanda, Sudáfrica, Vietnam y PNUD. El Grupo de Referencia elaboró unos TdR genéricos para los estudios de las oficinas centrales de los donantes y agencias para la Fase 2 de la evaluación de la que se han extraído los usos y objetivos esperados.

En este marco general, y siguiendo el mismo esquema que en la primera fase para donantes, la evaluación busca **responder tres cuestiones centrales**⁹:

Figura 3. Cuestiones centrales de la evaluación



Este análisis ha de ser realizado examinando tres condiciones habilitadoras o favorables para la implementación de la Declaración de París: el **compromiso y liderazgo** aplicados, las **capacidades** para actuar y los **incentivos** para su aplicación.

El presente documento tiene como objeto, por lo tanto, dar respuesta a este proceso de retroalimentación desde y para el conjunto del sistema de la Cooperación Española, en un momento muy oportuno ya que se produce en el ecuador de la implementación del III Plan Director. De esta manera es posible aportar información valiosa sobre el logro de los objetivos y la capacidad de la Cooperación Española para cumplir con los compromisos de la eficacia de la ayuda, además de aportar claves de cara al ejercicio del *Peer review* previsto para el año 2011.

1.2. Gestión de la evaluación

La gestión de la evaluación se diseñó teniendo en cuenta las orientaciones facilitadas en los TdR genéricos elaborados por el Grupo de Referencia internacional y en la “Guía para la gestión de las evaluaciones de nivel de los países”, publicado por el Secretariado para la Evaluación de la Declaración de París en septiembre de 2009.

Para llevar a cabo la evaluación, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) procedió a la contratación de dos consultorías distintas, e independientes y externos al sistema de la Cooperación Española, dividiendo el encargo por tanto en dos productos:

- a) El cuerpo principal de este informe (excepto el capítulo 4), que se corresponde con la misión de evaluación focalizada en el estudio de las tres dimensiones principales de análisis (compromiso y liderazgo, capacidades, e incentivos), así como el diseño propiamente dicho de la evaluación. Este encargo fue asumido por la empresa consultora Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje, REDCREA.
- b) Un segundo encargo referido al desarrollo de la dimensión de contexto de la Cooperación Española a través de otra consultoría independiente. Su resultado se integra en el informe principal de evaluación como capítulo 4 ‘*La cooperación española: contexto de la evaluación*’ con el fin de situar al lector en el objeto de estudio.

Hay que tener en cuenta que al inscribirse en un proceso internacional de evaluación, el estudio ha debido mantener un triple proceso de gestión interrelacionado:

⁹ Ver Anexo 1 Términos de Referencia y Anexo 2 Preguntas de evaluación.

- **Internacional:** establecer las oportunas relaciones y coordinaciones con el Equipo central de la evaluación¹⁰, que es el que asume la responsabilidad de la síntesis de los resultados de la evaluación generados a nivel nacional, y de la preparación del informe de síntesis de la evaluación a nivel global.
- **Nacional:** definir las estructuras operativas, sus funciones, tareas y responsabilidades, los mecanismos de comunicación a las partes interesadas y la notificación de avances.
- **Mecanismos de apoyo:** el Equipo central de la evaluación ha puesto a disposición de los equipos nacionales un conjunto de servicios de apoyo a los procesos de evaluación (diseño de los TdR genéricos, asesoría, consejo y apoyo al coordinador de la evaluación, al Comité gestor y al equipo de evaluación), especialmente a través de una plataforma *online*.

Igualmente este proceso, con doble perspectiva nacional e internacional, ha requerido ajustes en el calendario para lograr el cumplimiento de los plazos definidos para el conjunto de la evaluación de la segunda fase.

La gestión de la evaluación¹¹ en el ámbito nacional se ha llevado de forma conjunta entre la División de evaluación de la DGPOLDE y la Unidad de Programación y Calidad de la AECID (UPC), constituyéndose un Comité de gestión formado por ambas unidades y con la participación de miembros del Grupo de eficacia de la ayuda de la DGPOLDE¹². La figura de la coordinación de la evaluación con el Equipo central de la evaluación ha recaído en la DGPOLDE.

El Comité de gestión ha acompañado al equipo evaluador a lo largo de todo el proceso, especialmente en las decisiones iniciales vinculadas con el diseño de la evaluación (ámbito temporal, geográfico, institucional, y concreción de necesidades informativas). En la fase final de contraste y validación del informe final, se llevaron a cabo numerosas reuniones entre los meses de octubre y noviembre, asegurando la calidad de la evaluación en relación con normas nacionales, regionales e internacionales (CAD). Como hito en el proceso de contraste y validación de los resultados de la evaluación, destacar la sesión celebrada el 18 de noviembre en la que participó personal directivo de AECID y DGPOLDE, así como un representante de la SECI. Esta sesión permitió llegar a la reunión de validación final con el representante de la Red de Evaluación del CAD con un producto que se reconoció acorde con la realidad y de utilidad para el conjunto del sistema de la Cooperación Española.

Señalar, por último, dos momentos relevantes para conectar la gestión del proceso de evaluación en los ámbitos internacional y nacional, que se concretaron en las siguientes reuniones del Comité de seguimiento y el equipo evaluador.

- En primer lugar, con Francisco Sagasti, miembro del Equipo central de la evaluación de la Fase 2 (Coordinador Latinoamérica)¹³, el 15 septiembre 2010. Se trató la coordinación de contenidos y el calendario de entrega de productos intermedios para el informe de síntesis internacional y el aporte de recomendaciones para el proceso de validación.

¹⁰ Formado por seis asesores internacionales reclutados mediante un proceso competitivo a través del Grupo de gestión de la evaluación. El Equipo central de la evaluación informa al Grupo de gestión de la evaluación, a la vez que rinde cuentas ante éste a través del Secretariado de la evaluación.

¹¹ Para la gestión de la evaluación, la DGPOLDE tomó como referencia los TdR genéricos y la “Guía para la gestión de las evaluaciones a nivel país” publicados por el Secretariado de la evaluación de la DP, así como el documento “Marco de la evaluación y el marco de trabajo para la Fase 2”.

¹² Este Comité de Gestión se vio ampliado en la etapa de contraste y validación del informe de evaluación con personal directivo de la DGPOLDE y AECID, así como un representante de SECI.

¹³ Formó parte igualmente del equipo independiente encargado de la elaboración del informe de síntesis de la Fase I de la evaluación.

- En segundo lugar, con Dominique de Crombrugghe, Vicepresidente de la Red de Evaluación del CAD, el 26 noviembre 2010. La sesión sirvió para la validación definitiva del informe de evaluación.

2. Lógica de intervención y elementos metodológicos de la evaluación

2.1. Alcance y foco de la evaluación

En los Términos de Referencia genéricos de la evaluación de la fase 2, base común para las oficinas centrales de los donantes y agencias, se indica que corresponde a cada donante decidir el grado de rigor que desea emplear en su metodología y procesos, y que en cualquier caso **“el producto será más descriptivo y analítico que los referentes a los países socios, ofreciendo apreciaciones y patrones en lugar de explicaciones y conclusiones”**. Por lo tanto, los estudios de donantes, como es el caso de la Cooperación Española, se deben centrar en los **procesos** y resaltar **factores explicativos** de cómo y porqué es aplicada la Declaración de París.

Teniendo en cuenta estas premisas, y el alto rigor que se decidió imprimir al ejercicio en el caso español, la evaluación planteó en su diseño la necesidad de delimitar, por un lado, los ámbitos de estudio o dimensiones de análisis de la evaluación (temporal, geográfico e institucional), y por otro, las preguntas de evaluación concretas para el caso del sistema de la Cooperación Española. Y esto, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en cuanto a clarificación de conceptos¹⁴ y las debilidades detectadas en la Fase I de la evaluación global de la DP, relacionadas con la necesidad de incorporar un análisis claro y comparable de los factores contextuales.

En cuanto al ámbito temporal, se acordó analizar un período de tiempo que tuviera como punto de inflexión el año 2005 (fecha de la firma de la Declaración de París), en una horquilla temporal que permitiera valorar la tendencia y trayectoria de la Cooperación Española en relación a la implementación de la DP. El período que engloba el II PD (2005-2008) y prácticamente los dos primeros años del III PD (2009-2012) permite valorar esta tendencia, remarcando los cambios más significativos respecto de ciclos anteriores (I PD 2001-2004).

Respecto al ámbito institucional, se acordó establecer el foco principal del estudio en el nivel central y rector de la Cooperación Española (SECI, DGPOLDE, AECID) y, en un segundo término, en el nivel descentralizado autonómico, ajustando el alcance por razones temporales y económicas a dos Comunidades Autónomas a modo de estudios de caso. En ambos niveles se consideró tanto las sedes nacionales como el terreno, representado por Bolivia y Senegal.

La diversidad institucional del sistema de la CE y las posibilidades reales del estudio (coste, tiempo, información disponible) recomendó considerar al resto de agentes, tanto de la sociedad civil como de otros organismos oficiales, como informantes clave en relación a cómo **perciben** y hasta que punto se ven **influidos** por los organismos rectores en relación a la DP, más que abordar un análisis en profundidad de sus propios compromisos, capacidades e incentivos para su implementación.

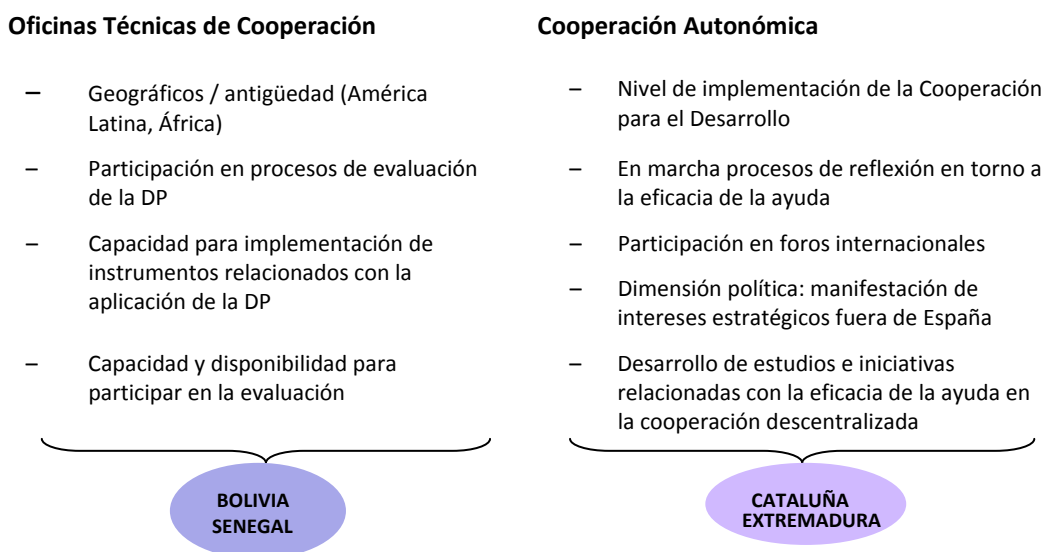
¹⁴ Los conceptos clave a los que nos referimos son *compromiso* con los principios de la DP, *capacidad* para aplicarla e *incentivos* para ello. Si bien se explicaron en cierta medida en los TdR de la fase 1 de la evaluación, se consideró necesario aportar directrices para comprender y aplicar los conceptos para la fase 2, aprovechando los aportes de los once donantes y agencias que abordaron con anterioridad el ejercicio.

Por último, en el ámbito geográfico, la evaluación partía de dos premisas: a) era fundamental generar conocimiento en base a un análisis de la información en las oficinas centrales; y b) no obstante, se consideró conveniente obtener información del terreno mediante la selección de algunos estudios de caso que fueran accesibles y representativos, en función de los recursos existentes.

Tras un proceso de debate en el seno del Comité de gestión y con el equipo evaluador se decidió abordar los siguientes estudios de caso para acotar el ámbito institucional y geográfico:

- a) **Nivel descentralizado en España:** El sistema de cooperación de la Comunidad Autónoma de Extremadura, centrado especialmente en la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional (AEXCID); y el sistema de cooperación de la Comunidad Autónoma de Cataluña focalizada en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria de la Generalitat de Cataluña y especialmente en la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD).
- b) **Nivel de unidades de cooperación en el exterior:** la Cooperación Española en Senegal, a través de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID en dicho país; y la Cooperación Española en Bolivia a través de la oficina correspondiente de la AECID en el país.

Figura 4. Estudios de caso: criterios y selección



2.2. Plan de trabajo y principales elementos metodológicos de la evaluación

2.2.1. Plan de trabajo de la evaluación

La evaluación se ha desarrollado en tres etapas, descritas brevemente en la siguiente tabla, en función de los objetivos y resultados previstos.

Tabla 1. Etapas de la evaluación

Fase	Objetivos	Resultados	Fechas
DIAGNÓSTICO y DISEÑO	Concreción del foco y alcance de la evaluación.	– Matriz de evaluación.	Mayo – Junio 2010
	Incorporación de información sistematizada (documental).	– Guía de instrumentos metodológicos.	
	Caracterización básica del sistema de cooperación.	– Muestra y/ o estudios de caso.	
	Elección y diseño de los principales instrumentos metodológicos.	– Agendas trabajo de campo.	
TRABAJO DE CAMPO / recopilación de datos	Recopilación de datos en base a los indicadores establecidos en la matriz de evaluación.	– Indicadores con información relevante para su valoración.	Junio – Septiembre 2010
	Contraste y triangulación de datos.	– Informe trabajo de campo.	
Síntesis, contraste y elaboración de INFORME FINAL	Análisis datos.	– Informes de evaluación borradores y final	Septiembre – Noviembre 2010
	Contraste y validación resultados		
	Elaboración documentos finales.		

En todo momento se procuró la integración del plan de trabajo específico de la evaluación para el caso de la CE con el plan de trabajo y programa de la evaluación conjunta de la DP Fase 2 a nivel internacional, aportándose los productos intermedios requeridos (tales como las matrices de análisis) y el informe final en el plazo estipulado (7 diciembre 2010).

2.2.2. Principales aspectos metodológicos de la evaluación

En coherencia con los TdR genéricos, la evaluación adoptó un enfoque metodológico mixto, incorporando estrategias cualitativas y cuantitativas, y tomó una serie de decisiones tanto sobre los interlocutores clave como sobre el uso de diversos recursos técnicos (análisis documental, entrevistas semi-estructuradas, cuestionarios y grupos focales).

Una de las primeras decisiones fue aprovechar sinergias con el estudio la **“Auto-evaluación sobre la implementación de la Declaración de París en AECID”**¹⁵ que estaban llevando a cabo el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad y el Comité de Programación Operativa de la AECID sobre eficacia de la ayuda. Este estudio, iniciado en junio de 2009, ponía a disposición del equipo evaluador datos sistematizados derivados de un cuestionario al que respondieron 284 personas de nivel directivo y técnico de AECID, tanto de la sede como en el terreno.

Dicho cuestionario recogía valoraciones estructuradas del personal sobre cinco aspectos relacionados con la agenda de eficacia:

- conocimiento y familiaridad con los principios de la Declaración de París;

¹⁵ Herramienta de auto-evaluación que permite a las agencias valorar sus fortalezas, debilidades y brechas en términos de incentivos institucionales, y a partir de ahí, poder iniciar procesos organizativos internos para impulsar la agenda de eficacia, elaborada por varios donantes en el marco del *Working Party on Aid Effectiveness* del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

- compromiso y conocimiento de los directivos con la agenda de eficacia;
- adecuación de la estructura y de las políticas de personal;
- adecuación de las políticas y procedimientos de gestión y;
- adecuación del presupuesto y del seguimiento.

Además, la auto-evaluación impulsada por AECID se preguntaba sobre los principales factores determinantes de éxito en los esfuerzos que podría hacer la Agencia en esta materia. Por lo tanto, contenía información claramente relevante y compatible con los niveles de análisis de la evaluación y un adecuado rigor metodológico.

Por otra parte, el equipo evaluador aplicó los **instrumentos** metodológicos presentados en la siguiente tabla en función a cada una de las etapas de evaluación.

Tabla 2. Resumen de los principales recursos metodológicos por fase

FASES	Recursos Metodológicos					
	Análisis documental	Estudios de caso	Entrevistas	Grupos focales	Cuestionarios ¹⁶	Reuniones de contraste
Diseño	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> (selección)	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>
Trabajo decampo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Análisis datos	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Devolución y contraste						<input checked="" type="checkbox"/>

Como puede apreciarse, los datos fueron recogidos fundamentalmente a través de análisis documental, entrevistas semi- estructuradas, grupos focales y cuestionarios.

En referencia a análisis documental, es de destacar que la revisión de un extenso dossier permitió obtener valiosa información secundaria que cubrió un conjunto amplio de niveles y actores institucionales vinculados de una u otra forma a la implementación de la DP en el sistema de la CE (ver *Anexo 5. Documentación consultada*).

En general se analizaron documentos referidos a:

- Orientación de políticas.
- Definición de estrategias y programación.
- Retroalimentación del sistema (evaluaciones, informe de seguimiento, informes de monitoreo).
- Procedimientos operativos.

¹⁶ La evaluación sólo pudo desarrollar de forma directa con algunos actores de la cooperación catalana un breve cuestionario de síntesis *post* entrevista. La principal fuente proviene de los resultados del cuestionario aplicado por la AECID en su estudio de auto evaluación en la implementación de la DP.

2.2.3. Alcance institucional y mapa de actores

La evaluación ha tenido en cuenta el diverso mapa institucional vinculado con el sistema de la Cooperación Española, tanto en España como en los países con los que desarrolla acciones de cooperación. Aunque el foco principal se puso en el nivel central y rector de la Cooperación Española, se consideró inicialmente un amplio abanico de actores institucionales susceptibles de incorporarse en la evaluación y cuya participación dependería de las decisiones metodológicas finales, factibilidad de la información disponible, posibilidad real de acceso, coste y tiempo.

Para la selección institucional de actores, tanto la DGPOLDE como la AECID (UPC), tuvieron un papel relevante en el contraste de cuáles debían ser los interlocutores clave, facilitando además el acceso a los mismos y la gestión de las convocatorias.

Finalmente, se acordó en el seno del Comité de Gestión que el equipo evaluador debía centrarse en los actores mencionados en la tabla 3.

Tabla 3. Alcance de la evaluación en el nivel institucional

Niveles del Sistema	España		Países socios	
	Rector	Otros	Rector	Otros
Nivel central	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)	Ministerio de Economía y Hacienda	Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID	Delegación Comisión Europea
	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	Embajada de España	ONGDS españolas
	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	Coordinadora de ONGD-España y un grupo de ONGD		Organismos internacionales, Organismos multilaterales de desarrollo y Agencias de cooperación de otros donantes en el país. Ministerio del sector de cooperación y finanzas del país socio
Nivel descentralizado	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional (AEXCID)	Coordinadora ONGD de Extremadura. Fondo Extremeño local de Cooperación al Desarrollo		
	Dirección General de Cooperación al Desarrollo y acción Humanitaria de la Generalitat de Cataluña	Consejo de Cooperación.	Representantes / equipos en campo de la cooperación descentralizada	
	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD)			

En este marco, el equipo evaluador abarcó prácticamente todas las unidades a las que se supone un vínculo con la agenda de la DP. Específicamente se abordaron tres grupos:

- **Sistema central** (España): a) unidades dentro de la SECI (Gabinete); b) DGPOLDE: unidades de evaluación, planificación y eficacia de la ayuda, desarrollo e instrumentos financieros, área de seguimiento y calidad de la ayuda; y c) AECID: direcciones geográficas, dirección sectorial y multilateral, unidad de ayuda programática, unidad de programación y calidad, y dentro de la Secretaría General, área de organización, calidad y asuntos jurídicos, y el departamento de gestión económica, financiera y presupuestaria, además de Comisionada para el Contrato de Gestión de AECID.

Igualmente se incorporaron en este grupo representantes y personal técnico de unidades relacionadas con la agenda de la DP en los Ministerios de Economía y Hacienda, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; ONGD nacionales y la coordinadora estatal de ONGD.

- **Sistema central** (exterior): a) oficinas técnicas de cooperación de la AECID en Senegal y Bolivia: personal directivo, responsables de programas, unidades relacionadas con cooperación descentralizada y ONGD, área de administración; b) Embajada de España en Senegal y Bolivia: jefatura, encargado de negocios, oficina económica y comercial.

En este grupo se incluyen representantes de la cooperación en Bolivia y Senegal de otros países europeos y agencias internacionales, Ministerios Exteriores, Economía y Finanzas de Bolivia y Senegal, así como representantes de ONGD españolas, y personal de las agencias de cooperación de Comunidades Autónomas en ambos países. Además, se tuvo acceso a la dirección de la OTC de El Salvador.

- **Cooperación descentralizada** (en los casos de Extremadura y Cataluña): unidades a cargo de las políticas de cooperación para el desarrollo, planificación, seguimiento y evaluación, así como de la organización interna, incluyendo el área de administración.

A este grupo se añadieron representantes de ONGD de las dos Comunidades Autónomas, y de forma puntual, Observatorios de Cooperación, Federaciones y Coordinadoras de ONGD y Fondos de Cooperación Local.

A modo de resumen, en la tabla 4 se indican los principales agentes críticos incorporados en el ejercicio de la evaluación a través de las diferentes modalidades de recopilación de datos empleadas, con un total de **110 interlocutores**.

Tabla 4. Informantes clave en el desarrollo de entrevistas y grupos focales

	Distribución	Número	%
MODALIDAD	Sistema Central	81	73,6
	Sistema descentralizado	29	26,4
Nivel del PUESTO	Directivo	30	27,3
	Técnico	75	68,2
	Administrativo	5	4,5
UBICACIÓN	Sede	60	54,5
	Terreno	50	45,5
GOBIERNO – SOCIEDAD CIVIL	Gubernamental	88	80,0
	No Gubernamental	22	20,0

	Distribución	Número	%
INTERNO – EXTERNO ¹⁷	Actores del sistema de la Cooperación Española	93	84,5
	Actores externos al sistema de la Cooperación Española	17	15,5
	TOTAL	110	

El grupo de interlocutores no es una muestra representativa -en sentido estricto- de todo el sistema de la CE por las siguientes razones:

- Se centra en los principales actores de la CE, no contemplando por ejemplo a Entidades Locales u ONGD del ámbito local.
- La cobertura de unidades y departamentos dentro de las instituciones en las que se focaliza la evaluación es bastante completa, y el número de interlocutores a los que se ha entrevistado significativa. Sin embargo, no todas las personas identificadas inicialmente como pertinentes estaban disponibles y pudieron ser entrevistadas (ver capítulo 3. *Condicionantes y límites de la evaluación*).
- Las Comunidades Autónomas incluidas en el estudio no son necesariamente representativas de la cooperación descentralizada ya que responden fundamentalmente a los criterios de selección explicados anteriormente; y no fue posible acceder al conjunto de CCAA a través de cuestionarios u otras opciones metodológicas.
- Por lo mismo, las Oficinas Técnicas de Cooperación no son necesariamente representativas de la acción de la AECID en el exterior. Esta situación se logró superar, en parte, a través del cuestionario de autoevaluación de la DP distribuido por la AECID y respondido por 118 profesionales de distintas OTC.

2.3. Necesidades y preguntas de evaluación y lógica del análisis

Como ya se ha mencionado en capítulos previos, la evaluación se inscribe en un proceso internacional de evaluación de la implementación de la DP en el que se proponen una serie de preguntas y dimensiones comunes para donantes y agencias, y que han de tomarse como punto de partida analítico para los diferentes estudios. Es esta, por lo tanto, una evaluación sujeta a unas necesidades informativas generales que ha sido preciso conjugar con las potenciales necesidades particulares del sistema español en aras de una utilidad interna para la CE.

Para abordar esta cuestión, el equipo evaluador partió de:

- La clarificación de las preguntas incluidas en los TdR genéricos de la evaluación de la fase 2.
- El estudio detallado de las experiencias y prácticas de los donantes que participaron en la primera fase de la evaluación de la implementación de la DP (lecciones aprendidas).

¹⁷ *Interno* como personal adscrito al sistema de la Cooperación Española, y *Externo* como actor perteneciente a otros sistemas de cooperación distintos al español (por ejemplo, personal de las delegaciones de la Comisión Europea en Senegal y Bolivia).

- El análisis, definición y ajuste de las necesidades informativas, proceso en el que se involucró plenamente el Comité de gestión (ver *Anexo 2. Preguntas de evaluación*).
- La elaboración de la matriz de evaluación correspondiente (ver *Anexo 3. Matriz de evaluación y opciones metodológicas*).

Lograr esta integración de las necesidades informativas que respondan al contexto español en las preguntas y dimensiones comunes a todos los donantes y agencias es importante porque cada una de las tres dimensiones explicativas (o condiciones favorables) que se proponen como núcleo base de la evaluación (compromiso, capacidad e incentivos) pueden ser analizadas desde varios ángulos y a distintos niveles.

Bajo este marco, el diseño de la evaluación ha priorizado:

- Una selección de las necesidades informativas tras ser analizadas y consensuadas en el seno del Comité de gestión de la evaluación. Es decir, el análisis no recoge el paquete integro de bloques y preguntas de evaluación aportadas inicialmente como referencia común para todo el conjunto de países donantes. Se seleccionaron los focos y necesidades que en el caso español podrían tener un mayor grado de relevancia y utilidad, así como una mejor adaptación al contexto específico del sistema de cooperación española¹⁸.
- La organización de las necesidades informativas en una estructura causal lógica, con el objeto de definir claramente las relaciones y argumentación de los principales resultados y focos de la evaluación¹⁹.

A continuación se resumen los principales pasos y resultados de la lógica desarrollada.

1º Paso: clarificar el esquema general de la evaluación - dimensiones

En primer lugar, la evaluación debía permitir **medir los principales cambios en el comportamiento** del sistema de la Cooperación Española en relación al logro de los compromisos adquiridos en la Declaración de París. En segundo lugar, el análisis debía mostrar **la relevancia de los cambios²⁰ y los niveles de eficacia de las medidas adoptadas²¹** en el logro de los compromisos adquiridos. Igualmente, un tercer foco de atención vendría dado por la identificación de qué aspectos pueden estar favoreciendo o limitando un mayor avance.

Tal y como se definen en los Términos de Referencia, el análisis de estos elementos principales debía estructurarse a partir de las tres dimensiones explicativas o condiciones favorables: a) **compromiso y liderazgo** en los principios de la Declaración; b) **capacidades** para su aplicación, y c) **incentivos** para su desarrollo.

¹⁸ En el capítulo 3 “Condiciones y limitaciones a la evaluación”, se identifican los principales limitantes que igualmente han pesado a la hora de dar prioridad y centrar el foco sobre los aspectos más viables y con capacidad para ser evaluados (análisis de evaluabilidad).

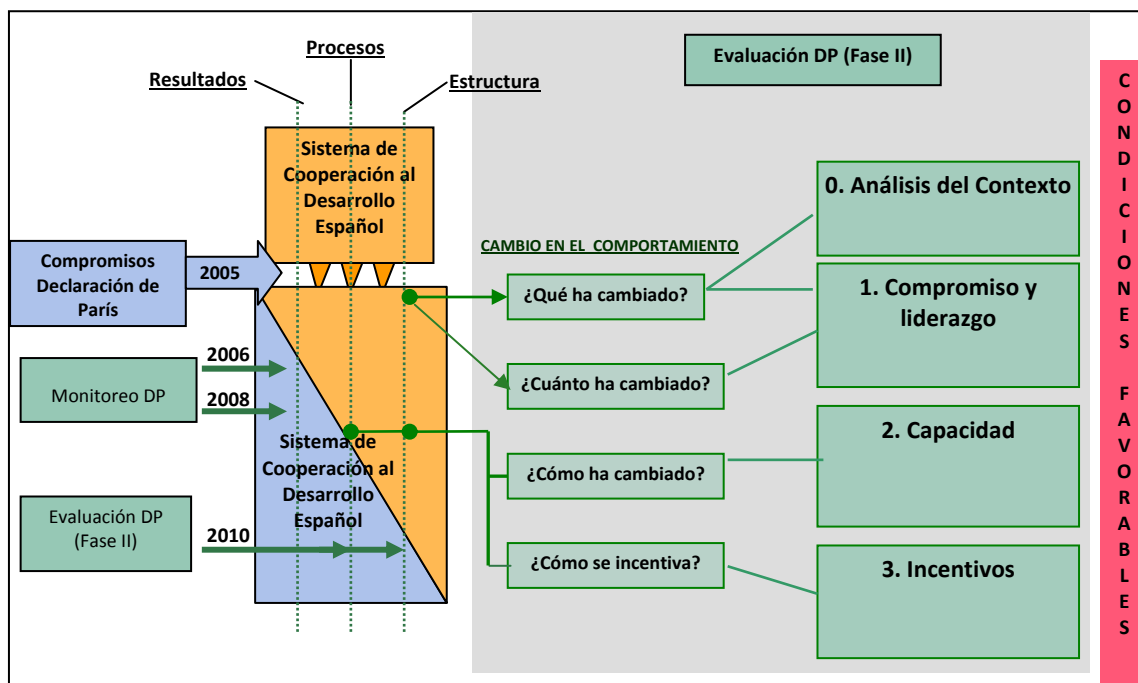
¹⁹ Más allá de la teoría o concepción programática de la Declaración de París y la retroalimentación que pueda obtenerse desde la presente evaluación, la información previa orientaba igualmente que “*el estudio también puede examinar una serie de mecanismos de cambio hipotéticos para examinar con mayor precisión...*”. El análisis de estos mecanismos de cambio han contribuido a ordenar y dar una mayor coherencia a los resultados de la evaluación.

²⁰ ¿Estamos haciendo lo correcto?

²¹ ¿Estamos haciendo las cosas bien?

La figura 5 muestra el esquema de los elementos y dimensiones que han permitido estructurar la evaluación.

Figura 5. Esquema de la lógica general de la evaluación



2º Paso: definir prioridades de abordaje de las tres dimensiones

El segundo paso fue acotar y definir de forma más precisa las tres dimensiones. La tabla 5 presenta las prioridades que se han abordado en cada dimensión, así como la secuencia lógica para su análisis posterior.

