



31

Informe de Evaluación

Evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española

2009-2012



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

31 Informe de Evaluación

Evaluación intermedia del III Plan Director
de la Cooperación Española 2009-2012



Este informe se cerró a principios de diciembre de 2011, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

Edición: Diciembre 2012

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2012
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
www.exteriores.gob.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones5.aspx
www.aecid.es

El Informe ha sido elaborado por la División de Evaluación de la DGPOLDE con la asistencia técnica del profesional independiente, Juan Carlos Sanz.

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

NIPO: 502-12-053-0

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

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8805
Fax: +34 91 394 8948
aod.sgpolde@maec.es

Índice

Acrónimos y siglas	9
Resumen ejecutivo	11
1. Introducción	25
1.1. Contenido del informe de evaluación	27
1.2. El objeto de evaluación: el Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)	27
1.3. Propósito y alcance de la evaluación	31
1.4. Propuesta metodológica	32
1.5. Límites de la evaluación	33
2. Consideraciones previas	35
3. Resultados del análisis	41
3.1. Análisis global	43
3.2. Análisis por ámbitos estratégicos	50
3.2.1. Asociación sobre el terreno	50
3.2.2. Multilateralismo activo y eficaz	56
3.2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo	62
3.2.4. Educación para el desarrollo	64
3.2.5. Innovación, investigación y estudios para el desarrollo	66
3.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas	67
3.2.7. Coordinación y complementariedad de actores	69
4. Conclusiones	73
4.1. Conclusiones globales	75
4.2. Conclusiones por ámbitos estratégicos	76
4.2.1. Asociación sobre el terreno	76

4.2.2. Multilateralismo activo y eficaz	76
4.2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo	77
4.2.4. Educación para el desarrollo	77
4.2.5. Innovación, investigación y estudios para el desarrollo	77
4.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas	77
4.2.7. Coordinación y complementariedad de actores	78
5. Recomendaciones	79
5.1. Recomendaciones globales	81
5.2. Recomendaciones por ámbitos estratégicos	83
5.2.1. Asociación sobre el terreno	83
5.2.2. Multilateralismo	83
5.2.3. Coherencia de Políticas para el Desarrollo	84
5.2.4. Educación para el Desarrollo	84
5.2.5. Innovación, investigación y estudios sobre desarrollo	84
5.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas	85
5.2.7. Coordinación y complementariedad	85
6. Anexos	87
Anexo I. Marco teórico y metodológico	89
Anexo II. Matriz de evaluación	101
Anexo III. Documentación consultada	105
Anexo IV. Mapa de actores	109
Anexo V. Modelo de cuestionarios	115
Anexo VI. Términos de Referencia	119
Anexo VII. Resumen de Mecanismos Multilaterales y Bilaterales	131

Listado de figuras y tablas

Figuras

Figura 1. Los ámbitos estratégicos y la teoría del programa del III Plan Director	13
Figura 2. Grado de implementación de la teoría del programa	17
Figura 3. Punto de partida y grado de implementación por ámbitos estratégicos	18
Figura 4. Ámbitos estratégicos, objetivos y planes de acción del III PD	29
Figura 5. Estrategia de la Política para el Desarrollo española	31
Figura 6. Grado de implementación de cada ámbito estratégico	48
Figura 7. Punto de partida y grado de implementación por ámbitos estratégicos	48
Figura 8. Orientación sectorial de la AOD a través de OМУDES	59
Figura 9. Orientación geográfica de la AOD a través de OМУDES	60

Tablas

Tabla 1. Enfoques y principios de una política para el Desarrollo Humano	28
Tabla 2. Ámbitos estratégicos y planes de acción señalados en el III PD	30
Tabla 3. AOD geográficamente distribuible: países prioritarios del II Plan Director. Años 2006, 2007, 2008 (en miles de euros)	53
Tabla 4. AOD geográficamente distribuible: países prioritarios del III Plan Director. Años 2009, 2010 (en miles de euros)	53
Tabla 5. Distribución de AOD bruta: <i>core contributions</i> y contribuciones marcadas (en miles de euros)	57
Tabla 6. AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (2006-2009)	58

Acrónimos

AAA	Agenda para la Acción de Accra
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DEP	Documento Estrategia País
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
DP	Declaración de París
EELL	Entidades locales
ENCYT	Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología
ED	Educación para el Desarrollo
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (DGPOLDE-AECID)
I+D+i	Investigación Desarrollo Innovación
II PD	Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008
III PD	Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012
MAE	Marco de Asociación Estratégico (con organismos multilaterales de desarrollo)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MARM	Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino
MECA	Mejora de la Eficacia y Calidad de la Ayuda
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MICINN	Ministerio de Ciencia e Innovación
MITyC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network (Red de Evaluación del Desempeño de Organismos Multilaterales)
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA	Organización de Estados Americanos
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Planes de Actuación Especial
PAS	Planes de Actuación Sectorial
RNB	Renta Nacional Bruta
SEAEXI	Secretario de Estado de Asuntos Exteriores e Iberoamericanos
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
UE	Unión Europea
UNFPA-LAC	Programa de UNFPA para América Latina
UNDP-LAC	Programa de UNDP para América Latina
UPC	Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda (AECID)



Resumen ejecutivo

1. El objeto evaluado: el III Plan Director y su teoría del programa

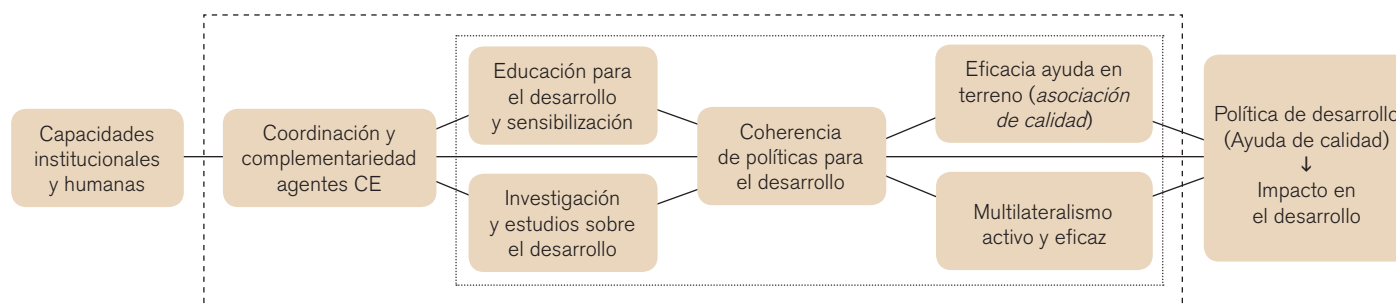
El III Plan Director de la Cooperación Española (en adelante CE) 2009-2012 (III PD) se concibió como el plan de la calidad y la eficacia de la ayuda. Hizo suyas las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2007 y los principales consensos de la agenda internacional de desarrollo (Objetivos de Desarrollo Internacionalmente Acordados, Declaración de París, Agenda para la Acción de Accra y Consenso Europeo de Desarrollo). La agenda de eficacia, como guía de actuación en el terreno, se incorporaba así a propósitos definidos en anteriores ciclos ahora renovados, como la coherencia de las diversas políticas gubernamentales que inciden sobre el desarrollo o una acción multilateral más estratégica, eficaz y con voz propia en los principales foros internacionales.

Junto a estos propósitos, el III PD priorizó otros de carácter doméstico que aportarían calidad, consenso y sostenibilidad a esos ámbitos de nuestra acción exterior: i) promover una creciente masa ciudadana informada,

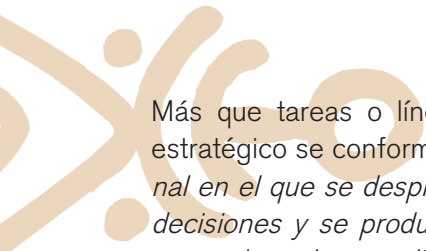
sensible y crítica con la problemática de la pobreza; ii) disponer de estudios e investigaciones especializadas en las temáticas propias del desarrollo para facilitar una toma de decisiones bien informada en el sector; y iii) la veterana aspiración de una actuación coordinada y complementaria entre los diversos agentes del sistema de cooperación español. Por último, avanzar tanto en el ámbito exterior como en el sistema español, implicaba inevitablemente potenciar y reacomodar las capacidades institucionales y humanas existentes.

Estos viejos y nuevos retos se articularon en los siete *ámbitos estratégicos* del III PD a través de los cuales, como objetivo del Plan, se consolidaría una política de desarrollo. Por primera vez las líneas de actuación no eran estancas sino que actuaban como un sistema interdependiente. A través de la influencia de unos ámbitos sobre otros, sería posible “*disponer en 2012 de una política para el desarrollo más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía*”. La teoría del programa que conformaba esta relación se representa en la Figura 1.

Figura 1. Los ámbitos estratégicos y la teoría del programa del III Plan Director



Fuente: Elaboración propia a partir del III Plan Director.



Más que tareas o líneas de actuación, cada ámbito estratégico se conformaba como “*el espacio institucional en el que se despliegan las políticas, se toman las decisiones y se producen los cambios (...) de forma que cubren las condiciones necesarias y suficientes para disponer de una política para el desarrollo integrada*”. Es por eso que para valorar la evolución durante los dos últimos años del III PD como documento que articula y orienta la política de desarrollo española es fundamental analizar los avances y déficits en cada uno de estos ámbitos como espacios generadores de cambio. En consecuencia, esta evaluación intermedia pone su foco de atención en los citados ámbitos estratégicos y en su interrelación, haciendo posible comprender la influencia de unos avances sobre otros.

2. La evaluación: alcance, enfoque, preguntas y fuentes de información

Esta evaluación intermedia del III PD —la primera de esta naturaleza en la CE— utiliza la “teoría de programa” declarada en el propio Plan como base para una valoración centrada en los ámbitos estratégicos. ¿En qué ámbitos estratégicos se ha avanzado durante los dos primeros años de vigencia del III PD conforme a lo establecido? ¿Cuáles siguen siendo, por el contrario, los déficits en esos espacios de actuación? ¿En qué medida el lento ritmo en unos ha impedido un avance progresivo en otros y afecta a la pretendida transición de una política de cooperación hacia una política de desarrollo?

La evaluación basada en la teoría de programa persigue una comprensión inicial del modelo lógico sobre el que se construye el III PD para, posteriormente, valorar no solo los resultados iniciales del PD, sino también plantear preguntas sobre el porqué de sus logros y déficits. Centrarse en la evaluación aislada de los *resultados* tendría un sentido parcial y aportaría poco al propósito de detectar qué cosas se podrían haber hecho mejor si no se analiza también si fue adecuado el planteamiento para alcanzar tales resultados (diseño) y las medidas previstas para lograrlos (procesos). Por ello, en la valoración general del III PD, y en cada ámbito estratégico, se analiza primero su *diseño*, y cuáles fueron los *procesos* que se pusieron en marcha y en qué condiciones, para así interpretar mejor los resultados. Además de

generar aprendizajes para futuros diseños de Planes Directores, este enfoque busca principalmente extraer recomendaciones para orientar los esfuerzos a acometer durante el periodo de vigencia que le resta a este III PD (finales de 2012).

Con todo, la valoración del III PD no se realiza de forma aislada sino contextualizada. Logros, demoras y déficits han de ser interpretados en el devenir del contexto político, económico y de la agenda internacional en materia de desarrollo. También atendiendo a las características del sistema de cooperación español, cuyas inercias institucionales, en algunos casos, han sido más fuertes que la propia capacidad del Plan para promover el cambio de determinadas mecánicas del propio sistema.

Bajo estas consideraciones previas, este informe presenta, en primer lugar, el análisis de los hitos y resultados generales que caracterizaron los dos primeros años de ejecución del III PD. Posteriormente analiza los ámbitos estratégicos de manera individual y valora cómo la combinación de los distintos ámbitos, sus medidas y el cambio en el comportamiento de los actores previsto en ellas están contribuyendo a alcanzar las mejoras pretendidas.

Los resultados apuntados en esta evaluación se basan, fundamentalmente, en una completa revisión documental y posterior sistematización de más de 50 documentos relacionados con la CE y el ciclo de gestión del III PD. Esta revisión documental ha incluido los PACI y los PACI Seguimiento, así como otros informes y evaluaciones temáticas disponibles en el momento de su realización (ej. Informes del Consejo de Cooperación, Informe de evaluación de la implementación de la Declaración de París por la CE). Para completar el análisis, se han realizado además 37 entrevistas, la mayoría a personal de DGPOLDE (13) y AECID sede central (12). Fueron remitidas, además, 80 encuestas telemáticas a OTC (43), CCAA (17) y EELL (20), con un porcentaje de respuesta satisfactorio, pero no totalmente aprovechables por la baja tasa de preguntas respondidas.

El diseño de esta evaluación, así como la redacción de este informe final de evaluación han sido llevados a

cabo por el equipo integrante de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE. Para la revisión documental inicial, el trabajo de campo y la elaboración un informe de resultados preliminares, la DGPOLDE se ha valido de un evaluador independiente contratado a tal efecto.

El alcance de la evaluación se ha visto condicionado por las necesarias decisiones metodológicas. La complejidad y la amplitud del objeto de estudio han llevado a concentrar el ejercicio evaluativo en los aspectos relacionados con los siete ámbitos estratégicos del III PD. Otros aspectos relevantes del Plan como la concentración sectorial o las indicaciones presupuestarias en materia de concentración geográfica son abordados en el ámbito de la eficacia de la ayuda.

Ha de señalarse igualmente que las fuentes de información principales (revisión documental y entrevistas) estaban referidas mayoritariamente a la AGE y menos a la cooperación descentralizada y a las ONGD. Ello hace que las evidencias evaluativas obtenidas estén fundamentalmente centradas en la AGE y no tanto en los restantes actores de la CE.

3. Consideraciones previas: el III PD, el contexto internacional y el sistema de cooperación

El diseño y desarrollo de este Plan Director 2009-2012 ha de valorarse dentro de la evolución del contexto internacional y nacional, como instrumento parte de la estructura del sistema español de cooperación. Considerar estos marcos en los que el III PD se gestó, y se ha estado aplicando, sin duda ayuda a interpretar y comprender más adecuadamente los resultados de la evaluación.

En primer lugar, el contexto internacional ha tenido una doble influencia en el III PD. En un sentido positivo, no cabe duda de que la agenda internacional para el desarrollo ha influido notablemente en la modernización de la CE. La presencia de compromisos internacionales como los marcados por la agenda internacional de eficacia de la ayuda o los Objetivos de Desarrollo internacionalmente acordados era incipiente en el II PD y

fue muy notoria en el III PD. Esta agenda ha ayudado a definir e impulsar medidas que, por sí misma, la CE no habría asumido con la misma intensidad.

Por otro lado, la actual crisis económica y financiera internacional ha sido el factor contextual que más peso negativo ha tenido en la aplicación del III PD. Presente desde el inicio mismo del periodo de vigencia del III PD, no se alcanzaron a vislumbrar con claridad sus efectos en la fase de gestación del Plan y estos han sido inescutibles durante los últimos años. Los recortes presupuestarios y la ralentización en la aplicación de medidas decididos a mediados de 2010 contribuyeron, como un elemento añadido, a posponer el necesario refuerzo institucional y de capital humano que el III PD señala como indispensables para su aplicación.