Tabla 5. Prioridades en el abordaje de las tres dimensiones de análisis

COMPROMISO / LIDERAZGO	CAPACIDAD	INCENTIVOS
<p>Foco en tres <u>factores internos</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Motivación para el cambio: adaptación para favorecer la aplicación de la DP en los distintos niveles: <ul style="list-style-type: none"> - Político - Estratégico – programación - Procedimientos operativos. • Apropiación – difusión – articulación: asimilación y asunción de los principios de la DP por parte del organismo rector (SECI, DGPOLDE, AECID), y su capacidad de difundir y permear en el resto del sistema de la CE (espacios de articulación). 	<p>Foco en base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura del sistema, como factor contextual de partida. • Gestión como elemento fundamental para centrar esta dimensión, especialmente el <u>ámbito institucional</u>. Tres niveles: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión de la información (flujo, conocimiento, mecanismos). - Gestión de personal (centrado en la adaptación de funciones, la capitalización conocimientos, y la estabilidad de equipos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entendidos como incentivos específicos para las personas físicas con el fin de cumplir con los objetivos de la agenda de eficacia. • Análisis del nivel de incorporación de la aplicación de la GpRD

COMPROMISO / LIDERAZGO	CAPACIDAD	INCENTIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Percepción del cambio</u>: identificación de qué y cuánto ha cambiado en función de la aplicación de la DP, aplicando una visión de contraste a dos niveles: a) interno (el propio organismo rector), y b) externo (al resto del sistema de la CE). 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de procedimientos (adaptación de procedimientos y directivas para la puesta en marcha de la DP) 	

Este esquema de prioridades permitió definir una lógica interna de argumentación dentro de cada dimensión (ver *Anexo 3. Matriz de evaluación y opciones metodológicas*). Sirvió, además, como secuencia y pautas para organizar los principales hallazgos y conclusiones de la evaluación presentados en los siguientes capítulos de este informe.

3º Paso: definir la lógica en el análisis de cada dimensión

En este último paso, se abordó la lógica con que debía abordarse internamente cada una de las tres dimensiones. En primer lugar, la lógica en el análisis del **Compromiso y liderazgo** abordó fundamentalmente tres factores de carácter interno:

- La adaptación y motivación para el cambio reflejado en el orden de prioridades. La evaluación se centró en identificar el grado de relevancia en la incorporación de una agenda de eficacia en los niveles políticos, estratégicos y operativos.
- El grado de apropiación del cambio en los distintos niveles del sistema priorizados por la evaluación, y en qué medida los niveles de articulación y difusión del sistema han permitido permear e interiorizar dichos cambios.
- Y por último, la percepción de estos cambios y de sus efectos, especialmente en la puesta en práctica de procesos concretos para la implementación de los principios de la DP.

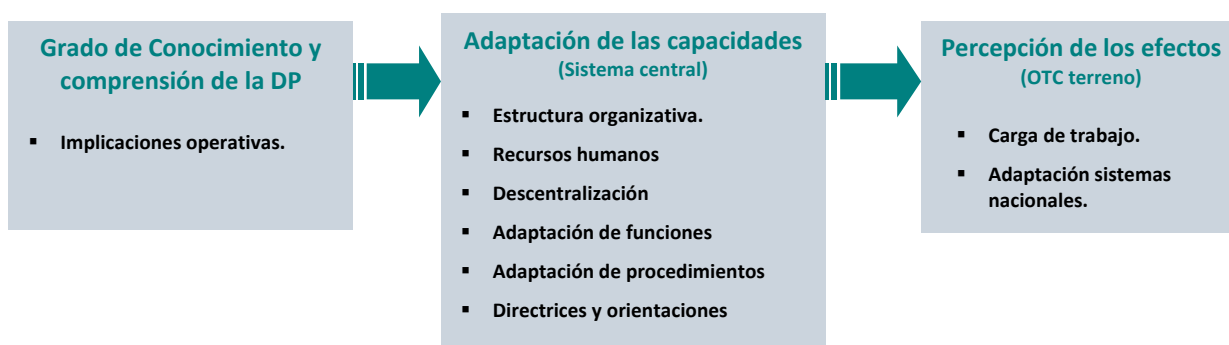
Figura 6. Lógica del análisis de la dimensión del compromiso y liderazgo



En cuanto a la segunda dimensión, análisis de las **capacidades** del sistema, el análisis se centró prioritariamente en las capacidades institucionales a la hora de hacer viables el compromiso y liderazgo adquiridos, especialmente del sistema central. En este sentido, el análisis mantiene la siguiente secuencia:

- Un primer aspecto previo relacionado con el grado conocimiento y comprensión que mantiene el personal acerca de la DP y su adecuación para la toma de decisiones. También, la capacidad del sistema para generar un análisis previo y retroalimentación para adaptar los cambios a su estructura organizativa.
- El grado de adaptación actual de las capacidades institucionales concretas, especialmente en relación la política de recursos humanos, los niveles de descentralización alcanzados, la emisión de directrices concretas y la adaptación de funciones y procedimientos en la gestión de la AOD.
- Y por último, el análisis de cómo se visualizan los efectos que estos cambios generan en las capacidades institucionales, fundamentalmente a nivel de las oficinas técnicas en terreno en relación a la organización interna (carga de trabajo), el trabajo con el socio y el resto de donantes (adaptación sistemas nacionales).

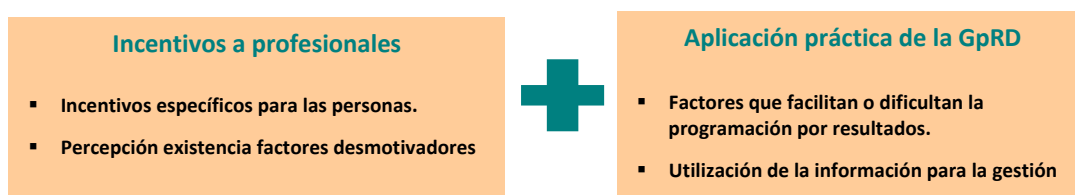
Figura 7. Lógica del análisis de la dimensión de capacidades



Por último, la tercera dimensión referida a los **incentivos** en la incorporación de la DP, el análisis se centró en dos elementos:

- De manera prioritaria, en los incentivos específicos para las personas físicas con el fin de cumplir con los objetivos de la agenda de eficacia, así como la percepción sobre la existencia de factores que pudieran resultar desmotivadores.
- Los elementos que afectaron a la aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), especialmente los aspectos que facilitan o entorpecen la programación en base a resultados, y la utilización de la información para la mejora del proceso de gestión y la eficacia de la ayuda.

Figura 8. Elementos el análisis de la dimensión de incentivos



3. Condicionantes y límites de la evaluación

En este apartado se mencionan de manera sintética los condicionantes más relevantes que han afectado al desarrollo y consecución de algunos de los objetivos planteados en la evaluación.

- En primer lugar, el limitado tiempo para el desarrollo de las distintas fases del estudio, especialmente en relación a la elaboración de un primer borrador de avance²². Este hecho tensó el proceso de revisión y contraste de los primeros borradores, y generó un cierto retraso en el envío de los primeros resultados.
- En segundo lugar, las dificultades a la hora de contar en las primeras fases de la evaluación con un análisis del contexto y diagnóstico básico del sistema de la CE. El mandatario de la evaluación encargó el análisis del contexto a un consultor externo con el objeto de agilizar los productos y reforzar el análisis técnico sobre eficacia de la AOD. Finalmente, no se pudo contar con este aporte y a finales de septiembre hubo que contratar ese análisis a un nuevo consultor. Este hecho ha limitado la posibilidad de contar con los elementos de contexto en las primeras fases del estudio para, tal y como estaba previsto, favorecer una mayor adecuación en el análisis e integración de los datos recabados por el equipo evaluador.
- Debido a las limitaciones de tiempo, se consideró relevante priorizar la revisión de los documentos analíticos de las propias organizaciones objeto de la evaluación (diagnósticos, otras evaluaciones, etc.), con el objeto de meta-analizar las hipótesis y resultados ya analizados y contrastados. Sin embargo, el carácter interno, en fase borrador o sin el nivel de aprobación u oficialización adecuado de algunos de estos documentos, ha limitado la disponibilidad y uso de esta información secundaria. Esta situación fue común en los niveles central y descentralizado.
- A pesar del esfuerzo realizado por los propios mandatarios de la evaluación, no se pudo mantener entrevistas con los máximos responsables del sistema central²³. Igualmente, la movilidad e incertidumbre en algunos de los puestos ha afectado a la disponibilidad y motivación de algunos de estos actores ante el proceso de evaluación.
- La incorporación de valoraciones específicas a las preguntas de evaluación en el caso de la cooperación descentralizada²⁴, concretamente la autonómica, se ha visto limitada por:
 - La imposibilidad de gestionar, en el tiempo y con los recursos disponibles, herramientas de recopilación de datos fiables en el contexto específico de esta evaluación que implicaran a una muestra representativa y válida de actores relevantes de todas las Comunidades Autónomas con actividad de cooperación para el desarrollo.

²² El 15 de septiembre se culminó la realización de entrevistas a los actores clave seleccionados, quedando poco margen para la elaboración del primer borrador de avance (previsto para los primeros días del mes de octubre). Hubo, por lo tanto, que compaginar el trabajo de campo (incluidos los viajes a las unidades en el exterior y los estudios de caso en España) con el avance en la sistematización, análisis de datos y elaboración del informe.

²³ Este aspecto no se produjo a nivel de los estudios de caso en las Comunidades Autónomas de Cataluña y Extremadura, ni con las oficinas técnicas en Senegal y Bolivia.

²⁴ En cierta medida, este aspecto es extrapolable al resto de actores de la Cooperación Española fuera del sistema central. Se considera clave para futuros ejercicios de evaluación de esta índole prever las condiciones para que pueda abarcarse con solidez la valoración de todo el sistema de la Cooperación Española.

- A pesar de que este último aspecto se intentó cubrir en los dos estudios de caso mencionados, la información recopilada durante los mismos no ha permitido dar respuesta a todas las necesidades informativas previstas, tanto por el limitado alcance de los juicios de valor obtenidos, como por las dificultades en su generalización. En este punto es relevante señalar la imposibilidad que se ha tenido de llevar a cabo encuestas específicas²⁵.
- Las diferencias en cuanto a acceso, cantidad y calidad de la información documental relacionada con los indicadores de la matriz de evaluación relativos a las CCAA hubieran requerido de un ejercicio más amplio de recopilación y análisis, ejercicio que ha estado fuera del alcance y posibilidades de la evaluación.
- Finalmente, por las dificultades para llevar a cabo un proceso de contraste y validación del informe final con las CCAA objeto de los estudios de caso, por lo que se ha optado por ser especialmente cuidadoso con valoraciones no contrastadas con los propios actores implicados.

4. La cooperación española: contexto de la evaluación²⁶

La Declaración de París, firmada en 2005, y la Agenda de Acción de Accra, en 2008, trataron de marcar la hoja de ruta de las políticas de desarrollo para donantes y socios. En el marco temporal de estos compromisos, España introducía en los documentos de su segundo Plan Director (2005-2008) y tercer Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), una serie de reformas que contaban con elementos de esta agenda. Para poner en marcha esta nueva política, la Cooperación Española se marcaba también en esos documentos políticos el objetivo de mejorar su organización interna y sus sistemas de gestión.

4.1. Marco institucional y organizacional de la Cooperación Española

4.1.1. Actores en el sistema de cooperación español

El sistema español de cooperación al desarrollo se caracteriza por su multiplicidad de actores, con diversos enfoques e instrumentos en los diferentes procesos de desarrollo en los que se implican. Para tener una idea global de estos actores ver el *Anexo 2.1. Estructura del sistema de cooperación al desarrollo de España*.

La Administración General del Estado (AGE), y en particular el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Economía y Hacienda, son los que destinan más AOD. Entre los dos departamentos financian casi el 80 % de la AOD española (del 87 % que representa el peso total de la AGE en toda la AOD, según datos del seguimiento PACI 2008). En el *Anexo 2.2. Administración General del Estado – Gobierno de España* se describen los diferentes actores de la AGE implicados en la política de cooperación.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), que maneja alrededor del 50% de la AOD española, es el responsable de la dirección de la política de cooperación y de su

²⁵ En el caso de Cataluña el equipo evaluador diseñó un cuestionario similar al de auto-evaluación DP de la AECID, aunque finalmente no se recibió la autorización para su aplicación a una muestra representativa de la cooperación de la DGCDH y la ACCD de la Generalitat de Cataluña.

²⁶ Este capítulo ha sido elaborado por la consultora externa Laura López Ortum y la División de Evaluación de la DGPOLDE.

coordinación, a través de la Secretaría de Cooperación Internacional (SECI). La SECI tiene entre sus funciones la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo y define y asegura la participación de España en foros internacionales. Ello conlleva, entre otras, actuaciones en el ámbito de la planificación, la elaboración y seguimiento de políticas sectoriales y transversales de desarrollo y de las estrategias territoriales, la evaluación o el ámbito multilateral. En el *Anexo 2.3. Organigrama SECI 3* se presenta el organigrama de la SECI (DGPOLDE y AECID).

Durante el II Plan Director se creó, adscrita a la SECI, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) con mandatos en torno al sistema de planificación y evaluación de la Cooperación Española. DGPOLDE asumió las competencias de la antigua Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. En la actualidad la estructura orgánica de la DGPOLDE cuenta con una Subdirección encargada de los asuntos relativos a planificación y eficacia de la ayuda. La evaluación es mandato de la División de Evaluación, independiente orgánicamente dentro de la DGPOLDE pero de rango inferior a Subdirección General.

Asimismo, se encuentra adscrita al MAEC la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), órgano para el fomento, gestión y ejecución de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y que maneja alrededor del 20% de la AOD gestionada por el MAEC, es decir unos 922 millones de euros. Además de los servicios centrales en sede, cuenta con distintas unidades en el exterior que funcionan bajo la dependencia funcional de la sede (Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros de Formación y Centros Culturales).

La AECID inicia una reforma en 2007 con el objeto de dotarse de la estructura y condiciones necesarias para responder a los nuevos retos de la cooperación al desarrollo. Con la aprobación en octubre de 2007 de su nuevo Estatuto, la Agencia tiene en su estructura varios departamentos y unidades nuevas, entre los que se encuentra la Unidad de Ayuda Programática (dentro de la recién creada Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral), o la Unidad de Programación y Calidad-UPC (en el Gabinete de la Dirección AECID) con funciones específicas de programación, seguimiento y calidad de la ayuda. La UPC además es la responsable del seguimiento del contrato de gestión, de la Programación Operativa o del grupo de trabajo de eficacia calidad de la ayuda (GTEC) conformado por representantes de DGPOLDE y AECID. La Agencia está integrada en su mayoría por personal funcionario en sede y por personal laboral en el exterior.

La **cooperación descentralizada**, llevada a cabo por las Comunidades Autónomas (17 en total) y por las Entidades Locales, incluyendo Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares y las entidades que los agrupan –hay que tener en cuenta que en España hay 8.109 Municipios– tiene una contribución cuantitativa del 13% de la AOD neta española y aproximadamente una quinta parte de la bruta (datos 2008).

Todas las **Comunidades Autónomas** a excepción de Canarias, que en el momento actual se encuentra en fase de borrador, cuentan con legislación propia en materia de cooperación internacional para el desarrollo. La gran mayoría fue realizada antes de que España asumiera los compromisos derivados de la Declaración de París y de la Agenda de Acción de Accra. Existen 6 comunidades (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia, País Vasco y Valencia) que elaboraron su legislación después de que España suscribiera tales compromisos y, como consecuencia de lo anterior, aparecen en sus marcos reguladores elementos de eficacia de la ayuda.

Doce CCAA cuentan con Planes Directores que orientan sus intervenciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Algunas ya establecen sincronización con el periodo que cubre el III PD. En lo que respecta a la planificación operativa, más de la mitad de las CCAA cuenta con programaciones operativas anuales, y existen ya ejemplos de alguna planificación piloto en materia geográfica y sectorial.

En cuanto a los órganos de gestión, se han creado órganos específicos para la gestión de la cooperación autonómica. Existen siete Agencias u Oficinas específicas, de entre las cuales 3 son de reciente creación (Baleares, Extremadura y País Vasco). El resto se ubican en los órganos centrales de gobierno de la Comunidad Autónoma, teniendo la gran mayoría rango de Dirección General.

Todas las CCAA, a excepción de Canarias, poseen instancias (órgano, consejo o comisión) de cara a la coordinación y complementariedad con los diferentes actores al interior de su cooperación autónoma, es decir, ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos Insulares y las entidades que los agrupan.

Tabla 6. Marco normativo e institucional de las CC AA.

CCAA	LEY	AGENCIA	DOCUMENTOS DE PLANIFICACION			ORGANO/ CONSEJO
			DIRECTOR	ANUAL	SEC/GEO	
Andalucía	2003	X	2008-11			X
Aragón	2000		2008-11	X		X
Asturias	2006	X	2004-07			X
Baleares	2005	X	2008-11			X
Canarias	Borrador					
C. la Mancha	2007		2009-13			X
C. León	2003					X
Cataluña	2006			X		X
Extremadura	2001	X	2007-10	X		X
Galicia	2003	X	2008-11	X	X	X
La Rioja	2002		2006-09	X		X
Madrid	1999	X	2004-12	X		X
Murcia	2008					X
Navarra	2001		2007-10	X		X
País Vasco	2007	X	2005-08	X	X	X
Valencia	2007		2008-11	X	X	X

Fuente: SANAHUJA, J. A., MARTINEZ, I (2009): «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España» Fundación Carolina-CeALCI, DdT 38

Por último, mencionar que las comunidades autónomas han mostrado un importante incremento en sus presupuestos AOD, pasando de 266 millones de euros en 2005 a 465 millones 2007. En 2008, las autonomías aportaron 465 de los 613 millones de la cooperación descentralizada, que representó el 12,8% de la ayuda española total y más del 30% de la ayuda bilateral. Además, como viene siendo habitual, entre dos tercios y el 90% de la AOD de las Comunidades Autónomas ha sido canalizada a través de ONGD, aumentando incluso esta concentración en el caso de las administraciones locales.

En el ámbito de **cooperación municipal**, deben mencionarse los Fondos de Cooperación y Solidaridad que desde hace veinte años se han ido formando. Los fondos cuentan con un instrumento de coordinación propio: la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS). Por otra parte, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuenta con una Comisión de Cooperación para la coordinación de estos temas y la participación en éstos mecanismos.

Las **ONGD** son también protagonistas en la política española de cooperación para el desarrollo. Existen varias plataformas de representación de ONGD que persiguen objetivos concretos en determinados ámbitos de la cooperación. La más representativa y de ámbito general es la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE), compuesta por ONGD y Coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico. Debe señalarse que la CONGDE promovió la firma del Pacto de Estado Contra la Pobreza por parte de todos los partidos políticos españoles con representación parlamentaria en diciembre del 2007. Las Organizaciones de la Sociedad Civil españolas han formado un grupo de eficacia de la ayuda en el seno de la coordinadora de ONGD de España, para el debate y generación de propuestas en torno a cómo actuar frente a la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda.

En estos últimos años, en materia de planificación, seguimiento y evaluación, las ONGD españolas, han creado herramientas programáticas (generales, geográficas o sectoriales). Entre otros objetivos, buscaban promover un cambio de cultura en el seno de estas organizaciones.

En cuanto al volumen de recursos que canalizan, tanto desde la cooperación central como la descentralizada, según estimaciones PACI, en 2009 las ONGD han canalizado un total de 679,85 millones de euros, lo que representa el 21,42% de la AOD bilateral neta, siendo un 26.5% la media para el periodo 2001-06. Es destacable el porcentaje de la cooperación descentralizada -comunidades autónomas y entidades locales- que representa el 61,3% de las fuentes de financiación de las ONGD. Las aportaciones de la AGE contabilizan 248,67 millones de euros en 2008, y solo representan el 6% de su AOD neta total.

Tabla 7. AOD española bilateral a través de ONGD (en millones de euros)

	2007	2008	2009	% 2009/2007
AOD Española Bilateral a través de ONGD	594.2	643.6	670.9	+12.9%
Apoyo a ONGD/ AOD Total Bilateral (%)	5.33%	5.34%	5.22%	-2.1%

Fuente: Memorando de la Cooperación Española para el Peer Review del CAD, 2011:p27.

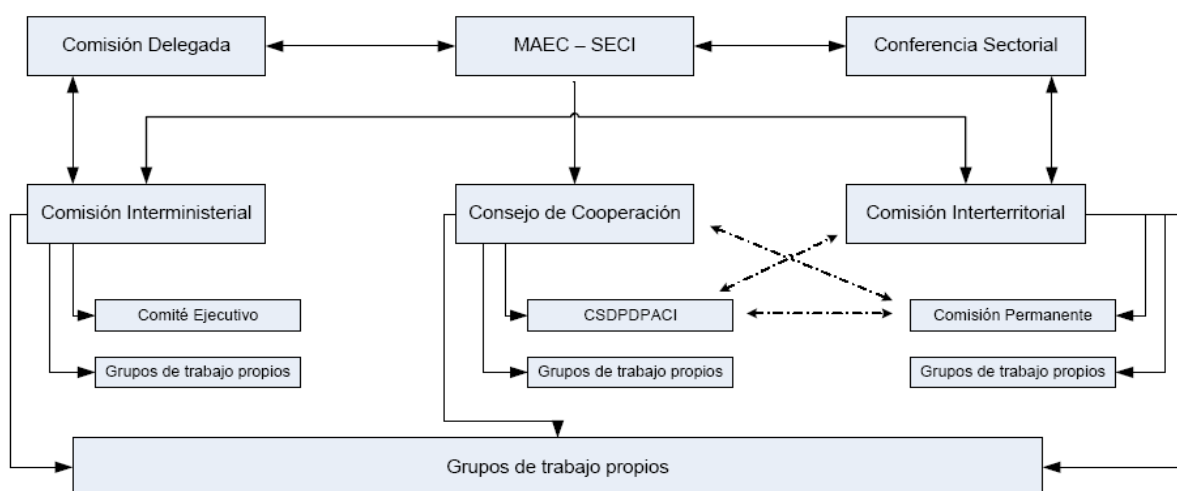
Otros actores clave del sistema de cooperación español son las universidades, los sindicatos, el sector empresarial, las empresas de economía social, las asociaciones de derechos humanos y los medios de comunicación.

4.1.2. Coordinación, complementariedad y coherencia de Políticas

La existencia de esta multiplicidad de actores españoles vinculados con la cooperación al desarrollo pone de relieve que diversos marcos instrumentales y de gestión han de sincronizar sus ciclos de planificación entre sí y con los países socios y otros donantes. Esto además de la

búsqueda la coherencia de políticas entre las administraciones públicas y actores de cooperación y en el seno de la AGE y del propio MAEC. En el caso de la relación entre los actores en general y en particular entre las administraciones pública central, autonómica y local españolas, un tema relevante es el de coordinación, la especialización y la división del trabajo.

Figura 9. Esquema de la coordinación institucional española



Fuente: IIIPD de la Cooperación Española 2009-2010)

Ya en el II PD aparecen una serie de medidas en torno a los órganos de consulta y coordinación. En este sentido, durante el periodo que abarcaba el II PD se dio lugar a comisiones de coordinación interministeriales e interterritoriales que agrupan, respectivamente, a las Administraciones General del Estado y las Autonómicas y Local, con la intención de reforzar las agendas de trabajo y funciones. En el año 2004 se reformó el Consejo de Cooperación, órgano consultivo de la Administración General del Estado. Tras la aprobación del III Plan Director, se crearon la Comisión Delegada de Cooperación (órgano colegiado del gobierno encargado de examinar las cuestiones que tengan relación con varios de los departamentos ministeriales) y la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional (órgano de coordinación que agrupa administraciones general, autonómica y local y que actúa sobre un sector concreto de actividad pública). Así mismo, comisiones y grupos de trabajo con la intención de mejorar la coordinación y complementariedad entre administraciones públicas, y de dar impulso a la coherencia de políticas y elevar el debate de la política de cooperación.

4.3. Volumen y distribución de la ayuda

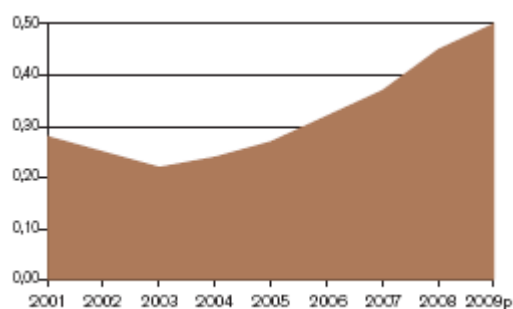
El gobierno español se marcó incrementar la cuantía de la AOD para alcanzar un porcentaje de 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en el año 2012, tres años antes de la fecha comprometida por la UE. Se ha dado un crecimiento de la AOD, que ha pasado de 1.985 millones de euros en 2004 hasta los 4.762 en 2008 (0,45% del PNB).

Tabla 8. Crecimiento de la AOD española, 2006-2009 (en millones de euros)

	2006	2007	2008	2009
AOD Neta	3,038.35	3,754.62	4,761.69	4,728.05
Renta nacional Bruta	966,001	1,025,079	1,065,918	1,029,677
AOD/RNB (%)	0.31	0.37	0.45	0.46

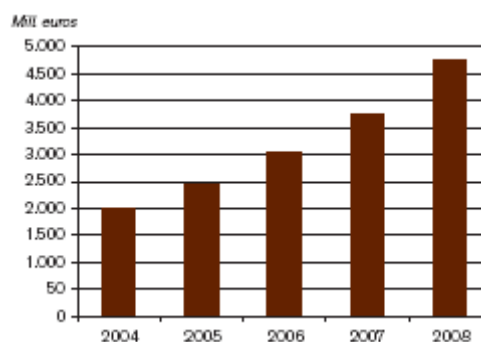
Fuente: PACI Seguimiento 2009 (MAEC, 2010)

Figura 10. Evolución y previsiones del ratio de AOD/RNB española (2001-2009p)



Fuente: MAEC-DGPOLDE Seguimiento PACI 2008

Figura 11. Evolución de la AOD total neta (2004-08)



Este incremento ha ido vinculado a un incremento de la ayuda dirigida hacia los países menos adelantados (PMA), especialmente en África Subsahariana. La AOD bilateral dirigida a África ha variado del 16% en 2004 al 33% en 2007 y a los PMA del 16% en 2004 al 20% en 2008. Al mismo tiempo se mantenía el compromiso con los países de América Latina, aunque disminuyendo en términos relativos (40% respecto al 60% de años anteriores).

Tabla 9. Distribución de la AOD bilateral bruta española por nivel de renta de los países de destino

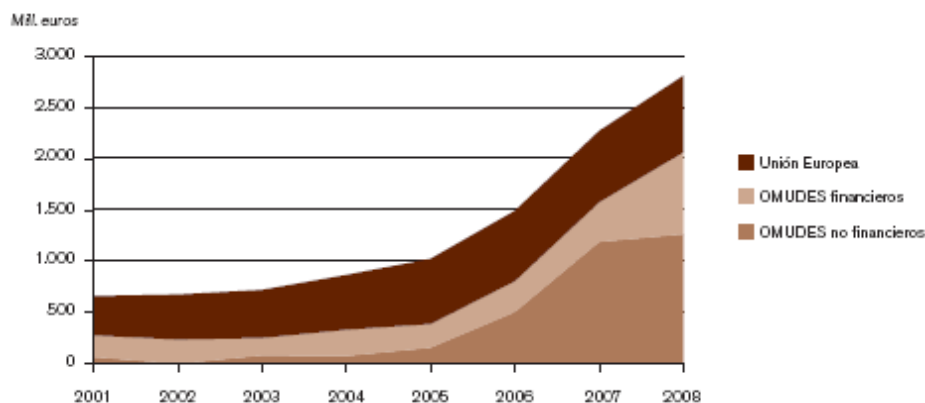
Destino según el nivel de renta del país receptor	AECI	Otras unidades del MAEC	Otros Ministerios	CCAA y EELL	Universidades	AOD bilateral bruta*
Países Menos Adelantados	36,16%	36,19%	6,77%	17,01%	20,01%	23,54%
Países de Renta Baja	8,18%	12,25%	9,76%	10,86%	7,41%	10,02%
Países de Renta Media-Baja	50,21%	43,36%	68,73%	67,26%	56,14%	57,79%
Países de Renta Media-Alta	5,46%	8,20%	14,75%	4,87%	16,44%	8,66%
AOD bilateral bruta* (Mill. Euros)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* AOD bilateral bruta especificada geográficamente.

Fuente: MAEC-DGPOLDE Seguimiento PACI 2008

Una parte importante del incremento de AOD se ha canalizado por la vía multilateral: alrededor de un 58,5% -incluyendo las aportaciones multilaterales en 2008-, frente a un 32% en el periodo anterior. Las contribuciones a Organismos Internacionales de Desarrollo aumentaron y se redujeron en términos relativos a Instituciones Financieras y a la Unión Europea.

Figura 12. Evolución de AOD a OМУDES 2001-2008



Fuente: Memorando de la Cooperación Española para el Peer Review del CAD

Tabla 10. AOD española bruta a través de Organizaciones Multilaterales de Desarrollo (2007-2009)
(en millones de euros)

	2007	2008	2009
Naciones Unidas	932,4	909,6	714,2
Unión Europea	692,6	744,0	913,1
Grupo banco Mundial	292,5	321,1	493,1
Otros Bancos regionales y Fondos especiales	93,0	463,1	145,3
Fondo Monetario Internacional	1,0	13,6	9,6
Otras Organizaciones internacionales	253,2	351,0	378,4
GFATM - The Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria	75,9	97,6	144,2
FTI – Education for All Fast Track Initiative	45,2	61,3	60,0
Otras contribuciones multilaterales	132,1	192,1	174,1
Total	2.264,7	2.802,4	2.653,8

Fuente: MAEC-DGPOLDE Seguimiento PACI 2008

Por su parte, la ayuda condicionada ha disminuido en el cómputo global de la ayuda. Los créditos FAD han pasado de representar el 7.8% de la AOD en 2004, al 2,2% en 2007. Mientras, 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 921,5 millones de euros entre 2004 y 2008 representando el 19,35% de la AOD neta) y las subvenciones a ONGD (de 346,9 a 579,4 millones de euros para el mismo periodo). Pese a los incrementos referidos, los desembolsos totales de ayuda reembolsable española ascendieron en 2008 a 441 millones de euros y las previsiones apuntan a que en 2010 esta ayuda pueda ascender hasta los 954 millones de euros. Además, en 2008, las operaciones de cancelación de deuda todavía se contabilizan como ayuda y supusieron 292 millones de euros, el 5% de la AOD.

En cuanto a la orientación sectorial, en 2008 se ha logrado doblar el índice de gasto de ayuda destinada a servicios sociales básicos, alcanzando un 32%. Sin embargo, sigue sin alcanzar la meta del 20% en su ayuda bilateral.

4.3. Marco político y estratégico de la Cooperación Española

4.3.1. Ciclo de planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación para el desarrollo

En el I Plan Director de la cooperación Española 2001-2004 aparecen ya elementos relacionados con la eficacia de la ayuda, como los referidos a la concentración sectorial y geográfica de las intervenciones. En el II Plan Director 2005-2008 ya se proponía integrar los compromisos acordados en el marco de la Agenda Internacional de la Eficacia.

Durante el II PD, impulsadas por DGPOLDE, se diseñaron metodologías para la elaboración de documentos estratégicos geográficos y sectoriales que incorporaban los compromisos de armonización, alineamiento apropiación y mutua responsabilidad como principios de actuación de la Cooperación Española en los países socios.

Como se indica el propio III Plan Director 2009-2012, con el III PD se pretendía un cambio de cultura, poniéndose como meta impulsar una transformación del sistema español de cooperación en un *“sistema que gestiona para resultados de desarrollo (GpRD), orientado a la obtención de resultados concretos. En su diseño el III PD, está planteando la consecución de resultados de desarrollo como uno de sus ejes principales y transversales, reflejado tanto en la definición de los ámbitos estratégicos como en el tratamiento de las prioridades sectoriales (donde se formulan a través de marcos de resultados para su gestión, seguimiento y evaluación)”*.

En el III PD se incluye en diseño siete ámbitos estratégicos, para cada uno de los cuales se acompañaba un marco de resultados que, según la pretensión inicial, se desarrollaría con un Plan de Acción con objetivos y medidas concretas. Uno de estos ámbitos estratégicos, *“la asociación en el terreno como elemento clave para una ayuda eficaz y de calidad”*, junto con el Plan de Acción que lleva asociado, tenían por objetivo optimizar la eficacia y la calidad de la AOD española hacia resultados de desarrollo en sus países socios.

El **Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda** planteaba inicialmente operativizar los grandes lineamientos descritos en el Plan Director conforme a los principios y compromisos adquiridos internacionalmente por España en relación a Eficacia de la Ayuda. En este sentido este Plan de Acción se marcaba, tal y como indica el III Plan Director: (i) mejorar la concentración sectorial de la Cooperación Española, (ii) emplear marcos de desembolso plurianuales, (iii) avanzar en la identificación y uso de la ayuda programática, (iv) utilizar como primera opción los sistemas nacionales de los socios y contribuir a su fortalecimiento, (v) modificar el marco normativo para adaptarlo a los principios de eficacia, (vi) la delegación efectiva de responsabilidades y toma de decisiones, (vii) eliminar de forma progresiva las condicionalidades políticas y económicas, y (viii) explorar esquemas de cooperación que permitan una eficaz división del trabajo.

Para lograr estos objetivos, el III Plan Director se proponía reformar instrumentos puestos en marcha en el periodo anterior, y crear algunos nuevos con la finalidad de integrar los principios de la agenda internacional de la eficacia.

Otro de los objetivos del III PD era la transformación de los Documentos de Estrategia Sectorial y Geográfica que en el periodo anterior pretendieron ser un primer paso hacia el cambio de cultura de gestión por resultados. En la nueva etapa que abarca el periodo 2009-2012 pretendían ser actualizados de forma que cumplieran mejor los compromisos asumidos. En este sentido el instrumento que reflejaría la estrategia de la Cooperación Española en el país, el

tradicionalmente denominado “Documento de Estrategia País”, pasa a ser –y denominarse– “Marco de Asociación con el País”, para enfatizar la apropiación y el alineamiento alrededor de los diagnósticos compartidos con el socio y otros donantes, y sobre la propia estrategia de desarrollo o *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP).

Los **Marcos de Asociación de la Cooperación Española** son instrumentos destinados a recoger la previsión de los recursos a destinar al país socio en un período que abarcará entre 3 y 5 años. Los Marcos de Asociación y la consiguiente coordinación sobre el terreno son una de las prioridades del III Plan Director en materia de coordinación y complementariedad y coherencia de políticas. Por ello se prevé la creación de grupos estables de coordinación en terreno como mecanismo de trabajo operativo. La metodología para su elaboración –versión 1- ha sido diseñada en el primer semestre de 2010, definiendo un calendario para aquellos países que deberían iniciar el ejercicio durante 2010.

Los Marcos incluirían el total de la ayuda bilateral, los desembolsos de aquellos fondos canalizados a través de Organismos Multilaterales de Desarrollo que se puedan desagregar geográfica y/o sectorialmente, aportaciones a la UE o al capital de las Instituciones Financieras.

Además, en el III Plan Director se indicaba que el instrumento central para que los contenidos sectoriales de la política de desarrollo se traduzcan en los diferentes ámbitos sería la elaboración periódica para cada sector de Papeles de Política (*Policy Papers*) y de Resúmenes de Política (*Policy Briefs*).

En la misma línea, cabe destacar otro de los ámbitos estratégicos del III Plan Director, que hace mención al multilateralismo, para lo cual se ha iniciado la preparación de los **Marcos de Asociación Estratégica con los Organismos Multilaterales de Desarrollo** (OMUDES). Estos tienen el fin de canalizar las contribuciones a los principales organismos multilaterales de desarrollo. Actualmente, ya se ha firmado Acuerdos Estratégicos con PNUD, UNICEF y UNIFEM y está en proceso de elaboración el Acuerdo con UNFPA, FIDA y ACNUR.

4.3.2. Implementación de instrumentos en el marco de la agenda internacional

El surgimiento de elementos de la eficacia de la ayuda también conecta con el inicio de modificaciones realizadas a instrumentos tradicionales de la Cooperación Española, así como con la creación de “nuevos instrumentos” (como el Enfoque sectorial, Apoyo Presupuestario y Fondos Globales).

De este modo encontramos durante este periodo la revisión de las operaciones de deuda y créditos FAD y su marco legal y el enfoque conferido a la Acción Humanitaria. También se ha modificado el marco de relación con las ONGD, que ha supuesto la sustitución de las “Estrategias y Programas” por la figura de “los Convenios de Cooperación”.

Tabla 11. AOD española neta por instrumentos y modalidades de ayuda 2009
(en millones de euros)

Instrumentos	Modalidades de ayuda			AOD neta total 2009		
	Cooperación al Desarrollo	Ayuda Humanitaria	Sensibilización y educación desarrollo	Volumen	(%) Total AOD neta total	(%) 2009/08
Ayuda Multilateral	1,378.4	154.4	3.7	1,536.5	32.5%	7.3%
Ayuda Bilateral neta	2,821.3	310.7	59.6	3,191.6	67.5%	-4.2%
Préstamos	307.7	-5.6	-0.1	301.9	6.4%	17.3%
Donaciones	2,513.6	316.2	59.7	2,889.6	61.4%	-6.0%
<i>Donaciones vía ONGD</i>	<i>579.2</i>	<i>56.7</i>	<i>35.0</i>	<i>670.9</i>	<i>14.2%</i>	<i>5.5%</i>
AOD total neta	4,199.7	465.0	63.3	4,728.0	100.0%	-0.7%

Fuente: PACI Seguimiento 2009

El III Plan Director define el marco de actuación de la ayuda programática, centrando las actuaciones en el apoyo presupuestario directo general y sectorial, la cesta de donantes y el apoyo territorial como ámbito piloto. Dentro de los instrumentos bilaterales, la ayuda programática bilateral en 2008 representó un 3,69% de la ayuda bilateral neta española (sin incluir las operaciones multilaterales), lo que supone casi dos puntos porcentuales más que en 2007, con un total de 76.8 millones de euros. Siendo un 66% de utilización de canales programáticos la meta acordada por los diferentes donantes en la declaración de París (y por España en su Plan Director 2009-2012), los 50,8 millones de euros de apoyo presupuestario de España en 2008 supusieron alrededor de un 1% de la ayuda neta total.

En cuanto a la cooperación multilateral, se publica en 2009 (elaborada entre 2005 y 2008) la Estrategia de la Cooperación Española sobre Política Multilateral de Desarrollo que establece normativa, criterios y prioridades para la relación de España con los OMD. Esta estrategia pretendía priorizar las contribuciones españolas a aquellos organismos capaces de establecer una mejor coordinación con otros organismos multilaterales, con agencias bilaterales de desarrollo y con gobiernos locales (principalmente Instituciones Financieras Multilaterales y Organizaciones Internacionales no financieras).

En el caso de la cooperación Multilateral, el III Plan Director define directrices de cómo relacionarse con los OMD. El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), ha sido recientemente reformado convirtiéndose en el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que se configurará como un instrumento de cooperación al desarrollo exclusivamente, y que será gestionado por el MAEC a través de SECI, para integrarse en sus lineamientos de la política española de desarrollo. Con cargo al FONPRODE se financiarán, entre otras actuaciones y siempre con carácter no ligado, proyectos con carácter de donación de Estado a Estado, contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo financieros y no financieros, así como a programas y fondos radicados en los mismos y aportaciones destinadas a la financiación con carácter crediticio a la micro, pequeña y mediana empresa de los países socios.

Por último, otros instrumentos del III Plan Director son la Cooperación Delegada (CD) y a la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST).

4.3.3. La concentración geográfica y sectorial

El II Plan Director definía criterios para la priorización geográfica de sus intervenciones. Estos indicadores, que incluían criterios de pobreza, ventaja comparativa de España, así como la existencia de acuerdos de cooperación, identificaron 23 países prioritarios (frente a los 29 del ciclo anterior) en los que se esperaba concentrar el 70% de la ayuda bilateral. También se definieron dos categorías nuevas a añadir a la anterior, países preferentes y de atención especial, países no dependientes de la ayuda pero con amplias bolsas de pobreza. Los tres grupos representaban un total de 56 países socios de la CE. A pesar de ello, como indica la evaluación del II Plan Director, no se suprimieron aportaciones a países no prioritarios lo que suponía, por ejemplo, un aumento a 119 países que recibieron contribuciones de la Cooperación Española en 2007.

Para la categorización sectorial y geográfica tal y como se define en el III Plan Director, *“la priorización de sectores y zonas geográficas responderá a las oportunidades de la Cooperación Española para ser eficaces en su asociación con cada uno de los países, considerando las oportunidades de armonización y complementariedad con otros donantes entre otros factores. La concentración sectorial será definida en cada país concreto, a la luz del escenario de donantes presentes en cada país y en estrecho diálogo con ellos y con el propio país socio”*.

En cuanto a la concentración geográfica, el III Plan Director planteaba la salida de manera gradual de otros seis países que hasta entonces eran receptores de AOD Española. Además, modifica su categorización anterior abordando la nueva en función del tipo de asociación con el país, dando lugar a tres grupos. El primero de ellos, *“Grupo A o de Asociación amplia (23 países) consiste en un marco de cooperación a largo plazo, elevados volúmenes de AOD, ejecución a través de los mecanismos institucionales del país socio y el uso de un amplio espectro de instrumentos (donde predomine la ayuda programática). Además, deberán de recibir más del 66% de la AOD española especificada geográficamente en 2012, concentrada en un máximo de tres sectores”*. Si a este grupo sumamos los 14 países en los que plantea que se realice una asociación focalizada, Grupo B -centrarse en un único sector o en más de uno pero bajo un único enfoque-, se obtiene la meta de que entre estos dos grupos se habría de distribuir como mínimo el 85% de la AOD asignable geográficamente para 2012, de manera que los países categoría A concentren 2/3 y los de categoría B 1/5 de la misma.

4.4. España y la agenda internacional de la eficacia de la ayuda

España participó en el proceso de elaboración y negociación de la Declaración de París para la Eficacia de la ayuda y en la Agenda de Acción de Accra. España ha formado parte del grupo sobre eficacia de la ayuda del CAD/OCDE desde su creación en el año 2003, de las *‘Joint Ventures’* de Seguimiento de la Declaración de París, Gestión para a Resultados de Desarrollo, y en la red de Evaluación del CAD (y su grupo de trabajo conjunto para la Evaluación de la Declaración de París). En estos grupos se han negociado textos como la Agenda de Acción de Accra y su evaluación, el establecimiento de redes y la necesidad de incrementar los recursos humanos dedicados a estas funciones.

España participó en la III Mesa Redonda de Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD), celebrada en Hanoi en 2007, en la que se analizaron las necesidades de los países socios para la incorporación de la GpRD, así como para marcar el nuevo rumbo a seguir en la agenda de la gestión orientada a resultados, parte esencial de la Declaración de París. Desde el *‘Joint-Venture’*

de Gestión para Resultados de Desarrollo, España conjuntamente con miembros del subgrupo de trabajo tratan de fijar una agenda para profundizar en el concepto de GpRD y su aplicación práctica en el sistema de cooperación internacional.

En el ámbito europeo, España firma el Consenso Europeo de Desarrollo en diciembre de 2005. Este consenso define por primera vez los principios comunes en base a los que la Comisión y los estados miembros tendrían que aplicar sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Este consenso manifiesta el firme compromiso de la UE con la Coherencia de Políticas, la complementariedad y división del trabajo. España firmó en 2007 el *Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo*, como principios que deberían orientar las decisiones en materia de división del trabajo hacia la consecución de unos objetivos específicos de concentración, armonización y reparto de tareas.

La Presidencia española de la Unión Europea tuvo lugar el primer semestre de 2010 y en materia de desarrollo abordó la recta final de la negociación de la postura común europea en la Cumbre de revisión de los ODM de Septiembre. En materia de eficacia de la ayuda, se trataron aspectos vinculados a Coherencia de Políticas y la División del Trabajo, señalando la necesidad de avanzar hacia la progresiva sincronización de los ciclos de programación de los países miembros y la propia Comisión Europea, o en la mutua rendición de cuentas. España apoyó el impulso al reconocimiento del papel de los distintos actores de desarrollo y promover asociaciones inclusivas potenciando el papel de la Cooperación Sur-Sur y triangular.

5. Evaluación del Liderazgo y Compromiso

El nivel de compromiso del conjunto del sistema de la Cooperación Española y la capacidad de liderar los procesos por parte de los entes rectores son clave para una incorporación efectiva de una agenda de eficacia. En este apartado se incluyen los resultados de la evaluación en relación a cuatro dimensiones principales. En primer lugar, los cambios que han supuesto la integración de la DP en el *orden de prioridades y su reflejo en las políticas y estrategias* de la cooperación española (apartado 5.1.). En segundo lugar, la *apropiación de la DP en los distintos niveles de gestión* de la AOD en España (apartado 5.2.). En tercer lugar, la efectividad de los *mecanismos de articulación entre los agentes de la CE* para sintonizar políticas y estrategias relacionadas con la eficacia de la ayuda (apartado 5.3.). Y por último, reflexiones y preocupaciones en relación al *cumplimiento de los compromisos adquiridos* con la firma de la DP, la relevancia y coherencia de los mismos y de sus indicadores (apartado 5.4).

5.1. Cambios en el orden de prioridades y reflejo de la Declaración de París en las políticas y estrategias de la Cooperación Española

Este punto se desarrolla teniendo en cuenta, fundamentalmente, los cambios producidos desde el 2005 -año de la firma de la Declaración de París- en el orden de prioridades de la política de cooperación a nivel central y su reflejo en los documentos directores de la Cooperación Española, así como su traducción en el plano estratégico. Se ha incluido igualmente los elementos detectados en el ámbito de la cooperación descentralizada a partir de los estudios de caso realizados. Al final del apartado, se incluye el resultado del análisis de los aspectos que limitan la orientación de las prioridades de la Cooperación Española hacia la implementación de la Declaración de París.



¿Hasta que punto están incorporados los principios de la DP en las políticas y programas de la Cooperación Española?

En primer lugar, hay que señalar que el primer ciclo de planificación de la Cooperación Española es el contenido en el Plan Director 2001-2004, documento en el que se incluyen escasas referencias para impulsar específicamente elementos relacionados con la eficacia de la ayuda.

Coincidiendo con un nuevo ciclo de planificación, desde el año 2005 se puede hablar de un salto cualitativo muy claro en relación a la incorporación de elementos relacionados con la eficacia de la ayuda en contraste con periodos anteriores. En los documentos políticos y estratégicos de la Cooperación Española correspondientes al ciclo del II Plan Director 2005-2008 se constata que ha habido una incorporación clara de instrumentos, compromisos y niveles adecuados de orientación para su diseño y puesta en marcha, principalmente como respuesta a la participación activa y propositiva de España en la escena internacional en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo.

Este proceso de cambio se refleja de forma decidida en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) en cuyo proceso de consulta se incorporan por primera vez las Comisiones Legislativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado y el Congreso, empezando a formar parte de las sesiones informativas y de control los elementos de eficacia y calidad.

A continuación se indican los principales elementos político-estratégicos de los dos últimos Planes Directores, y su relación con el protagonismo relevante a la eficacia de la ayuda.

Tabla 12. Principales elementos político-estratégicos del II y III Plan Director y relación con la eficacia de la ayuda

Plan Director II (2005-2008):

- Incorpora importantes mejoras en los aspectos políticos y prácticos, estableciendo un marco global para el desarrollo de la Cooperación Española (se desarrolló un ejercicio de consulta nacional y se obtuvo el dictamen favorable de los órganos de consulta y participación y de la Comisión del Congreso de los Diputados).
- Incluye elementos específicos para priorizar los principios de la DP y establece compromisos claros para impulsar la agenda de la eficacia de la ayuda.
- Incorpora la planificación estratégica geográfica (Documentos Estrategia País - DEP y Planes de Actuación Especial- PAE) y el refuerzo de las estrategias sectoriales.
- Introduce elementos relacionados con la DP en: i) la definición de áreas y países prioritarios basado en la ventaja comparativa de la Cooperación Española; ii) las orientaciones de la cooperación multilateral; iii) el desarrollo de nuevos instrumentos vinculados con los aspectos de armonización y alineamiento de la ayuda (enfoque sectorial, apoyo presupuestario y fondos globales, fundamentalmente); iv) los instrumentos de financiación a ONGD (Convenios).

Plan Director III (2009-2012)

- Se valora positivamente el proceso de consulta que llevó aparejado y la inclusión en la misma, por primera vez, de las Comisiones Legislativas de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso y del Senado, reafirmando la voluntad de construir una Política de Estado en este ámbito²⁷.
- Integra claramente la agenda de eficacia en: i) en los nuevos instrumentos de planificación estratégica país (Marcos de Asociación); ii) en la definición de ámbitos estratégicos y sus marcos de resultados (posteriormente a desarrollar en Planes de Acción); iii) en los marcos de resultados por sectores (líneas de acción y actuaciones prioritarias vinculadas a la ayuda eficaz); iv) en los Marcos de Asociación con Organismos Multilaterales de Desarrollo (con énfasis en el seguimiento y la rendición de cuentas); v) así como en la apuesta por la ayuda programática.

Se puede afirmar que el III Plan Director adopta plenamente la Declaración de París, tal y como se manifiesta en el siguiente párrafo del propio documento:

*“ Este III PD será, por encima de todo lo demás, **el PD de la calidad y eficacia de la Cooperación Española**, pero con el fin último y primordial de ser realmente eficaces en el desarrollo, cuya única prueba es el cambio real en la vida de las personas. Una apuesta que supondrá **la plena adaptación de la Cooperación Española a los requerimientos de la Declaración de París, la Agenda para la Acción de Accra (AAA) y el Código de Conducta de la UE**, hasta lograr en 2012 un elevado grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.”*

La integración de la Declaración de París en los documentos político-estratégicos, ¿ha modificado las prioridades y estrategias de la Cooperación Española?

En el **plano estratégico**, en el marco del II Plan Director, se inicia por primera vez la incorporación sistemática de herramientas de planificación que buscan hacer operativos los principios de la eficacia de la ayuda, basados en el terreno, con la participación de todos los actores españoles de desarrollo y con la vocación de empezar a construir en el sistema de la Cooperación Española una cultura de planificación, seguimiento y evaluación continua.

En este sentido, es importante destacar que los Documentos Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE) fueron un primer ejercicio de planificación por resultados²⁸ que planteaba analizar los distintos instrumentos y modalidades de cooperación, y ver su idoneidad en función del contexto (ya se empieza, por lo tanto, a hablar de apoyo presupuestario y del enfoque sectorial). Fueron unos instrumentos técnicos que debían reflejar la coherencia de políticas entre los distintos actores de la Administración General del Estado, que contemplaban la coordinación y complementariedad con administraciones autonómicas y locales y con el resto de los actores de la Cooperación Española, por lo que era clave la participación. Además, incorporaban como principio la eficacia en la gestión de la cooperación para el desarrollo, basándose en una estrategia de asociación (alineamiento, apropiación, armonización) y una progresiva tendencia a la gestión para resultados de desarrollo (GpRD). Es decir, la herramienta incluía ya como criterios de trabajo cuatro de los principios de la DP, a excepción de la mutua responsabilidad.

Por otra parte, con la elaboración de estrategias sectoriales, en el periodo 2005 – 2008 se aborda el desarrollo conceptual de las prioridades sectoriales que debían ofrecer orientaciones precisas

²⁷ Fuente: Informe sobre el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión del 3 de febrero de 2009.

²⁸ Los DEP y PAE fueron elaborados y presentados formalmente por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) en el Congreso de los Diputados en los años 2006 y 2007 respectivamente.

y buenas prácticas para alimentar al resto del ciclo de planificación, con una proyección de largo plazo²⁹.

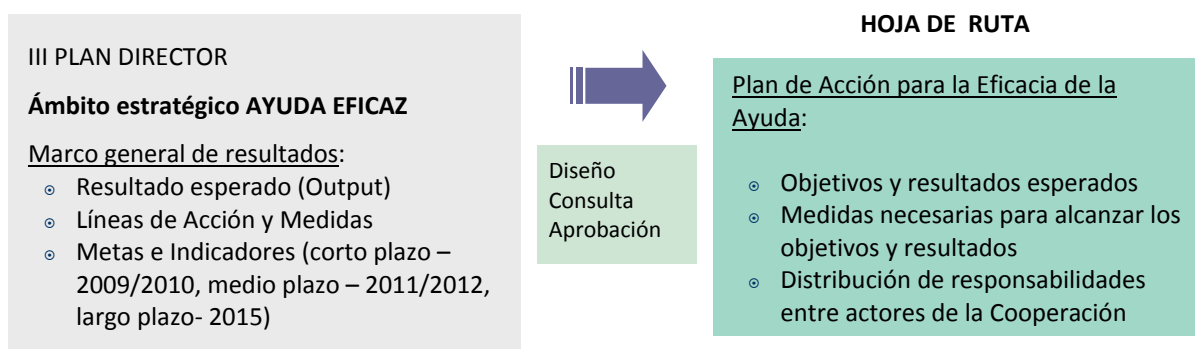
Con el III Plan Director 2009-2012 se da un paso más en los procesos de planificación estratégica con un fuerte énfasis en la eficacia de la ayuda. Los Marcos de Asociación son planteados de forma clara como el elemento central que aglutina la operativización de los principales elementos de la DP con el objeto de dar prioridad a los aspectos de eficacia de la ayuda.

Los Marcos de Asociación se proponen como un instrumento estratégico y orientador que, sobre la base de un diálogo con todos los actores implicados, apuesta por renovar los acuerdos de la Cooperación Española con los países socios, incorporando los resultados de desarrollo esperados, los recursos previstos y los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas. La principal diferencia de esta propuesta con respecto a la planificación estratégica geográfica del periodo anterior (II Plan Director, DEP y PAE) es la adaptación a la dinámica local, dando un mayor protagonismo a los socios, encuadrando la actuación de la Cooperación Española en sus propias estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Se reconoce además el papel clave de las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID en el exterior en el proceso de preparación, negociación y elaboración de los Marcos de Asociación, a la vez que se indica el necesario liderazgo de la AECID a la hora de articular un diálogo con los socios de cooperación más completo, dirigido a reforzar la eficacia y calidad de las intervenciones de la Cooperación Española.

En esta misma línea se incorporan los Acuerdos de Asociación Estratégica con los Organismos Multilaterales de Desarrollo, que se plantean como instrumentos alineados con la DP con énfasis en el seguimiento y evaluación, y en la mejora de los aspectos relacionados con la rendición de cuentas.

Este enfoque estratégico hacia los aspectos de eficacia de la ayuda cobra especial relevancia en este III Plan Director al incorporar la Ayuda Eficaz como uno de los siete ámbitos estratégicos de la Cooperación Española, ámbito estratégico que debía traducirse en un instrumento de gestión como *Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda* durante el año 2010, dando así cumplimiento a los diversos compromisos internacionales suscritos por España³⁰.

Figura 13. Ámbito estratégico para una ayuda eficaz en el III Plan Director



²⁹ Entre los años 2006 y 2009 se elaboran 14 estrategias sectoriales.

³⁰ Declaración de París, Agenda de Acción de Accra, compromiso de dotarse de un Plan de Acción de Eficacia de la Ayuda ante la Unión Europea, así como solicitudes específicas en este sentido en el marco de las Reuniones de Alto Nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y del *Working Party on Aid Effectiveness*.

Por lo tanto, todos estos elementos evidencian de forma clara un cambio de tendencia a partir del II Plan Director 2005-2008 y de apuesta creciente, tal y como refleja el III Plan Director 2009-2012, por integrar y priorizar la eficacia de la ayuda en los documentos de políticas y estrategia general de la Cooperación Española.

En cuanto a la **cooperación descentralizada**, hay varios factores que influyen en el grado de integración que mantienen las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales de la agenda de la eficacia de la ayuda.

- En primer lugar, el desarrollo de procesos de reflexión que normalmente coinciden con periodos de planificación estratégica. En ese sentido, los distintos Planes Directores no son necesariamente coincidentes en el tiempo con el Plan Director de la Cooperación Española y por tanto no siempre coincidentes con los periodos de reflexión, diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de cooperación desde los distintos ámbitos: local, autonómico y nacional.
- En segundo lugar, el grado de madurez de la propia política de cooperación: su desarrollo normativo propio, la apertura y gestión de espacios de participación y consulta, el desarrollo de instrumentos, herramientas y directrices de planificación estratégica, geográfica y sectorial, etc.
- Por último, la participación más o menos activa en los espacios que se están abriendo en el ámbito nacional e internacional en relación a la eficacia de la ayuda.

Teniendo en cuenta que todos estos factores determinan distintos ritmos e intensidades en relación al nivel de priorización de la DP y su reflejo en las políticas y estrategias de los gobiernos descentralizados, se observa en general que la tendencia es a empezar a incorporar los principios derivados de la DP, adaptados a su especificidad como cooperación descentralizada. Esto especialmente en el marco de la Agenda de Acción de Accra y en los niveles políticos y estratégicos, aunque hay menos experiencias de traducción práctica de tales principios.

De cualquier forma, los estudios de caso han reflejado que las Comunidades Autónomas con mayor experiencia y madurez de su Cooperación Internacional³¹ ya venían reflejando en sus Planes Directores los principios de la Declaración de París incluso desde antes de la Agenda de Acción de Accra (especialmente los principios de armonización, apropiación y alineamiento), identificando la relación entre planificación, seguimiento y evaluación, y la buena gestión de las políticas públicas con la eficacia y calidad de la ayuda. Igualmente al otorgar importancia a nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario y los fondos globales, especialmente en ámbitos descentralizados, y al plantear actuaciones específicas para mejorar la coordinación y el papel que tienen actores tanto públicos como privados en la cooperación autonómica.

Los nuevos ciclos de planificación, especialmente a partir del año 2010, muestran en estos casos un avance significativo en la incorporación de la DP al elevar la eficacia de la ayuda a nivel de objetivos, y avanzan en el análisis de cómo orientar cada uno de los principios desde el ámbito de la cooperación descentralizada, e incorporan con mayor consistencia los principios de GpRD y responsabilidad compartida.

³¹ Que aún representan un pequeño porcentaje del total de Comunidades Autónomas.

¿Qué preocupaciones y dificultades están vigentes a la hora de priorizar la agenda de la eficacia en la Cooperación Española?

Tal y como han sido expuestos, los avances son evidentes. Sin embargo, hay que señalar un conjunto de **elementos restrictivos** a la hora de establecer prioridades por parte de la Cooperación Española en relación a la Declaración de París.

En primer lugar, los actores han valorado que existe una clara diferencia entre la participación de España en la escena internacional y lo que representa en cuanto a la formalización de un compromiso con la mejora de la eficacia de la ayuda, y la realidad del sistema de la Cooperación Española que, como se verá en los siguientes capítulos, no dispone aún de todas las capacidades e incentivos como para llevarlo plenamente a la práctica. Esto supone un elemento limitante en la medida en que los actores observan los compromisos asumidos como difícilmente abarcables para el conjunto de la Cooperación Española en las condiciones actuales. En este sentido, es un punto de atención que puede revertirse en el momento en el que la agenda de la eficacia se contemple como aliciente para la mejora del sistema español de cooperación.

En cuanto al desarrollo del II y III Plan Director, se presentan en la tabla siguiente los hallazgos y las preocupaciones de los principales actores de la Cooperación Española recogidos durante la evaluación en relación al grado y relevancia con la que ha sido integrada la Declaración de París en el ciclo de la política de cooperación al desarrollo, así como la valoración de los ajustes que han supuesto a nivel organizativo y en la toma de decisiones.

Tabla 13. La Declaración de París en la política de la cooperación al desarrollo: elementos restrictivos

Desarrollo del II Plan Director

- Énfasis en el incremento de AOD frente al desarrollo de un sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados de desarrollo.
- Prioridad en los principios de armonización, apropiación y alineamiento; menor relevancia de GpRD y rendición mutua de cuentas.
- Bajo nivel del seguimiento y evaluación de las principales herramientas que incorporaban elementos de eficacia (del propio Plan Director y los DEP/ PAE), capacidad de retroalimentación poco efectiva en tiempo y forma³².

Cooperación descentralizada:

- Dificultades para desplegar estructuras de representación permanente en el exterior.
- Los ejercicios de planificación, seguimiento y evaluación autonómica y local no logran armonizarse con los de la Cooperación Española.
- Limitado desarrollo y énfasis en iniciativas de cooperación concertada o delegada.

Desarrollo III Plan Director

- Bajo nivel de pautas para la difusión y apropiación de todo el sistema de la Cooperación Española, y de mecanismos para una mejor gestión del conocimiento, retroalimentación e incentivos en relación a la agenda de eficacia.
- Sin aprobar en el plazo previsto el Plan de Acción de una Ayuda Eficaz, ni difundidas indicaciones generales para su cumplimiento.
- Planificación estratégica:
 - Marcos de Asociación con los países socios parten con limitaciones al no producirse la continuidad y retroalimentación con procesos anteriores de planificación.
 - Estrategias sectoriales no terminan de articularse con la planificación geográfica.
 - Limitaciones en la puesta en marcha y toma de decisiones en relación a las principales herramientas para hacer operativa la DP.

³² El seguimiento previsto de los DEP/PAE a mitad del periodo 2005 – 2008 y su evaluación final han sido destacados en varios documentos como insumos imprescindibles para la evolución de los mismos y para alimentar el nuevo ciclo de planificación, además de para aportar información clave sobre aspectos directamente relacionado con los principios de la DP. Finalmente, quedaron en un ejercicio de valoración interna en el año 2008 cuya difusión entre el personal coordinador de las OTC y embajadores no se produjo hasta que se envió la metodología de los Marcos de Asociación en el año 2010.

Tales evidencias muestran que la traducción de los documentos político-estratégicos a una agenda efectiva e integradora del conjunto de los actores de la Cooperación Española para la implementación de la Declaración de París, que exigía una hoja de ruta clara y realista, finalmente no está teniendo un desarrollo continuo. Esta situación está afectando a su avance efectivo y en la práctica. En este sentido, es importante señalar las implicaciones que tiene el que no se concluyan adecuadamente los procesos (desarrollando el ciclo completo de planificación – seguimiento – evaluación - aprendizaje) y que se inicien otros sin que haya habido una fase de necesaria reflexión y capitalización de la experiencia.