En segundo lugar, es necesario considerar la mutua interacción entre las características e inercias del sistema de cooperación y el III PD como instrumento “director de políticas” de este sistema. Por una parte, el III PD tiene un papel de orientador del conjunto de instituciones y sus áreas de decisión, proponiendo líneas de actuación para mejorar el sistema de cooperación. Por otra parte, el III PD se ve inevitablemente influenciado por las dinámicas de funcionamiento y las inercias de dicho sistema, así como por la relación de fuerzas y reparto de competencias entre sus agentes.

En el equilibrio entre las inercias institucionales del sistema de cooperación y el respaldo político y la capacidad para implementar el III PD se encuentran muchas de las claves a la hora de explicar cómo se ha ido produciendo el tránsito de una política de cooperación a una política de desarrollo en España.

4. Resultados del análisis y hallazgos

Los resultados que figuran a continuación representan el cuerpo central del trabajo evaluativo. Recogen valoraciones fruto del análisis de entrevistas, encuestas y, fundamentalmente, la revisión documental y posterior sistematización de más de 50 documentos relacionados con la CE y el ciclo de gestión del III PD.

4.1. Sobre la concepción y diseño del III PD

- a) La principal fortaleza del diseño del III PD es el largo proceso de consultas que llevó a su redacción final y permitió su aprobación con un amplio consenso entre todos los actores implicados. Todos los actores principales del sistema de cooperación español estuvieron en el debate, pudieron exponer su visión y hacer sus aportaciones. El Plan se sometió al escrutinio del Consejo de Cooperación y fue aprobado por el Parlamento por unanimidad. Las fuentes consultadas han coincidido en que el III PD ha acertado en su apuesta por el consenso político (decisiones que den cabida al máximo de actores); pero estuvo lejos de priorizar, seleccionar y concentrar en función de las capacidades existentes y de nuestro valor añadido de manera consensuada, resultando un Plan excesivamente amplio en opciones sectoriales, geográficas e instrumentales.
- b) El III Plan Director ha logrado integrar los estándares internacionales sobre eficacia de la ayuda en el día a día de todo el sistema de cooperación español y, lo que es más difícil, traducir estos estándares internacionales en productos y métodos específicos e innovadores, fundamentalmente en materia de planificación geográfica (Marcos de Asociación País, MAP) y de ayuda multilateral (Acuerdos Marco de Asociación Estratégica con OMUDES).
- c) A su vez, y como ocurre con cualquier instrumento de planificación, la aplicación del III PD ha puesto de manifiesto la tensión entre las metas identificadas y los medios disponibles para alcanzarlas. En las entrevistas realizadas con frecuencia el III PD es calificado como un documento excesivamente ambicioso y que adolece de un diagnóstico de capacidades realista. Pero otra parte de las fuentes recuerda la utilidad y pertinencia de un instrumento cuya ambición estaría avalada por la apuesta política unánime de aprobar un Plan que representaba un salto cualitativo en materia de eficacia y calidad de la ayuda.
- En cualquier caso el debate entre si las medidas eran demasiado ambiciosas o si los medios y recursos podrían haber sido más y mejores se ha visto desactivado por los efectos de la crisis económica y las duras medidas de ajuste presupuestario. La cuestión del capital humano antecede a la coyuntura

actual y forma parte de una preocupación por la calidad que sigue vigente.

- d) A pesar de lo anteriormente señalado, se valora claramente el rigor técnico del III PD. Ha sabido detectar los ámbitos de actuación más relevantes y el modelo lógico explicativo de los mismos, ofreciendo una propuesta coherente e integrada con un enfoque sectorial. El III PD desarrolla toda una lógica de planificación por resultados, completada en sendos *Marcos de resultados* por ámbitos estratégicos y por sectores. Sin embargo la alta complejidad metodológica y lo prolijo de las medidas propuestas han podido dificultar su comprensión y utilidad como guía práctica para todos los actores.

4.2. Sobre las condiciones para la aplicación y gestión del III PD

- a) Los mecanismos disponibles encargados de la adecuada gestión del III PD no han sido suficientes. Allí donde se contaba con una unidad con competencias claramente atribuidas sobre una materia (por ejemplo, DG POLDE en materia de eficacia), la responsabilidad última sobre las medidas de aplicación del III PD ha estado más clara. Cuando no se ha llegado a esta clara delimitación competencial formal y ejecutiva o esta responsabilidad estaba repartida, las posibilidades de impulsar y coordinar las medidas previstas entre el conjunto de actores afectados han resultado sensiblemente menores. Dicho esto, la mayoría de los ámbitos estratégicos no han sido asignados orgánica y funcionalmente a unidades o grupos de trabajo específicos dentro del sistema de cooperación con las consiguientes distorsiones. Ello ha llevado a que el seguimiento de la implementación del III PD por ámbitos estratégicos que, con buen criterio incluyeron los PACI, apenas haya tenido consecuencias en las decisiones de gestión.
- Por el contrario, cabe destacar como positiva la labor de acompañamiento en la aplicación del III PD llevada a cabo por los órganos consultivos y de participación, en particular del Consejo de Cooperación y de la Comisión de Seguimiento PACI/PD.
- b) Es preciso mejorar la articulación entre los actores centrales del sistema. La distancia relativa entre el rol planificador y gestor de los actores centrales

del sistema (SECI, DGPOLDE y AECID) ha resultado, frecuentemente, coherencia y claridad a los esfuerzos por impulsar las medidas. En tales circunstancias, frente a un plan de gran amplitud y ambición, no se ha generado un liderazgo claro que permitiese orientar los esfuerzos en un contexto restrictivo.

- c) Un tercer elemento, que es a la vez causa y consecuencia de la realidad de aplicación actual del III PD es la problemática persistente en torno a las capacidades del sistema. Del análisis documental y el proceso de entrevistas se infiere que no solo no se da un volumen de recursos humanos suficiente para afrontar la implementación del IIIPD, sino que además la organización de estos no ha resultado adecuada.

4.3. Sobre la teoría del programa implementada y primeros resultados

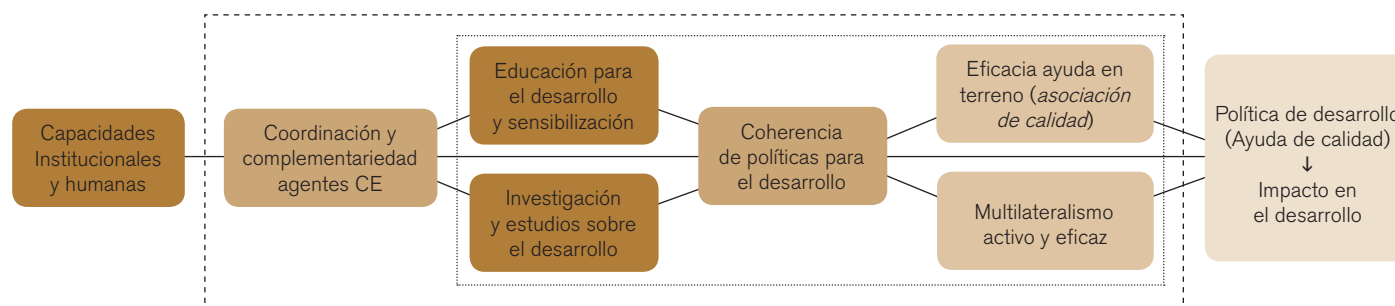
- a) La evaluación ha constatado una implementación del III PD muy dispar y no del todo integrada en los distintos ámbitos estratégicos. Los principales cambios en el quehacer de los agentes se han realizado en los ámbitos de eficacia, en particular en la asociación de actores sobre el terreno y la acción multilateral. En el resto de ámbitos, el avance ha sido menor y

desigual. Entre ellos destacarían el de coherencia de políticas para el desarrollo y la coordinación de actores. Por su parte, capacidades institucionales y humanas, educación para el desarrollo e innovación, investigación y estudios sobre el desarrollo han sido, a juicio de las fuentes consultadas, los ámbitos con menores medidas prácticas y resultados.

Una posible justificación del mayor avance en los dos ámbitos señalados es que las medidas relativas a la mejora de la eficacia y la acción multilateral, orientadas a establecer fundamentalmente planificaciones estratégicas, tenían un antecedente de programación sobre el que evolucionar en los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Planes de Actuación Especial (PAE) del ciclo 2005-2008. Por otro lado se trata de dos ámbitos en los que la rendición de cuentas y el escrutinio internacional constante suponen un incentivo que no han tenido los demás ámbitos estratégicos.

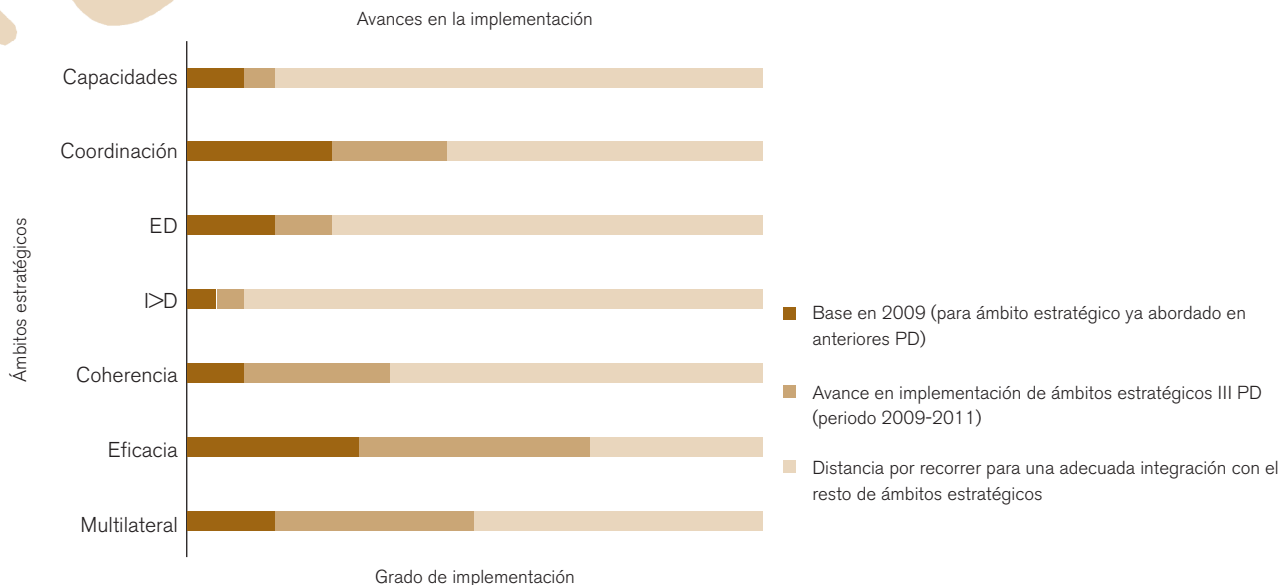
Otro elemento explicativo podría ser que no se tuvo suficientemente en cuenta el diferente nivel del que partían los ámbitos de actuación. Algunos contaban ya con un cierto recorrido y con espacios para articular las medidas previstas en el III PD (ej. coordinación y complementariedad). Otros se abordaban formalmente por primera vez en 2009 (ej. investigación y estudios para el desarrollo).

Figura 2. Grado de implementación de la teoría del programa



Fuente: Elaboración propia. Grado de implementación: leve (oscuro); moderado (intermedio); sustancial (claro).

Figura 3. Punto de partida y grado de implementación por ámbitos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

b) Según arrojan los resultados de esta evaluación, en función de los ámbitos estratégicos, los principales cambios en el quehacer de los agentes han tenido lugar en relación a la asociación sobre el terreno, con los MAP y la Programación Operativa iniciada por AECID. Estos avances han supuesto la materialización práctica de la agenda de eficacia en la planificación geográfica. En el ámbito multilateral, los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con OМУDES han plasmado un primer cambio de enfoque hacia resultados, concentración de recursos y búsqueda de acuerdos selectivos y estratégicos con actores multilaterales clave como había recomendado a la CE el Comité de Ayuda al Desarrollo en su Examen de Pares a España en 2007.

En el resto de ámbitos de actuación, destaca el importante paso dado en materia de coherencia de políticas para el desarrollo con la largamente demandada reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y su sustitución por el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM) y la ordenación de las responsabilidades y funciones para la gestión del primero, competencia del MAEC. Este nuevo instrumento permitirá dotar de una mayor coherencia y sentido estratégico a los instrumentos de financiación de la CE. Otros hitos han

sido la constitución de la Comisión Delegada del Gobierno y la red de puntos focales de la Comisión Interministerial de Coherencia de Políticas, que está llamada a incidir cada vez más en el nivel de coherencia en materia de desarrollo del conjunto de la AGE.

Se ha experimentado un grado de avance similar en el ámbito de coordinación de actores, con la creación de la Conferencia Sectorial, la reactivación de los órganos consultivos y de representación y la creación de diversos grupos de trabajo. También se ha dado un avance claro en la coordinación con ONGD y en el marco del Consejo de Cooperación. No obstante, está pendiente una agenda de trabajo estable y por objetivos que permita la consecución de acuerdos prácticos en materia de coordinación, fundamentalmente con las CCAA y las EELL.

c) Los ámbitos en los que menos se ha avanzado o menos resultados previstos se han obtenido han sido los relativos al fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas, educación para el desarrollo, e investigación y estudios sobre el desarrollo.

– El fortalecimiento de capacidades institucionales ha sido insuficientemente abordado durante este ejercicio. En principio todo ejercicio de planificación ha de considerar un equilibrio entre

objetivos y capacidades, sin embargo las fuentes consultadas no identifican logros significativos o un decidido apoyo al ámbito de capacidades acorde con los objetivos planteados en el III PD, ni en consecuencia resultados cualitativamente determinantes en la implementación de tal ámbito. Esto ha tenido una influencia sobre la puesta en práctica de las iniciativas del III PD dado su carácter de soporte estructural de los restantes ámbitos estratégicos que le otorgaba la teoría del programa del Plan.

- Ha habido pocos avances también en los ámbitos de Innovación, investigación y estudios para el desarrollo, y en Educación para el Desarrollo. En el primer caso ha de tenerse en cuenta que se trata de un ámbito estratégico de nueva incorporación en el IIIPD y que por ello está retrasada en relación con otros ámbitos. En el segundo caso esta explicación no es aplicable y el motivo del retraso de aplicación podría tener relación con la falta de asunción real de la Educación para el Desarrollo como estrategia fundamental por la CE. En ambos casos llama la atención su falta de integración con el resto de ámbitos estratégicos.

- d) La teoría del programa diseñada en el IIIPD es adecuada, si bien su implementación se ha apartado de las previsiones iniciales por no haberse contado inicialmente con los recursos humanos y capacidades institucionales apropiadas ni con un terreno de coordinación y complementariedad entre agentes para conducir en la práctica las grandes medidas nacionales. En algunos casos, la lógica de la implementación ha sido, en cierta manera, la inversa. Se avanzó en ámbitos estratégicos que inciden más directamente en el trabajo en el exterior, en particular hacia una asociación eficaz sobre el terreno, provocando un cierto efecto arrastre en algunos de los restantes ámbitos que deberían estar garantizados. Ejemplo de ello es la elaboración de los MAP, proceso en el que la necesaria constitución de equipos ampliados país entre AECID y DGPOLE se enfrentó a las capacidades de gestión y coordinación reales de estas unidades.
- e) Los efectos de esta evolución desigual de unos ámbitos estratégicos que deberían discurrir de manera más integrada pueden hacerse sentir en la calidad

y continuidad de los principales procesos puestos en marcha. También podría estar en riesgo su apropiación por los principales agentes llamados a gestionar estos procesos una vez superada la etapa de planificación y lanzamiento de medidas.