5.2. Apropriación de la DP en los distintos niveles de gestión de la AOD en España

En este segundo apartado, relativo a capacidad y liderazgo, se ha analizado el grado de apropiación que existe de la Declaración de París en los distintos niveles de gestión del sistema central, es decir, **en qué medida “han hecho suya” y reconocen la DP**. Para ello se ha observado la existencia de orientaciones estratégicas desde la alta dirección hacia el resto de niveles organizativos y de personal en relación a los principios de la DP, así como, en un segundo término, el grado de apropiación por parte del resto de los actores de la Cooperación Española.



Previamente hay que anotar que, en términos generales, los procesos de reflexión en torno a la participación de España en los foros internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda desde los distintos ámbitos (gubernamental y sociedad civil), y los espacios de participación que se abrieron para elaborar el III Plan Director (y los instrumentos estratégicos y operativos que derivan del mismo), han permitido avanzar en la apropiación de la Declaración de París por parte de los grupos vinculados a este trabajo, tanto dentro del sistema central, como entre aquellos actores que han sido partícipes del proceso.

Añadir que a nivel organizativo, la adscripción a la SECI en forma de Dirección General de la unidad responsable de la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo (DGPOLDE), y la creación de unidades dentro de la AECID como la Unidad de Programación y Calidad (UPC) y el grupo de trabajo transversal Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC), donde participan tanto personal de distintos departamentos de la AECID como de la DGPOLDE, son hitos importantes que contribuyen a generar dinámicas de apoyo para la incorporación paulatina de la Declaración de París.

5.2.1. Apropiación en el sistema central

En el periodo correspondiente al II Plan Director se pusieron en marcha las primeras herramientas de planificación estratégica país (DEP y PAE) que ofrecían orientaciones y directrices para la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París, señalándose como una prioridad y una responsabilidad del sistema central y de las embajadas.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el impulso y acompañamiento que tuvo el proceso de planificación estratégica en la etapa de diseño no se mantuvo de igual forma durante el seguimiento y la evaluación. Y esto a pesar de que las orientaciones y directrices vertidas en la metodología de la herramienta sí incluían estos dos procesos con un claro enfoque hacia el análisis de los elementos de eficacia, lo que hubiera permitido detectar las necesidades de orientación y refuerzo de los equipos en cada país.

En este sentido, la percepción de los actores en terreno muestra que son conscientes de que han tenido que incorporar, en mayor medida que en sede, los principios de la Declaración de París en su trabajo diario, especialmente en relación a la apropiación y las implicaciones de la Agenda de Acción de Accra en dicho principio. Pero, a la vez, consideran que en general han carecido de orientaciones desde la sede central sobre cómo implementar la agenda de eficacia y cómo afrontar las dificultades que han ido encontrando en terreno, sin que hayan contado además con suficiente acceso e información sobre experiencias prácticas de aplicación.

Ambos elementos, tanto la ausencia de procedimientos de retroalimentación y refuerzo basados en la práctica, como la ausencia de directrices y orientaciones útiles, contribuyen a que la agenda de eficacia no se ha percibido de manera unánime como un proceso institucionalizado, y que finalmente su implementación dependiese de la motivación, formación y liderazgo que mantuviera el personal responsable de cada unidad, área o departamento implicado. Este hecho es especialmente relevante y significativo en el caso de las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, evidenciándose diferencias muy claras de implementación por dos motivos: a) el nivel de conocimiento y compromiso que mantiene el personal directivo en relación a la DP; y b) el liderazgo y grado de implicación promovido entre el personal técnico para que se involucre, junto con otros donantes, en experiencias de aplicación de la DP en los países socios.

Este último aspecto se ve influido además por la situación específica en terreno, ya que habría distintos niveles de exigencia en función de los avances efectivos de la comunidad internacional junto con el país socio en la implementación de la DP, así como por las relaciones específicas de España con otros donantes firmantes de la DP (por ejemplo, existencia y/o participación en grupos de trabajo o mesas de donantes).

No obstante, esta situación **está empezando a revertir** con la incorporación de nuevos elementos, en el marco del III Plan Director y dentro de los compromisos derivados del Contrato de Gestión de la AECID, especialmente los Marcos de Asociación País y la Programación Operativa³³. Ambos mecanismos, puestos en marcha en el año 2010, están generando directrices relacionadas directamente con la eficacia de la ayuda, dirigidos especialmente al personal directivo y técnico que tendrá responsabilidad directa sobre los mismos. Se están, por lo tanto,

³³ La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), como entidad gestora y ejecutora de las políticas públicas de cooperación internacional, debe contar con una Programación Operativa. Este proceso se aborda por primera vez de forma sistemática en el año 2010. Es concebido como un sistema de programación que incorporará progresivamente, y en coherencia con la agenda de la eficacia, un enfoque de gestión para resultados de desarrollo, incluyendo directrices con referencias claras a su importancia para contribuir a los objetivos establecidos en la Declaración de París.

ofreciendo orientaciones básicas y concretas para entender el proceso, qué principios deben desarrollar y una ruta común para llevarlos a cabo, teniendo en cuenta y permitiendo la necesaria flexibilidad y adaptación a cada contexto.

Por su parte, en relación al ámbito multilateral, se ha avanzado con la elaboración de las bases y orientaciones metodológicas para diseñar Acuerdos Marco de Asociación Estratégica para el Desarrollo con los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES), y que en la práctica se han traducido en la firma durante el año 2010 de acuerdos plurianuales que incorporan tanto la GpRD como la evaluación dentro de sus contenidos. Además, se ha presentado ante el Parlamento el Informe sobre Cooperación Multilateral relativo al 2009 (SECI - DGPOLDE - AECID), como parte de los mecanismos de rendición de cuentas.

Llegado a este punto, es necesario clarificar los niveles de planificación de la Cooperación Española y los distintos instrumentos o herramientas que se asocian con cada uno de ellos. En la siguiente figura, extraída del *Manual del Sistema de Programación Operativa de la AECID*, se observa la relevancia del Contrato de Gestión como parte de la planificación estratégica de la Agencia.

Figura 14. Niveles de planificación en la Cooperación Española



Fuente: Manual del Sistema de Programación Operativa de la AECID

En el Contrato de Gestión de la AECID es donde aparecen las manifestaciones más claras de que la Agencia hace suya la Declaración de París. El Contrato incorpora, entre sus grandes objetivos, la adaptación de la AECID a la DP y plantea el desarrollo de dos planes relacionados con la calidad y la eficacia de la ayuda: uno primero en su actuación exterior, es decir, en sus relaciones con los países socios y la comunidad donante; y un segundo en su actuación interna, dirigido a desarrollar sus propias capacidades para participar con éxito en los esquemas de cooperación derivados de la eficacia de la ayuda. En cualquier caso, el primer Contrato de Gestión, que abarcó un año de ejecución (julio 2009 - julio 2010), planteó únicamente un conjunto de actuaciones críticas. Aunque sólo desarrollaron en parte ambos planes, han dado cabida y amparado procesos importantes como la Programación Operativa o la auto-evaluación sobre la aplicación de la Declaración de París en el interior de la AECID.

La siguiente tabla **resume** los principales procesos puestos en marcha por parte del sistema central (SECI, DGPOLDE, AECID) y que son elementos de avance en cuanto a la traducción práctica y apropiación de la agenda de la eficacia.

Tabla 14. Elementos de avance hacia la implementación de la Declaración de París: sistema central

III Plan Director:	Contrato de Gestión AECID:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Puesta en marcha del proceso de planificación estratégica país que deriva del PD III basado en los Marcos de Asociación, proceso que se lanza en 17 países en julio 2010. ▪ Acuerdos de Asociación estratégica con los Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES). ▪ Estudio y aplicación de mecanismos para incrementar el porcentaje de ayuda predecible, en el marco de los Marcos de Asociación y Acuerdos de Asociación Estratégica con OMUDES y el proceso de Planificación Operativa. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proceso de Programación Operativa derivado del primer Contrato de Gestión. ▪ Auto-evaluación sobre la aplicación de la Declaración de París, en lo que se refiere a la calidad de la ayuda, en el seno de la Agencia. ▪ Refuerzo de las funciones de programación operativa, seguimiento y análisis para mejorar la calidad de la ayuda, traducido en la práctica en la creación de la Unidad de Programación y Calidad (empieza a funcionar en febrero de 2009) y en un proceso de Programación Operativa de la AECID para el ejercicio 2010.

Todos estos procesos puestos en marcha son, evidentemente, avances de la Cooperación Española hacia la implementación de la DP. Sin embargo, hay que señalar algunos **elementos restrictivos**, y que son puntos de atención en esta nueva etapa:

- Que no esté disponible, difundido e institucionalizado el **Plan de Acción para una Ayuda Eficaz**, es una limitante a la hora de establecer una adecuada coherencia entre los procesos de planificación estratégica y programación operativa, y el cumplimiento de las metas previstas en este ámbito estratégico clave para la Cooperación Española.
- A juicio de los principales actores, los **Marcos de Asociación** con los países socios parten con ciertas limitaciones: a) no producirse la continuidad y retroalimentación con procesos anteriores de planificación, b) desajustes en la coordinación entre los actores implicados en su lanzamiento (SECI - DGPOLDE – AECID), lo que ha retrasado su puesta en marcha, c) una limitada difusión y transferencia al resto de actores del sistema de la Cooperación Española de la relevancia de los Marcos de Asociación y de su rol en los mismos (los actores han valorado como insuficientes las acciones desplegadas para motivar la participación, y sobre todo escasamente enfocadas a la apropiación del proceso por parte de todo el sistema de la Cooperación Española).
- Las **estrategias sectoriales** no terminan de articularse e integrarse con la planificación geográfica, además de mantener una limitada difusión y apropiación por parte del conjunto de la Cooperación Española.

- Los **Acuerdos Marco con OМУDES** apuestan por una mayor complementariedad de las operaciones multilaterales de la Cooperación Española con la cooperación bilateral. Es por ello que incluyen las líneas estratégicas a las que irá destinado el aporte español en los acuerdos firmados. Sin embargo, no es posible cumplir este objetivo si no se cuenta con sistemas de información integrales (tanto entre departamentos como entre instituciones implicadas en operaciones multilaterales) que permitan conocer con precisión y a tiempo las actuaciones, y por tanto ayudar a la toma oportuna de decisiones, lo que por el momento no está resuelto en el sistema de la Cooperación Española³⁴.
- Si bien es un avance la primera experiencia de **Programación Operativa (PO)** que desarrolla la AECID de forma sistemática y con una metodología común, se constata que en la práctica no ha logrado integrarse y sincronizarse con los procesos de planificación estratégica (Marcos de Asociación). Nace, por lo tanto, sin contar con un marco estratégico previo actualizado en cada país. A esto se añade el hecho de que la PO se planteó con un marcado carácter de aprendizaje institucional, desarrollándose como primera experiencia en 15 países. Aunque se ha manifestado desde los niveles directivos de la Agencia la decisión de que la PO sea un proceso continuo, se han puesto en evidencia un conjunto de dificultades que restarían por superar, y que son las que obligaron a dimensionar el ejercicio, dificultades referidas principalmente a diferentes y no siempre suficientes capacidades instaladas en las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, carencias en la información disponible sobre las operaciones activas en cada país, y la necesaria formación del personal en relación al diseño y desarrollo de herramientas basadas en marcos de resultados.
- Las actuaciones críticas que se incluyeron en el primer **Contrato de Gestión** de AECID relacionadas con eficacia de la ayuda no establecían una secuencia lógica evidente (hoja de ruta). Además requerían una mayor concreción y definición para facilitar su seguimiento. Aunque se trata de un documento estratégico clave y concebido inicialmente con una alta concordancia con la calidad y la eficacia de la ayuda, los actores valoran que no está logrando ser un referente o guía para el conjunto de la Agencia.
- Destaca dentro de las actuaciones que se incluyeron en el primer Contrato de Gestión, la **auto-evaluación de la Declaración de París** en el interior de la AECID, proceso de análisis pensado para contribuir a la puesta en marcha de medidas que incentiven una implementación plena de los principios de eficacia de la ayuda. El proceso es valorado por parte de los actores implicados como positivo en la medida que está implicando a un amplio grupo de personas dentro de AECID y produciendo elementos muy valiosos para la toma de decisiones. Sin embargo puede retrasar la utilización de sus resultados el hecho de que esté siendo un proceso tan dilatado en el tiempo (más de dos años).
- Por último, señalar que la Cooperación Española cuenta con los **Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)** para el desarrollo operativo de los compromisos del Plan Director y el establecimiento de las prioridades anuales. Estos documentos son la base para el seguimiento de la AOD de la Cooperación Española e integran la agenda de la eficacia en la medida en el PD lo hace. El III Plan Director prevé la sustitución del seguimiento del PACI por

³⁴ Esta situación se confirma con los estudios de caso en los países, donde se evidencia que la información no se está produciendo de forma fluida, completa y a tiempo, como para poder incorporarla e influir en la toma de decisiones, en sintonía y complementariedad con los acuerdos y compromisos asumidos con el país socio. Igualmente se ha constatado la ausencia de mecanismos operativos para alcanzar estos niveles de coordinación e intercambio informativo entre la SECI-DGPOLDE y Ministerios que tienen operaciones con OМУDES y Organismos Internacionales (no están claramente definidos los interlocutores, ni los mecanismos operativos para el diálogo, el trabajo conjunto, la elaboración de directrices, etc.).

un *Informe de Contribución a Resultados de Desarrollo*³⁵. Sin embargo, mientras se produce este cambio, el seguimiento del PACI mantiene una fuerte orientación hacia al análisis de la ejecución presupuestaria que, según la percepción de los actores consultados, no cubre una función de reflexión y análisis conjunto del sistema de la Cooperación Española. Se espera que el *Informe de Contribución a Resultados de Desarrollo* sea una realidad en el año 2012.

En definitiva, el resultado del análisis de los procesos mencionados vinculados con la implementación de la DP y su contraste con la valoración de los actores indica que los mecanismos puestos en marcha, y que debían concebirse con un alto nivel de articulación y coordinación dentro y entre las instituciones responsables, no han logrado establecerse de esta forma. En esta valoración resulta especialmente crítica la combinación de responsabilidades, liderazgos y competencias entre SECI, DGPOLDE y AECID de cara a la puesta en marcha de la agenda de eficacia.

5.2.2. Apropiación al externo del sistema central

Aunque el sistema de la Cooperación Española abarca un amplio abanico de actores, en este apartado se han considerado únicamente los más relevantes: Comunidades Autónomas, ONGD y Ministerios que gestionan un volumen significativo de AOD³⁶. Al incluirse en el análisis estos otros organismos oficiales relevantes y a la sociedad civil -a través de las ONGD-, se pretende observar la **influencia y percepción** en relación a la implementación de la DP. En este caso el estudio se ha orientado, sobre todo, a detectar aquellos hitos y procesos de cambio que indiquen avances en relación a la agenda de eficacia.

En el **ámbito descentralizado**, especialmente desde el año 2008 y entre la cooperación autonómica, se están empezando a abrir espacios de discusión que incluyen aspectos relacionados con la eficacia de la ayuda, la complementariedad y coherencia de políticas, tanto con la Administración General del Estado como entre las propias Comunidades Autónomas. Además, aunque no sea una corriente homogénea ni generalizada, es importante señalar que algunas entidades de la cooperación autonómica están comenzando a trabajar para transformar la idea de que mantienen resistencias a avanzar en la implementación de la Declaración de París, identificando sus ventajas comparativas y especificidades, así como las oportunidades y retos que representa la DP en el ámbito descentralizado³⁷.

Las Comunidades Autónomas son, por lo tanto, un actor relevante que está avanzando en propuestas, analizando y haciendo una lectura de la eficacia de la ayuda desde el ámbito descentralizado en espacios propios y con otros actores de la cooperación, procurando que la

³⁵ Para elaborar este Informe anual se implementará durante el año 2011 un nuevo sistema de información para la recopilación de la información de la AOD española que pretende incluir, además de las especificaciones de información requeridas hasta ahora, las necesarias para adaptar el sistema de la Cooperación Española a una Gestión para Resultados de Desarrollo. El sistema deberá identificar en qué medida cada actuación contribuye a los objetivos específicos sectoriales asociándose a uno de los mismos, así como a su vinculación con los sectores CRS del CAD y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esta forma, se persigue poder valorar cada contribución en relación con los resultados de desarrollo recogidos en el Plan Director, en los CRS del CAD y en los ODM, y producir información útil a todos los actores implicados con la finalidad de mejorar la planificación y la toma de decisiones públicas. Fuente: DGPOLDE, 2010.

³⁶ En todo caso hay que señalar que el foco de la evaluación es el sistema central, siendo el análisis de la cooperación descentralizada complementario y basado únicamente en dos estudios de caso.

³⁷ Si bien el equipo de evaluación ha encontrado en los dos estudios de caso abordados durante la evaluación evidencias suficientes para sostener estas valoraciones, queda fuera del alcance de este estudio la capacidad para hacerlas extensivas a toda la cooperación autonómica.

coordinación y la coherencia entre los distintos actores no sea el único foco de actuación y concentración de esfuerzos.

En este sentido, es importante destacar el análisis que se ha llevado a cabo desde la Cooperación Catalana, poniendo de manifiesto el interés por generar espacios de reflexión en torno a la eficacia de la ayuda desde la cooperación descentralizada. Los puntos fundamentales se resumen en la tabla siguiente.

Tabla 15. Avances en la lectura de la eficacia de la ayuda desde la Cooperación Catalana³⁸

<p><u>Apropiación democrática:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar con entidades homólogas con una lógica multinivel y de <i>partenariado</i> entre iguales. Apostar por el incremento de capacidades del país socio para definir prioridades y necesidades de forma autónoma. ▪ Fortalecer capacidades de la sociedad civil del Norte y del Sur: fortalecer la capacidad de los ciudadanos para hacer un buen seguimiento de las actuaciones de los gobiernos e influir en las políticas públicas. ▪ Aprovechar la <i>expertise</i> sectorial de la cooperación catalana en la promoción de la gobernanza multinivel y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Clave: mejora de las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados. 	<p><u>Armonización:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperación delegada – especialización (Código de conducta de la UE). Es necesario identificar previamente las ventajas comparativas, para lo que tienen un papel fundamental los gobiernos homólogos en los países socios. Los ejercicios de división del trabajo en terreno son una prioridad. ▪ Cooperación triangular de entidades homólogas. ▪ Promoción de alianzas y redes de entidades homólogas
<p><u>Alineación:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer capacidades de los gobiernos homólogos, especialmente en la planificación, definición de presupuestos, gestión financiera y sistemas de provisión públicos que permitan la implementación y gestión de los programas de desarrollo. La cooperación catalana ha intentado en todo momento evitar la creación de estructuras paralelas. ▪ Apostar por los instrumentos programáticos pero adaptándolos, explorando formas de aplicar apoyos sectoriales y presupuestarios en los gobiernos autónomos descentralizados (superar retos como la predicción de la AOD). 	<p><u>Gestión para resultados:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Requiere tener capacidad para producir, analizar y utilizar datos estadísticos de buena calidad, coordinación en el ámbito internacional y en el estatal (en el que también tienen que participar los actores locales y regionales del Norte) y la mejora de las capacidades estadísticas de los gobiernos descentralizados del Sur. ▪ Insistir en la difusión y conocimiento de los avances y resultados derivados del seguimiento y evaluación de las políticas de cooperación (agenda internacional). <p><u>Responsabilidad compartida:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, campo en el que puede aportar su experiencia a los gobiernos homólogos. ▪ Faltan revisiones de cooperaciones no centrales, como la realizada entre los países donantes el CAD (Examen de pares). ▪ Aportar la experiencia previa de la cooperación catalana en creación de redes, <i>partenariados</i> y capacidades de incidencia política (principales aportaciones de las ONGD en la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda).

Fuente: Borrador- Documento de posicionamiento: la cooperación catalana y la eficacia de la ayuda, DGCDAAH, 2009.

³⁸ La Generalitat de Catalunya ha participado en los foros de debate sobre eficacia de la ayuda aprovechando el espacio que dispone la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Además, formó parte de la delegación oficial en Accra junto con la Administración Central del Estado.

En el ámbito de **las ONGD**, además de su participación en Accra, en el año 2009 se produce un hito importante al centrar el II Encuentro de ONGD³⁹, organizado por la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo de España (CONGDE), en torno a dos temas principales. Uno de ellos era la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda. En ese Encuentro se propuso un enfoque alternativo a los principios de la Declaración de París, inspirados en Accra. Este hecho indica que se ha producido una reflexión y se han abordado temas clave de la agenda de la eficacia de la ayuda, traducándose en un conjunto de documentos donde se plasman los retos y medidas para la implementación de los principios de la Declaración de París desde su propio enfoque. Los más relevantes se resumen en la tabla siguiente.

Tabla 16. La agenda de la eficacia de la ayuda y las ONGD

<p>Aunque la agenda de la eficacia de la ayuda fue establecida por los gobiernos y las instituciones públicas, las ONGD y la sociedad civil han estado atentos a su desarrollo por los siguientes motivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entienden que la eficacia de la ayuda no se puede conseguir sólo mejorando la gestión, sino que se tienen que abordar problemas políticos que impiden el desarrollo de los países. ▪ Creen que no puede haber ayuda eficaz sin la participación de la sociedad civil y, en ese sentido, las ONGD tienen que repensar su papel. ▪ Aunque la agenda se ha promovido desde la instancia gubernamentales, las ONGD también tienen que reflexionar sobre cómo cumplir mejor su misión. 	<p>Las ONGD abordan así una reflexión en torno a los cinco principios de la DP y propone un enfoque alternativo basado en:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Una apropiación democrática ▪ Una armonización que incluya a todos los actores ▪ Una alineación crítica con las políticas que no estén bien orientadas a la lucha contra la pobreza ▪ Una gestión para resultados de desarrollo (GpRD) que establezca claramente que los resultados de desarrollo tienen que ser para los más desfavorecidos ▪ Una mutua responsabilidad que no se puede quedar en un compromiso entre los gobiernos donantes y los receptores, sino que es imprescindible rendir cuentas a las sociedades que estos gobiernos representan.
<p>Síntesis de valoraciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consideran que los principios de apropiación, alineamiento y armonización están presentes en el Código de Conducta de las ONGD⁴⁰. ▪ Consideran que aportan valor agregado en el apoyo a las capacidades de los socios locales. ▪ El trabajo en red produce iniciativas de incidencia política, movilización social y educación para el desarrollo (experiencias exitosas como la firma del Pacto de Estado contra la pobreza, Campaña Pobreza Cero, etc.). ▪ La alta dependencia de la financiación externa, múltiple y a corto plazo dificulta la implementación de los principios de alineamiento y GpRD. ▪ Se mantienen dificultades técnicas y conceptuales para llevar a cabo ejercicios de armonización (aún con avances en relación a redes, ya señalados). ▪ La GpRD requiere un cambio en el modelo de gestión interna de las organizaciones, por lo que se necesita igualmente un gran esfuerzo por crear las condiciones internas previas necesarias. 	

Fuente: 2º Encuentro de las ONG de Desarrollo. Transformación y retos del sector en una sociedad en cambio. CONGDE, Septiembre 2009

³⁹ En el año 2007, la CONGDE organizó el I Encuentro de ONGD en el que se abordaron temas relacionados con la gestión de las propias organizaciones, aunque ya se incluyó el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Para mantener ese impulso, se acordó organizar cada dos años un encuentro similar.

⁴⁰ El Código de Conducta está firmado por todas las ONGD que forman parte de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España. Éstas representan una pequeña parte del total de ONGD inscritas como tales en el Registro de la AECID (aproximadamente un 5%).

Si bien este hecho indica un avance, la reflexión no ha venido acompañada de un mecanismo para dar seguimiento y valorar el progreso en la aplicación de las medidas elaboradas. Es decir, por el momento no se ha traducido en una agenda más específica y operativa sobre eficacia de la ayuda entre las organizaciones. En general, existe la opinión de que son minoritarias las organizaciones con capacidad y compromiso suficiente como para incorporar los cambios que representa la agenda de eficacia en la práctica, pues supone en muchos casos un cambio de modelo organizativo, de gestión interna y de forma de trabajar que no siempre se está dispuesto o es posible asumir.

Por último, hay que señalar que en España, además del MAEC, la mayor parte de los **Ministerios** cuentan con un conjunto de acciones que computan como AOD, siendo los más relevantes por volumen de fondos el Ministerio de Economía y Hacienda (cerca del 30% de la AOD neta total española en el año 2008) y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (4,16%)⁴¹.

En el caso del Ministerio de Economía y Hacienda, el incremento que se ha producido desde el año 2005 de los recursos humanos que mantienen en las Instituciones Financieras Internacionales es considerado por parte de las personas consultadas dentro del propio Ministerio como un avance hacia una mayor capacidad para dar seguimiento de las iniciativas y operaciones que se canalizan por esta vía y busca reforzar la eficacia de las mismas, ya que es este Ministerio el que ostenta la representación de España en dichas instituciones. Además, señalan como relevante durante el año 2009 su participación, junto con la DGPOLDE, en el seguimiento del Fondo España-Banco Mundial de Evaluación de Impacto (SIEF), constituido en 2007, que impulsa la realización de las 50 evaluaciones de impacto en distintas temáticas y sectores.

En relación a los Programas de Conversión de Deuda, que supusieron en el año 2008 cerca del 5% de la AOD total neta española, hay que señalar un aspecto relevante en relación a la composición de los Comités Binacionales y Técnicos que gestionan los programas. Tales Comités Binacionales están formados por dos representantes españoles (uno de la Dirección General de Financiación Internacional del Ministerio de Economía y Hacienda, y el Consejero o Agregado Económico Comercial de las Embajadas de España en los países) y representantes de Finanzas del país. Por su parte los Comités Técnicos se forman en función de las características de cada programa y de cada país. Aunque normalmente incluyen a personal de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID, a alguna ONGD local y a representantes del Gobierno del país, no cuentan con una normativa concreta que disponga y unifique la composición de los mismos.

En este marco de trabajo pueden producirse situaciones en las que no se interprete adecuadamente la relevancia del enfoque que finalmente se dé a este tipo de operaciones y las implicaciones que tienen en la coherencia de la Cooperación Española en el país, teniendo en cuenta que el perfil del Consejero Económico y Comercial, en quien recae la representación de los Ministerios, no suele incorporar el mandato de integrarse en los procesos de Cooperación Internacional, y que no se está asegurando mediante una normativa de obligado cumplimiento la participación en el mismo de personal directivo y técnico de las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, así como representantes de las ONGD,.

⁴¹ Fuente: Informe de seguimiento PACI 2008. MAEC, 2009.

5.2.3. Difusión de la agenda de eficacia

Tal y como se ha expuesto, los distintos actores de la Cooperación Española analizados están incorporando la agenda de la eficacia de la ayuda con distinta intensidad y nivel de reflexión y análisis, e interpretándola desde sus especificidades y potencialidades.

Sin embargo hay un elemento clave para la apropiación por parte del sistema de la Cooperación Española. Se trata de las estrategias de **difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda**.

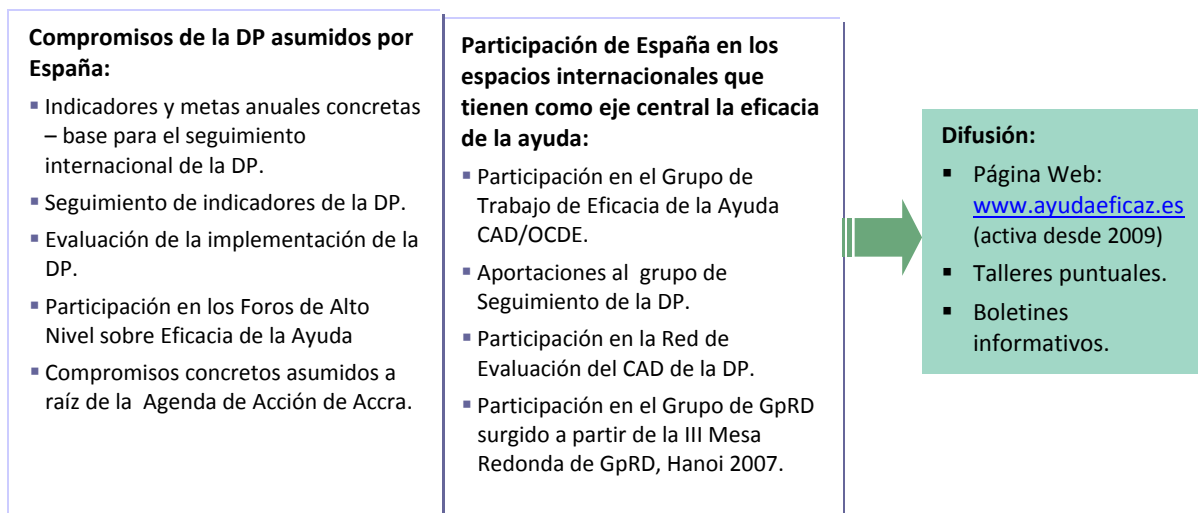
Durante la evaluación se han analizado los mecanismos que ha desplegado el sistema central hacia el resto de los actores de la Cooperación Española para dar conocer los siguientes aspectos:

- qué suponen los compromisos concretos asumidos por España con la firma de la DP,
- la importancia de la implicación y rol desempeñado por cada actor para su cumplimiento,
- contenido y alcance de los indicadores previstos para el seguimiento internacional de la DP,
- resultados de los espacios internacionales de reflexión y trabajo sobre propuestas concretas en relación a los principios de la Declaración de París y las implicaciones de la Agenda de Acción de Accra, y
- avances en los grupos de trabajo relacionados con la eficacia de la ayuda en el espacio nacional (tanto desde el ámbito oficial, por ejemplo el GTEC, como por parte de Universidades e instituciones especializadas).

La ausencia de una estrategia de difusión como tal y los mecanismos disponibles (página Web divulgativa, algunos talleres puntuales y boletines informativos) han sido valorados en general, y por prácticamente todos los interlocutores, como insuficientes.

En el esquema siguiente se explicita el desequilibrio entre la información generada y los mecanismos para su difusión.

Figura 15. Información generada y mecanismos de difusión sobre eficacia de la ayuda



5.3. Mecanismos de articulación entre actores de la Cooperación Española y la eficacia de la ayuda.

La efectividad de los mecanismos de articulación y coordinación entre actores de la Cooperación Española tiene una estrecha relación con el grado de sintonización de políticas y estrategias relacionadas con la eficacia de la ayuda y con la apropiación de la Declaración de París por parte del conjunto del sistema de la Cooperación Española. En este apartado se abordan los cambios producidos y las limitaciones vigentes en este ámbito que favorecen o entorpecen la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda.

En el conjunto de la Cooperación Española existen órganos rectores, consultivos y de coordinación de la cooperación creados al amparo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998)⁴². En los últimos dos años han sido creados otros espacios multinivel que buscan reforzar la articulación entre las distintas instituciones gubernamentales. En la siguiente tabla se resumen los hitos más relevantes en el periodo estudiado a propósito de tales órganos y espacios.