5. Conclusiones globales y por ámbitos estratégicos

5.1. Conclusiones globales

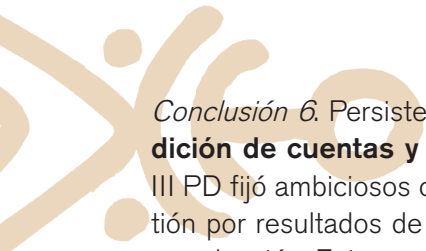
Conclusión 1. El III PD ha sido acertado en su diseño al integrar los ámbitos de actuación. Esto visibiliza la interdependencia entre los avances en unos ámbitos respecto de los logros en otros. Sin embargo este macro ejercicio de planificación estratégica resulta excesivamente complejo en su comprensión, lo que ha dificultado su aplicación.

Conclusión 2. La **definición de resultados y despliegue de medidas** parece haber resultado no tanto **demasiado ambiciosa**, sino **difícil de estimar**. A ello ha contribuido que el IIIPD no pudiera incorporar un presupuesto suficientemente desglosado y una definición en detalle de los recursos humanos e institucionales existentes y necesarios.

Conclusión 3. El impulso político que estuvo detrás de la gestación de III PD bajó de intensidad tras su aprobación, lo que se reflejó en la fortaleza de la dirección estratégica que requería su adecuada implementación. Esto, unido a las dificultades de coordinación entre los departamentos competentes ha terminado, en la práctica, por retrasar la puesta en marcha de algunas medidas o la obtención de los productos planificados.

Conclusión 4. Detectada esta situación, se ha realizado **un intento de priorización en los PACI 2010 y 2011**. Se trataba de paliar por esta vía la ausencia de referencias en el Plan a un sistema de coordinación y seguimiento que permitiera a los órganos de dirección revisar y ajustar las medidas y productos principales.

Conclusión 5. Se ha avanzado mucho más en los ámbitos estratégicos de Eficacia y Multilateralismo Eficaz que en los demás.



Conclusión 6. Persiste una deficitaria **cultura de rendición de cuentas y aprendizaje** a pesar de que el III PD fijó ambiciosos compromisos en materia de gestión por resultados de desarrollo (GpRD), seguimiento y evaluación. Esto supone un límite claro a las posibilidades de retroalimentación del sistema y de avance hacia el logro de la eficacia del desarrollo, ya evidenciado en la evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la CE¹.

5.2. Conclusiones por ámbitos estratégicos

Conclusión 7. El III PD y los instrumentos de planificación desarrollados a partir del mismo, muy en especial los MAP, han permitido asentar firmemente la **doctrina de la eficacia** en los niveles tanto directivos como técnicos.

Conclusión 8. En los dos primeros años de implementación del IIIPD se ha avanzado en el nivel de **concentración sectorial**, país a país, entre otras circunstancias gracias a las indicaciones de la metodología de establecimiento de los MAP. No obstante, esta evolución ha de confirmarse en el medio plazo, cuando se haga efectiva la voluntad de retirada de determinados sectores-país, como ha venido recomendando el CAD a la CE.

Conclusión 9. Los dos primeros años de implementación del III PD han supuesto un avance en el nivel de **concentración geográfica** de la CE. Sin embargo, esta labor de concentración geográfica de la AOD española debe continuar e ir acompañada de una valoración a todos los niveles (políticos y técnicos) de decisiones de mayor priorización. La futura revisión de las prioridades puede tener su sustento en los criterios explicitados en el propio Plan (indicadores, ventaja comparativa, potencialidad, posible MAP, etc.)

Conclusión 10. En los últimos años se ha avanzado de manera positiva en la **planificación de la cooperación multilateral** española gracias a la aprobación y aplicación de la Estrategia Multilateral y muy en especial el estrechamiento de las relaciones con los socios multilaterales estratégicos de España mediante

la firma de Marcos de Asociación Estratégica. Por otro lado la aprobación del nuevo mecanismo de financiación multilateral, el FONPRODE, es considerada como un paso crucial en el camino hacia una cooperación multilateral más eficaz, concentrada, flexible, previsible y estratégica, pero ahora se enfrenta al reto de dar respuesta a todas estas expectativas. A pesar de estos avances, resta impulsar un mayor grado de explicitación, coordinación y tecnicidad en los procesos de toma de decisiones y los criterios que orientan este proceso, que se traduce en la distribución del presupuesto para cooperación multilateral entre los distintos socios internacionales clave.

Conclusión 11. Los MAE con OМУDES constituyen un paso firme hacia la mejora de la **selectividad y concentración** de la ayuda multilateral.

Conclusión 12. Se mantiene una **indefinición estructural de competencias en materia de acción multilateral** que dificulta tanto la toma de decisiones como la gestión ordinaria de los asuntos.

Conclusión 13. El crecimiento exponencial de las **contribuciones multilaterales** parece no haber estado acompañado de los necesarios cambios y ajustes del sistema de cooperación español. Existe un desequilibrio entre los recursos financieros en materia multilateral y el nivel de seguimiento, incidencia, diálogo político y gestión del conocimiento con los OМУDES y en los principales foros multilaterales sobre desarrollo.

Conclusión 14. **La reforma del FAD** puede entenderse, por demandada, como el principal avance en materia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de los últimos años. Al margen de este hito, también se ha puesto en marcha la red de Puntos focales de Coherencia de políticas que viene a fortalecer el rol del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas del Consejo de Cooperación.

Conclusión 15. Ha habido una mejora sustancial de la **coordinación a nivel técnico entre Ministerios** y

¹ Finalizada en julio de 2011 y disponible para consulta en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Informe_30_Evaluacion_DP_Cooperacion_Espanola_Fase_2.pdf

persiste una firme voluntad interdepartamental en ciertas áreas de la AGE para seguir avanzando en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). En especial cabría destacar la inclusión de la agenda de desarrollo dentro de las prioridades de departamentos con peso específico en el sistema de cooperación (MITyC y MEH por ejemplo). Sin embargo estos cambios y sinergias generadas no han sido percibidos nítidamente por parte de todos los actores entrevistados.

Conclusión 16. Más allá de la puesta en marcha de una **convocatoria de financiación en materia de sensibilización para ONGD** por la AECID, el ámbito de Educación para el Desarrollo (ED) no ha tenido el papel estratégico que le reservó el III PD.

Conclusión 17. A pesar de contar con una Estrategia de ED (2007) y de la alianza de ONGD que llevan acumulando mucha experiencia y conocimiento en esta materia, las medidas previstas en este ámbito no tuvieron un **referente institucional** en DGPOLDE y AECID que las liderase.

Conclusión 18. El ámbito estratégico de Innovación, Investigación y Estudios para el desarrollo también se ha visto afectado por la indefinición sobre quién debe **responsabilizarse y liderar** su puesta en marcha, lo que ha dificultado la implementación.

Conclusión 19. Se han dado recientes avances como abrir una línea de financiación específica sobre Innovación, Investigación y Estudios en la **Convocatoria Abierta y Permanente de ayudas a actividades de cooperación y ayuda al desarrollo**, la intensificación de las relaciones con el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN), o la creación de un Grupo de Trabajo en el Consejo de Cooperación. Medidas, todas ellas, que pretenden conformar una **estructura inicial de trabajo**.

Conclusión 20. En relación con el ámbito de fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas, cabe señalar que durante los dos primeros años de vigencia del III PD, este es **el ámbito que presenta un menor avance** en relación con lo previsto y no ha sido posible articular adecuadamente un esquema integrado de capacidades y recursos.

Conclusión 21. Si bien es cierto que se ha realizado un esfuerzo por aumentar los recursos humanos, las diversas fuentes coinciden en que no es suficiente para garantizar niveles de calidad y eficacia a la altura de los objetivos del PD y de los compromisos globales de España como donante.

Conclusión 22. Los **nuevos órganos creados** durante el presente ejercicio, la Conferencia Sectorial y la Comisión Delegada, han permitido avanzar en materia de coordinación e incluso coherencia de políticas. No obstante, se requiere de un salto cualitativo que posibilite una coordinación real, traducida en acuerdos sobre prioridades, líneas de acción y formas de trabajar.

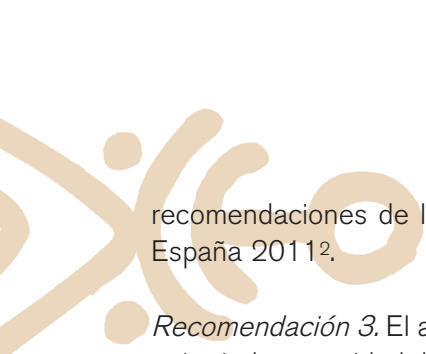
Conclusión 23. Se han producido importantes avances en la coordinación de actores de la CE en terreno. Estos avances parecen pivotar sobre los Grupos Estables, vinculados al establecimiento de los MAP. Sin embargo los niveles de mejora en la coordinación son diferentes entre los distintos países en los que está presente la CE.

6. Recomendaciones globales y por ámbitos estratégicos

6.1. Recomendaciones globales

Recomendación 1. Es necesario afrontar el periodo final de vigencia del III PD desde una óptica selectiva, determinando los ámbitos prioritarios en los que es indispensable avanzar, **abordando la concentración sectorial y geográfica, pero también multilateral** con decisión y sin mayores dilaciones. Estas decisiones deben ser debidamente concertadas a través de los principales órganos consultivos y de participación. Este consenso puede sentar las bases sobre las que abordar el diseño del IV Plan Director.

Recomendación 2. En la **definición de prioridades**, no debe además abandonarse la senda de la agenda y el debate internacionales que la actualizan, prestando especial atención al camino que se marca en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan, Corea del Sur, en noviembre de 2011 y a las



recomendaciones de la Revisión de Pares del CAD a España 2011².

Recomendación 3. El análisis del diseño del III PD deja patente la necesidad de incorporar en los instrumentos de planificación de la CE un apartado destinado a analizar y **anticipar los riesgos que sustentan la factibilidad de las medidas**, pero también un **cuadro presupuestario** más detallado, no solamente estimado por sectores, grupos de países prioritarios, sino también por ámbitos estratégicos y sus medidas más significativas, además de identificar las unidades responsables de su dinamización y articulación.

Recomendación 4. La **calidad de la ayuda** ha sido y sigue siendo un imperativo en un ciclo de crecimiento de volumen de AOD. En un contexto de crisis, es imprescindible seguir apostando por la calidad, la eficacia y transparencia y en definitiva por una mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía. Esta debe ser la prioridad de todos los actores de la CE. Esto exige profundizar en los mecanismos de coordinación entre actores como la AECID y la DGPOLDE. A nivel técnico, el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda de la AECID y los “equipos ampliados país” para los MAP son una buena práctica a extender a otros niveles de decisión y ámbitos de actuación: entre otros, el multilateral o la aplicación del Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda.

Recomendación 5. Es necesario un impulso político-directivo y técnico sostenido dirigido a profundizar en la selección, concentración y coherencia de líneas de trabajo abiertas y así consolidar los importantes avances alcanzados hasta la fecha. Algo especialmente relevante en el actual contexto de crisis económica.

Recomendación 6. Sería conveniente facilitar esta labor directiva y técnica con la **creación de grupos de trabajo interinstitucionales ad hoc** por ámbito estratégico con un aparato directivo claro, basado en una asignación de responsabilidades. Ello facilitaría el seguimiento de la implementación, pero además abriría foros donde proponer áreas de mejora.

Recomendación 7. Deberían redoblarse las medidas para garantizar **mayor retroalimentación, rendición de cuentas y transparencia de las intervenciones**, algunas de ellas ya previstas en el III PD y el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda. La CE tendría que ultimar un **sistema uniforme y compartido de información**, no solo de las características de la AOD, sino de la contribución de sus operaciones a **resultados de desarrollo**.

Recomendación 8. Para gestionar estas iniciativas de retroalimentación y transparencia es imprescindible un **soporte institucional adecuado**: 1. Una División de evaluación de la DGPOLDE dotada de los recursos necesarios, al nivel de sus socios del CAD, para abordar las labores estratégicas en materia de evaluación que le han sido encomendadas; 2. Una unidad específica de evaluación en la AECID, que trabaje en estrecha colaboración y coordinada con la DGPOLDE; 3. Grupo de evaluación a modo de órgano de coordinación inter-institucional entre la AGE y la cooperación descentralizada para una mayor eficiencia en los esfuerzos (armonizar planes de trabajo, compartir información y resultados, o realizar evaluaciones conjuntas).

Recomendación 9. Seguir apostando por el planteamiento de calidad, eficacia y acción integrada entre ámbitos de trabajo que recoge la teoría del programa del III PD. Con seguridad, trasciende lo que resta de ejecución del III PD hasta 2012, por lo que durante la vigencia del Plan conviene actuar de manera selectiva pero integral, es decir, persiguiendo avances clave en todos los ámbitos, más que grandes resultados de manera aislada.

6.2. Recomendaciones por ámbitos estratégicos

Recomendación 10. Han de continuar desarrollándose de manera plena, consensuada y coherente los **ámbitos de eficacia y multilateralismo, y sus productos principales (los MAP y los MAE)**, e integrarlos en la Programación Operativa iniciada por AECID. Debe prestarse especial atención a los mecanismos que garanticen una gestión de calidad, un adecuado

² En su fase final en el momento de redacción de este informe.

seguimiento y el necesario aprendizaje a partir de la rendición de cuentas sobre su puesta en marcha y aplicación.

Recomendación 11. Debe abordarse, cuanto antes, el establecimiento o desarrollo, según el caso, de la difusión y formación sobre las **pautas para el seguimiento y la evaluación de los MAP y MAE** para asegurar que se incorporan plenamente en los procedimientos habituales de gestión, y reorientar recursos humanos y procedimientos de trabajo para hacer esta labor factible.

Recomendación 12. Debe profundizarse en el **proceso de concentración geográfica** abordando sin mayor dilación **un ejercicio de concentración sectorial**, siempre fruto del análisis de las capacidades y ventajas comparativas de la CE con carácter general y por regiones, e idealmente acompañado de indicaciones presupuestarias.

Recomendación 13. Es imprescindible delimitar claramente las **competencias de planificación y dirección estratégica de la cooperación multilateral** frente al seguimiento de las contribuciones. Resultaría de gran utilidad aclarar las competencias de la nueva oficina del FONPRODE en relación a la DGPOLDE.

Recomendación 14. Ambas unidades deberían trabajar conjuntamente en el **diseño e implantación de un sistema** adecuado **de seguimiento y evaluación de los fondos multilaterales**, que permita facilitar evidencias de la obtención por los socios multilaterales seleccionados de resultados de desarrollo e informar adecuadamente el proceso de toma de decisiones, mejorando el conocimiento y visibilización del trabajo multilateral.

Recomendación 15. Siguiendo las recomendaciones del CAD a España, es necesario diseñar y aplicar un **sistema suficientemente articulado y planificado de toma de decisiones sobre contribuciones multilaterales voluntarias** de la CE, basado en un mecanismo de coordinación institucionalizado. Un mecanismo que reúna a las unidades competentes y que sustente sus propuestas de planificación anual en las fuentes de información adecuadas. En esta línea será clave el resultado que arroje la **evaluación intermedia de la Estrategia Multilateral**.

Recomendación 16. Debe avanzarse en la **concentración de la cooperación multilateral** española en un menor número de socios multilaterales, reduciendo la fragmentación de la AOD multilateral española e insistir en el esfuerzo por la previsibilidad de las contribuciones, siempre basadas tanto en la capacidad de ejecución como en el desempeño de cada socio.