Tabla 17. Órganos consultivos y de coordinación: hitos recientes (2008-2010)⁴³

- Creación de la **Comisión Sectorial Permanente** dentro de la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, órgano encargado de desarrollar la agenda política que se determina en la Conferencia. Cuenta con dos grupos de trabajo con el objetivo de:
 - 1º. Elaborar un modelo común de convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas y la SECI/AECID.
 - 2º. Identificar un mecanismo de representación para que las Comunidades Autónomas puedan tener presencia en las delegaciones españolas de foros y cumbres internacionales en materia de cooperación al desarrollo.

La representación es a nivel de direcciones generales y agencias de cooperación autonómica.
- Creación de la **Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo** que tiene como objetivo arbitrar y velar por el cumplimiento del principio de Coherencia de las Políticas para el Desarrollo.
- **Encuentros de Comunidades Autónomas de Cooperación al Desarrollo** que se celebran anualmente desde el año 2008 por iniciativa del ámbito autonómico. Son foros de debate entre las 17 Comunidades Autónomas en los que participa la Administración General del Estado (SECI, DGPOLDE, AECID, FIIAPP). Se tratan temas relacionados con la política de cooperación al desarrollo, sobre todo con los aspectos de eficacia de la ayuda, complementariedad y coherencia de políticas. Se abre también como vía para un trabajo de coordinación entre las propias Comunidades Autónomas.
- **Comisiones Interterritoriales:** órganos de coordinación entre las Comunidades Autónomas y las administraciones locales (figura que se extiende a su vez entre las Comunidades Autónomas).

Dentro de estos espacios se están incluyendo en algunos casos debates en torno a la eficacia de la ayuda, complementariedad y coherencia de políticas. Concretamente la Comisión de

⁴² La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

⁴³ Ver el esquema de coordinación institucional española en materia de cooperación internacional para el desarrollo en el apartado 4.1.2. del capítulo 4 referido al contexto y características de la cooperación española.

Seguimiento de Políticas del Consejo de Cooperación ha incorporado en su agenda desde el mes de octubre 2010 el seguimiento del proceso de planificación estratégica (Marcos de Asociación).

Por su parte, el III Plan Director 2009-2012 propone avances respecto a ciclos previos en la coordinación y complementariedad entre actores, tales como:

- a) señalar que la reforma de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo del año 1998 debería dar respuesta de forma central a la coordinación y complementariedad entre actores;
- b) situar el consenso, coordinación y complementariedad a nivel de *ámbito estratégico* de la Cooperación Española a ser implementado durante todo el periodo de vigencia del III Plan Director;
- c) incluir en el proceso de Marcos de Asociación al conjunto de los actores de la Cooperación Española; y
- d) introducir entre Comunidades Autónomas la propuesta de abordar iniciativas de cooperación delegada.

Dentro de este conjunto de actuaciones y propuestas, los Marcos de Asociación (MA) son percibidos como una oportunidad altamente valiosa para avanzar en el terreno en la coordinación y complementariedad entre actores de la Cooperación Española. Se trata de una iniciativa concreta de planificación estratégica en la que tiene un rol fundamental la armonización de actores, especialmente en terreno.

Para su desarrollo se propone la constitución en cada país de grupos estables, liderados por las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, cuyo objetivo es asegurar la comunicación, coordinación y complementariedad de la cooperación española en el país a lo largo de todo el ciclo de la estrategia (planificación, gestión, seguimiento y evaluación). Igualmente, la metodología difundida a fecha de este estudio establece el ciclo y proceso de aprobación de los MA, y el rol de este grupo estable de coordinación en terreno, e incluso apunta un conjunto de medidas e incentivos que deberían ponerse en marcha para su establecimiento en los países.

Dentro de estas medidas e incentivos se incluyen algunas concretas que tienen una relación muy directa con la mejora de la coordinación de actores de la cooperación española en terreno, tal y como se expone en la siguiente tabla.

Tabla 18. Medidas e incentivos sugeridas en la Metodología para establecimiento de los Marcos de Asociación País ⁴⁴

1º Asegurar un vínculo estrecho entre sede y el grupo estable de coordinación en terreno:

- Definir bien la distribución de roles y funciones de cada quién en el proceso de diálogo que requieren los marcos de asociación.
- Garantizar información y acompañamiento directo desde sede al proceso en terreno.
- Garantizar la presencia de la OTC en reuniones con los actores de la Cooperación Española en sede cuando así sea necesario.

⁴⁴ Extracto literal del documento Metodología (versión 1). Se señala en el documento como "Extractado de las conclusiones de la Jornada de Trabajo con Directores/as de Unidades de Cooperación en el Exterior (UCE) de la AECID, diciembre 2009".

2º Reforzar con impulso político (en sede) la coordinación de actores en torno a los marcos de asociación, en especial con descentralizada y otros ministerios, a través de:

- Instrucciones impartidas a los jefes de misión: Se girará desde el MAEC una circular a los Jefes de Misión informándoles del proceso, y dando instrucciones al respecto.
- Garantizar que las OTC lideren los Marcos de Asociación en el seno del Grupo Estable de coordinación en terreno.
- Coherencia de políticas: Garantizar la participación de las Oficinas Económicas y Comerciales y otras sectoriales y del resto de unidades en el exterior de los distintos departamentos de la AGE en los procesos de coordinación promovidos por la OTC. Para ello, se contará con la circular a los jefes de misión, además de otras acciones específicas de articulación con los distintos ministerios desde sede.
- Comunidades Autónomas y Entidades Locales: Informar, a través de los canales y órganos correspondientes en sede, a las Comunidades Autónomas del lanzamiento del proceso, clarificando su participación tanto en el Grupo Estable como en el Marco de Asociación (en qué países, con qué intensidad).
- También se definirá en qué manera participarán en aquellos países donde no tienen representación directa, pero sí peso en cooperación.

3º. La Embajada/OTC como **prestadora de servicios**, tales como: Acreditaciones y cobertura consular de los actores de la Cooperación Española; Cesión de espacios al interior de la OTC para personal de la descentralizada; Facilitar recursos de formación al conjunto de actores; Apoyo para lograr exoneraciones; Facilitar la interlocución y contactos con los países socios y autoridades nacionales; Seguimiento a iniciativas conjuntas desde la OTC; Contar con recursos para facilitar y financiar las iniciativas de coordinación (por ejemplo, pagar los pasajes a la capital); Acercar el mecanismo de coordinación físicamente a la zona del país donde haya más concurrencia de actores españoles; etc.

4º. Establecer **mecanismos de diagnóstico, seguimiento y evaluación conjuntos**.

5º. Especialización de los diferentes actores en diferentes sectores o temas, lo que ahonda procesos de división del trabajo en la Cooperación Española y proporciona visibilidad y liderazgos diferenciados.

6º. Definición conjunta de prioridades de trabajo que después puede fortalecer tanto dinámicas de trabajo conjunto como de división del trabajo en función de las diferentes especialidades al interior de los actores de la Cooperación Española.

7º. Que **el Marco de Asociación se demuestre vinculante** y se desincentive lo que no está contemplado en él. Entre otras medidas, se debe mantener la coherencia de la asignación de fondos públicos (subvenciones a ONGD, CAPs, etc.) con lo definido en el Marco de Asociación, generando así un incentivo para participar en su definición y desarrollo.

En función de estos elementos de cambio, se apuntan a continuación, debidamente sistematizadas y contrastadas⁴⁵, las principales **reflexiones y preocupaciones** recogidas durante la evaluación y que inciden en la concreción de dichos elementos de cambio:

- Aunque se ha abordado el rediseño y adaptación de los órganos de participación y coordinación, está pendiente su reforma en profundidad para adaptarse al contexto actual de la cooperación, tarea que pasa por una adecuación de la Ley de Cooperación del año 1998, en proceso pero aún sin concluir.
- Se valora como adecuado que dentro de la Comisión Sectorial Permanente ya estén funcionando algunos grupos de trabajo con encargos concretos que van a tener una

⁴⁵ Ver Anexo 7 Síntesis encuestas y análisis entrevistas: elementos críticos

implicación en el desarrollo de la agenda de eficacia⁴⁶. Sin embargo, el análisis realizado refleja la falta de otros espacios operativos, con agendas a corto y medio plazo y con objetivos concretos, que permitan avanzar en experiencias prácticas de colaboración interinstitucional⁴⁷.

- Es relevante el distinto nivel de vinculación de los diferentes documentos políticos y estratégicos para el conjunto de la Cooperación Española:
 - En el II Plan Director, por ejemplo, los Documentos Estrategia País y los Planes de Actuación Especial no fueron documentos vinculantes, aunque eran clave para la coherencia global de la Cooperación Española y la acción exterior. De ahí que se hiciera hincapié en la importancia del diálogo y de la capacidad de generar consensos, de manera que los distintos actores fueran progresivamente confluyendo, coordinándose y complementándose teniendo como referencia la estrategia acordada.⁴⁸
 - En el III Plan Director, y en el caso de los Marcos de Asociación País, se incluye en la metodología la idea de que tales Marcos se demuestren vinculantes y que se desincentive lo que no esté contemplado en éstos, aunque queda a un nivel de sugerencia (ver 7º punto de la tabla anterior).
- En los Marcos de Asociación, se reconoce que el proceso debería tener un soporte en España para garantizar el acompañamiento a lo largo de su desarrollo, y asegurar tanto la apropiación por parte de los actores implicados (incluyendo la responsabilidad de velar por que se cumplan plazos y calidades⁴⁹), como los mecanismos de participación en todo el proceso por parte del conjunto de los actores de la Cooperación Española, es decir, en el diseño y negociación inicial, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de la estrategia país, especialmente de aquellos que no tienen representación estable en terreno.

En la actualidad, aunque hay algunos avances para el acompañamiento desde DGPOLDE – AECID en la etapa de diseño (resolución de dudas, revisión de borradores, aportes cualificados, orientaciones sectoriales estratégicas, etc.), se deja sin resolver el mecanismo concreto que se establecerá. En este sentido, cobra especial relevancia la constitución y el funcionamiento de grupos operativos interinstitucionales en España en torno a los Marcos de Asociación.

⁴⁶ Un grupo relacionado con la elaboración de un convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas y la SECI/AECID, y un segundo grupo para identificar mecanismos de representación de las Comunidades Autónomas en las delegaciones españolas en el ámbito internacional. (Ver tabla 11).

⁴⁷ Un ejemplo recogido durante la evaluación, y que expresa adecuadamente esta idea, se refiere a un grupo de trabajo constituido para la definición precisa de la composición y funciones de los Comités en Programas de Conversión de Deuda, en los que está involucrado el Ministerio de Economía y Hacienda, y que debería incluir un claro enfoque de eficacia.

⁴⁸ De alguna manera, el proceso se alimenta del seguimiento de los DEP y PAE que puso en evidencia los siguientes resultados: a) sin bien se partió de una correcta identificación de los actores clave de la Cooperación Española, el disponer de los documentos elaborados no fue percibido en sí mismo como un instrumento facilitador de la coordinación y complementariedad entre actores, ni que existieran o funcionarían mecanismos de coordinación en terreno propuestos en los DEP y PAE; b) tampoco la coordinación y complementariedad se reflejó claramente en la programación operativa de cada actor en el terreno, ni en la ejecución de sus programas. Además hay que señalar que la valoración de las ONGD acerca de su participación en el proceso fue que no se vio reflejado con claridad en los documentos finales aprobados la implicación que mantuvieron durante el proceso, especialmente en aquellos países donde funcionan coordinadoras que permitieron abrir espacios de análisis y reflexión.

⁴⁹ No sólo desde el Consejo de Cooperación al Desarrollo, sino también en el marco de otros órganos rectores, consultivos y de coordinación de la Cooperación Española.

5.4. Síntesis: reflexiones y preocupaciones en relación al cumplimiento de compromisos en el marco de la Declaración de París.

En este último apartado de la valoración de la dimensión de liderazgo y compromiso como una de las tres condiciones habilitadoras para la implementación de la DP se resumen las principales **reflexiones y preocupaciones** recogidas a lo largo de la evaluación de los distintos actores en torno al compromiso del sistema de la Cooperación Española con la Declaración de París (ver tablas 19 a 21 y *Anexo 8 Síntesis encuestas y análisis entrevistas: elementos críticos*).

Se presenta, además, una valoración estimada del nivel de **avance de los distintos indicadores** previstos en el Marcos de Resultados del III Plan Director en relación al ámbito estratégico Ayuda Eficaz, valoración que puede ayudar a identificar los elementos que se han priorizado hasta ahora en relación a la agenda de eficacia (ver tabla 22).

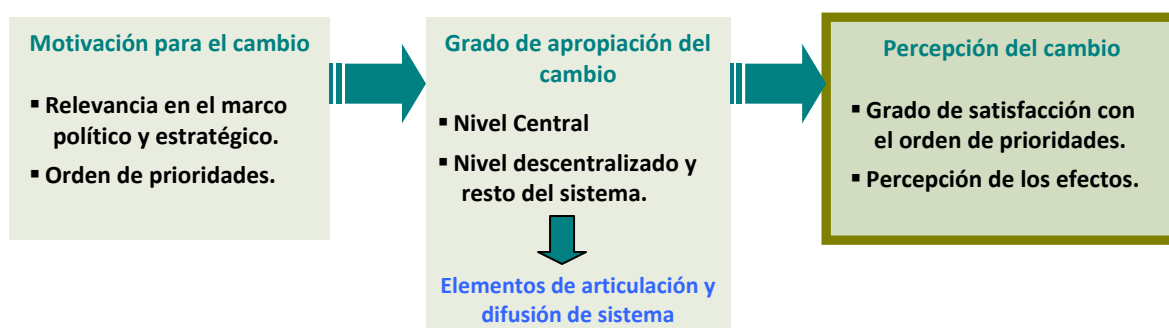


Tabla 19. Percepciones y preocupaciones de los principales actores: cambios en el orden de prioridades y su reflejo en las políticas y estrategias de la Cooperación Española

- Brecha entre los planteamientos del III Plan Director en relación a eficacia y las posibilidades de cumplimiento en el plazo previsto y con las capacidades instaladas en el sistema de la Cooperación Española. Es especialmente crítico el desarrollo de los principios de GpRD y de responsabilidad mutua.
- Ausencia de una secuencia para el desarrollo del III Plan Director, con indicación clara de las prioridades (hoja de ruta), que no resuelve el Plan Anual de la Cooperación Internacional (PACI).
- La agenda de eficacia se mantiene como una agenda técnica y no termina de concebirse como una agenda política.
- Procesos de planificación estratégica (Marcos de Asociación) sin claridad suficiente sobre los mecanismos para la participación de los actores (por ejemplo, de la cooperación descentralizada).
- Ejercicios de seguimiento y evaluación cuya utilidad y aplicabilidad están por debajo de lo necesario para la mejora del sistema de la Cooperación Española, y sin que exista una suficiente armonización entre ejercicios desarrollados por los distintos actores, ya sean centrales, descentralizados, públicos o privados.
- Los distintos órganos de supervisión y control establecidos a diferentes niveles de la Cooperación Española no desarrollan plenamente sus funciones y responsabilidades (siendo claves para la mejora).

Tabla 20. Percepciones y preocupaciones de los principales actores: grado de apropiación de los elementos de eficacia de la ayuda

- Interno del sistema central:

- La elaboración y seguimiento de documentos estratégicos y de gestión (ej. Contrato de Gestión de AECID) no ha logrado en las primeras experiencias traducirse en ejercicios de participación, coordinación y reflexión estratégica conjunta.
- Se señala la importancia de abordar la institucionalización de procesos clave de planificación y gestión de la AOD que repercuten en la implementación de la agenda de la eficacia, y de que no se queden en ejercicios de aprendizaje o piloto.
- El seguimiento se han orientado prioritariamente hacia el análisis de procesos y metodologías. Si bien es valioso, no es suficiente para conocer los resultados alcanzados y su calidad.
- Preocupación por la existencia de dificultades para visualizar la traducción práctica de los principios de la DP, por el desconocimiento de la agenda de la eficacia en algunos países y regiones, y por la presencia de factores internos en los países socios que dificultan la implementación de la DP (por ejemplo, que el país socio no haya firmado la DP, o que no cuente con capacidades institucionales).
- En terreno, se perciben como insuficientes las orientaciones sobre cómo implementar los principios de la Declaración de París y cómo afrontar las dificultades con que se encuentran en la práctica.
- Falta una mayor consistencia y continuidad en el compromiso mostrado en los niveles directivos, existen limitaciones para poder dedicar tiempo y esfuerzo por parte del personal para implementar los principios de la DP, y aún no hay definidos objetivos específicos para cada departamento y personal que clarifiquen las prioridades respecto a la agenda de eficacia.
- Existe la necesidad de una mayor articulación y comunicación entre unidades y entre sede y terreno (incluyendo el ámbito multilateral).
- La agenda de la eficacia no se percibe de manera unánime como un proceso institucionalizado, sino que depende finalmente de la formación y liderazgo de los responsables en cada caso.

- Externo del sistema central:

- La traducción práctica de los principios de la eficacia de la ayuda están teniendo una limitada influencia en el cambio de modelo organizativo y de trabajo dentro de las organizaciones no gubernamentales.
- Excluyendo las ONGD más activas y que participan en los espacios de reflexión internacionales y nacionales (especialmente los promovidos por las coordinadoras estatales y autonómicas), en general se valora que el grado de apropiación de la DP por parte de las organizaciones no gubernamentales es baja, relacionado tanto con el nivel de conocimiento de sus implicaciones, como de su asunción o reconocimiento.
- Preocupación en relación a las limitantes de desarrollo de la agenda de eficacia cuando no se dispone de estructuras de representación permanente en los países.

- Difusión y articulación entre actores:

- Preocupación por la baja atención a los aspectos de difusión de buenas prácticas en relación a una gestión más orientada hacia la eficacia.
- Se considera que los temas relacionados con la eficacia de la ayuda se incluyen normalmente en la agenda de la Comisión Interterritorial y de la Comisión Interministerial a petición de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y no tanto por un interés o demanda del resto de representantes en tales órganos.
- Se considera que la Comisión Interministerial no está cubriendo las necesidades de coordinación operativa e intercambio informativo que requieren los distintos Ministerios involucrados en la gestión de la AOD, acorde con una agenda de eficacia.

Tabla 21. Percepciones y preocupaciones de los principales actores: la Declaración de París y sus indicadores

- Aunque no mayoritaria, es relevante la opinión -especialmente de las oficinas técnicas en terreno- de que la agenda de la eficacia se ha vuelto rígida y que no refleja las realidades diferenciadas de cada país socio.
- En general se desconocen los indicadores del seguimiento de la DP, así como los resultados, tanto para el conjunto de los países, como para el caso de España del seguimiento y evaluación promovidos desde el CAD.

En cuanto a los **avances en relación al ámbito estratégico Ayuda Eficaz**, incluido en el III Plan Director 2009-2012, ha sido posible contar con la valoración de algunos indicadores específicos de la matriz de resultados. Sin embargo hay que tener en cuenta que la mayor parte de las metas e indicadores relacionados con los principios de apropiación democrática y local, alineamiento, armonización, y gestión para resultados están estrechamente vinculados con el desarrollo de los Marcos de Asociación, encontrándose éstos en una primera fase de elaboración durante esta evaluación.

Teniendo en cuenta la salvedad apuntada, la tabla siguiente presenta los resultados de la valoración estimada del nivel de avance de los distintos indicadores previstos en el Marco de Resultados del Plan de Acción para una Ayuda Eficaz adelantado en el III Plan Director 2009-2012.

Tabla 22. Marco de resultados del Plan de Acción para una ayuda eficaz: valoración del nivel de avance

ARMONIZACIÓN. Avances en relación al apoyo al a cooperación triangular y Sur-Sur (España impulsa y participa en el *Task Team* de cooperación Sur-Sur del CAD, ha sido parte de la organización del Evento de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur y Desarrollo de Capacidades celebrado en Bogotá el 24 y 25 de marzo 2010). El diálogo sobre la división internacional del trabajo ha sido uno de los temas que ha sido impulsado en el marco de la presidencia española de la UE (*Cross-country division of labour*).

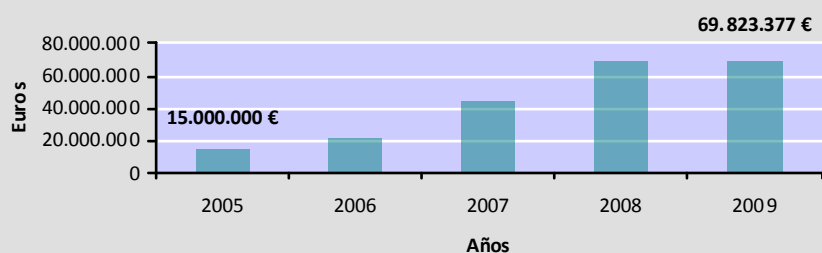
ALINEAMIENTO⁵⁰. Algunos avances en relación a ayuda programática, concretamente en:

- La creación de una Unidad de Ayuda Programática dentro de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID.
- Crecimiento del importe de las operaciones de ayuda programática (apoyos presupuestarios y fondos comunes) financiados con fondos AECID en el periodo 2005-2009 en 19 países (en el año 2008 representó un 7,5% de la AOD total neta que canalizó la AECID)⁵¹.

⁵⁰ A lo largo de esta evaluación no se han recogido explícitamente los cambios que introduce la Ley 36/2010 de 22 de octubre de 2010 en relación con el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), ya que ésta no entra en vigor hasta enero del año 2011, según se indica en la disposición final sexta. La Ley se elabora como respuesta a la necesaria reforma en profundidad que requerían los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), y la recomendación del CAD sobre la progresiva eliminación de la ayuda ligada como instrumento de cooperación, y cuyas implicaciones sería recomendable considerar en próximas evaluaciones.

⁵¹ En el Informe de Seguimiento PACI 2008, se indicaba que el porcentaje de la AOD canalizado a través de los nuevos instrumentos de cooperación fueron: SWAP 1,29%, apoyo presupuestario general 0,36 %, apoyo presupuestario a programas 18,23% y cooperación delegada 0,02%.

Figura 16. Crecimiento del importe de las operaciones de ayuda programática



- Las directrices contenidas en la guía técnica editada por la Unidad de Ayuda Programática de la AECID, documento de orientaciones relativas a la elección de ayuda programática a la hora de llevar a cabo ejercicios de Programación Operativa. En él se ofrecen indicaciones concretas sobre las metas para 2010 y 2012, relacionados con el III Plan Director y con el Contrato de Gestión de la AECID, (incluyendo información sobre los análisis PEFA en los países en los que estuviera disponible⁵²).
- Instrumentos específicos técnicos y de seguimiento:
 - *La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*, elaborado por el Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con la participación de la DGPOLDE y la colaboración de técnicos en la sede y en las OTC de la AECID (elaborado en 2008)⁵³.
 - *Ficha de identificación de las operaciones de ayuda programática*, basado en la Guía Técnica.
 - *Ficha de seguimiento de Ayuda Programática e Instrucciones*⁵⁴, elaborada por la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, Unidad de Ayuda Programática (documento de uso interno).

GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO. Avances en el ejercicio desarrollado de Programación Operativa en la AECID, integrando la GpRD en la metodología que contempla la definición de resultados de desarrollo partiendo de objetivos estratégicos.

MUTUA RESPONSABILIDAD. Avances en relación al apoyo de España a que se incluya a los países socios como evaluadores en los *peer review* del CAD, planteamiento que España ya había puesto sobre la mesa en anteriores ocasiones y que se retomará de cara a al próximo Foro de Alto Nivel. Sumándose al PACI y al Seguimiento PACI, que son públicos, el Informe 2009 sobre cooperación multilateral (SECI, DGPOLDE, AECID) fue presentado en el Parlamento en cumplimiento de un compromiso del Gobierno. Además, España se ha integrado en la IATI.

En cuanto a **necesidades institucionales para la aplicación de los principios de eficacia**, aún no ha habido ningún impulso desde SECI - DGPOLDE en temas de difusión y formación para el conjunto de actores de la Cooperación Española, ni se ha elaborado el sistema de incentivos para la aplicación de los principios de eficacia. Sí han sido creados grupos de trabajo para orientar la gestión de la Cooperación Española hacia formas más eficaces, como el GTEC (abril 2008), y se ha puesto en marcha la página Web www.ayudaeficaz.es (activa desde 2009).

⁵² Una nota divulgativa sobre el Programa PEFA para el análisis de la gestión de la finanzas públicas fue incluida como parte de los anexos de las directrices sobre Ayuda Programática para la Programación Operativa.

⁵³ Disponible en http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda_Programatica/Guias/

⁵⁴ El seguimiento de las operaciones de ayuda programática se lleva a cabo desde terreno, por lo que es crucial la implicación y participación por parte del personal de la OTC en el diálogo de políticas, en los grupos de trabajo, en la elaboración de documentos, en el seguimiento de las acciones previstas y ejecutadas por parte de los Ministerios, en la armonización con otros donantes, etc. Asimismo, es extremadamente importante que la sede de la Agencia reciba información de los procesos de forma sistemática para poder asesorar y dar orientaciones a terreno cuando sea pertinente. Ese es el objetivo de esta ficha, “transferir y gestionar mejor el conocimiento de terreno a sede y así permitir que desde sede se pueda dar un apoyo más eficientemente a terreno”.

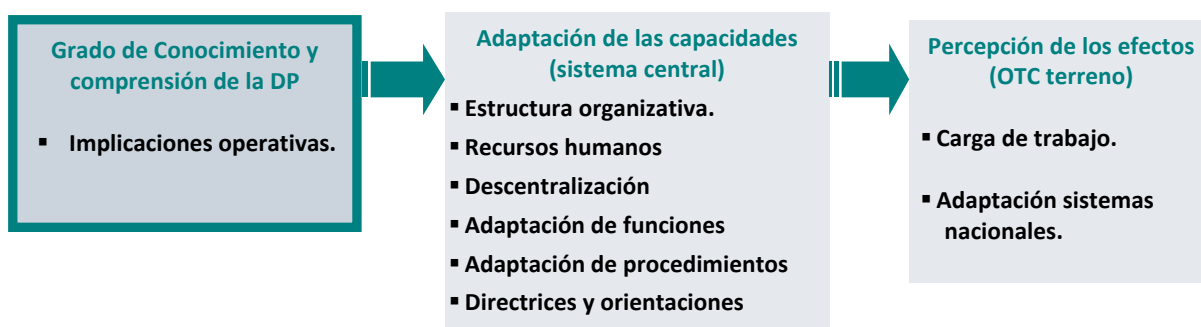
6. Evaluación de la capacidad

En cuanto a la segunda dimensión de análisis referida a las capacidades del sistema para la implementación de la DP, el foco se centra prioritariamente en las capacidades institucionales a la hora de hacer viables el compromiso y liderazgo adquiridos, especialmente del sistema central.

El análisis mantiene la siguiente secuencia. Un primer aspecto previo relacionado con el grado conocimiento y comprensión que mantiene el personal acerca de la DP y sus implicaciones (apartado 6.1). En segundo término, el grado de adaptación actual de las capacidades institucionales concretas, En este punto se consideran los siguientes temas de interés: estructura organizativa, recursos humanos, descentralización, adaptación de funciones, adaptación de procedimientos, directrices y orientaciones para la implementación de la DP (apartado 6.2). Por último, el análisis aborda cómo se visualizan los efectos que estos cambios generan en las capacidades institucionales, fundamentalmente a nivel de las oficinas técnicas en terreno (apartado 6.3).

6.1. Conocimiento y comprensión de la DP y de sus implicaciones operativas.

El primer punto de análisis es el grado conocimiento y comprensión que mantiene el personal sobre la eficacia de la ayuda y sus implicaciones operativas, y si éste es adecuado para la toma de decisiones y manejo de procesos vinculados con la implementación de la DP. Complementariamente, se estudia la existencia de espacios y dinámicas internas que fomenten el análisis y comprensión de los aspectos de eficacia y, en términos más amplios, la capacidad del sistema para generar un análisis previo y una retroalimentación orientada a adaptar los cambios en su estructura organizativa.



La evaluación muestra que el personal adscrito en sus diferentes niveles tiene una elevada auto-percepción en relación al conocimiento que maneja sobre los principios establecidos en la DP. En este sentido, se dan algunos aspectos diferenciadores del grado de conocimiento de la DP:

- Existe una mayor relevancia de este conocimiento a nivel de actores en el terreno, principalmente por la necesidad de hacer operativos los elementos de eficacia y de profundizar en mecanismos y herramientas concretas para su implementación directa y en interacción con el resto de donantes y país socio; frente a un conocimiento más general y teórico en las unidades centrales. En todo caso, se ha constatado que finalmente depende

más del compromiso personal que de una verdadera formación o demanda concreta en el perfil de partida del puesto (requisitos).

- Es claro que las estructuras del sistema central (DGPOLDE, UPC en AECID) que lideran procesos internos de planificación, calidad y evaluación mantienen niveles más adecuados de conocimiento y comprensión sobre eficacia de la ayuda, especialmente de sus implicaciones operativas.
- A pesar que estas estructuras mantienen el liderazgo en el manejo de los elementos de eficacia, no se puede afirmar que los niveles de conocimiento y comprensión estén permeando al conjunto del sistema y se esté interiorizado de forma homogénea. Esto es especialmente significativo en el nivel central de gestión, fundamentalmente en el casos de la AECID, donde a esto se suma el hecho de que el personal adscrito percibe como bajas las *capacidades*⁵⁵ y especialmente el liderazgo del personal directivo para promover la implementación de la agenda de eficacia derivada de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra⁵⁶.
- A nivel de la cooperación descentralizada se identifica un mayor conocimiento y comprensión de los principios de la DP y de la Agenda de Acción de Accra en aquellos casos en los que se ha avanzado claramente en el desarrollo estratégico de propuestas concretas para la incorporación de elementos de eficacia⁵⁷. Este aspecto se identifica de igual manera a nivel de las ONGD.
- Los **esfuerzos formativos**, tal y como están diseñados actualmente, no parecen ser una herramienta eficaz de cara a aumentar las capacidades y conocimientos sobre la eficacia de la ayuda. Igualmente se puede decir que apenas han sido identificados espacios de intercambio y de retroalimentación eficaz e institucionalizada en relación a la implementación de la DP, especialmente en el terreno, donde más se necesita la transferencia de buenas prácticas, modelos y experiencias de aplicabilidad de los nuevos instrumentos y procesos.

En la siguiente tabla se mencionan otros aspectos relacionados con la **formación del personal** que pueden estar modulando el avance en el conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia y sus implicaciones operativas.

⁵⁵ Capacidades para orientar y promover la agenda de eficacia. Fundamentalmente en relación a la claridad y concreción de las orientaciones, regularidad y consistencia en las directrices, y retroalimentación en la puesta en práctica de la Declaración de París.

⁵⁶ En este caso el núcleo de las percepciones identificadas apuntan a que un porcentaje significativo de actores (53%) cree que el equipo directivo no está lo suficientemente capacitado para promover la agenda de eficacia.