Recomendación 17. A pesar de los pasos dados en **materia de coherencia de políticas**, es indispensable seguir avanzando, fortaleciendo los mecanismos establecidos para ello (Red de Puntos Focales, Unidad de Coherencia de Políticas) y profundizando sobre las dinámicas positivas establecidas.

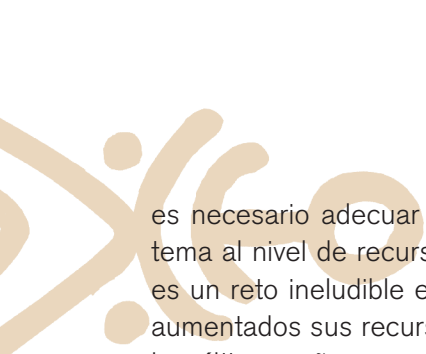
Recomendación 18. Fortalecer, por su valor estratégico, la **articulación y sinergias entre la acción multilateral y bilateral** a nivel país, como espacio clave de planificación sobre la base de la apropiación nacional. En este campo la oficina del **FONPRODE** debería jugar un papel clave. Sin embargo las expectativas generadas respecto a su papel pueden verse frustradas ante los limitados recursos humanos y capacidades de los que dispone en la actualidad.

Recomendación 19. Es necesario fortalecer la Educación para el Desarrollo como ámbito estratégico de actuación.

Recomendación 20. Fortalecer sustancialmente los equipos responsables en DGPOLDE y AECID sobre temas de **Educación para el Desarrollo** **resultará indispensable** para posibilitar la dinamización de este ámbito estratégico, que además debe avanzar hacia una necesaria coordinación con los restantes actores de la, desde CCAA y EELL, a ONGD.

Recomendación 21. Establecer una primera articulación departamental y las directrices que permitan potenciar el ámbito de **Innovación, investigación y estudios para el desarrollo** entre las instituciones del sistema de cooperación. El Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación debería clarificar las prioridades para el final del ejercicio entre el abanico de medidas adelantadas por el III PD.

Recomendación 22. Respecto al ámbito de **capacidades institucionales y humanas**, con carácter general



es necesario adecuar la gestión del conjunto del sistema al nivel de recursos financieros a gestionar. Este es un reto ineludible en una cooperación que ha visto aumentados sus recursos de forma ostensible durante los últimos años y que está llamada a mantener sus compromisos internacionales en la medida se lo posible.³ Es indispensable acompañar este esfuerzo con la estructura humana e institucional adecuada, o de lo contrario corremos el riesgo de ser ineficientes.

Recomendación 23. Sería recomendable que el sistema de cooperación supiera integrar y articular las capacidades de empresas e instituciones públicas y semipúblicas especializadas en ámbitos de interés para la agenda de desarrollo.

Recomendación 24. En el **ámbito de coordinación y complementariedad de actores**, se requiere consolidar la participación y el consenso como características intrínsecas de la política de desarrollo.

Recomendación 25. La CE, junto con **las ONGD**, está llamada a trabajar en la redefinición del papel de estas últimas en la política de cooperación al desarrollo. Se considera imprescindible abordar la difícil tarea de concentración de esfuerzos por parte de las ONGD para evitar una excesiva fragmentación de su labor que pueda actuar en detrimento de la eficacia de la ayuda.

Recomendación 26. Es positivo seguir afrontando el **compromiso de coordinación** desde las unidades y órganos de participación en sede (uniendo a la coordinación, la coherencia de políticas), pero también desde el terreno a través de los MAP.

Recomendación 27. Ha de **seguirse apostando por los MAP** como un ciclo de gestión integral.

Recomendación 28. Es importante seguir fortaleciendo el **Consejo de Cooperación**.

³ En esa línea ya se posicionaba el Consejo de Cooperación en su informe de consulta del III PD (3 de febrero de 2009): "Deben fortalecerse las capacidades humanas, institucionales y técnicas del sistema de cooperación, particularmente de SECI-DGPOLDE. En especial, se invita a un esfuerzo renovado de aumento y mejora de los recursos humanos y de los mecanismos de gestión y funcionamiento de los órganos implicados en la planificación y en la gestión de la ayuda".

1 Introducción



1 Introducción

1.1. Contenido del informe de evaluación

El presente informe de evaluación intermedia del Plan Director de la CE 2009-2012 (III PD) está estructurado en cuatro capítulos. En este capítulo 1 se describe el III PD con el fin de dar a conocer brevemente el objeto de la evaluación y situar el ámbito de análisis. Seguidamente, se señalan cuáles han sido los objetivos del proceso evaluativo y se describe el alcance y el planteamiento del estudio, cuya metodología se detalla en el Anexo I. El primer capítulo se cierra con un apartado referido a los límites de este ejercicio de evaluación.

Antes de adentrarse en los resultados del estudio, en el capítulo 2 son comentados los principales elementos del contexto internacional y nacional que han podido influir en la puesta en marcha de las medidas contempladas en el III PD. También se presentan las principales características del sistema de cooperación español y cómo es valorado por las fuentes consultadas. Es un capítulo preliminar que ayuda a entender en qué contexto evolucionó el III PD y a qué inercias y dinámicas del sistema de cooperación se enfrentaban sus propuestas de cambio de modelo más importantes.

Tras estas consideraciones previas, en el capítulo 3 se presentan los resultados de la evaluación en términos de cambios producidos y áreas de mejora detectadas durante los dos primeros años de vigencia del III PD. Para ayudar a comprender los factores explicativos de tales cambios, en la medida de lo posible el análisis se realiza sopesando primero cómo había sido diseñado el III PD y cada ámbito de actuación, los principales procesos e hitos que los harían posible, para finalmente tener más elementos de juicio con los que interpretar los

resultados y avances identificados. Este capítulo ha sido dividido en dos apartados. Uno de cambios y avances de carácter general (apartado 3.1.), al que le sigue el foco principal del estudio: una valoración de cada uno de los siete ámbitos estratégicos del III PD (apartado 3.2.).

El capítulo 4 presenta las conclusiones finales sobre la base del conjunto de evidencias obtenidas, y sirve de síntesis de las principales valoraciones del capítulo anterior. De manera semejante, son presentadas conclusiones de carácter general y conclusiones por cada ámbito estratégico.

El capítulo 5 recoge las recomendaciones de la evaluación y está centrado en los principales retos en el marco de lo que resta de implementación del III PD, pero también de futuros ciclos de planificación.

En los anexos a este informe se presenta parte de la documentación generada durante el proceso evaluativo. A propósito del diseño de la evaluación, se adjunta el marco teórico y metodológico y la matriz de evaluación. Acerca del estudio de gabinete y trabajo de campo, se acompaña el informe con un listado de la documentación consultada, el mapa de actores consultados, y el modelo de cuestionarios y entrevistas. Finalmente, se adjunta la ficha CAD de resumen de la evaluación.

1.2. El objeto de evaluación: el Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)

Con el Plan Director 2009-2012 se inicia un periodo en el que la CE formalizaba su compromiso de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

(ODM), al tiempo que afrontaba distintos retos internos y externos de gran calado.

El III PD parte de enfoques y principios para abordar la problemática de la pobreza que son cruciales para interpretar y desarrollar el contenido del III PD: la concepción del desarrollo como derecho, de manera que la lucha contra la pobreza es la lucha por el pleno ejercicio de derechos.

- Una contribución coherente del resto de políticas públicas a estos mismos objetivos.
- Defender el compromiso de la lucha contra la pobreza en los foros internacionales, para que sea también un compromiso sostenido en la comunidad internacional, y en la asociación del Estado español con los organismos internacionales con quienes se comparte esta visión.

Tabla 1. Enfoques y principios de una política para el Desarrollo Humano

Política para el desarrollo humano	
Enfoques	Principios
1. Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas 2. Enfoque Basado en Derechos 3. Enfoque de Desarrollo Sostenible 4. Enfoque participativo y empoderamiento 5. Enfoque de Género en Desarrollo (GED) 6. Enfoque de proceso 7. Eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda 8. Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas 9. Una asociación para el desarrollo 10. Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas	El ser humano en el centro El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos. Los derechos presentes y futuros Cambiar las relaciones de poder Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres El desarrollo como proceso de aprendizaje

Fuente: *Elaboración propia. Plan Director 2009-2012 de la CE.*

El reconocimiento de la pobreza como causa y como efecto de la negación de los derechos fundamentales, reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, obliga a buscar vías para el diálogo y la concertación y a una decidida acción cooperativa a escala internacional. En este marco es esencial el papel de la ayuda al desarrollo. De ahí que el principal mensaje del III PD fuese su compromiso con la lucha contra la pobreza, con todos los medios al alcance del conjunto de políticas públicas.

El III PD se concibió además como el plan de la calidad y eficacia de la CE. Una apuesta que suponía la plena adaptación de la CE a los requerimientos de la Declaración de París (DP), la Agenda para la Acción de Accra (AAA) y el Código de Conducta de la Unión Europea (UE).

Resultado de tales intenciones, el III PD persigue:

- Conformar una política de cooperación y dotarla de la mayor eficacia posible y de los medios y capacidades adecuadas.

- Informar, formar y comprometer a la ciudadanía en esta misma causa.
- Poner las capacidades investigadoras al servicio del desarrollo.

En consecuencia, el III PD identifica **siete ámbitos estratégicos** para desplegar una política para el desarrollo integral:

1. La asociación sobre el terreno: una ayuda eficaz y de calidad.
2. La acción multilateral.
3. La coherencia de políticas para el desarrollo.
4. La educación para el desarrollo.
5. La investigación para y sobre el desarrollo.
6. La coordinación entre los agentes de la CE.
7. La dotación de capacidades humanas e institucionales.

El III PD entiende por ámbito estratégico de la política para el desarrollo “el espacio institucional en el que se despliegan las políticas, se toman las decisiones

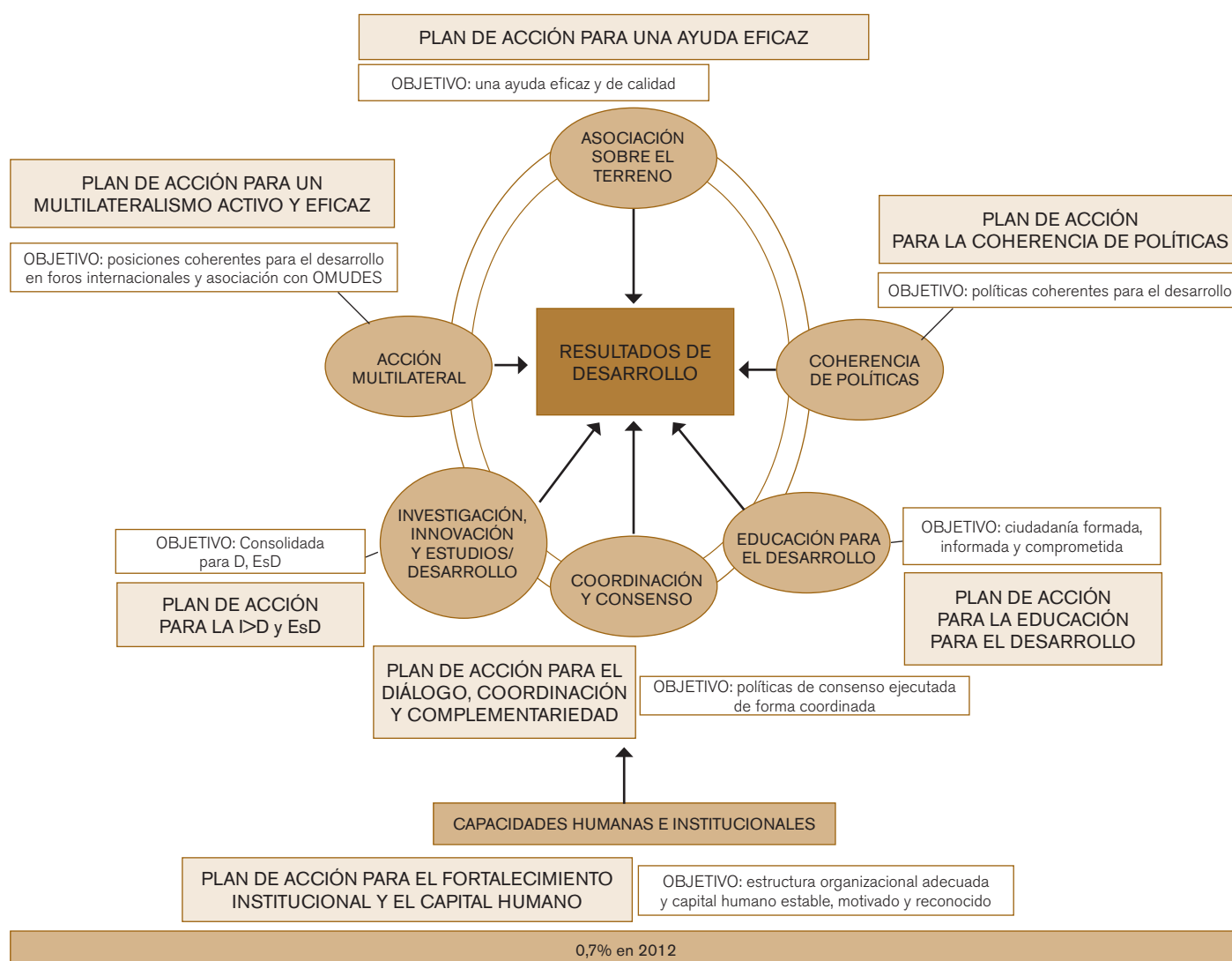
y se producen los cambios que tienen efectos sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza, directa o indirectamente, de forma que cubren las condiciones necesarias y suficientes para disponer de una política para el desarrollo integrada.”

De acuerdo al III PD, “la lógica que sustenta la política integral de desarrollo de España es que la conjunción de la acción sólidamente articulada, simultánea y coordinada en estos siete ámbitos estratégicos, y en cada sector,

maximiza la posibilidad de contribuir a conseguir resultados globales de desarrollo, como los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) y el resto de metas internacionales de desarrollo suscritas por España” (ver figura 4).

Los siete **planes de acción** específicos, cuyos marcos de resultados se adelantan con el III PD (ver tabla 2), son de especial interés para sentar las bases del seguimiento y evaluación de los elementos programáticos que este propone.

Figura 4. Ámbitos estratégicos, objetivos y planes de acción del III PD



Fuente: Plan Director 2009-2012 de la CE.

Tabla 2. Ámbitos estratégicos y planes de acción señalados en el III PD

Ámbito estratégico	Plan de acción
1. La asociación en el terreno	Plan de acción para una ayuda eficaz y de calidad
2. Los foros y organismos multilaterales	Plan de acción para un multilateralismo activo y eficaz
3. El espacio de políticas en el Estado español con impacto en los países socios	Plan de acción para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)
4. Una ciudadanía informada, formada y comprometida	Plan de acción para la Educación para el Desarrollo (EpD)
5. Una base de investigación en desarrollo que sustente la política de desarrollo y las ventajas comparativas estratégicas de la CE	Plan de acción para la Investigación y Estudios para el Desarrollo
6. Una estructura institucional eficiente y eficaz así como unos recursos humanos bien formados, comprometidos, con perspectivas laborables adecuadamente estables e incentivadas	Plan de acción para el Fortalecimiento Institucional y el Capital Humano
7. Una coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la CE para una acción eficaz basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública	Plan de acción para el diálogo, coordinación y complementariedad entre agentes de la CE

Fuente: Elaboración propia. Plan Director 2009-2012 de la CE.