⁵⁷ Ello es especialmente relevante en el caso del sistema de cooperación en la Comunidad Autónoma de Cataluña .

Tabla 23. Formación del personal relacionada con la DP: elementos restrictivos y percepción de actores

Elementos restrictivos:	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El desarrollo del Plan de Acción para Capacidades Institucionales y Humanas, en el que tendrían cabida los temas relacionados con la formación en DP⁵⁸, quedó planificado para el medio plazo (2011 / 2012) y largo plazo (2015). Esto no concuerda con las necesidades del sistema de la Cooperación Española en este ámbito para avanzar en la agenda de eficacia⁵⁹. ▪ Los planes de Formación de la AECID requieren mejoras para ser más efectivos: explicitar en qué medida las actividades formativas son aplicables en cada puesto, mejorar los aspectos prácticos, una mayor inversión en formación especializada, y sobre todo, una valoración anual de los resultados del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La cooperación descentralizada suele trabajar en formación a demanda de los actores de la cooperación de la Comunidad Autónoma (especialmente ONGD), lo que no garantiza la inclusión de aspectos relacionados con eficacia. ▪ En los temas relacionados con la transferencia de conocimientos para el conjunto del sistema de la Cooperación Española hay muy poco trabajo realizado por parte de SECI - DGPOLDE.
Percepción actores:	
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría afirma que ha recibido poca formación sobre la importancia de la eficacia de la ayuda y los mecanismos para promoverla. ▪ Una amplia mayoría no ha participado en intercambios de experiencias en relación a la agenda de eficacia.

Todos estos elementos muestran que una alta **percepción** del conocimiento sobre los principios de la DP no tiene porqué traducirse en una completa y homogénea **comprensión y conocimiento de las implicaciones operativas** a la hora de llevar a la práctica una verdadera agenda de eficacia. En esta línea, el análisis de los datos arroja adicionalmente dos elementos causales que modulan el grado de conocimiento, y que han sido recurrentes en el que el conjunto de actores. Nos referimos a:

- a) La ausencia en los niveles más operativos de una hoja de ruta para la implementación de una propuesta integral que apueste por los elementos de eficacia dentro del sistema de la Cooperación Española. Esto denota la falta de una visión clara y sostenida del camino a recorrer y las metas intermedias a alcanzar por parte del conjunto de actores⁶⁰.
- b) Especialmente relacionado con el apartado de compromiso y liderazgo (capítulo 5), la falta de espacios y dinámicas internas continuas de reflexión y aprendizaje⁶¹ que generen una clara interiorización de los elementos de eficacia en el conjunto de actores del sistema de la Cooperación Española como seña de identidad relevante en la gestión de la AOD.

⁵⁸ En el III PD y dentro del ámbito estratégico *Capacidades institucionales y humanas*, se señalan varias líneas relacionadas con procesos formativos, entre ellas: “- Diseñar un itinerario formativo para los profesiones de la CE sobre el terreno y en sede para facilitar la cualificación de Master; - Se potenciará los títulos oficiales de Master en Desarrollo, Cooperación y materias relacionadas, avanzando en la creación de un tronco común y una mayor especialización; - Implementar un programa de formación en la AECID y en cada OTC”.

⁵⁹ El Consejo de Cooperación ha demandado el adelanto de la elaboración del Plan relativo a este ámbito estratégico para el año 2010, al considerarlo necesario para avanzar realmente en una mejora de la eficacia y la calidad de la ayuda de la CE.

⁶⁰ A esto contribuye, además, el elemento restrictivo señalado en el apartado 5.2.1 en relación a que “no esté disponible, difundido e institucionalizado el Plan de Acción para una ayuda eficaz”.

⁶¹ En el caso del sistema central se indica claramente la no accesibilidad (en un alto porcentaje de respuestas) a espacios concretos para profundizar y ampliar conocimientos (especialmente operativos) sobre la Declaración de País y la eficacia de la ayuda.

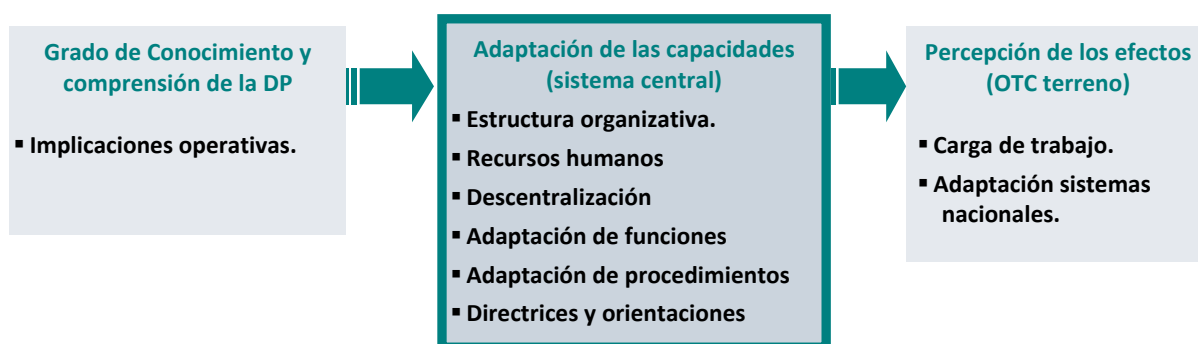
Sin embargo, hay que señalar también buenas prácticas y procesos que pueden estar mejorando los niveles de conocimiento y el análisis previo para la adopción de los cambios relacionados con la eficacia. En ese análisis han obtenido una alta adecuación -especialmente en el sistema central- los ejercicios de planificación estratégica y operativa (Marcos de Asociación y Programación Operativa fundamentalmente) y la apertura de grupos de reflexión y propuesta sobre los elementos de eficacia (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la ayuda y Grupo de Programación Operativa, entre otros).

Estas iniciativas se perciben como verdaderos motores en la adquisición de competencias prácticas y de profundización en los contenidos, aunque no afectan en la actualidad al conjunto de la estructura organizativa. Este hecho refuerza la idea de que son relevantes aquellas iniciativas dirigidas a un mayor conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia planteadas como un proceso continuo, especialmente ligado a la práctica, y con opciones claras de retroalimentación y acompañamiento.

En relación al resto del sistema de la CE, la dinámica es muy similar. Existen espacios concretos, tales como comisiones de expertos (cooperación catalana) o grupos de reflexión (CONGDE), entre otros, y ha aumentado el desarrollo de eventos, foros y cursos específicos relacionados con la incorporación de una agenda de eficacia en la gestión de la ayuda.

6.2. Análisis de las capacidades en función de los elementos clave en la gestión de la agenda de eficacia.

En este segundo apartado se incluye el resultado del análisis del grado de adaptación actual de las capacidades institucionales concretas, especialmente en relación a la política de recursos humanos, los niveles de descentralización alcanzados, la emisión de directrices concretas y la adaptación de funciones y procedimientos en la gestión de la AOD entre sede y terreno, que son elementos clave en la gestión de la agenda de la eficacia.



6.2.1. Nivel de descentralización y adaptación de funciones entre sede y terreno.

De forma previa, hay que destacar dos aspectos importantes para el análisis a nivel de los cambios identificados en la estructura organizativa, especialmente en el sistema central. Por un lado, la entrada en vigor de la Ley de Agencias Estatales en el año 2006 a partir de la cual se aborda el proceso de reforma de la AECID. Por otro lado, la nueva estructuración orgánica del MAEC en el año 2008, a partir de la cual se transforma en Dirección General (la DGPOLDE) la unidad encargada de la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de

cooperación internacional, así como de las relaciones y de la coordinación con los distintos actores del sistema español de cooperación.

En este marco se valora positivamente el esfuerzo que realizado de acompañamiento de los procesos de cambio del sistema central, esfuerzo basado en un análisis previo que marcaría los aspectos clave y generales de actuación, tanto a la hora de promover cambios a nivel organizativo como para la incorporación de nuevos instrumentos. Este análisis permitió visualizar los elementos a reforzar de cara a mejorar la eficacia de la ayuda.

En consecuencia, dentro del proceso de reestructuración organizativa, fundamentalmente del sistema central, se han dado avances visibles con la creación de unidades específicas de planificación y calidad (UPC), de Ayuda Programática (dentro de la también recientemente creada Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral⁶², y sujeta a su Unidad de Apoyo) y grupos de trabajo transversales dentro de la AECID. De estos últimos, la DGPOLDE participa en el que se ocupa de temas relacionados con eficacia y calidad de la ayuda (GTEC).

Es claro que estos esfuerzos han propiciado un trabajo de adaptación de funciones para empezar a abordar una gestión más eficaz de la ayuda, esfuerzos que se han visto especialmente reflejados en las nuevas estructuras mencionadas. Sin embargo, esta adaptación es percibida como un proceso exclusivo de estas nuevas estructuras, sin llegar a permear suficientemente en el resto de la organización. No ha habido una reflexión acerca de cómo ajustar funciones para implementar la DP en todo el conjunto, ni cómo integrar plenamente estas nuevas estructuras en el marco del sistema central (incluyendo las Unidades de Cooperación en el Exterior - UCE⁶³) y hacia todo el sistema de la Cooperación Española.

En general, hay una percepción generalizada de que el sistema ha sido especialmente ambicioso en abordar un cambio profundo en su organización y funciones, y en hacerlo en poco tiempo y con unas capacidades y dinámicas de trabajo previas que necesitaban de un recorrido y procesos más dilatados y secuenciados.

Por otro lado, existe una visión clara de que el proceso de **descentralización** y la adaptación de funciones entre sede y terreno son clave para avanzar en la implementación de la agenda de eficacia, traduciéndose en numerosos documentos político-estratégicos y de gestión de la cooperación en el sistema central⁶⁴. Igualmente, se ha avanzado en un análisis participativo previo en torno a los principales elementos para reforzar los procesos de descentralización y, especialmente, del modelo que se quiere asumir. En la siguiente tabla se resumen los principales hitos identificados en la adaptación de funciones sede – terreno.

⁶² El Real Decreto 941/2010 de 23 de julio de 2010, por el que se modifica el Estatuto de la AECID, establece que la presidencia de la Agencia (cargo desempeñado por el/la titular de la SECI) ejerce la superior dirección del Departamento de Cooperación Multilateral, por lo que deja de formar parte de los departamentos que dirige y coordina la Dirección de Cooperación sectorial y multilateral de AECID.

⁶³ Las Unidades de Cooperación en el Exterior son las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC, 44), además de los Centros Culturales (17) y Centros de Formación de la Cooperación Española (6).

⁶⁴ Entre otros, el III Plan Director, las prioridades de la reforma y el Contrato de Gestión de la AECID, los Marcos de Asociación, los Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con OМУDES y la Programación Operativa de AECID.

Tabla 24. Adaptación de funciones sede – terreno: principales hitos

- El III Plan Director y la reforma de la AECID realizan una apuesta importante por la descentralización. El III PD (y posteriormente la metodología de los Marcos de Asociación) señala a las OTC como piezas clave para los procesos de planificación estratégica y su seguimiento.
- En el primer Contrato de Gestión de la AECID se incluyó la distribución de competencias entre sede y Unidades de Cooperación en el Exterior entre las actuaciones críticas redefinir para participar de manera eficaz en los procesos de armonización y alineamiento en cada país.
- Se ha realizado una encuesta sobre el proceso de descentralización dentro de AECID cuyos resultados apuntan a la necesidad de definir una visión estratégica clara de la misma, así como a reforzar las capacidades para que se puedan asumir sin dificultades las nuevas competencias (básicamente, recursos humanos formados).
- **Marcos de Asociación.** La metodología para su establecimiento (versión 1) indica que las OTC tendrán un mayor protagonismo en la negociación de los mismos, y que los Marcos deberían provocar un giro en la forma de asignar los fondos por parte de la Agencia. Como elemento que incide decididamente en la descentralización, para el desarrollo de los Marcos de Asociación se propone crear grupos estables en terreno, liderados por las OTC, para –entre otras funciones- dar seguimiento a la participación efectiva de todos los actores.
- **Programación Operativa.** Supone un avance en el proceso de descentralización en la medida que redefine el rol de las OTC y de la sede. Se crean mecanismos que pueden mejorar la comunicación entre sede y terreno, como son el Comité de Programación Operativa, los equipos país y el gestor documental, mecanismos que se mantienen para el proceso de planificación estratégica de Marcos de Asociación.

A pesar de esta relevancia y aparente prioridad, la percepción más generalizada entre los actores consultados indica que no se está imprimiendo a este proceso de descentralización y adaptación de funciones el ritmo que requiere, y que queda rezagado en relación a los ejercicios de planificación estratégica y operativa que están ya en marcha. Esto pone de manifiesto la necesidad de definir de forma urgente y clara las funciones y competencias de sede y terreno para ser coherentes con la implementación de una agenda de eficacia.

En la actualidad no se vislumbran resultados o avances significativos en torno a una mayor reflexión y formalización de la descentralización hacia las OTC, al margen de algunos aspectos de carácter administrativo, lo que puede debilitar o frustrar los esfuerzos ya realizados en este sentido. Por su parte, el análisis de funciones y competencias, y su traducción en el establecimiento de manuales que guíen el trabajo de las personas, tanto en sede como en terreno, es una asignatura pendiente. Para una amplia mayoría de los actores consultados es claro que sin este análisis no es posible adaptar las funciones a la agenda de eficacia.

En el caso de la **cooperación descentralizada** están poco desarrollados aún los mecanismos de delegación en terreno⁶⁵, y hay aún pocas posibilidades de que la mayoría cuente con personal en terreno acreditado y con un nivel de representación suficiente para la toma de decisiones.

⁶⁵ El análisis de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo es quizás una de las pocas iniciativas en donde se encuentra personal cualificado en terreno y con un rol técnico en contraste con otras iniciativas autonómicas analizadas.

6.2.2. Políticas de recursos humanos vinculados con la incorporación de una agenda de eficacia.

Tal y como se planteó en el diseño de la evaluación, en este apartado se pone el foco en las capacidades para la capitalización de conocimientos y aprendizaje en relación a la eficacia de la ayuda, especialmente del sistema central y sus unidades en el exterior. Más concretamente, en qué medida son relevantes los avances para dar una mayor coherencia y estabilidad a los equipos y unidades técnicas, y cuál es su aporte a una adecuada gestión de conocimiento y de la información relacionada con la incorporación de una agenda de eficacia.

En este sentido, la evaluación constata que son notables los esfuerzos en el aumento de la cobertura de los recursos humanos disponibles⁶⁶ y en la regularización de parte del personal, especialmente en las OTC, con la finalidad de mejorar la estabilidad de los equipos. Es destacable que es la primera vez que se cuenta con personal estable en la red exterior de la AECID con un régimen de contratación que refuerza dicha estabilidad. A nivel estratégico, el propio contrato de gestión de la Agencia establece la necesidad de elaborar un proyecto de carrera profesional, así como de proponer un sistema de movilidad sede-terreno⁶⁷. Estas prioridades en la apuesta por la cobertura, estabilidad y coherencia en los equipos son compartidas de una forma generalizada por el conjunto de actores y fuentes consultadas, considerados además como altamente relevantes para la implementación de la Declaración de París.

Todo ello es, sin duda, un aporte importante a una mayor capitalización de los recursos humanos y estabilidad de equipos. No obstante, tal aporte debe ser matizado en relación a los niveles de coherencia alcanzados y el largo camino que aún queda por recorrer en este aspecto según es percibido por una amplia mayoría de las fuentes y actores consultados. “El sistema central, en la práctica, continua sin poder aprovechar de una manera idónea la experiencia acumulada por cada persona y colectivo; especialmente por la rigidez y disparidad de los regímenes de contratación de personal, la baja incidencia de una movilidad sede terreno efectiva y continuada, ausencia de una carrera profesional, la limitada especialización sectorial y temática⁶⁸ y el escaso sistema de evaluación del rendimiento y del desempeño asociado a la productividad (individual y de los equipos)⁶⁹”.

De forma más concreta se destacan a continuación dos de los aspectos más reiterados en la recopilación de datos relacionados con los recursos humanos y la consecución de un mayor logro en la incorporación de la Declaración de París.

En primer lugar, es especialmente relevante la **alta rotación del personal** directivo en el sistema central. Esto incide claramente no solo en la estabilidad de los equipos sino en la continuidad y ritmo uniforme en la implementación de decisiones y desarrollo de procesos, especialmente en

⁶⁶ En la comparencia de la Secretaria de Estado ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados del 25 de mayo de 2010, se señalaba que entre los años 2004 y 2008 habían sido creadas 213 plazas en la red exterior (responsables de programas y proyectos), y se había reforzado el equipo directivo (a partir de la reforma del estatuto de la Agencia) con 136 puestos en sede y 60 en el exterior. Igualmente mencionaba dos retos que iban más allá del número de plazas. En concreto, la cobertura de plazas vacantes en la relación de puestos de trabajo y la mejora de la gestión de las asistencias técnicas externas con las que cuenta la AECID.

⁶⁷ El propio Estatuto de la AECID establece que “la movilidad geográfica del personal de los empleados públicos de la Agencia es una necesidad funcional de la Agencia acorde con el cumplimiento de sus objetivos”.

⁶⁸ La baja especialización sectorial y temática es especialmente evidente en relación a los aspectos de eficacia de la ayuda. En esa línea, se da la circunstancia de que el personal que asume competencias claves, en diferentes modalidades e instrumentos de eficacia, no mantiene un grado de especialización adecuado a sus responsabilidades, ni conoce los pasos o los recursos para adquirirla.

⁶⁹ Gran parte del análisis del discurso de las entrevistas coincide con este listado de limitantes para una mayor consolidación y capitalización del conocimiento y aprendizajes en los equipos y unidades.

las nuevas apuestas establecidas en el marco de la eficacia de la ayuda. Igualmente este aspecto incide en la baja percepción de liderazgo de la dirección por parte de las unidades y personal encargado de llevar a cabo estos procesos. Esta falta de continuidad en el personal también se refleja en los niveles técnicos, aunque en este caso las percepciones recogidas apuntan fundamentalmente a una falta de incentivos, al propio régimen de contratación -en el caso de las asistencias técnicas-, y a la poca satisfacción en relación a las expectativas creadas inicialmente en la incorporación al puesto.

En segundo lugar, a través del análisis de la percepción de los distintos actores, la evaluación ha podido constatar que, en general, el sistema central **no es valorado adecuadamente** en relación a una adecuada **cultura organizativa** acorde con los retos que supone la gestión en el marco de una agenda de eficacia. Este hecho limita la coordinación interna y el trabajo en equipo, la coordinación externa y la transferencia de conocimiento entre las unidades que componen el sistema central de la Cooperación Española.

A pesar de la dificultad de validarlo de forma sistemática, la unanimidad encontrada en estos aspectos permite concluir que la **coherencia y estabilidad de los equipos** es un aspecto especialmente crítico en el reconocimiento de las capacidades para un mayor avance en la incorporación y desarrollo de una agenda de eficacia.

Por último, en el caso de la **cooperación descentralizada**, es menor el nivel de complejidad de las estructuras analizado en los estudios de caso de la cooperación autonómica. Por tanto la gestión del personal se adapta mejor a nuevos retos como los que supone la incorporación de elementos de calidad y eficacia de la ayuda. Existe una mayor flexibilidad en las modalidades de contratación y por tanto en la adecuación de la selección del personal a las necesidades de sus políticas de cooperación. Hay que señalar, no obstante, que la tendencia es a priorizar la dotación y la estabilidad laboral de los recursos humanos en las sedes frente a la representación y personal técnico en terreno. Para este último, no suelen estar resueltas las cuestiones de movilidad, ni hay una política clara de rotación que permita la capitalización y transferencia de conocimientos entre terreno y sede.

6.2.3. Incorporación de directivas y cambios en los procedimientos vinculado con la implementación de la DP.

La **difusión de instrucciones, directrices, directivas** operativas para estimular la puesta en marcha de medidas de aplicación de la DP, dentro del sistema central, se está produciendo ligada a los procesos de planificación estratégica y operativa, siendo relevante el avance que supone en el caso de la GpRD. Sin embargo, el uso de las directrices e instrucciones se está encontrando en la práctica con limitaciones tales como una insuficiente formación del personal y carencias informativas y de gestión de la información.

Por otro lado, la experiencia previa en procesos de planificación ha puesto de manifiesto que el impulso que se produce en la etapa de diseño no necesariamente se mantiene en las etapas de ejecución, seguimiento y evaluación. Existe por lo tanto, un riesgo -que hay que tener presente- de que sea menor el nivel de transferencia de instrucciones y directrices relacionadas con la DP en estas etapas.

Por su parte, los **cambios en los procedimientos** presentan dos frentes de análisis. En primer lugar, los cambios consecuencia de desarrollos normativos para el conjunto de la Cooperación

Española, así como los aspectos que aún restan por abordar. En segundo lugar, aquello que son impulsados al interno de la AECID como principal entidad gestora y ejecutora de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

Respecto a los **cambios normativos**, el principal avance que implica y beneficia al conjunto de actores de la Cooperación Española es la aprobación en junio 2010 del Real Decreto que regula las subvenciones y ayuda de cooperación internacional. Aunque en Subvenciones de Estado ya se estaban utilizando los nuevos instrumentos relacionados con la implementación de la DP (apoyos presupuestarios generales y sectoriales, fondos globales, fondos comunes, cooperación triangular y cooperación delegada), este desarrollo normativo explicita esta posibilidad, a la vez que simplifica trámites y procedimientos administrativos.

Sin embargo, falta abordar de manera más decidida los aspectos de armonización de procedimientos para el conjunto de la Cooperación Española, tema que resulta especialmente importante en un sistema que se caracteriza por un alto nivel de descentralización, y que ha sido repetidamente demandado, especialmente por las ONGD⁷⁰ y por los socios en los países.

En el **ámbito de la AECID**, se parte de que, en general, la organización ha venido desarrollándose sin un sistema homogéneo y estandarizado de procedimientos, lo que implica que tampoco ha contado con procedimientos estandarizados para aplicar los principios de la DP. El Contrato de Gestión de la Agencia, en su primer año de implementación (julio 2009-julio 2010), contemplaba que debía avanzarse en una agilización y simplificación de procedimientos de gestión y justificación que permitiera las prácticas de armonización y alineamiento. Sin embargo, el avance es percibido como limitado entre los agentes consultados, ya que éste se tradujo únicamente en la *Guía para la puesta en marcha de nuevos instrumentos*⁷¹, y la elaboración de una nota técnica sobre cooperación delegada en el marco del GTEC en febrero de 2009.

No obstante, un conjunto de iniciativas puestas en marcha en relación con certificaciones de calidad, como el proceso de evaluación para la certificación de la Comisión Europea para la delegación de proyectos, o el proyecto de Plan de Calidad de la AECID, están permitiendo elaborar un mapa y catalogar procedimientos con el fin de simplificarlos y racionalizarlos; si bien los actores relacionados valoran que falta continuidad y pautas claras para avanzar y concluir tales iniciativas, especialmente en relación al Plan de Calidad.

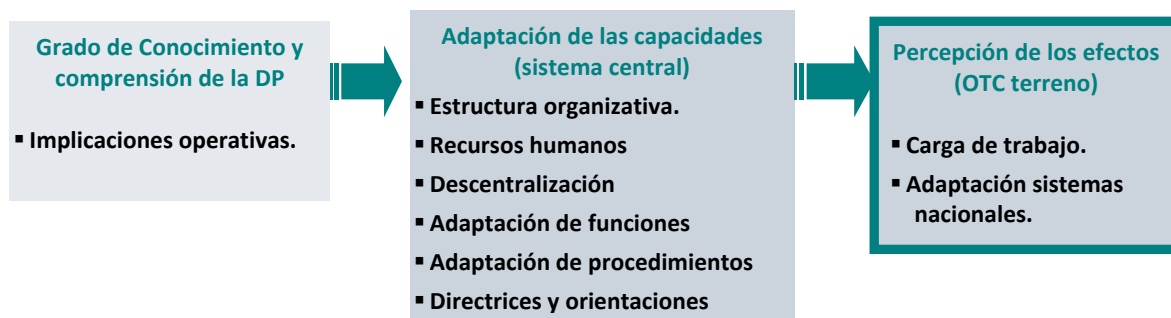
En todo caso, la valoración de los principales actores apunta a que el problema no es tanto de flexibilidad en los procedimientos como que éstos no se aplican de una forma homogénea, que la tramitación acaba siendo lenta (especialmente por la toma de decisiones en sede) y que, finalmente, no priman los criterios relacionados con la eficacia, afectando a la previsibilidad de la ayuda y al cumplimiento de compromisos de la DP.

⁷⁰ En noviembre de 2008 la Agrupación de Coordinadoras Autonómicas de ONGD publicaron el documento *Guía para la armonización de criterios para convocatorias públicas de subvenciones de las entidades de cooperación descentralizada para proyectos de cooperación y educación para el desarrollo*.

⁷¹ Señalado como avance en el *Informe de cumplimiento del contrato de gestión* elaborado por la AECID, si bien la guía fue elaborada con la participación de la DGPOLDE- por Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos creado para tal fin en el seno de AECID en el año 2006, y publicada en el año 2008 para uso interno.

6.3. Efectos de los cambios en la gestión en las oficinas de campo: carga de trabajo y adaptación a sistemas nacionales.

En este último apartado se incluyen los resultados del análisis de cómo visualizan las oficinas técnicas en el terreno los efectos que estos cambios en las capacidades institucionales están generando en relación a su organización interna (carga de trabajo) y su trabajo con el país socio y el resto de donantes (adaptación a los sistemas nacionales).



El estudio pone de manifiesto que la implementación de la DP está suponiendo un incremento significativo de la carga de trabajo, especialmente porque se inscribe dentro de procesos que se ponen en marcha por primera vez. Tanto los Marcos de Asociación para el conjunto del sistema (aunque en este caso partiendo de experiencias previas como los DEP y los PAE), como la Programación Operativa para la AECID demandan un esfuerzo adicional. No se trata tan solo de revisar procesos institucionalizados e incorporar mejoras en relación a la eficacia de la ayuda, sino de conjugar la puesta en marcha de tales procesos con un enfoque de eficacia y, además, asumir todo el cambio organizativo y de gestión que esto supone.

En cualquier caso, en general se percibe que los efectos de esta carga de trabajo serán transitorios y supondrán una mejora de la calidad de la cooperación. Los factores que condicionarán que sea así son:

- Que se consoliden los procesos de planificación estratégica y operativa con una metodología común para el conjunto de los actores (superar la etapa de “aprendizaje”), y que se incorporen en la mecánica de trabajo habitual los elementos relacionados con la aplicación de la DP (especialmente la GpRD).
- Que la planificación sea realmente un elemento que se tenga en cuenta para la toma de decisiones en términos de distribución presupuestaria.
- Que se integre la GpRD en la gestión del ciclo de las intervenciones, especialmente en el seguimiento, justificación e informes finales, y evaluación.
- Que se integren entre sí las dinámicas de planificación estratégica y operativa (sectorial y geográfica).
- Que se cuente con la información necesaria en tiempo y forma, sin que se requiera una dedicación o esfuerzo adicional para el conjunto del sistema de la CE

- Que se cuente con espacios y grupos de trabajo transversales de apoyo, tanto para la etapa de planificación como en el seguimiento y evaluación de la Cooperación Española.

Uno de los condicionantes que en mayor medida esta evaluación ha podido verificar es la dificultad a la hora de mantener una planificación con un alto grado de previsibilidad y que permita incorporar, con cierta normalidad, elementos nuevos como las tareas derivadas de la implementación de la DP. Actualmente esta planificación es percibida en permanente tensión debido a la incorporación de cometidos y demandas no planificadas y que exigen una resolución prioritaria o inmediata, especialmente procedente de las sedes centrales, dando lugar a agendas múltiples.

Muy relacionado con lo anterior y con la adaptación de funciones en las oficinas técnicas en terreno, el equipo de evaluación ha podido constatar que cada oficina está distribuyendo funciones entre su personal en función de las necesidades operativas generadas por los procesos vinculados con la puesta en marcha de la agenda de eficacia, y del peso y relevancia que se le conceda dentro del trabajo habitual de la propia unidad. La limitada identificación y adaptación de estas funciones concretas y su coherencia con el perfil del personal encargado de llevarlas a cabo es percibido como un problema añadido. No obstante, es relevante señalar que la percepción acerca del origen del aumento de la carga de trabajo está más relacionada con un problema de adaptación y clarificación de funciones (qué y quién) que por el hecho de incorporar una temática “nueva” como la agenda de eficacia.

Tabla 25. Percepción de actores: carga de trabajo, recursos humanos, funciones y capacidades de las oficinas técnicas en relación con la agenda de eficacia

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría afirma enfrentar limitaciones en cuanto a tiempo dedicado a temas relacionados con la agenda de la eficacia (especialmente en terreno). ▪ No existe un análisis de funciones y capacidades de los puestos relacionados con eficacia, ni una evaluación del desempeño. ▪ Los recursos humanos disponibles en las nuevas unidades que tienen una estrecha relación con la aplicación de la DP son escasos como para abordar el acompañamiento, seguimiento de los procesos. ▪ La mayoría concluye que no ha suficiente personal capacitados y con habilidades clave para poner en práctica los principios de la DP. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de la mitad piensa que no se valora adecuadamente el esfuerzo adicional necesario para implicarse en la agenda de la eficacia. ▪ Existe un déficit en la descentralización de funciones entre la sede central y terreno, y no están suficientemente clarificadas las competencias concretas entre departamentos. ▪ Los mecanismos de consulta para la toma de decisiones entre sede y terreno no siempre mantienen una suficiente retroalimentación. |
|---|--|

Un segundo elemento que el encargo de evaluación consideró relevante analizar fue el **uso de los sistemas nacionales**, ya que es parte de las líneas de acción y medidas concretas que inciden en el alineamiento, y tiene una estrecha relación con las posibilidades de gestión de las oficinas de campo. Para este análisis se tomó como referencia las previsiones reflejadas en el Marco de resultados del ámbito estratégico referido a la ayuda eficaz (III Plan Director). En él se señalaba, para el corto plazo la definición de criterios para identificar unidades de ejecución paralela y, a partir del año 2010, que no se establecerían nuevas unidades de este tipo que fueran en detrimento de los sistemas nacionales. Otra medida para el medio plazo (meta para el año 2012),

tenía que ver con la canalización de más del 50% de la AOD en cada país a través de sistemas y siguiendo los procedimientos nacionales de los países socios, y que el 66% de la ayuda de gobierno a gobierno sería realizada en forma de ayuda programática.