El III PD entiende por Plan de Acción para los ámbitos estratégicos “un instrumento de gestión para conseguir resultados en cada uno de los ámbitos específicos; consta de los Resultados que se esperan obtener, actuaciones y medidas a tomar, metas e indicadores para el seguimiento (todo ello reflejado en el propio Plan Director en un Marco de Resultados), a los que hay que añadir: asignación de recursos humanos y económicos, programación temporal de acciones y actividades, y contenidos específicos derivados de las prioridades sectoriales a desarrollar en cada ámbito.”

Respecto a los **contenidos temáticos**¹ de la Política de desarrollo, el III PD consolida las grandes apuestas del ciclo anterior, como son los servicios sociales básicos (educación, salud y agua y saneamiento), género en desarrollo, gobernabilidad democrática o cultura y desarrollo, y da un impulso renovado a prioridades emergentes como el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, la participación del sector privado y el trabajo decente para generar un patrón de crecimiento

inclusivo o la consideración de una política coherente de migración y desarrollo.

Respecto a los **actores**, el III PD hace referencia, en primer lugar, a los actores en los países socios, señalando, seguidamente, a las Cortes Generales, la Administración General del Estado (AGE), la Cooperación Oficial Descentralizada, las ONGD, los sindicatos, el sector empresarial y las universidades, entre otros.

En definitiva, si en el ciclo anterior (II Plan Director 2005-2008) la política de cooperación pasó a formar parte importante de la política exterior, en el ciclo 2009-2012 el reto era convertir los resultados de desarrollo, y los ODM especialmente, en uno de los referentes principales de la política de gobierno, una política que trascienda la de cooperación para convertirse en una política integral para el desarrollo común y compartida, que sea seña de identidad de España en la esfera internacional.

Este planteamiento que apuesta decididamente por el cumplimiento de los ODM, reconoce que los agentes

¹ En detalle, los contenidos temáticos son:

- Prioridades horizontales: Inclusión social y lucha contra la pobreza. Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática. Género en desarrollo. Sostenibilidad ambiental. Respeto a la diversidad cultural.
- Prioridades sectoriales: Gobernabilidad democrática. Desarrollo rural y lucha contra el hambre. Servicios sociales básicos: Educación. Servicios sociales básicos: Salud. Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento. Crecimiento económico para la reducción de la pobreza. Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat. Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano. Cultura y desarrollo. Género en Desarrollo. Migración y desarrollo. Construcción de la Paz.
- Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente.

que componen la CE también tienen que cambiar las formas de actuar, sus culturas organizativas y el modo de hacer políticas de desarrollo.

1.3. Propósito y alcance de la evaluación

El propósito de la evaluación intermedia del III PD es actualizar y mejorar la implementación del III PD en lo que resta de ciclo hasta finales de 2012. Esta finalidad se concreta en los siguientes objetivos:

- Comprender y explicar el proceso de implementación del III PD atendiendo a su diseño inicial, desde el cual analizar: estado y grado de avance, factores críticos y obstaculizadores, procesos clave, puntos débiles y cambios internos de comportamiento.
- Elaborar recomendaciones estratégicas y sistematizar las lecciones aprendidas.

Al ser intermedia e interna, la utilidad está orientada más al aprendizaje que a la rendición de cuentas; más a comprender y a mejorar que a valorar de forma global su eficacia o su pertinencia. Detrás de la explicación y comprensión de cómo ha sido implementado el III PD


y de la propuesta de cómo se puede mejorar esta implementación estaban las siguientes preguntas motrices: *¿Qué componentes de los procesos estratégicos del III PD se han implementado y funcionan, y cuáles no? ¿Qué cambios y avances se han producido? ¿Por qué?*

Conviene recordar que la estructura del III PD contempla dos objetivos específicos, uno referido a impacto externo y otro a cambios internos:

- Un conjunto de objetivos, lineamientos y acciones de las políticas de desarrollo y de prioridades sectoriales y horizontales que, a partir de la implementación de los siete ámbitos estratégicos, se materializarán con el fin de lograr que “las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se hayan incrementado apreciablemente respecto a 2008, por lo que se mantienen en vigor las metas de la agenda del milenio” (efecto esperado externo).
- Una cadena de cambios internos articulados a partir de siete ámbitos estratégicos con el fin de lograr en 2012 “una política de desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía” (efecto esperado interno).

Figura 5. Estrategia de la Política para el Desarrollo española





Partiendo de esta estructura general (ver figura 5), la presente evaluación intermedia ha puesto su atención en el segundo de los objetivos. Dejando fuera del análisis la política sectorial desplegada y sus efectos en el terreno —algo que excede un ejercicio de estas características—, la evaluación se ha focalizado en la comprensión de los principales cambios de carácter interno que deberían ayudar a configurar una política de desarrollo en los términos en que esta es definida en el objetivo anterior. Esto implica, consecuentemente, el análisis de los citados ámbitos estratégicos. La justificación de esta decisión viene marcada por la propia definición y concepción de los ámbitos estratégicos en el vigente Plan Director. El carácter que se le otorga a estos es el de “rendir cuentas sobre a) los contenidos de política que se despliegan en cada uno de estos espacios; b) los cambios organizacionales, institucionales y legales necesarios para su adecuada configuración.”

Por lo tanto, el alcance de esta evaluación pivotará sobre cómo el III PD ha abordado en la práctica el despliegue de los siete ámbitos estratégicos, tanto de manera individual, como su integración como conjunto articulado que pretendía propiciar la transición de una política de cooperación a una política de desarrollo.

Por su parte, correspondería a la evaluación final del III Plan Director un balance global de todo el ciclo. Abarcaría no solo la cuestión de los ámbitos estratégicos y su efectiva incardinación para lograr los resultados previstos en términos de política de desarrollo, sino también el resto de compromisos recogidos en el Plan referidos a políticas sectoriales y transversales, y que escapan al alcance de esta evaluación intermedia.

Este proceso evaluativo ha considerado otros importantes procesos y productos de la CE recientemente terminados o todavía en marcha, tales como la revisión de pares del CAD de la OCDE, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, la evaluación de la implementación de la Declaración de París por la CE, el segundo Contrato de gestión de la AECID, el establecimiento de los MAP y de los Acuerdos de asociación estratégica con organismos multilaterales de desarrollo.

Independientemente de que la audiencia a la que se dirige esta evaluación intermedia es más amplia, los

principales actores destinatarios del presente informe, como destinatarios de la consideración de las recomendaciones, son la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), organismos todos pertenecientes al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

1.4. Propuesta metodológica

La evaluación se ha estructurado en cuatro grandes fases entre los meses de diciembre de 2010 y septiembre de 2011: elaboración de términos de referencia, estudio de gabinete, trabajo de campo y elaboración del informe final.

La elaboración de los términos de referencia (de diciembre de 2010 a febrero de 2011) supuso analizar la evaluabilidad del III PD y ajustar el mandato de evaluación a los tiempos y técnicas posibles, determinando el alcance del ejercicio y priorizando las preguntas de evaluación.

El diseño y estudio de gabinete (de febrero a abril) consistió en la operacionalización de las preguntas en una matriz de evaluación y el inicio de la revisión bibliográfica, elemento clave de la evaluación, por cuanto el resto de técnicas evaluativas han servido para completar los vacíos de información existentes.

El trabajo de campo (mayo a junio) abarcó entrevistas y encuestas con actores clave, además de la finalización de la revisión bibliográfica. Asimismo, se comenzó a sistematizar la información recogida.

Por último, la elaboración del informe final (desde junio hasta septiembre) conllevó la finalización de la sistematización y análisis de la información recogida, así como su interpretación, para la elaboración de un informe preliminar que dio paso al presente informe final.

Respecto a su tipología, se trata de una evaluación interna e intermedia, diseñada e implementada por la División de Evaluación de la DGPOLDE, y que ha contado

con apoyo externo en la fase de trabajo de campo y en el análisis de los resultados.

El planteamiento metodológico descansa en la evaluación basada en la teoría de programa². Se ha buscado así una comprensión previa del modelo de cambio que propone el III PD para la política de desarrollo, de tal manera que el análisis posterior de sus dos primeros años de ejecución permitieran valorar si el III PD se ha venido implementando como estaba previsto y qué elementos favorecían o dificultaban sus lógicas de cambio. Con ello, más allá de dar valoraciones sobre la eficacia, eficiencia o impacto se ha buscado comprender las cadenas o secuencias causales de la implementación y saber por qué han ocurrido las cosas. Esto permite llegar a una propuesta de recomendaciones enfocadas y concretas que atañen al Plan Director en su esencia: la mejora en la política de cooperación y su efecto en la lucha contra la pobreza. En el Anexo I se presenta información detallada sobre la metodología.

En el Anexo II se encuentra la matriz de evaluación con las preguntas evaluativas principales. El trabajo de campo y análisis se realizaron con ayuda de una asistencia externa. Durante el trabajo de campo se realizaron 37 entrevistas a responsables de SECI (1), DGPOLDE (13), AECID (12), miembros del Consejo de Cooperación (2), Ministerio de Economía y Hacienda (4) y Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (3). Además, se ha remitido un cuestionario por vía telemática a 43 Oficinas Técnicas de Cooperación en terreno de las que se obtuvo un 70% de tasa de respuesta, las 17 Comunidades Autónomas, con un 53% de respuesta y las 20 Entidades Locales con mayor volumen de AOD, de los que se han obtenido un 30% de respuestas (Anexo IV).

1.5. Límites de la evaluación

A la hora de identificar los límites del proceso evaluativo interno del III PD, debemos considerar en primer lugar la complejidad y amplitud del objeto de evaluación y

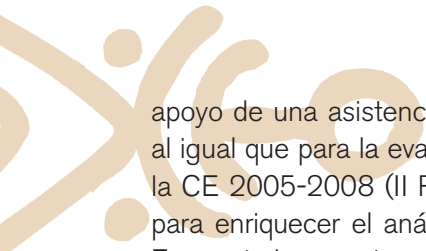
su carácter estratégico. Esto supuso la necesidad de encontrar un equilibrio entre la profundidad y la cobertura de análisis.

Dentro de los límites del ejercicio es importante aclarar que, de cara al análisis valorativo de los ámbitos estratégicos, la evaluación no ha descansado en un chequeo de sus marcos de resultados correspondientes, y que figuraban anejos al III PD. Los principales hitos allí previstos son considerados a lo largo de esta evaluación en los apartados dedicados a analizar cada ámbito estratégico y se han configurado como medios que facilitan el análisis interpretativo y valorativo de los ámbitos estratégicos. Por el contrario, la opción de centrar la evaluación en estimar los logros y déficits para valorar el cumplimiento de las medidas y productos previstos en cada marco de resultados ha sido descartada por dos motivos. En primer lugar, orientaría las conclusiones hacia una rendición de cuentas simplificada que poco aportaría en relación a los factores que están detrás de tales logros o déficits de cumplimiento. En segundo lugar, el análisis de evaluabilidad realizado desaconsejó tal ejercicio en términos de calidad de la formulación (como veremos más adelante), complicado además por la reubicación temporal de los compromisos reflejados que, en la práctica, han ido acomodándose año a año en los sucesivos PACI.

En segundo lugar, dado el marco temporal ajustado para realizar la evaluación ha sido necesario plantear unos objetivos realistas en cuanto a lo que se podía lograr y, sobre todo, en relación con las posibilidades reales de lograr la implicación de los diferentes actores. En este sentido, no se han podido crear las estructuras y espacios de participación en los que se hubieran visto implicados los distintos actores de la CE. Finalmente, los procesos de trabajo de campo, interpretación y elaboración del informe han supuesto más tiempo de lo inicialmente previsto.

En tercer lugar, la evaluación ha tenido un carácter eminentemente interno, si bien ha contado con el valioso

² El término “teoría del programa” está relacionado con la descripción de la secuencia de eventos que generan cambios y las condiciones en las que estos se producen. Entre otras maneras, la teoría del programa puede representarse mediante modelos teóricos, modelos lógicos o cadenas de resultados, como esquemas que ayudan a entender y examinar los eventos, condiciones y suposiciones necesarias para que el cambio pretendido se produzca. Explicitar tal teoría de programa ayuda a formular las preguntas de la evaluación.



apoyo de una asistencia técnica externa. Se consideró, al igual que para la evaluación final del Plan Director de la CE 2005-2008 (II PD), que este modelo mixto sirve para enriquecer el análisis y la objetividad del proceso. En cuarto lugar, esta evaluación se ha centrado en recabar fundamentalmente datos y opiniones dentro del sistema MAEC y del resto de la AGE (revisión documental y entrevistas), y en menor medida de la cooperación descentralizada y de las ONGD (cuestionario telemático). Esta y otras razones hacen que la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones del informe deban

ser tomadas desde la perspectiva de la AGE, en particular, SECI, DGPOLDE y AECID.

Una última limitante ha sido la disponibilidad y acceso a la información, dada la complejidad del objeto y la multiplicidad de actores que abarca. Asimismo, el objeto de estudio no disponía de un sistema de seguimiento y de información asociado —más allá de los informes PACI Seguimiento—, lo que ha supuesto utilizar técnicas que posibilitaran llegar a evidencias con información alternativa.

2 Consideraciones previas



2 Consideraciones previas

El diseño y desarrollo de este Plan Director 2009-2012 no puede comprenderse de forma aislada sino dentro de la evolución del *contexto*¹ internacional y nacional, y como parte de la *estructura*² del sistema de cooperación. Lo más destacado de ambos espacios es³: la agenda internacional para el desarrollo, el impacto de la crisis económica y financiera internacional en el conjunto de las políticas de la AGE española y, en particular, en las de cooperación; y las inercias y particularidades del sistema de la CE. Presentar los resultados del análisis del III PD requiere una consideración previa de tales factores por su influencia en los avances y áreas de mejora del III PD.

2.1. La agenda internacional para el desarrollo

Que duda cabe que la presencia de los principales compromisos internacionales en materia de cooperación al desarrollo es notoria en las medidas previstas en el III PD. La firma de la Declaración de París en 2005 se produce durante el su segundo año de vigencia del II PD 2004-2008. No obstante, la adaptación práctica al terreno de la agenda de eficacia ya fue inicialmente capitalizada a través de la metodología de elaboración de los DEP/PAE, que ya recogía tales compromisos en términos de alineación, ventaja comparativa, armonización, etcétera.

Pero es sin duda en el III PD donde se deja sentir con mayor claridad la influencia, no solo de la agenda de eficacia (París y Accra), sino del compendio de directrices que emanaron del Consenso Europeo y la agenda internacional de desarrollo. En la práctica, el seguimiento y rendición de cuentas en el seno del CAD y en los distintos Foros de Alto Nivel celebrados han servido, según gran parte de las fuentes consultadas, como acicate externo para la movilización de iniciativas en el escenario español, como es el caso del Plan de Ayuda para la Eficacia de la Ayuda.

Como veremos, tal influencia del marco internacional ha incidido de manera indirecta en un mayor desarrollo de las medidas previstas en sus ámbitos estratégicos afines, sobre todo en materia de eficacia de la ayuda (no solo en la traslación práctica de los compromisos de la Declaración de París a la actuación en el terreno, sino también en términos de concentración sectorial, por ejemplo). También la escena internacional ha potenciada, de alguna manera, el impulsado hacia una mayor coherencia de actuación en el exterior de la CE.

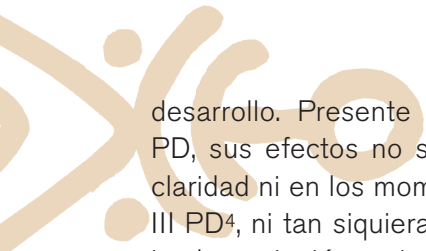
2.2. El impacto de la crisis financiera internacional

No cabe duda de que la crisis económica y financiera internacional ha sido el elemento de *contexto* que ha tenido consecuencias más evidentes en la política de

¹ Por *contexto* entendemos el marco político, económico, social y ambiental global, nacional e internacional.

² Por *estructura* entendemos tanto recursos (humanos, materiales, infraestructura, tecnológicos y financieros), como elementos institucionales y organizativos (administración y organización estratégica, operativa, relaciones entre unidades y agentes, gestión del conocimiento, rendición de cuentas). El diseño del III PD consideró estos elementos en el ámbito estratégico de capacidades institucionales y humanas.

³ En ningún caso estos factores agotan la totalidad. Han sido seleccionados aquellos que con mayor frecuencia aparecen en el discurso de los informantes consultados.



desarrollo. Presente desde el inicio mismo del III PD, sus efectos no se alcanzaron a vislumbrar con claridad ni en los momentos previos de gestación del III PD⁴, ni tan siquiera en los primeros momentos de implementación y, sin embargo estos efectos no han hecho sino verse incrementados hasta la fecha.

A este respecto, sintetizando de forma global los discursos y datos recogidos durante el trabajo de campo acerca de la influencia de esta situación sobre el III PD, podríamos decir que:

- El MAEC se ha visto obligado a un recorte en el flujo de fondos dirigidos a la cooperación, con una disminución sustantiva en el campo multilateral, así como a realizar una mayor reflexión en torno a los criterios de eficacia, calidad y mejora de los procesos de gestión.
- La propia crisis está empujando al conjunto de donantes a replantearse la agenda internacional de desarrollo en el marco de continuidad de los ODM y la Agenda de Eficacia.
- Queda patente que existe un diálogo abierto sobre el papel de la cooperación al desarrollo en la agenda del gobierno. Mientras parte de los encuestados consideran que la cooperación al desarrollo ha perdido importancia dentro del orden de prioridades de la agenda del gobierno, otros entienden que a lo largo de los últimos años y gracias a la reforma de la cooperación, la política de cooperación al desarrollo ha adquirido carta de naturaleza dentro de las políticas de Estado, incrementando su influencia sobre la agenda de otros departamentos ministeriales (MARM, MICyT, etc.)

Sea de una forma o de la otra lo cierto es que se percibe como un reto de gran envergadura el alcanzar los objetivos de AOD sobre la RNB acordados a nivel europeo e internacional en los próximos años.

2.3. El sistema de la Cooperación Española

La CE se caracteriza por la interacción de una multiplicidad de actores con experiencia, trayectoria, intereses y formas distintas de hacer —y hasta de entender— el sistema de cooperación español. El III PD se gesta en el concierto de intereses de esta amalgama de actores en la que prima la búsqueda del consenso. Como Plan orientador que afecta a ese conjunto de actores, es obvio que uno de sus objetivos es tratar de influir en ese sistema para mejorar la política de cooperación. Al tiempo —y este segundo aspecto es lo que aquí se analiza—, también recibe fuertes influencias sometido, como está, a las características e inercia de funcionamiento de tal sistema de cooperación.

Bajo esta consideración general, en opinión de la mayoría de personas entrevistadas, las características e inercias de este sistema que tienen una influencia esencial a la hora de gestar y poner en marcha el III PD serían las siguientes:

- Durante la gestación del III PD, la CE se encontraba inmersa en un proceso de cambio de ciclo que arrancó en 2004. Con el II PD 2004-2008 se había iniciado la homologación internacional de sus prácticas tendentes a la generación de una política de estado en el ámbito del desarrollo (coherencia de políticas) y la adopción de los principales compromisos en esa materia (DP, AAA, Consenso Europeo). En ese contexto, el III PD suponía ya una apuesta de muy difícil retorno.
- Dada la desconcentración de actores comentada arriba, se daban dificultades estructurales para la concentración sectorial y geográfica, y que por lo tanto habrían de ser resueltas con refuerzos estructurales de coordinación efectiva, y no tan solo formal.

⁴ El 12 de mayo de 2010, el Gobierno comparecía en sede Parlamentaria para anunciar un paquete de recortes que incluía la congelación de las pensiones (salvo las mínimas), una bajada de sueldos del 5% a los funcionarios, la eliminación del cheque-bebé creado en 2007, un recorte de la inversión pública y otro a la ayuda al desarrollo.

- El III PD se gesta en un contexto de reestructuración de la AECID que, finalmente y a juicio de las fuentes consultadas, no termina de dar los resultados esperados o, en el mejor de los casos, avanzaban muy lentamente.
- Desde que en el ciclo anterior (2004-2008) la DGPOLDE concretó sus apuestas de planificación estratégica para el conjunto de actores (los DEP/PAE), existió una cierta descoordinación e indefinición de funciones entre los actores del sistema central de la CE (SECI, DGPOLDE, AECID).
- No existía un diagnóstico de capacidades del sistema de la cooperación que ayudase a la toma de decisiones políticas, y por lo tanto a fundamentar el calibre de las medidas del siguiente Plan Director, tal y como puso de manifiesto el informe del Consejo de Cooperación acerca del III PD sometido a consulta.
- A lo largo del tiempo se mantiene un área de mejora estructural en materia de evaluación, rendición de resultados y autoaprendizaje del sistema.
- No se percibía una demanda y presión real en la sociedad civil española ni tampoco en los principales organismos del Estado para la supervisión de políticas (Parlamento) orientada a exigir una pormenorizada rendición de cuentas de las políticas y presupuestos de cooperación en términos de resultados de desarrollo.

En cómo se resuelva la mutua influencia entre las inercias institucionales del sistema de cooperación y la capacidad ejecutiva del III PD para cambiarlas se encuentran las claves de la capacidad de este Plan —en realidad de cualquier PD— para transitar de una política de cooperación a una política de desarrollo.

Este conjunto de factores hace que, en opinión de muchos de los informantes consultados, la política de cooperación todavía no fuese una política de estado arraigada dentro del entramado institucional español. El III PD afrontaba esta situación desde una doble posición, en cierta medida paradójica. Por un lado, en un rol activo, proponía líneas de actuación para modificar esa situación y avanzar hacia una política de cooperación integrada, coordinada y con más capacidades instaladas (representadas en los ámbitos estratégicos de coordinación y complementariedad de agentes, capacidades institucionales y humanas, educación para el desarrollo e investigación y estudios para el desarrollo). Al tiempo, por otro lado, era influenciado por las dinámicas de funcionamiento y las inercias del sistema de cooperación español y la relación de fuerzas y reparto de competencias de sus agentes; no solo en su gestación, sino también —y sobre todo— durante su ciclo de gestión y a la hora de concretar sus fines.

En esta doble influencia “sistema de cooperación - III PD”, y en cómo se han ido resolviendo las distintas relaciones de fuerza entre las inercias institucionales del primero y la capacidad ejecutiva del segundo para cambiarlas, se encuentran muchas de las claves de la capacidad del III PD para transitar

realmente desde una política de cooperación hacia una política de desarrollo, tal y como iremos detallando a lo largo del informe.

3 Resultados del análisis



3 Resultados del análisis

Los resultados del análisis que figuran a continuación representan el cuerpo central del trabajo evaluativo. Recogen valoraciones fruto del consenso interpretativo que descansa, a su vez, en el análisis del discurso de 37 entrevistas, 45 encuestas telemáticas y, fundamentalmente, la revisión documental y posterior sistematización de más de 50 documentos relacionados con la CE y el ciclo de gestión del III PD.

En tanto que exista una coincidencia de evidencias que sustente la interpretación realizada, las valoraciones son presentadas sin remitir a las fuentes de las que provienen para agilizar la lectura del informe. Si la interpretación de tales evidencias no fuera suficientemente concluyente para sostener alguna valoración, se apunta la tendencia que parece más clara, presentada con las debidas cautelas. Aquellos aspectos que no son valorados, están ausentes del informe por la imposibilidad de realizarlo sin las garantías suficientes.

3.1. Análisis global

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de la valoración global del III PD. En primer lugar se comentan aquellos referidos al diseño y concepción del Plan. Seguidamente, los referidos a las condiciones y medios para su gestión y seguimiento como instrumento articulador de los objetivos de todo el sistema

de cooperación. Finalmente, son analizados los primeros avances y resultados obtenidos durante sus dos primeros años de ejecución.

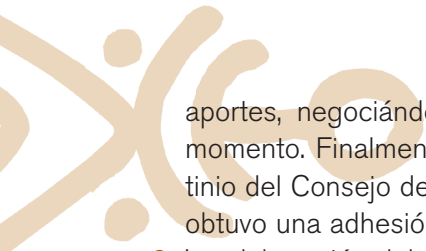
3.1.1. En relación con la concepción del III PD: el diseño

Con independencia del debate acerca de cómo debía concebirse un Plan Director¹, lo cierto es que existía un cierto consenso en situar a la DGPOLDE como líder y dinamizador de los procesos de planificación estratégica para el conjunto del sistema de cooperación español. Según este discurso, el III PD respondería fundamentalmente a los compromisos que la CE había asumido en el ámbito internacional (Declaración de París, Código de Conducta de la UE, Agenda de Acción de Accra, Revisión de Pares del CAD). El Plan centraría sus esfuerzos en construir una herramienta conceptual que ayudase al conjunto de los actores del sistema a avanzar en el cumplimiento práctico de esos compromisos.

En este marco, los resultados que arroja la evaluación acerca del diseño del III PD son:

1. La principal fortaleza del diseño del III PD fue el largo proceso participativo de consenso. Todos los actores principales del sistema de la CE estuvieron en el debate y pudieron exponer su visión y remitir

¹ Dado el carácter multi-actor de la CE, las alternativas de los organismos encargados de diseñar un PD son variadas. Sin agotar las opciones, las mayoritariamente presentes en el discurso de las fuentes consultadas eran: i) incorporar todas las demandas y necesidades de los distintos actores involucrados y generar un documento global, generalista, doctrinal, que trate de servir por igual a modo de guía a todos los actores y los impregne de un cierto 'aroma común' pero que, en cambio, sea endeble desde el punto de vista operativo en aras del consenso; ii) elaborar un libro blanco para todos los actores que fije algunos criterios generales, algunos enfoques, ciertas prioridades estratégicas, que marque una cierta hoja de ruta, y sobre el cual después cada actor del sistema elabore sus propias Planificaciones Operativas, iii) no existencia de un Plan Director, sino que cada actor del sistema tenga su propio Plan Estratégico y se centren los esfuerzos en coordinar, alinear y dotar de coherencia a cada una de esas planificaciones.



aportes, negociándose el contenido final en todo momento. Finalmente, el Plan se sometió al escrutinio del Consejo de Cooperación y al Parlamento, y obtuvo una adhesión y aprobación unánime.

2. La elaboración del III PD se asentó en parte sobre las lecciones y aprendizajes extraídos de la evaluación del II Plan Director. Si bien la evaluación final del II PD debería haberse realizado con mayor previsión y sus resultados presentarse al debate durante el diseño del III PD, la consideración de los aspectos esenciales recogidos del ciclo anterior permite dotar de una continuidad a la política de desarrollo. A pesar de que el uso de los resultados de los procesos evaluativos y la retroalimentación del propio sistema continúan siendo temas pendientes en la CE, esta incorporación de aprendizajes entre planes directores sucesivos supone un avance en este aspecto.
3. Otro de los principales valores añadidos es su homologación con la doctrina internacional. El III PD asumió los principios y directrices aprobadas en la Declaración de París, la Agenda de Accra, así como otros textos refrendados internacionalmente. Este plan alineó, en un sentido doctrinal, la CE con los donantes más avanzados, y —lo que es más novedoso— previó mecanismos y productos concretos para llevar a la práctica tales compromisos, fundamentalmente en materia de planificación geográfica (MAP) y multilateral (acuerdos marco de asociación estratégica con OMD), que serán valorados más adelante.
4. En contraposición, lo que no supo reflejar este Plan Director (en realidad, ningún Plan Director hasta la fecha parece haber podido hacerlo) es la realidad de la que se parte. Como ejercicio de planificación en su sentido más amplio, el III PD no estuvo acompañado de un diagnóstico de situación de la CE. No trataba de abordarlo con carácter general sino en términos de condiciones para su implementación práctica (apoyos políticos e institucionales, funcionamiento de los espacios de decisión, recursos institucionales y humanos, entre otros) de manera que esta información permitiese vislumbrar con claridad cuáles eran los esfuerzos que era imprescindible movilizar para el logro de las metas previstas. De esta manera, los objetivos se orientaron a alcanzar los estándares internacionales en materia de eficacia de la ayuda y a integrar las principales

recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2007 pero sin contar previamente con un diagnóstico de lo que realmente se estaba haciendo en el momento de su gestación. Desde esa perspectiva, las metas y objetivos de este III PD adoptarían una función de arrastre del conjunto de actores. Como veremos más adelante, esto ha propiciado grandes avances y cambios cualitativos en la manera de hacer cooperación, al tiempo que ha confrontado a los agentes afectados con la dificultad de acometer en tiempo y forma unas medidas que habían sido establecidas sin considerar debidamente las condiciones necesarias para su gestión, ni habiendo garantizado el refuerzo de los recursos humanos e institucionales necesarios.

A pesar de la amplia participación de todos los actores de la CE en el diseño del III PD y del amplio consenso con el que fue aprobado, desde fuentes implicadas en la gestión de la CE se insiste en la escasa participación de la AECID en la definición del Plan y se apunta como reflejo de ello la falta de previsión de medios para la aplicación y ejecución de todo lo planificado. Lo cierto es que a pesar de los esfuerzos del III PD para incrementar la coordinación entre la planificación y la gestión de la ayuda aún existe mucho margen para la mejora.

5. Del III PD se valora su rigor técnico. Brindó avances claros en su formulación y sus componentes adquirieron una mayor consistencia y fundamentación técnica que en ejercicios anteriores. Los siete ámbitos estratégicos y el modelo lógico explicativo de los mismos ofrecían una propuesta coherente e integrada. De hecho, el III PD ha sido el primer ejercicio de estas características que combina ámbitos estratégicos de actuación con políticas sectoriales. También es el primero que desarrolla toda una lógica de planificación por resultados, completada en sendos Marcos de resultados por ámbitos estratégicos y por sectores en documentos anejos al Plan. No obstante, cabe señalar las siguientes limitaciones:

- a) Si bien consideró en su lógica de planificación a las capacidades institucionales y humanas como condición *sine qua non*, lo cierto es que su reflejo en los Marcos de Resultados que acompañaban al plan resultó insuficiente y generalista. Tales requisitos apenas se especificaban y no se

estableció una secuencia temporal y de prioridades.

- b) Otro tanto podría decirse del necesario acompañamiento presupuestario que se le supone a un Plan Director. Como única información, recogía indicaciones presupuestarias en algunos ámbitos estratégicos², sectores³ y prioridades geográficas⁴. Con algunas excepciones, no constaban tales planes presupuestarios tampoco en los Marcos de resultados.
- c) Ante la ausencia de los Planes de Acción que debían desarrollarlos —o la tardía elaboración de aquellos que finalmente se ha decidido elaborar—, los Marcos de resultados no pasaron de ser una propuesta abierta de planificación con una débil asunción como guía de trabajo por los responsables de la AOD debido a que, según la encuesta, tales propuestas no se gestaron con el concierto necesario para su apropiación por parte de los gestores de AOD y especialistas sectoriales.