El resultado es que en el marco del sistema central, no se ha producido ningún avance institucional global en cuanto a unidades de ejecución paralela se refiere. Está pendiente incluso la definición de criterios para identificar qué son y cuáles las unidades de ejecución paralela existentes en el sistema de la CE ⁷². En cuanto a los indicadores de medio plazo, es a partir de la elaboración de instrumentos técnicos (guías) para la puesta en práctica de operaciones de ayuda programática ⁷³ cuando se empiezan a incluir orientaciones para el análisis del sistema de gestión de las finanzas públicas de los países socios (basado en el PEFA o en otros análisis, como el ROSC, CFAA, PER). Sin embargo, no es hasta la creación de la Unidad de Ayuda Programática en AECID y la posterior puesta en marcha de la Programación Operativa que no se transmiten directrices específicas en este sentido a las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior, y se empieza a detectar la necesidad de contar con herramientas de financiación más adecuadas al uso de los sistemas nacionales.

Si bien la Unidad de Ayuda Programática de AECID está realizando un esfuerzo para hacer un seguimiento de las operaciones -a través de fichas en las que se incluyen elementos relacionados con la evolución de del sistema de gestión de las finanzas públicas-, actualmente no es posible contar con información sistematizada sobre el grado de utilización de los sistemas de gestión para la puesta en marcha de operaciones (ej. PEFA), ni sobre las motivaciones para utilizar o no los sistemas nacionales del país socio en cada caso. Igualmente el volumen de la AOD de gobierno a gobierno está aún muy lejos del 66% previsto para el año 2012.

Por último, señalar que una mayoría los actores en terreno está de acuerdo con que se promueva la utilización de los sistemas de adquisición y gestión pública de los países socios para la ejecución de la ayuda, y que los requisitos administrativos y financieros que se solicitan para la gestión de la cooperación bilateral se consideran lo suficientemente flexibles como para permitir el uso de los sistemas nacionales, allí donde se consideran relativamente fuertes.

7. Evaluación de incentivos

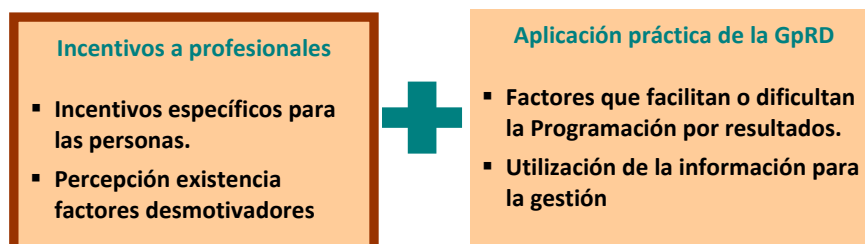
En este capítulo se presentan los hallazgos en relación a los incentivos desplegados para promover la implementación de la Declaración de París. Han sido organizados en torno a dos dimensiones principales: los incentivos específicos a las personas físicas para cumplir con los objetivos de la agenda de eficacia, así como la percepción sobre la existencia de factores que pudieran resultar desmotivadores (apartado 7.1.); y los elementos que están afectando a la aplicación práctica del enfoque de gestión para resultados de desarrollo, especialmente los aspectos que facilitan o entorpecen la programación en base a resultados, y la utilización de la información para la mejora del proceso de gestión y la eficacia de la ayuda (apartado 7.2.).

⁷² Esta valoración no elimina la posibilidad de que en determinados países estén acometiendo procesos de cierre de unidades de ejecución paralela, como es el caso de Bolhpania-AECID en Bolivia, y que fue considerada como tal en la "Evaluación del programa de la AECID en Bolivia con relación a los principios de la Declaración de París", elaborada por Oscar Angulo y Claudia Cárdenas (noviembre 2008).

⁷³ La Guía técnica para la puesta en marcha de Nuevos Instrumentos (Ayuda Programática), fue publicada por AECID en el año 2008, fruto del grupo de trabajo creado para tal fin en el seno de la AECID en el año 2006, bajo la coordinación de la Unidad de Nuevos Instrumentos en el Gabinete Técnico de la Agencia, con la participación de personal de las dos Direcciones Geográficas, de otras unidades de la AECID y de la DGPOLDE.

7.1. Política de incentivos en la cooperación española para las personas físicas.

El análisis se ha dirigido a determinar la existencia de instrumentos donde se reflejan las políticas o estrategias de incentivos para las personas físicas -y su traducción a niveles prácticos- para la puesta en marcha de agenda de eficacia. Una vez identificadas las acciones positivas en este ámbito, se estudian los factores que pueden estar desmotivando la posibilidad de priorizar la agenda de eficacia, y las iniciativas para superar esas limitaciones.



En primer lugar, y en relación al sistema central de la Cooperación Española, es importante destacar que tanto en el Estatuto como en el Contrato de Gestión de la AECID se prevé el desarrollo de un sistema de incentivos para el personal de la Agencia. Específicamente, los incentivos se contemplan en el Contrato de Gestión dentro del primero de sus objetivos estratégicos, concretándose en un "Plan para elaborar un proyecto de carrera profesional y de sistema de incentivos para el personal de la Agencia". Este objetivo se corresponde, además, con lo establecido en Ley de Agencias Estatales y en el Estatuto de la AECID, y está en consonancia con lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). El Contrato de Gestión específica, además, que el sistema de incentivos previstos tendría en cuenta la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París, luego ésta es una necesidad detectada y prevista.

Por su parte, durante el período de vigencia del Contrato de Gestión la valoración del personal en base a sus resultados estaba previsto que se seguiría realizando de acuerdo con el modelo vigente en la Agencia (esto es, atendiendo al rendimiento, la responsabilidad y la especial dedicación del personal), a la espera de la entrada en vigor la evaluación del desempeño de los empleados públicos cuyo desarrollo normativo está previsto en el EBEP, estatuto que debería alimentar igualmente el diseño del sistema de incentivos del rendimiento del personal.

La evaluación a revelado que dentro de las actuaciones críticas que se incluyeron para el periodo que contempló el primer Contrato de Gestión (julio 2009-julio 2010) no se incluyó ningún elemento relacionado con dicho sistema de incentivos, por lo que no ha sido objeto de una atención o desarrollo específico hasta la fecha. Es decir, no ha sido priorizado. En la práctica, esta situación se traduce en que la mayor parte del personal percibe que su esfuerzo y trabajo para lograr los objetivos relacionados con la eficacia de la ayuda no tiene relación con las posibilidades de promoción profesional dentro de la organización, y que tampoco está siendo valorado el esfuerzo adicional que supone implicarse en el desarrollo de la agenda de eficacia.

Los desafíos son, por lo tanto, abordar la elaboración del proyecto de carrera profesional y de sistema de incentivos para el personal de la Agencia previsto en el Contrato de Gestión - independientemente del avance en el desarrollo normativo previsto en el EBEP en relación a la evaluación del desempeño-, e incluir indicadores objetivamente verificables del desempeño en relación a la puesta en práctica de la agenda de la eficacia de la ayuda.

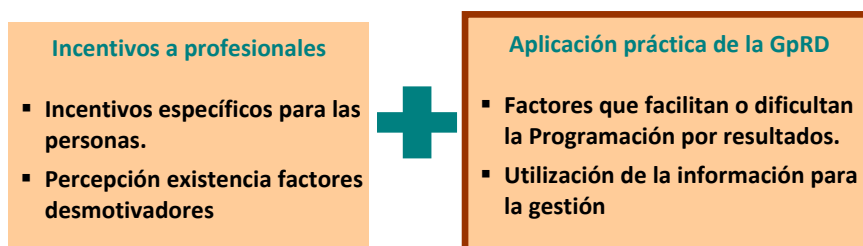
Más allá de que no se haya diseñado y puesto en marcha hasta la fecha una política o estrategia de incentivos, las percepciones y valoraciones recogidas durante la evaluación en relación a factores que inciden en el grado de motivación del personal para avanzar en la incorporación de la DP en su trabajo diario aportan nuevas evidencias. Se resumen a continuación:

- Una gran parte de los elementos de desmotivación tienen que ver con el poco cumplimiento de las expectativas creadas en torno a procesos de cambio organizativo y de modelo de gestión.
- Los mecanismos y la ruta para la toma de decisiones se considera frágil por sensible a interferencias e intereses de política exterior, no siempre compatible con una agenda de eficacia.
- Se considera que se prioriza desde los niveles directivos el cumplimiento de los desembolsos previstos por encima de los fines propios de la eficacia de la ayuda, lo que tienen una estrecha relación con que la mayor parte de los indicadores de la gestión de la ayuda que se mantienen actualmente se vinculan prioritariamente con los niveles de ejecución presupuestaria.
- Se percibe que el compromiso de los directivos con la eficacia no se muestra de manera permanente y consistente, y que éstos no animan a informar sobre las dificultades que encuentra el personal para implementar los principios de la DP en la práctica.
- Ausencia de incentivos relacionados con el intercambio de experiencias y buenas prácticas dentro y fuera de la organización, especialmente percibido por el personal en el exterior.
- Un último aspecto señalado como desincentivo es la priorización de una gestión por instrumentos y no orientada a resultados de desarrollo.

En el caso de la cooperación descentralizada, y a partir de los estudios de caso, no se ha detectado la existencia de un sistema de incentivos para el personal que tenga en cuenta los aspectos de eficacia de la ayuda. Por su parte, aunque el clima organizacional no es un factor desmotivador en estos casos, sí se mantiene la presión por desembolsar como un aspecto que incide en la gestión y que se comparte con el resto de los actores.

7.2. Aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo: aspectos limitantes y facilitadores.

En este apartado se desarrollan los elementos detectados durante la evaluación que están afectando a la aplicación práctica del enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD), especialmente aquellos que facilitan o entorpecen la programación en base a resultados, y la utilización de la información para la mejora del proceso de gestión y la eficacia de la ayuda.



Como antecedentes, es necesario señalar que ya en el II PD 2005-2008 estaba previsto incorporar ejercicios de programación y medición del impacto, planteándose como fundamentales tanto la planificación basada en objetivos y resultados (enfoque con el que se diseñaron los DEP y los PAE), como los procesos de evaluación participativa. Sin embargo, el proceso de seguimiento -realizado en realidad finalizado el periodo de vigencia del II PD- de estos instrumentos de planificación estratégica (DEP y PAE), constató que la opinión mayoritaria era que se mantenía la necesidad de que estos propusieran objetivos, metas e indicadores que permitieran el seguimiento de los resultados y la mutua rendición de cuentas. Es decir, el desarrollo de estos instrumentos no terminó de ser suficientemente útil para la GpRD.

La evaluación interna y final del II PD, realizada por la DGPOLDE, arrojaba entre sus recomendaciones la “consolidación de 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”. En consecuencia, cabe deducir que la preocupación se mantenía vigente al final de este ciclo de planificación de la CE.

El III PD 2009-2012, además de instrumentos de planificación estratégica que incluirían la lógica de la GpRD, también los ámbitos estratégicos fueron diseñados con marcos generales de resultados en lo que se definieron las líneas de acción y actuaciones prioritarias. En este PD se señala de nuevo el modelo de gestión orientada a resultados como una apuesta para consolidar un sistema de seguimiento y evaluación -orientado a conformar, a su vez, un sistema integrado de gestión del conocimiento-, y se planteaba crear un grupo de evaluación formado por responsables de seguimiento y evaluación de cada actor de la Cooperación Española a diferentes niveles.

Sin embargo, el III PD nace con algunas limitantes. Por un lado, al no incluir referencias a procesos formativos y de fortalecimiento de las capacidades de todo el sistema de la Españolaice, e incentivos para que se lleven a cabo evaluaciones formativas y útiles, que otorguen mayor eficacia y eficiencia al proceso de evaluación. Por otro lado, no se define la forma en que se hará operativo el sistema de gestión de la información y del conocimiento, clave en la GpRD, y que implica un sistema de incentivos y unas capacidades hasta ahora débiles en el sistema de la CE. Tampoco se avanza en los primeros años de vigencia del III PD en la constitución del grupo de evaluación multiactor planteado originalmente.

Para dar respuesta a los compromisos del III PD, el PACI 2009 recogía que durante ese año se dispondría del planteamiento general del *Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo* a implantar en el año 2010, incluyendo la metodología de gestión de intervenciones de la CE. El adelanto del seguimiento del PACI 2009, incluido en el PACI 2010, ponía de manifiesto los escasos avances en este aspecto, lográndose únicamente preparar una segunda versión de la plataforma informática para el seguimiento de la AOD española, concebida para soportar el sistema de GpRD, pero no la metodología de gestión de las intervenciones.

Se parte, por lo tanto, de carencias incluso en los sistemas de información, un tema relevante a la hora de adoptar la GpRD, que ha sido identificado desde hace años⁷⁴ pero que no termina de resolverse para el conjunto de la CE.

Durante el año 2010, es evidente que los Marcos de Asociación y la Programación Operativa están permitiendo avanzar en la integración de la GpRD, ya que se diseñan por primera vez matrices anuales de resultados partiendo de objetivos estratégicos, que serán los que orienten la identificación de nuevas intervenciones de la AECID. Sin embargo, se han detectado dificultades para el diseño de los marcos de resultados por falta de formación técnica en este área del personal, tanto en sede como en terreno, y porque la elaboración de la Programación Operativa no ha mantenido una adecuada articulación y una lógica secuencia temporal con el proceso de planificación estratégica de los Marcos de Asociación (los DEP /PAE, en la mayor parte de los casos, se ha indicado que estaban obsoletos y no había sido revisados ni actualizados). Es decir, no siempre se ha contado con los objetivos de desarrollo de medio plazo para poder definir en consecuencia la programación de corto plazo (anual).

Igualmente, hay que señalar algunos avances en relación a la evaluación dentro del sistema de la CE. Los más destacables, la edición de un *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española* (MAEC – SECI - DGPOLE, 2007), la elaboración de un informe técnico base para la elaboración de la primera memoria anual de la evaluación en la Cooperación Española⁷⁵, y la obligatoriedad de llevar a cabo evaluaciones externas intermedias de los Convenios y Proyectos⁷⁶ por parte de las ONGD receptoras de subvenciones públicas.

En el ámbito internacional, hay que señalar que España es desde enero de 2009 miembro de la Red de valoración del desempeño de los organismos multilaterales (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*, MOPAN), red conformada por donantes bilaterales comprometidos con la evaluación de la eficacia y capacidad de los organismos multilaterales con los que se asocian bajo un enfoque común (durante el año 2008 España estuvo como observadora).

En definitiva, en base a los resultados del análisis puede concluirse que en general y para el conjunto de la Cooperación Española:

- Aún no está resuelto cómo hacer operativo un sistema de seguimiento y evaluación para cada actor y que sea útil para el conjunto del sistema de la Cooperación Española.
- Los esfuerzos en planificación no mantienen el mismo impulso durante las fases de seguimiento y evaluación, lo que desincentiva o reduce la capacidad de análisis y control en relación a los resultados esperados (posibilidades de aprendizaje, cambio e innovación).

⁷⁴ En la comparencia de 14 de diciembre de 2005 en el Congreso de los Diputados, el Secretario General de la entonces AECE señaló que: “En la actualidad el sistema de cooperación española de captura estadística de la información que permite medir y valorar los impactos de nuestras actuaciones es todavía ciertamente mejorable. Se trata de una carencia histórica que afecta tanto a la Administración General del Estado como a la cooperación autonómica y local y, por este motivo, desde la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional se ha impulsado una reforma de nuestros sistemas de información que actualmente se está discutiendo en el grupo de sistemas comunes de información y estadística de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, que cuenta con el apoyo de la Universidad Politécnica de Madrid. El establecimiento de este sistema, con el apoyo de una herramienta informática, forma parte de todo el ciclo de planificación 2005-2008 y permitirá adoptar metodologías y procedimientos de planificación por resultados en el futuro, si bien esperamos poder contar con resultados preliminares para la elaboración del seguimiento del PACI 2005, cuya publicación está prevista en junio de 2006”.

⁷⁵ Elaborado por la DGPOLE, con la asistencia técnica de una empresa consultora externa, y finalizado en marzo 2010.

⁷⁶ Según la Orden de Bases 1303/2005 de 27 de abril, en el caso de proyectos es obligatorio para subvenciones superiores a 350.000 €.

- Hasta la puesta en marcha de los Marcos de Asociación y de la Programación Operativa, el sistema de seguimiento se ha basado de forma generalizada en indicadores de cumplimiento presupuestario. Estos nuevos métodos de planificación estratégica y operativa plantean un cambio en este sentido, si bien en la valoración del primer ejercicio piloto de Programación Operativa se ha detectado que aún no estaría resuelto -y se mantiene la necesidad de avanzar- en el establecimiento de un seguimiento y justificación más orientado a la consecución de resultados de desarrollo, y no sólo al control de gastos y ejecución de actividades.
- Algunos actores (particularmente las ONGD) están abordando procesos de identificación de sus fortalezas y debilidades y de sus oportunidades y amenazas para abordar una GpRD en el marco de la CONGDE, pero sin continuidad del proceso ni su puesta en práctica.

En consecuencia, en la actualidad el sistema de la CE avanza sin contar realmente con indicadores objetivos cualitativos y cuantitativos de los resultados de la AOD. Se considera que existen limitadas capacidades para gestionar la información de las evaluaciones externas e internas del conjunto del sistema de la CE con el fin de utilizarla en la toma de decisiones sobre nuevas operaciones. En esa línea, la percepción de los informantes consultados es que no se logran socializar adecuadamente los resultados con el resto de los actores⁷⁷. El limitado desarrollo actual de una cultura de evaluación en el conjunto de la CE eleva las carencias en ese sentido, más allá de la mayor o menor capacidad técnica de cada actor para el desarrollo de evaluaciones concretas.

Tabla 26. Percepción de los actores: aplicación práctica de la GpRD

<ul style="list-style-type: none"> ▪ La mayoría considera que la Programación Operativa de AECID es una herramienta clave para avanzar en al GpRD. ▪ La mayoría afirma que aún no tiene indicadores adecuados de desempeño para poder dar seguimiento a los avances y resultados de la AOD. ▪ Cuando existen indicadores, la mayoría considera que no están diseñados para contextos específicos ni desarrollados en consulta con los países socios y otros donantes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Más de la mitad de los actores afirma que no se les está solicitando informes sobre los avances de la Declaración de París, y que no existe un esfuerzo hacia la sistematización. ▪ La mayoría, especialmente en terreno, indica que no se dispone de sistemas de seguimiento y evaluación orientados al cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda. ▪ En general, se considera que no hay un vínculo sistemático entre los procesos de asignación presupuestaria y los resultados de desarrollo (especialmente porque la mayoría de las intervenciones no cuentan <i>a priori</i> con una definición de los resultados previstos).
--	---

⁷⁷ Se espera poder contar para el año 2012 con un *Informe anual de contribución a resultados de desarrollo*, para lo cual se implementará durante el año 2011 un nuevo sistema de información para la recopilación de la información de la AOD española que deberá identificar en qué medida cada actuación contribuye a los objetivos específicos sectoriales -asociándose a uno de ellos-, así como a su vinculación con los sectores CRS del CAD y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De esta forma se pretende poder valorar cada contribución en relación con los resultados de desarrollo y los objetivos de desarrollo recogidos en el Plan Director, en los CRS del CAD y en los ODM; además de producir información útil a todos los actores implicados con la finalidad de mejorar la planificación y la toma de decisiones públicas. Fuente: DGOPOLDE, 2010.

8. Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones organizadas en torno a las tres dimensiones analizadas: el nivel de **compromiso** del conjunto del sistema de la Cooperación Española, y la capacidad de **liderar** los procesos por parte de los entes rectores (apartado 8.1); las **capacidades** institucionales a la hora de hacer viables el compromiso y liderazgo adquiridos, especialmente del sistema central (apartado 8.2); y los **incentivos** que se han desplegado para promover la implementación de la Declaración de París (apartado 8.3). En el último apartado, dentro de incentivos, se incluyen las conclusiones en relación a los aspectos que facilitan o entorpecen la aplicación práctica del **enfoque de gestión para resultados de desarrollo**.

8.1. Conclusiones de la evaluación del liderazgo y el compromiso

En relación al **cambio en el orden de prioridades** a partir de la firma de la Declaración de París y su reflejo en las políticas y estrategias de la Cooperación Española:

1. El estudio evidencia de forma clara que la influencia del escenario internacional y la participación de España en torno a la Declaración de París se traduce desde el año 2005, y coincidiendo con un nuevo ciclo de planificación (II Plan Director), en una apuesta creciente a la hora de integrar y priorizar la eficacia de la ayuda en los documentos de políticas y estrategia general de la Cooperación Española. La incorporación de la eficacia de la ayuda en el Plan Director vigente (III PD 2009-2012) representa un **salto cualitativo importante respecto a ciclos previos de planificación**, con compromisos, enfoques, estrategias e instrumentos perfectamente coherentes y acordes con la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra y el Código de Conducta de la UE. El III Plan Director quiere ser reconocido por encima de todo como el de la calidad y eficacia de la Cooperación Española.

2. A un nivel político, el hecho de incorporar a las Comisiones Legislativas de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Senado y el Congreso en el proceso de consulta durante la elaboración del III Plan Director, reafirma la **voluntad de construir una Política de Estado** en este ámbito, empezando a formar parte de las sesiones informativas y de control los elementos de eficacia y calidad de la ayuda oficial al desarrollo.

3. En el plano estratégico – operativo, desde el II Plan Director se inicia un proceso de incorporación de herramientas de planificación geográfica, sectorial y multilateral que se diseñan para **trasladar a la práctica los principios de armonización, alineamiento y apropiación**, e iniciar el camino hacia la gestión para resultados de desarrollo. En el periodo del III PD, estas herramientas se plantean de forma aún más ambiciosa en relación a la agenda de eficacia, proponiendo los Marcos de Asociación con los países socios y los Acuerdos de Asociación Estratégica con los OMUDES como piedras angulares de la implementación de la DP. Ambos instrumentos se suman a los Planes de Acción en los ámbitos estratégicos que prevé el Plan Director, especialmente el relativo a una Ayuda Eficaz, que debía traducirse en un Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda.

4. Dentro de la cooperación descentralizada, aunque hay factores internos que determinan distintos ritmos e intensidades en relación al grado de priorización de la Declaración de París. La tendencia es a incorporar los principios de la DP en los documentos políticos y estratégicos, adaptados a su especificidad como cooperación descentralizada (Agenda de Acción de Accra), especialmente los principios de armonización, apropiación y alineamiento. Dentro del proceso

5. Sin embargo, hay que señalar que el impulso político estratégico mencionado arriba no ha venido acompañado, por un lado, del desarrollo de todas las *capacidades* e *incentivos* necesarios para llevar la agenda a la práctica (como se concluye en los dos apartados siguientes que analizan estas condiciones facilitadoras) y, por otro, de suficientes mecanismos de articulación efectiva del conjunto de actores en lo que se planteaba como un proyecto común. Un efecto de todo esto es que **los compromisos asumidos se perciben como difícilmente abarcables** para el conjunto de la Cooperación Española en las condiciones actuales, evidenciándose así la brecha entre el discurso y la realidad. En este sentido, es un punto de atención que puede revertirse en el momento en el que la agenda de la eficacia se contemple como aliciente para la mejora del sistema español de cooperación.

6. La traducción de los documentos político - estratégicos a una agenda efectiva e integradora del conjunto de los actores de la Cooperación Española para la implementación de la Declaración de París, que exigía una hoja de ruta clara y realista, finalmente **no está teniendo un desarrollo continuo**⁷⁸. Esta situación está afectado al avance efectivo y en la práctica de esta agenda común⁷⁹. Un elemento clave de esta situación es la discontinuidad en procesos de planificación estratégica y la puesta en marcha de nuevas iniciativas sin que haya habido una fase de necesaria reflexión y capitalización de la experiencia (aspecto relacionado con el seguimiento y la evaluación).

En relación a la **apropiación de la Declaración de París** en los distintos niveles de gestión de la AOD en España (en qué medida “hacen suya” y reconocen la DP):

7. En general, los procesos de reflexión en torno a la participación de España en los foros internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda, los espacios de participación que se abrieron para elaborar el III Plan Director y sus instrumentos estratégicos y operativos, han permitido **avanzar en la apropiación de la Declaración de París por parte de los grupos vinculados** a este trabajo, tanto dentro del sistema central, como entre aquellos actores que han sido partícipes del proceso.

En este marco, y en primer lugar, las conclusiones sobre el grado de **apropiación de la Declaración de París en el sistema central** se resumen en los siguientes puntos.

8. En el marco del **II Plan Director** 2005-2008 se desplegaron las primeras herramientas de planificación estratégica por país que ofrecían orientaciones y directrices para la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París, y se señalaron como una prioridad y una responsabilidad del sistema central y de las embajadas. Sin embargo, en este periodo, la ausencia de procedimientos de retroalimentación y refuerzo basados en la práctica, junto con la ausencia de directrices y orientaciones realmente útiles, contribuyó a que la **agenda de eficacia no se percibiera de manera unánime como un proceso institucionalizado**, por lo que finalmente su

⁷⁸ Ver en la tabla 13 en el apartado 5.1. del presente informe un resumen de los elementos restrictivos en relación al grado y relevancia con la que ha sido integrada la DP en el ciclo de la política de cooperación para el desarrollo, así como la valoración de los ajustes que ha supuesto a nivel organizativo y en la toma de decisiones.

⁷⁹ Acerca de este proceso de hoja de ruta en torno a una agenda común, y de su discontinuidad, habla el hecho de que esté sin aprobar en el plazo previsto el Plan de Acción de una Ayuda Eficaz, ni difundidas indicaciones generales para su cumplimiento (ver tabla 13, apartado 5.1.)

implementación dependía de la motivación, formación y liderazgo que mantuvieran los responsables de cada unidad, área o departamento implicado. Incluso, en ocasiones, de la influencia del contexto específico en cada país socio en relación al desarrollo de la agenda de eficacia.

9. A nivel organizativo, son **hitos importantes que contribuyen a generar dinámicas de apoyo** para la incorporación paulatina de la Declaración de París la adscripción a la SECI en forma de Dirección General de la unidad responsable de la planificación, seguimiento y evaluación (DGPOLDE), así como la creación de unidades específicas en la AECID, como la Unidad de Programación y Calidad (UPC) y Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad (GTEC), como grupo de trabajo transversal en el que participan tanto personas de los distintos departamentos de la AECID como de la DGPOLDE,.

10. En el marco del **III Plan Director 2009-2012**, las metodologías para el desarrollo de la planificación estratégica país (Marcos de Asociación País), planificación estratégica con organismos multilaterales (Acuerdos Marco de Asociación Estratégica para el Desarrollo con Organismos Multilaterales) y programación operativa de AECID están, desde el año 2010, **facilitando orientaciones concretas** para entender el proceso de implementación de la agenda de eficacia, qué principios y con qué enfoque deben desarrollarse, y una ruta común para llevarlo a cabo.

11. Además del Plan Director, en el caso de la AECID el **Contrato de Gestión** es un **instrumento estratégico clave**. En él se pone de manifiesto explícitamente que la Agencia hace suya la Declaración de París, incluyendo compromisos concretos para mejorar la eficacia y calidad de la ayuda que gestiona. El primer Contrato de Gestión (Julio 2009- julio 2010) dio cabida y amparó procesos importantes como la Programación Operativa -que en el año 2010 se aborda por primera vez de forma sistemática en 15 países- o la autoevaluación sobre la aplicación de la Declaración de París en el interior de la AECID.

12. Sin embargo, los mecanismos previstos en el III Plan Director vinculados con la implementación de la Declaración de París -que debían concebirse y ponerse en marcha con un alto nivel de articulación y coordinación dentro y entre las instituciones responsables-, no han logrado establecerse de esta forma⁸⁰. Si bien los grupos como la Unidad de Planificación y Calidad, el Grupo de Planificación Operativa o el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad son avances en ese sentido, **resulta especialmente crítica la combinación de responsabilidades, liderazgos y competencias** entre SECI, DGPOLDE y AECID de cara a un desarrollo efectivo de la agenda de eficacia en el conjunto del sistema de la Cooperación Española.

En segundo lugar, el análisis de la **apropiación al externo del sistema central** arroja las siguientes conclusiones.

13. Los distintos actores de la Cooperación Española que han formado parte del estudio de evaluación están **incorporando con distinta intensidad**, y a un nivel de reflexión y análisis, la agenda de la eficacia de la ayuda, e interpretándola desde sus especificidades y potencialidades. Sin embargo es muy limitada la traducción en la práctica, esto es, en procesos de cambio en clave organizativa y en la forma de trabajo.

⁸⁰ Ver en las páginas 53 y 54 del apartado 5.2.1. del presente informe el desarrollo de los limitantes a la hora de lograr la traducción práctica y la apropiación de la agenda de la eficacia por parte del sistema central.

14. Un hecho relevante desde un sector de la cooperación autonómica es el impulso que se está dando para que el enfoque predominante de trabajo en este ámbito y que focaliza la agenda de la eficacia en torno a la coordinación y coherencia entre actores, empiece a considerar también las **oportunidades y ventajas comparativas de la cooperación descentralizada** en el marco de la Declaración de París, y especialmente en relación a la Agenda de Acción de Accra⁸¹.

15. En el caso de las **ONGD**, además de su participación en Accra, a partir del año 2009 se inicia un proceso de reflexión y de **propuestas con una visión alternativa** de los principios de la DP. Sin embargo, este ejercicio no ha sido traducido en una agenda más específica y operativa sobre eficacia de la ayuda. Son además minoritarias las organizaciones con capacidad y compromiso suficiente para incorporar los cambios que representa la agenda de eficacia en la práctica: de modelo organizativo, de gestión interna, y de forma de trabajar, tanto en España como en los países socios.

16. Por último, un elemento clave para esta dimensión de apropiación por parte del sistema de la Cooperación Española son las estrategias de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda que se despliegan desde el sistema central hacia el resto de los actores de la Cooperación Española. Hasta la fecha han sido **iniciativas puntuales e insuficientes** para las dimensiones y diversidad del sistema de Cooperación Español.

En relación a los **mecanismos de articulación** entre actores de la Cooperación Española en relación con la eficacia de la ayuda:

La efectividad de los mecanismos de articulación y coordinación entre actores de la Cooperación Española tiene una estrecha relación con el grado de sintonización de políticas y estrategias relacionadas con la eficacia de la ayuda. También con la apropiación de la Declaración de París por parte del conjunto del sistema de la Cooperación Española. En este marco, el análisis ofrece las siguientes conclusiones.

17. En el conjunto de la Cooperación Española existen órganos rectores, de consulta y coordinación de la cooperación creados al amparo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En los últimos dos años se han creado además espacios multinivel que buscan reforzar la articulación entre las distintas instituciones gubernamentales, **funcionando algunos grupos de trabajo con encargos concretos que van a tener una implicación en el desarrollo de la agenda de eficacia**. Pueden mencionarse el grupo dedicado a la elaboración de un modelo común de convenio de colaboración entre las CCAA y la SECI/AECID, y el que se ocupa de identificar mecanismos de representación para que las CCAA puedan tener presencia en las delegaciones españolas en espacios internacionales.

18. Está **pendiente la reforma de los órganos de participación y coordinación** para adaptarse al contexto actual. Esto pasa por una adecuación de la Ley de Cooperación del año 1998, en proceso pero sin concluir. A esto habría que añadir la falta de espacios operativos, con agendas a corto plazo y con objetivos concretos, entre actores del sistema que no participan en los grupos de trabajo ya en marcha, espacios que permitan avanzar en experiencias prácticas de colaboración interinstitucional.