6. Si se ponen en relación las metas y retos recogidos en el III PD con las características del sistema de cooperación en el momento de su aprobación (resumidas arriba, en el apartado 3.1.3.) puede afirmarse que tales objetivos y metas para el presente ejercicio 2009-2012 tenían un carácter excesivamente ambicioso⁵. Este limitado realismo puede ser interpretado en un doble sentido:

- a) o bien, se consideraba que la aprobación de un documento ambicioso, que se pretende orientador de la acción de la CE y en la vanguardia de la doctrina internacional, podría servir de elemento de arrastre para el sistema español de cooperación, tal y como se ha señalado;
- b) o bien, se configuraba como un libro blanco que pone sobre la mesa de manera global todos

los elementos importantes de una cooperación adaptada a la nueva agenda internacional; esto es, que recoge de una manera clara el camino que se debería recorrer para modernizar y hacer más eficaz la CE, pero que adolecería de referencias a las herramientas necesarias para el logro de las metas previstas. No sería, por lo tanto, un plan orientado hacia la gestión de la CE.

En definitiva, la confluencia en un mismo documento de las voluntades diversas de una multiplicidad de actores ha marcado el carácter de un Plan que ha basculado para encontrar el equilibrio pragmático entre todos sus componentes. Por un lado, la necesidad de incorporar los principales avances en la doctrina internacional sobre desarrollo y, a la vez, definir el conjunto de líneas de acción, metas e indicadores de sus Marcos de resultados que sirvieran como herramienta de planificación, pero también para realizar el seguimiento de su implementación. Por otro, conjugar un consenso político (decisiones que den cabida al máximo de actores) con la necesidad de tomar decisiones para priorizar, seleccionar y concentrar en función de las capacidades existentes y nuestro valor añadido como cooperación. Esta confluencia de componentes del Plan ha complicado, en cierta medida, la utilización práctica por parte de los actores y el recurso al mismo como “director” de las líneas de actuación de los diferentes departamentos y áreas.

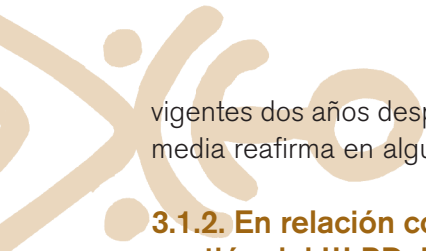
Por último, dado lo pertinente de las valoraciones del Consejo de Cooperación y, en cierta medida, la coincidencia con el análisis aquí realizado, a pie de página seguidamente se puede acceder al enlace de este informe acerca del III PD (3 de febrero de 2009). En él, además de valorar el Plan elaborado, fueron señalados alertas y retos acerca de las condiciones de implementación que, en buena medida, están plenamente

² Los dos únicos ámbitos con indicación presupuestaria fueron: Investigación e innovación para el desarrollo (3% de AOD distribuible); Educación para el Desarrollo (3% de la AOD bilateral bruta y 5% de AOD canalizada a través de ONGD). Llama la atención la inclusión de un tercero, Capacidades institucionales y humanas, en términos de voluntad de incremento de recursos en el seno de la AGE pero sin concretar cantidad o porcentaje alguno.

³ Un 25% de AOD distribuible a servicios sociales básicos; un 15% de AOD distribuible sectorialmente a género (9%) y salud reproductiva (6%); un 10% de AOD a desarrollo rural y lucha contra el hambre; y 1.500 millones de dólares para completar la contribución al Fondo de Agua.

⁴ Los países de los grupos A y B concentrarían tendencialmente 2/3 y 1/5 de la ayuda, respectivamente, para en 2012 recibir en conjunto el 85% de la AOD geográficamente especificable. Los Países Menos Adelantados tenían como meta recibir un 0,15% de la Renta Nacional Bruta, en la idea de progresar hasta el 25% de la AOD geográficamente especificable para 2015, tal y como recoge el Pacto de Estado contra la Pobreza.

⁵ Ejemplo de ello son las metas establecidas en materia de ayuda programática.



vigentes dos años después y que esta evaluación intermedia reafirma en algunas de sus conclusiones.

3.1.2. En relación con las condiciones para la gestión del III PD: la estructura y capacidades

Al esfuerzo cuatrienal de elaboración de un Plan Director debe de seguirle una capacidad constante para la gestión como planificación de referencia. Para realizar esta labor, han de darse una serie de condiciones y contarse con determinados mecanismos de coordinación y control en el sistema de cooperación y, en particular, a los órganos centrales del MAEC. A este respecto, el análisis ha puesto de manifiesto las siguientes valoraciones:

1. Los informes que el Consejo de Cooperación ha ido elaborando a lo largo del ejercicio (coherencia de políticas y capacidades del sistema) han servido para contrastar la factibilidad de algunas de las medidas propuestas en el III PD. En materia de control, otro tanto puede decirse de la agenda de trabajo de la Comisión de Seguimiento PACI/PD. En todo caso, estos mecanismos se han mostrado insuficientes para un seguimiento adecuado del III PD. En ese sentido, los ámbitos estratégicos que han sido el eje del Plan no tuvieron orgánica y funcionalmente un receptor estructural explícito y claro que los liderase e incentivase dentro del sistema de cooperación. Más allá de las responsabilidades políticas y directivas de la Secretaría de Estado y la DGPOLDE, no existió una configuración institucional o grupos de trabajo *ad hoc* que pudieran apropiarse y rendir cuentas de forma inmediata de dichos ámbitos estratégicos. Allí donde el ámbito de actuación ya contaba con una unidad competencial preferente (por ejemplo, la unidad de Planificación y Eficacia de la Ayuda de DGPOLDE para el ámbito de eficacia), la responsabilidad sobre las medidas del III PD estaba más clara. Cuando no existió tal centro de responsabilidad o no tenía recursos humanos suficientes (Educación para

Los ámbitos estratégicos, el eje del III PD, no tienen orgánica y funcionalmente un receptor estructural explícito encargado de liderarlos e incentivarlos. Si bien el Seguimiento PACI informa sobre la evolución de las medidas en cada ámbito, esta indefinición funcional impide que tal seguimiento tenga consecuencias prácticas.

el Desarrollo o Innovación, investigación, estudios para el desarrollo) o la responsabilidad estaba repartida (coherencia de políticas para el desarrollo), las posibilidades para realizar el seguimiento y reconducir las medidas fueron sensiblemente menores.

Por otra parte, en términos de seguimiento y control, cada Seguimiento PACI da cuenta del grado de avance o retraso de las distintas medidas previstas por ámbito de actuación. Lo hace en correspondencia con la elaboración de un PACI anual que mejora sustancialmente al seguir la estructura de planificación de los ámbitos estratégicos del III PD. A pesar de ser una iniciativa lógica en términos de seguimiento y servir para un rendimiento de cuentas global a los órganos consultivos, en las condiciones descritas de indefinición de la responsabilidad funcional en la mayoría de los ámbitos, apenas tuvo incidencia en las decisiones de gestión y de definición de prioridades anuales.

2. Los actores centrales del sistema no han logrado una articulación suficiente y ello ha dificultado la necesaria coherencia y claridad en el impulso a las medidas, o una priorización de las mismas. En tales circunstancias, frente a un plan de indudable amplitud y ambición no se ha generado un liderazgo claro que permitiese orientar los esfuerzos vinculados con las diferentes medidas contempladas. Paralelamente, tampoco se ha generado una estructura clara que permitiese dinamizar, coordinar y dar seguimiento a los Marcos de Resultados y a las medidas que se iban articulando, lo que hubiera permitido identificar áreas de mejora, desviaciones y posibles medidas correctoras.
3. Un tercer elemento estructural que ha afectado sustancialmente tanto a la implementación del III PD, como a sus compromisos en materia de GpRD, seguimiento y evaluación, ha sido la debilidad en términos de rendición de cuentas y aprendizaje. Esto supone un límite claro a las posibilidades de retroalimentación del sistema y de avance hacia el logro de la eficacia de la ayuda. Esta debilidad estructural ha sido puesta de manifiesto en múltiples ocasiones⁶,

⁶ Por citar algunas: Revisión de pares del CAD de 2007, Evaluación final del II PD, Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la CE.

pero todavía no se han dado pasos firmes que contribuyan a un paulatino y decidido avance en esta materia.

4. Dado que el Plan no preveía un sistema de seguimiento apropiado, ha adolecido de poca capacidad de adaptación durante su implementación. Se ha observado una escasa flexibilidad para acometer una adaptación planificada y que parecía evidente, cuando menos, tras los primeros efectos de la crisis económica y financiera sobre la AOD. La adaptación se ha realizado de facto en los sucesivos PACI 2010 y 2011, expresión de un reacomodo temporal de productos y la anulación de otros (como determinados planes de acción).
5. Un quinto elemento, que es a la vez causa y consecuencia de la realidad actual del III PD, es la problemática en torno a las capacidades del sistema. Las fuentes consultadas destacan que no solo no existen capacidades humanas suficientes para afrontar la implementación del III PD, sino que además la organización de las mismas no ha resultado adecuada.

3.1.3. En relación con la implementación y primeros resultados del III PD

En este apartado se presenta el análisis de la implementación efectiva de los ámbitos estratégicos que conformaban la teoría de programa del III PD y un adelanto de las valoraciones de tales ámbitos que serán desarrolladas en apartados posteriores de manera individual⁷.

Es importante tener en cuenta que los elementos desgranados hasta el momento (diseño y condiciones para la gestión) conforman las condiciones de partida para la puesta en marcha de las medidas contenidas en los ámbitos estratégicos y la aplicación de las

directrices del Plan Director. En tales circunstancias, los principales avances y áreas de mejora durante la implementación se comentan a continuación.

a. La teoría del programa implementada

El III PD establecía que “la política de desarrollo (...) ha sido diseñada para ser ejercida en tres espacios primordiales: la asociación en el terreno con los países, los foros y organismos internacionales, y a través de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo”. Como condición necesaria, se añadía que “además, para que [la política de desarrollo] sea de calidad, consensuada y sostenible, es necesario: la educación para el desarrollo de la ciudadanía, poner el conocimiento al servicio del desarrollo, capacidades institucionales y humanas apropiadas, y una coordinación y complementariedad efectiva entre los actores de la CE”.

La teoría del programa del III PD establecía que la lógica que sustenta esta política integral de desarrollo era que “la conjunción de la acción sólidamente articulada, simultánea y coordinada en estos siete ámbitos estratégicos, y en cada sector, maximiza la posibilidad de contribuir a conseguir resultados globales de desarrollo⁸”.

Contrariamente a la teoría del programa declarada, se ha avanzado en los ámbitos de actuación en el exterior sin acomodar las condiciones necesarias en el sistema de cooperación para una actuación con la suficiente calidad, consensuada y sostenible.

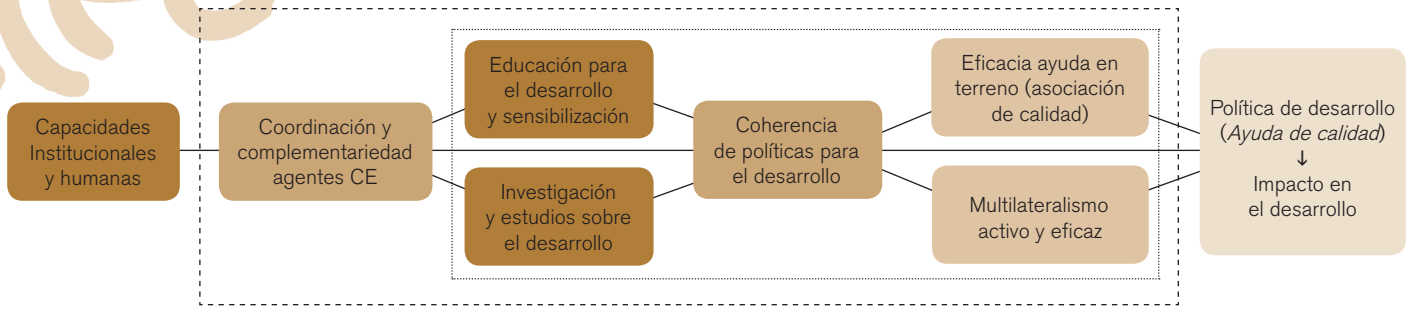
A este respecto, esta evaluación ha constatado, en primer lugar, una implementación desigual y no integrada del Plan Director y sus ámbitos estratégicos. En la figura 6 puede observarse de forma gráfica el grado estimado de avance en cada uno de los ámbitos estratégicos. Contrariamente a la teoría del programa inicial, se ha avanzado en los ámbitos de actuación en el exterior con poco acomodo a las condiciones necesarias en el sistema

de cooperación para una actuación de la suficiente calidad.

⁷ Este es el foco principal de la evaluación. En el análisis de los ámbitos estratégicos tienen cabida, además, otras demandas de información en términos de estimación del cumplimiento de las principales directrices contenidas en los distintos capítulos del III PD. Las referidas a concentración geográfica, concentración sectorial y la gestión para resultados de desarrollo figuran en el ámbito de eficacia de la ayuda sobre el terreno (apartado 3.2.1.).

⁸ En términos de objetivo ‘interno’ se pretendía “disponer en 2012 de una Política para el Desarrollo más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre los actores y el apoyo de la ciudadanía”. MAEC (2009). Plan Director de la CE 2009-2012. Documento de líneas maestras (p16).

Figura 6. Grado de implementación de cada ámbito estratégico



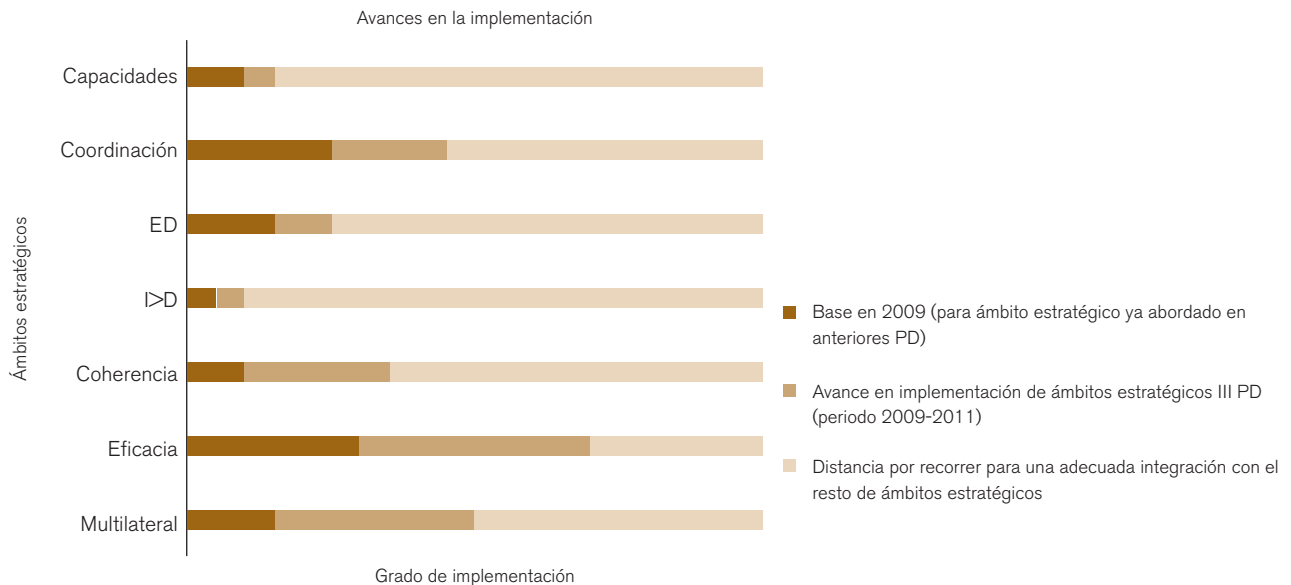
Fuente: Elaboración propia. Grado de implementación: leve (oscuro); moderado (intermedio); sustancial (claro).