⁸¹ Ver tabla 15 del apartado 5.2. del presente informe, a modo de ejemplo, los avances en la lectura de la eficacia de la ayuda y aportes que se está desarrollando desde Cataluña (estudio de caso de la evaluación).

19. El III Plan Director 2009-2012 avanza en la priorización de la coordinación y complementariedad entre actores respecto a ciclos previos de planificación, al situar el *Consenso, Coordinación y Complementariedad* como uno de sus siete ámbitos estratégicos. Dentro del Plan Director, los **Marcos de Asociación País son una oportunidad** para avanzar en este ámbito por lo que supone de iniciativa concreta de planificación estratégica en la que tiene un rol fundamental la coordinación y armonización de actores, especialmente en terreno. Para ellos se propone la constitución en cada país de grupos estables de coordinación en terreno, liderados por las Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior.

20. La metodología de los Marcos de Asociación (versión 1) apuntan un conjunto de medidas e incentivos que deberían ponerse en marcha para su establecimiento en los países, pero deja sin resolver el mecanismo concreto que se establecerá para **garantizar que se adoptan estas medidas e incentivos**. A su vez, no especifica la forma en que se llevará a cabo en España el acompañamiento, la apropiación y la participación en el proceso por parte del conjunto de los actores de la Cooperación Española durante las fases de elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de dichos Marcos.

Las principales **reflexiones y preocupaciones** en torno al cumplimiento de compromisos y el liderazgo en el marco de la Declaración de París se sintetizan en:

21. En relación a los cambios en el orden de prioridades y su reflejo en las políticas y estrategias de la CE se percibe que la **distancia entre planteamientos teóricos en relación a la eficacia de la ayuda y las posibilidades de cumplimiento en el plazo previsto** resulta especialmente crítica cuando se refiere a dos de los principios de la Declaración de París, la *Gestión para Resultados de Desarrollo y Responsabilidad mutua*. También preocupa que aún no se haya definido una secuencia clara que evidencie que el compromiso con la agenda de la eficacia no es solo técnico sino político, identificando las prioridades y en el marco del III Plan Director. Por último, se apunta la necesidad de contar con ejercicios de seguimiento y evaluación útiles, así como mecanismos efectivos de supervisión y control por parte de los órganos responsables.

22. En cuanto al grado de apropiación dentro del sistema central, preocupa la **traducción práctica y en terreno de la agenda de la eficacia**, la necesidad de un mayor apoyo durante su implementación y se señala la necesidad de mejorar la articulación entre unidades, especialmente entre sede y terreno. Se hace además hincapié en la necesidad de institucionalizar procesos iniciados que incorporan los principios de la DP, y se percibe que falta consistencia en el compromiso de los niveles directivos, en la distribución de responsabilidades y objetivos a cumplir en torno a la agenda de eficacia.

23. Al externo de sistema central, el grado de apropiación e influencia de la DP se considera que no está logrando generar los cambios requeridos en los modelos organizativos y en la forma de trabajar de una gran parte de las organizaciones, tanto públicas como privadas. Preocupan, además, las limitaciones con que se encuentran las organizaciones cuando no cuentan con **estructuras de representación permanente en los países socios**, limitación vinculada con un escaso desarrollo de los mecanismos de delegación en terreno.

24. Dos aportes complementarios en el ámbito de la apropiación son, en primer lugar, que aún se considera **baja la atención a los elementos de difusión de buenas prácticas** de experiencias de aplicación de la DP, y en segundo lugar, que los **mecanismos existentes de comunicación y coordinación** interministerial e interterritorial no cubren todas las necesidades que exige la implementación de una agenda de eficacia.

25. En cuanto a la valoración de la utilidad de los **indicadores de seguimiento de la DP**, es relevante señalar que, en general, no son conocidos ni los indicadores seleccionados, ni tampoco los resultados de su medición en los ejercicios internacionales llevados a cabo en los años 2006 y 2008, y en los que ha participado España.

26. Por último, en cuanto a las metas e indicadores que se diseñaron en el III Plan Director relacionadas con el ámbito estratégico de ayuda eficaz, el análisis del nivel de avance permite concluir que los **elementos que priorizados hasta ahora** en relación a la agenda de eficacia han sido⁸²: a) el mantenimiento de un adecuado nivel de participación y de propuesta en los espacios internacionales relacionados con la eficacia de la ayuda; b) la apuesta por mejorar el volumen y la gestión de recursos destinados a ayuda programática; c) el impulso de la Gestión para Resultados de Desarrollo en los procesos puestos en marcha de planificación estratégica y programación operativa en el año 2010; d) la creación de grupos de trabajo en el nivel central para apoyar el proceso de implementación de la DP; y e) la integración de España en iniciativas de transparencia internacional (como la IATI), incluido el desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas en relación a la cooperación multilateral. El resto de indicadores incluidos en el marco de resultados del III PD no han sido priorizados de igual forma, o están vinculados con el desarrollo y avances de los Marcos de Asociación y la Programación Operativa.

8.2. Conclusiones de la evaluación de las capacidades⁸³

En relación al **grado conocimiento y comprensión** que mantiene el personal acerca de la Declaración de París y su adecuación para la toma de decisiones, así como la capacidad del sistema para generar un análisis previo y retroalimentación para adaptar los cambios a su estructura organizativa:

27. La evaluación muestra que existe una **elevada auto-percepción del personal adscrito** en sus diferentes niveles en relación al conocimiento que maneja sobre los principios establecidos en la DP. Este nivel de conocimiento está matizado por los siguientes aspectos:

- Una mayor relevancia del conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia por parte de los **actores en el terreno**, especialmente de los aspectos prácticos y operativos en su implementación.
- En el mismo sentido, el grado de comprensión se refleja más adecuadamente en estructuras y unidades vinculadas con el liderazgo en procesos internos de planificación, calidad y evaluación.

28. En el análisis de buenas prácticas y procesos que favorecen el nivel de conocimiento para la adopción de los cambios relacionados con la eficacia, han obtenido una **alta adecuación los ejercicios de planificación estratégica y operativa** (Marcos de Asociación, Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con OMUDES y Programación Operativa) **y la apertura de grupos de reflexión y propuesta sobre los elementos de eficacia** (Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la ayuda, Grupo de Programación Operativa). Este hecho refuerza la idea de la relevancia de las iniciativas dirigidas a un mayor conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia

⁸² Ver en tabla 22 del apartado 5.4. del presente informe el detalle de los avances en cada uno de los indicadores del marco de resultados del Plan de Acción para una ayuda eficaz. Consúltense además el *Documento Marcos de Resultados del Plan Director 2009–2012* las metas e indicadores diseñados (páginas 10 a 18).

⁸³ Conclusiones referidas especialmente al sistema central y oficinas de técnicas de cooperación en el terreno.

como un proceso continuo, especialmente ligado a la práctica, y con opciones claras de retroalimentación y acompañamiento.

29. A pesar de que estas estructuras y unidades mantienen el liderazgo en el manejo de los elementos de eficacia, no se puede afirmar que **los niveles de conocimiento y comprensión estén permeando y siendo interiorizados de manera homogénea** al interior de los organismos y de forma global en el sistema de la cooperación española. La evaluación destaca al menos los siguientes elementos causales:

- Las dificultades para **visualizar una hoja de ruta clara** en los niveles más operativos para la implementación de una propuesta integral que apueste por los elementos de eficacia dentro del sistema (falta de una visión clara y sostenida del camino a recorrer y las metas intermedias a alcanzar por parte del conjunto de actores)⁸⁴.
- La baja **incidencia de espacios y dinámicas internas de reflexión y aprendizaje** que no terminan de generar en el conjunto de actores del sistema de la Cooperación Española una clara interiorización de los elementos de eficacia como seña de identidad relevante en la gestión de los fondos de cooperación.
- Los **esfuerzos formativos y de retroalimentación** no parecen ser, en su actual diseño, una herramienta eficaz de cara a aumentar las capacidades y conocimientos sobre la eficacia de la ayuda, especialmente en el terreno, en donde más se necesita la transferencia de buenas prácticas, modelos y experiencias de aplicabilidad de los nuevos instrumentos y procesos.

30. A nivel de la cooperación descentralizada y resto de actores del sistema, se identifica un mayor conocimiento y comprensión de los principios de la DP en aquellos casos en los que se ha podido avanzar claramente en el **desarrollo de propuestas de planificación estratégico concretas** para la incorporación de elementos de eficacia.

En relación al grado de adaptación actual de las **capacidades institucionales** concretas vinculadas a la gestión de los elementos de eficacia, especialmente en relación con la política de recursos humanos, los niveles de descentralización alcanzados, la emisión de directrices concretas y la adaptación de funciones y procedimientos entre sede y terreno para la gestión de la AOD en ese marco de eficacia:

31. Dentro del proceso de **reestructuración organizativa**, fundamentalmente del sistema central, existen **avances claros y visibles**, especialmente con la creación de unidades específicas de planificación y calidad (UPC), la creación de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral -y dentro de ésta de la Unidad de Ayuda Programática-, así como grupos de trabajo transversales dentro de la AECID en los que también participa la DGPOLDE, como espacio conjunto de trabajo en temas relacionados con eficacia y calidad de la ayuda (Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad -GTEC).

32. A pesar de que estas nuevas unidades han adquirido y adaptado sus funciones para abordar la agenda de eficacia, esta adaptación es percibida como un proceso exclusivo de tales unidades, **sin llegar a permear suficientemente en el resto de la organización**. La evaluación pone de manifiesto que no ha habido un claro análisis y reflexión sobre cómo ajustar funciones para

⁸⁴ Esta causa en está relacionada, a su vez, con la conclusión 6 señalada en el apartado de *liderazgo y compromiso* referida al cambio en el orden de prioridades a partir de la firma de la Declaración de París y su reflejo en las políticas y estrategias de la Cooperación Española

implementar la DP en la organización como un todo conjunto, ni cómo integrar plenamente estas nuevas unidades en el marco del sistema central (incluyendo las UCEs y, especialmente, las OTC).

33. Existe una visión clara por parte de los actores del sistema de que el **proceso de descentralización y la adaptación de funciones entre sede y terreno son claves** para avanzar en la implementación de la agenda de eficacia. Los ritmos en la consolidación y puesta en marcha de estos procesos están, sin embargo, quedando rezagados en relación a los ejercicios de planificación estratégica y operativa que están ya en marcha, lo que puede contribuir a aumentar la brecha entre discurso y práctica.

34. La evaluación ha constatado los notables esfuerzos en el aumento de la cobertura de los recursos humanos disponibles y en la regularización de parte del personal, especialmente en las oficinas técnicas de cooperación en el exterior, redundando en un avance en la **estabilidad de estos equipos**. El propio sistema central ha incorporado en su agenda temas claves en las política de recursos humanos (cobertura, proyecto de carrera profesional, sistema de movilidad entre sede y terreno, etc.), dirigidos a una mayor capitalización y estabilidad de los equipos y unidades.

35. Sin embargo, estos antecedentes en la política de recursos humanos no se ven del todo reflejados en la práctica y en su aporte a **una mayor coherencia en la capitalización del conocimiento y conformación de equipos**, limitantes que han sido consideradas como críticas para un mayor avance en una agenda de eficacia. Las mayores preocupaciones recogidas a este respecto son la rigidez y disparidad de los regímenes de contratación de personal, la baja incidencia de una movilidad sede–terreno efectiva y continuada, la ausencia de una carrera profesional, la limitada especialización sectorial y temática, y el escaso sistema de evaluación del rendimiento y de incentivos.

36. En contraste, la menor complejidad de las estructuras y procesos de la **cooperación autónoma** está permitiendo una **mayor adecuación en la gestión del personal** a los nuevos retos como los que supone la incorporación de elementos de calidad y eficacia de la ayuda: mayor flexibilidad en las modalidades de contratación y, por lo tanto, en la adecuación de la selección del personal a las necesidades de sus políticas de cooperación. Sin embargo, se observan limitaciones en cuanto a las posibilidades de contar con personal estable en los países socios, con un nivel de representación acreditada y suficiente para la toma de decisiones, estando aún poco desarrollados los **mecanismos de delegación en terreno**.

37. En cuanto a la **difusión de instrucciones y directrices** para estimular la puesta en marcha de medidas de aplicación de la DP, señalar que dentro del sistema central se han generado una serie de **iniciativas valiosas** centradas en los primeros avances en la elaboración de los Marcos de Asociación, la puesta en marcha de la Programación Operativa en la AECID como primer paso para instaurar un sistema común para toda la organización, y el propio ejercicio de autoevaluación de la DP por parte de la AECID. La evaluación constata que las principales limitaciones en la gestión de estas directrices en la práctica es la insuficiente formación y especialización del personal, carencias informativas y de gestión de la información, y la falta de continuidad de la relevancia dada a estas directrices en la etapa de diseño y puesta en marcha de procesos en comparación con las etapas de implementación, seguimiento y evaluación.

38. La aprobación, en junio 2010, del Real Decreto que regula las subvenciones y ayuda de cooperación internacional beneficia al conjunto de actores de la Cooperación Española al **simplificar trámites y procedimientos administrativos**. Explicita además la utilización de los nuevos instrumentos (apoyos presupuestarios generales y sectoriales, fondos globales, fondos

39. En el ámbito de la AECID, en la actualidad no se cuenta con **procedimientos estandarizados** para aplicar los principios de la Declaración de París. Los avances previstos en el primer Contrato de Gestión de la Agencia para su primer año (julio 2009-julio 2010)⁸⁵ se han traducido únicamente en la Guía para la puesta en marcha de nuevos instrumentos⁸⁶, y la elaboración de una nota técnica sobre cooperación delegada en el marco del GTEC en febrero de 2009. Las iniciativas relacionadas con calidad (certificación, normas ISO), que están esforzándose por elaborar un mapa de procedimientos y catalogarlos, adolecen de pautas claras para avanzar y concluir el proceso. En todo caso las evidencias de la evaluación apuntan a que el problema no es tanto de flexibilidad en los procedimientos como que éstos no se aplican de una forma homogénea, que la tramitación acaba siendo lenta (especialmente por la toma de decisiones en sede) y que, finalmente, no priman los criterios relacionados con la eficacia, afectando a la previsibilidad de la ayuda y al cumplimiento de compromisos.

En relación a cómo se visualizan los efectos que estos cambios en las capacidades institucionales están generando a nivel de las oficinas técnicas en terreno en relación a la organización interna (**carga de trabajo**) y al trabajo con el país socio y el resto de donantes (**adaptación a los sistemas nacionales**):

40. La aplicación de la DP está suponiendo un incremento significativo de la carga de trabajo, especialmente porque se inscribe dentro de procesos que se ponen en marcha por primera vez como tales para el conjunto del sistema (Marcos de Asociación), y en concreto para la AECID (Programación Operativa). Se percibe que los **efectos de esta carga serán transitorios y supondrán una mejora de la calidad de la cooperación española** en la medida que se den las condiciones para ello. Éstas serían:

- consolidación de tales procesos estratégicos y operativos;
- vinculación entre planificación y distribución presupuestaria;
- integración real de la GpRD;
- articulación entre planificación estratégica y operativa (sectorial y geográfica);
- información necesaria disponible en tiempo y forma;
- establecimiento de espacios de trabajo vinculados con el seguimiento y la evaluación y la reducción de demandas no planificadas (agendas múltiples).

En este sentido, es relevante la percepción de que las causas de una mayor carga de trabajo para las personas están más relacionadas con el problema de **adaptación y clarificación de funciones** que con la incorporación de la DP como una temática “nueva”.

⁸⁵ En relación con la agilización y simplificación de procedimientos de gestión y justificación que permitan las prácticas de armonización y alineamiento.

⁸⁶ Como ya se ha señalado, fue incluida como avance en el *Informe de Cumplimiento del Contrato de Gestión*, aunque la guía fue elaborada por Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos creado para tal fin en el seno de AECID en el año 2006 (con la participación de la DGPOLDE), y publicada en el año 2008.

41. Las posibilidades de las oficinas en terreno de gestión de la AOD en coherencia con el principio de alineamiento tiene una estrecha relación con los **avances en el uso de los sistemas nacionales**⁸⁷. La conclusión en este ámbito es que las medidas previstas en el III Plan Director han tenido un escaso nivel de desarrollo en los dos primeros años de implementación. Aún no están definidos los criterios para identificar unidades de ejecución paralela y aún no es posible conocer el grado de utilización de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, ni las motivaciones para utilizar o no los sistemas nacionales, si bien hay algunos avances en relación a la distribución de directrices para empezar a incorporar el análisis de los mismos y se observan esfuerzos desde la Unidad de Ayuda Programática de la AECID por hacer un seguimiento de las operaciones.

8.3. Conclusiones de la evaluación de incentivos

En relación a la **política de incentivos** en la cooperación española para las personas físicas:

42. El Estatuto y en el Contrato de Gestión de la AECID prevé el desarrollo de un **Plan para elaborar un proyecto de carrera profesional y un sistema de incentivos para el personal**. Además en este último se especifica que el sistema de incentivos previsto tendría en cuenta la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París, luego es una necesidad detectada y prevista. Sin embargo no fue priorizado en el primer Contrato de Gestión (actuaciones críticas para el periodo julio 2009-julio 2010).

43. La mayor parte del personal no identifica que el trabajo dedicado para lograr los objetivos de la eficacia **mejore sus posibilidades de promoción profesional**, y considera que tampoco se está valorando el esfuerzo adicional que supone implicarse en el desarrollo de la agenda de eficacia.

44. Independientemente del sistema de incentivos, hay un conjunto de **factores que han sido señalados como desmotivadores** para el personal de cara a avanzar en la incorporación de la Declaración de París en su trabajo diario. Concretamente: i) la fragilidad en los mecanismos y la ruta para la toma de decisiones y, por lo tanto, una cierta permeabilidad a interferencias e intereses de política exterior no siempre compatible con una agenda de eficacia; ii) la priorización desde los niveles directivos del cumplimiento de los desembolsos previstos por encima de los fines propios de la eficacia de la ayuda; iii) la percepción de que el compromiso de los niveles directivos con la agenda de la eficacia no se muestra de una manera permanente y consistente (relacionado, igualmente, con la alta rotación en esos puestos directivos); iv) el hecho de que no se anime a informar sobre las dificultades que encuentra el personal para implementar los principios de la Declaración de París en la práctica; y, por último, v) una mayor orientación a la gestión por instrumentos que por resultados de desarrollo. El personal señala, además, la ausencia de incentivos relacionados con el intercambio de experiencias y buenas prácticas dentro y fuera de la organización sobre la agenda de eficacia, así como el bajo cumplimiento de las expectativas creadas en torno a procesos de cambio organizativo y de modelo de gestión.

45. En general y para el conjunto del sistema de la Cooperación Española, la mayor parte de los indicadores de la gestión de la ayuda se **vinculan de forma prioritaria con los niveles de ejecución presupuestaria**. Esto conduce a que la presión por desembolsar se convierta en uno los

⁸⁷ Esta cuestión fue seleccionada por el Comité de gestión de la evaluación como punto de atención en el análisis de la implementación de la DP. El uso de los sistemas reforzados de los países es una de las siete líneas de acción y medidas que se incluyeron en el marco de resultados del *Plan de Acción para una Ayuda Eficaz* del III PD para contribuir al cumplimiento del principio de alineamiento.

factores desmotivadores que más comúnmente se han señalado para la puesta en práctica de una agenda de eficacia.

En relación a la **aplicación práctica del enfoque de Gestión para Resultados de Desarrollo** y sus aspectos limitantes y facilitadores:

46. A partir del II Plan Director 2005-2008 se da importancia a la planificación basada en objetivos y resultados y a los procesos de evaluación participativa. Sin embargo, el desarrollo de los instrumentos de planificación estratégica (DEP/PAE) que incorporaban ambos elementos en su diseño no terminaron de ser suficientemente útiles para la GpRD. Al final de este periodo se mantenía vigente la necesidad de **poner en marcha un sistema integrado para orientar la gestión hacia la consecución de resultados** de desarrollo.

47. El III Plan Director 2009-2012 señala de **nuevo el modelo de gestión orientada a resultados como una apuesta** que debe partir de consolidar un sistema de seguimiento y evaluación, y planteaba la creación de un grupo de evaluación, formado por responsables de seguimiento y evaluación de cada actor de la Cooperación Española a diferentes niveles. Sin embargo no se define la forma en que se hará operativo el sistema de gestión de la información y del conocimiento, clave en la GpRD, y que implica un sistema de incentivos y de unas capacidades hasta ahora débiles en el sistema de la Cooperación Española; y aún no se han desarrollado procesos formativos, de fortalecimiento de las capacidades de todo el sistema de la Cooperación Española e incentivos para que se lleven a cabo evaluaciones formativas y útiles.

48. En relación al Sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo a implantar en el año 2010 y la constitución del grupo de evaluación multi-actor que se planteó originalmente, hasta la fecha hay escasos avances, persistiendo las **carencias en los sistemas de información** para el conjunto de la Cooperación Española. En consecuencia, en la actualidad el sistema de la Cooperación Española avanza sin **contar realmente con indicadores e información precisa sobre los resultados y efectos** de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

9. Recomendaciones

Incentivos	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar y poner en marcha el Plan previsto para elaborar un proyecto de carrera profesional y un sistema de incentivos para el personal, Plan que ha de tener en cuenta la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París (Contrato de Gestión AECID). Abordar un proceso de cambio decidido para que la mayor parte de los indicadores de la gestión de la ayuda dejen de estar vinculados de forma prioritaria con los niveles de ejecución presupuestaria.
Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> Adaptar y mejorar la coherencia de perfiles del personal con las competencias de los puestos, y abordar estrategias para favorecer la movilidad entre sede y terreno. Asociar el ajuste de funciones y el proceso de descentralización entre sede y terreno. Resolver las carencias en cuanto a manuales de funciones. Vincular los procesos de formación y mejora de capacidades con procesos operativos. Las iniciativas de mejora del conocimiento son más efectivas cuando se ligan a la práctica, con énfasis en el acompañamiento y retroalimentación. Favorecer los espacios y canales de comunicación y coordinación entre las instituciones que forman el sistema central de la Cooperación Española, entre sus departamentos, entre sede y terreno, y entre oficinas en terreno. Garantizar la estabilidad las unidades, grupos de trabajo y equipos dedicados a desarrollar la agenda de la eficacia de la ayuda, y reforzarlas y apoyarlas desde los niveles directivos.
Liderazgo y compromiso	<ul style="list-style-type: none"> Revalorizar el Contrato de Gestión de AECID como referente estratégico con un claro enfoque hacia la eficacia de la ayuda. Mejorar su utilidad. Abordar el desarrollo del sistema de información integrado que requieren los procesos estratégicos puestos en marcha (en las fases de planificación, seguimiento y evaluación). Institucionalizar el proceso de Marcos de Asociación de la Cooperación Española y de Programación Operativa en AECID (asegurar el compromiso sostenido desde la alta dirección). Articular e integrar los distintos procesos de planificación estratégica y operativa, manteniendo el impulso de la planificación durante el seguimiento y la evaluación. Completar procesos y capitalizar institucionalmente las experiencias. Desarrollar el Plan de Acción para una Ayuda Eficaz como hoja de ruta para la Cooperación Española, y garantizar la participación y favorecer la apropiación del conjunto del sistema.

Figura 17. Recomendaciones y procesos de planificación en sus distintos niveles⁸⁸



⁸⁸ A efectos de agilizar la representación gráfica se consideran como "Marcos de Asociación" tanto los Marcos de Asociación con países socio, como los Marcos de Asociación o Acuerdos Marco con organismos multilaterales de desarrollo.

Liderazgo y compromiso	<ul style="list-style-type: none"> Reconocer y valorar las iniciativas de la cooperación descentralizada orientadas a la identificación de oportunidades y especificidades de desarrollo de la DP desde sus propias visiones.
	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una estrategia de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda en todos los niveles de la Cooperación Española. Transmitir especialmente la relevancia de los Marcos de Asociación como instrumento clave y el rol de cada actor en los mismos.
	<ul style="list-style-type: none"> Clarificar la participación de los diferentes actores, tanto en España como en terreno, en los procesos abiertos, especialmente en los Marcos de Asociación, e incluir la representación de los Ministerios y otras unidades en el exterior de la Administración General del Estado.
	<ul style="list-style-type: none"> En relación a operaciones de cooperación multilateral, promover el desarrollo de un sistema de información integrado con otros actores de la Cooperación para la toma oportuna de decisiones, haciendo posible la complementariedad con la cooperación bilateral.
	<ul style="list-style-type: none"> Promover espacios multinivel y entre los Ministerios con agendas más operativas.
	<ul style="list-style-type: none"> Promover una participación más activa y sostenida de los órganos rectores, consultivos y de coordinación en el seguimiento y control de los avances en el desarrollo de la agenda de eficacia con la que se ha comprometido España.
	<ul style="list-style-type: none"> Ámbito internacional: mantener presencia activa y con capacidad de propuesta. Continuar y avanzar en el apoyo a la cooperación triangular y Sur-Sur

10. Lecciones aprendidas⁸⁹

Por último, la evaluación aporta algunas de las lecciones aprendidas en el recorrido que el sistema de la Cooperación Española ha desarrollado hasta ahora en la implementación de una agenda de eficacia. Son las siguientes:

- La evaluación muestra la especial relevancia de la dimensión referida a las **capacidades del sistema**, especialmente clave para avanzar y consolidar la puesta en marcha de procesos vinculados a la agenda de eficacia.

La relevancia de esta dimensión debe ser visualizada no sólo desde la perspectiva del refuerzo o adquisición de capacidades en el sistema para la incorporación DP, sino también desde la adaptación de nuevos procesos, agendas y prioridades -como las que marca la DP- a las realidades y posibilidades de un sistema como el de la CE.

La evaluación pone de manifiesto la importancia tanto de la adaptación al cambio por parte del sistema en su estructura, organización y recursos humanos, como -y especialmente- de la posibilidad que esos cambios sean adecuadamente secuenciados y realistas con las capacidades instaladas y de partida del sistema. Un equilibrio defectuoso de estos aspectos (necesidad de cambio – capacidad del sistema para asimilar los cambios a corto, mediano y largo plazo) puede

⁸⁹ Este apartado de lecciones aprendidas se elaboró por parte del equipo evaluador de Redcrea a solicitud de la unidad de evaluación de DGPOLDE con el objetivo de ser presentadas en la 3ª reunión del Grupo de Referencia Internacional en el taller de conclusiones obtenidas a nivel internacional por los distintos ejercicios de la evaluación de la implementación de la DP del 7 al 10 de diciembre de 2010 en Bali. Estos aportes son la única parte del presente informe que no ha pasado por las reuniones de validación y contraste celebradas con representantes del sistema central de la CE en noviembre de 2010.

tensar y estresar los esfuerzos identificados a la hora de incorporar una agenda de eficacia, y así mismo afectar a un avance satisfactorio.

- Muy relacionado con lo anterior, el análisis desarrollado muestra la relevancia de reforzar los aspectos de la **puesta en práctica y el conocimiento de las implicaciones operativas en la implementación de una agenda de eficacia**, tanto en el terreno como en las sedes centrales, sin menoscabar las habilidades en la adquisición de capacidades en la gestión práctica por parte de ambos niveles.

El análisis refleja en este sentido la importancia de eliminar la brecha entre discurso e implementación práctica en cuanto a la gestión de la agenda de eficacia. Este proceso no sólo tiene que ver con la generación de espacios formativos específicos, sino con el aprovechamiento de los espacios y/o ejercicios ya existentes sobre planificación estratégica y operativa en clave de aprendizaje sobre la práctica y en función a la puesta en marcha de instrumentos que claramente incidan en la incorporación de una agenda de eficacia. También tiene que ver con la generación de espacios de intercambio (no sólo informativos) en todos los niveles del sistema, pero especialmente en las unidades más estrechamente relacionadas con la puesta en práctica y gestión directa.

Esta labor de intercambio y de construcción articulada sobre la práctica no debe ser una tarea independiente de los sistemas nacionales. Estos espacios deben abrirse al conocimiento entre los distintos modelos y sistemas de los países con una prioridad manifiesta en la implementación de la DP.

- La **capacidad de retroalimentación del sistema** -y por lo tanto de aprendizaje e incorporación de nuevos elementos para una ayuda más eficaz- es uno de los aspectos que con mayor relevancia ha sido identificado a la hora de avanzar en la incorporación de los principios de la DP. En contraposición con una actuación “a ciegas” y sin un conocimiento explícito de hacia “donde se va” o “que efectos se están produciendo”, las experiencias en donde se incorporan procesos continuos y completos de planificación, seguimiento y evaluación, mantiene claramente una mayor capacidad -y conocimiento- no sólo para propiciar el cambio hacia una gestión más eficaz, sino para liderar procesos de cambio.

- En este mismo sentido la evaluación pone de manifiesto que los **instrumentos (internos y externos al sistema) para monitorear la incorporación y avance de la DP** no están siendo en la práctica un mecanismo de retroalimentación eficaz para el sistema de la CE. Este hecho debe hacer reforzar la importancia de contar con verdaderos sistemas internos e integrados de información y monitoreo sobre la incorporación de la DP, que además formen parte de un conjunto integrado de gestión de la información y de utilidad para la toma de decisiones para todo el sistema.

- La evaluación muestra que la agenda de eficacia es visible en el sistema de la CE, y que es especialmente relevante priorizar una mayor **interiorización y homogeneización del discurso e implicaciones operativas de la DP en el conjunto del sistema** de la CE. En esa línea, el análisis muestra la importancia no sólo de una mayor articulación, coordinación e intercambio entre los diferentes actores del sistema, sino una mayor **capacidad e innovación a la hora de gestionar estos mecanismos de articulación** en un sistema multinivel y con altas oportunidades para el contraste y la generación de opiniones y modelos de intervención.

● Por último, son relevantes los primeros pasos en la incorporación de **sistemas de calidad** al interior de algunas de las organizaciones analizadas en el sistema de la CE. Si bien este avance es percibido como un elemento que facilita una gestión más eficiente y eficaz en el sector, es necesario adaptar estos modelos al contexto y características de un sector como el de la cooperación para el desarrollo. En este sentido existen experiencias externas al sistema de CE que pueden facilitar la incorporación -adaptada a este ámbito de actuación- de estos u otros sistemas para una gestión de calidad y más eficaz.

Anexos

- Anexo 1. Términos de Referencia.**
- Anexo 2. Marco institucional y organigramas de la cooperación española**
- Anexo 3. Preguntas de evaluación.**
- Anexo 4. Matriz de evaluación y opciones metodológicas**
- Anexo 5. Listado de informantes clave.**
- Anexo 6. Documentación consultada.**
- Anexo 7. Plan general de trabajo de la evaluación.**
- Anexo 8. Síntesis encuestas y análisis entrevistas: elementos críticos**
- Anexo 9. Equipo de evaluación REDCREA.**