De esta manera, se avanzó en ámbitos estratégicos que inciden más directamente en la acción exterior, en particular hacia una asociación eficaz sobre el terreno, provocando un cierto efecto arrastre en algunos de los restantes ámbitos que deberían estar garantizados. Ejemplo de ello es la elaboración de los MAP, proceso que enfrentó la necesaria constitución de equipos ampliados país entre AECID y DGPOLDE con las capacidades de gestión y coordinación reales de estas unidades.

Una posible interpretación de esta evolución desigual es que:

- Los dos ámbitos más desarrollados han encontrado su impulso en la rendición de cuentas que suponen el escrutinio internacional, incentivo que no han encontrado el resto de los ámbitos estratégicos⁹.
- Los Documentos de Estrategia País (DEP) y Planes de Actuación Especial (PAE) del ciclo

Figura 7. Punto de partida y grado de implementación por ámbitos estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

⁹ Una muestra de ello es el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda comprometido ante el CAD y la UE.

2005-2008 –con toda una red de coordinación DGPOLDE, AECID y actores con representación en el terreno, sino activa, sí en la memoria de las personas implicadas– suponían un claro antecedente de programación estratégica sobre el que la idea de los MAP podía evolucionar y llevarse a la práctica. En términos de programación alineada, por resultados y previsible, supusieron también un buen antecedente para los MAE con OMUDES.

- Otro elemento explicativo tiene que ver con el estado inicial que pretendía mejorar el III PD, en particular lo referido al sistema de cooperación representado en determinados ámbitos estratégicos. El hecho es que el III PD no estimó el distinto nivel del que partían aquellos ámbitos que ya formaban parte de estrategias y líneas de actuación de anteriores Planes Directores (ver figura 7). Desde esa perspectiva, algunas temáticas ya tenían un recorrido y espacios para articular las medidas de avance previstas en el III PD (por ejemplo, coordinación y complementariedad de agentes). Otras se abordaban formalmente por primera vez en 2009 y partían casi de cero (por ejemplo, en investigación y estudios para el desarrollo).

*b. Avances por ámbitos estratégicos*¹⁰

Por ámbitos estratégicos, tal y como hemos señalado, los resultados de la evaluación han permitido constatar un impulso decisivo a los ámbitos de Asociación de calidad sobre el terreno y Multilateralismo activo y eficaz, aunque sin haber tratado suficientemente de asentar las bases del resto de los ámbitos. Fruto de este énfasis son los dos principales productos del actual Plan, principalmente asociados a los MAP y los Marcos de Asociación Estratégica con OMUDES (MAE), así como la Programación Operativa iniciada por AECID, y que suponen un intento decidido por materializar en la práctica la doctrina internacional derivada de la Declaración de París y Accra. De hecho, ambos ámbitos, asociación y multilateralismo, han permitido a su vez modificar las bases sobre las que articular en el futuro las relaciones con los países socios y organismos

multilaterales en aras de dotar de una mayor eficacia a las iniciativas de desarrollo. En el ámbito multilateral, además, los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con OMUDES han plasmado un primer cambio de enfoque hacia resultados, concentración de recursos y búsqueda de acuerdos selectivos y estratégicos con actores multilaterales clave en el que debe seguir avanzándose. Si no se dan las condiciones adecuadas, como veremos, estos importantes logros corren el riesgo de no consolidarse.

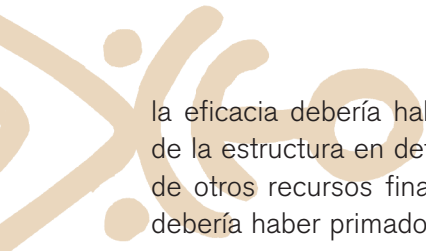
La evaluación muestra que, para que estos logros se consoliden, es necesaria una mayor integración con el resto de los ámbitos estratégicos, especialmente si atienden a la necesidad de contar con capacidades de cara a la gestión de RdD, la rendición de cuentas y el seguimiento, evaluación y aprendizaje.

En segundo lugar, frente a estos ámbitos estratégicos que acogen los mayores logros, Educación para el Desarrollo e Innovación, investigación y estudios para el desarrollo han ido retrasados. En el primer caso podría argüirse que se trata de una nueva incorporación del III PD y que por ello está retrasado en relación con otros ámbitos. En el segundo caso esta explicación no es aplicable y el motivo del retraso de aplicación podría tener relación con la falta de asunción de la Educación para el Desarrollo como estrategia fundamental por la CE. En ambos casos llama la atención su falta de integración con el resto de ámbitos estratégicos.

En tercer lugar, algo similar sucede en relación al ámbito de capacidades institucionales y humanas, muy débilmente abordado durante este ejercicio. A pesar del carácter de 'soporte estructural' de los restantes ámbitos estratégicos que le otorgaba el Plan Director, no se identifica una priorización acorde, ni resultados cualitativamente determinantes en la implementación.

Ello tiene además efectos en las medidas contempladas en el Plan Director y en sus Marcos de Resultados, en un marco de no disponibilidad de recursos suficientes y especializados para llevarlas a cabo. Esta situación resulta paradójica, incluso en un contexto de crisis económica, ya que el discurso de la apuesta por

¹⁰ El análisis de cada ámbito estratégico es desarrollado en detalle en el apartado 3.2.



la eficacia debería haber priorizado el fortalecimiento de la estructura en detrimento de la posible reducción de otros recursos financieros a ejecutar. Es decir, se debería haber primado la calidad sobre la cantidad.

En cuarto lugar, y en línea con el ámbito de coordinación y complementariedad de actores, sí se ha dado un avance claro con la reactivación de los órganos consultivos y de representación y la creación de diversos grupos de trabajo. También se ha dado un avance claro en la coordinación con ONGD y en el marco del Consejo de Cooperación, así como con la creación de la Conferencia Sectorial. No obstante, está pendiente una agenda de trabajo estable y por objetivos que permita la consecución de acuerdos prácticos en materia de coordinación, fundamentalmente con las CCAA y las EELL.

En quinto lugar, a pesar de la debilidad en capacidad y gestión que supone la falta de apuesta por los ámbitos anteriores, se identifican avances significativos en materia de coherencia de políticas para el desarrollo. Destaca en importancia y por largamente demandada la reforma del FAD y su sustitución por el FONPRODE y el FIEM y los intentos por ordenar las responsabilidades y funciones para la gestión del primero, competencia del MAEC. Este nuevo instrumento permitirá dotar de una mayor coherencia y sentido estratégico a los instrumentos de financiación de la CE y es considerado como un paso crucial en el camino hacia una cooperación multilateral financiera y programática más concentrada, flexible, previsible y estratégica, que se enfrenta sin embargo al reto de dar respuesta a todas estas expectativas.

Otros hitos en el ámbito de Coherencia de Políticas para el Desarrollo han sido la constitución de la Comisión Delegada del Gobierno, la red de puntos focales de la Comisión Interministerial de Coherencia de Políticas o la Unidad de Coherencia de Políticas de la DGPOLDE. Pese al esfuerzo desplegado, el ritmo de cambio y sus resultados se encuentran todavía lejos de lo previsto en el Plan Director en esta materia para unos órganos que están llamados a incidir en mayor medida en la coherencia en materia de desarrollo del conjunto de la AGE. No obstante, el Plan Director ha brindado la oportunidad de dotar de una mayor solidez y coherencia a los instrumentos de financiación de la CE.

En sexto y último lugar, y a pesar de configurarse como uno de los elementos medulares del actual plan, ha persistido una necesidad todavía no cubierta de compromiso y apropiación de la política de evaluación y aprendizaje por el conjunto del sistema. Los principales impulsos de rendición de cuentas han venido de la mano de las exigencias internacionales desde organismos como el CAD.

3.2. Análisis por ámbitos estratégicos

A continuación son analizados cada uno de los ámbitos estratégicos, detallando los *resultados* o productos y efectos principales desde una interpretación previa de cómo fueron *diseñados* tales ámbitos y cuál fue el *proceso* de su puesta en marcha.

La disparidad en el grado de avance de los distintos ámbitos estratégicos, así como la posibilidad de contar con más datos e información, ha dado lugar a análisis más amplios en algunos ámbitos y más reducidos en otros. Estas diferencias de amplitud de contenidos en cada apartado en ningún caso representan la preponderancia de ningún ámbito estratégico sobre el resto.

3.2.1. Asociación sobre el terreno

El ámbito estratégico de asociación sobre el terreno tiene como finalidad esencial el logro de eficacia en el desarrollo de la CE. Los resultados en este ámbito se observan ya desde el propio diseño del III PD, en tres elementos fundamentales.

En primer lugar, en el diseño del III Plan Director se cristaliza la integración de la agenda internacional en materia de eficacia, como la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, sin olvidar el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Código de Conducta de la Unión Europea (UE), así como de las recomendaciones de ejercicios de evaluación de carácter internacional como el *Peer Review* del CAD.

En segundo lugar, la puesta en marcha de los MAP y el diseño de la metodología de elaboración incorporó

Ámbito estratégico de asociación sobre el terreno
<p>Diseño</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integración de la agenda internacional en materia de eficacia en el III PD. - Diseño de los MAP sobre la base de algunos de los aprendizajes de los DEP y PAE.
<p>Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cierta transformación de los principios de actuación y toma de conciencia de la agenda de eficacia en sede y terreno. - Avances en la capacidad de priorización y concentración, tanto en sectores por país (a partir de la metodología MAP) como en lo geográfico (países prioritarios), hitos en un largo camino por recorrer ante un abanico de posibilidades que todavía sigue siendo demasiado amplio. - Debilidades en retroalimentación y demanda de rendición de cuentas del desempeño en este ámbito. Algunas condiciones necesarias: i) ausencia de una adopción práctica de la GpRD en las distintas modalidades de ayuda más allá del avance en planificación por resultados; ii) debilidad orgánica e institucional de las funciones de evaluación. - Débil articulación de órganos centrales del MAEC, si bien a nivel técnico se han dado buenas prácticas (UPC - Planificación DGPOLDE).
<p>Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborada metodología y establecimiento de marcos de asociación: MAP y MAE con OМУDES. - Elaborado el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda. - Una mayor visión de la agenda de eficacia en el sistema y un mayor conocimiento de la misma. - Mecanismos para GpRD se han integrado en fase de diseño dentro de las programaciones operativas de AECID, los MAP y los MAE.

algunos de los aprendizajes del seguimiento final del ejercicio de los DEP y PAE realizados durante el II Plan Director. Los MAP suponen la incorporación a los principales instrumentos de la planificación estratégica geográfica y, por ende, al terreno, de los principios de la agenda de eficacia. Los logros de este proceso durante la fase de implementación se describirán más adelante.

Los avances en materia de eficacia del desarrollo no se agotan en su inclusión doctrinal en el texto del III PD. La evaluación ha permitido constatar un conjunto de cambios y retos durante la implementación del plan.

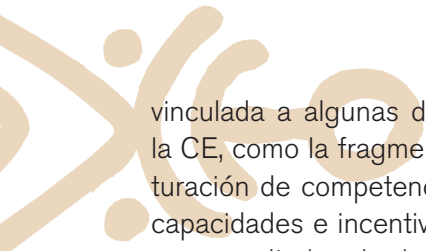
Ha de destacarse la toma de conciencia y transversalización de la agenda de eficacia en sede y terreno. Esta apropiación de la agenda de eficacia se ha venido materializando tanto en el discurso de los actores, como en un conjunto de actuaciones que han contribuido a su plasmación concreta. Estas van desde la puesta en marcha de estructuras orgánicas y funcionales que están contribuyendo a dinamizar esta incorporación (ej. las Unidades de Programación y Calidad y de Ayuda Programática de la AECID y el GTEC), hasta su incipiente traslación directa a los instrumentos de programación estratégica operativa y geográfica, tanto en sede como en terreno (ej. los MAP, Programación Operativa de AECID).

A este respecto, la evaluación ha permitido constatar que el discurso de la eficacia ha impregnado también

a las Comunidades Autónomas y las Entidades locales y se ha traducido, asimismo, en algunos cambios de comportamiento (como quedan reflejados en la evaluación de la implementación de la Declaración de París por España). El consenso en la necesidad de incorporar la agenda de eficacia en la CE entre los distintos actores ha servido, a su vez, para dinamizar una mayor comunicación e impulsar la coordinación con la cooperación descentralizada.

Esta situación se reproduce *grosso modo* también en el caso de aquellas OTC que han demostrado un buen conocimiento de la agenda de eficacia y, sobre todo, en el proceso de establecimiento de MAP. Han empezado a trabajar en la aplicación práctica de los principios de París y Accra, con los retos que esto supone en el diálogo con los países socios y con los restantes actores de la CE, así como con otros donantes.

A pesar de los avances alcanzados, todavía nos encontramos en un proceso en construcción en el que continúa siendo necesario seguir poniendo energías. Aunque se ha avanzado en la dirección correcta, el ritmo durante los dos primeros años del III PD no ha sido el adecuado en proporción a los cambios requeridos. Ha estado marcado principalmente por la lentitud del sistema de cooperación español en asumir e internalizar los cambios doctrinales que implicaba esta agenda de eficacia. La persistencia de ciertas resistencias para trasladar esta agenda a la esfera programática española está



vinculada a algunas de las características propias de la CE, como la fragmentación de agentes y desestructuración de competencias, la debilidad del sistema de capacidades e incentivos y de los sistemas de gestión para resultados de desarrollo y de rendición de cuentas. Esto ha implicado una situación paradójica: en el discurso y documentos programáticos, la eficacia se alineaba con los donantes más progresistas; pero en el ámbito de la gestión interna este discurso era poco asumido, manteniéndose alejada de los marcos internacionales. Ejemplos de estas resistencias los encontramos en la dificultad de generación consensuada del Plan de Acción de Eficacia y de la metodología de los Marcos de Asociación, en el retraso en el lanzamiento del proceso de establecimiento de MAP con países socios o en la ralentizada elaboración de la evaluación sobre la Declaración de París.

Ahora bien, una vez que este ámbito estratégico cobra impulso, esto ha permitido avanzar en una mayor coordinación entre DGPOLDE y AECID en materia de eficacia, generando dinámicas conjuntas y espacios compartidos que van en pro de una mayor coherencia y articulación del sistema. Muestra de ello son los 'equipos ampliados país' conformados ante la necesidad de acompañar a las OTC y a los Grupos Estables de Coordinación a cargo de la negociación y establecimiento de los MAP. Esta sintonía ha permitido incluir este ámbito dentro de los dos Contratos de Gestión de AECID llevados a cabo hasta el momento, así como la elaboración del mencionado Plan de Acción de Eficacia que sirve como hoja de ruta común al sistema central de la CE (SECI, DGPOLDE y AECID). Aunque no se puede obviar la existencia de problemas, resistencias y dificultades a la hora de percibir y asimilar esta agenda de eficacia, el simple hecho de la existencia de este Plan de Acción implica, frente al ejercicio anterior, el reconocimiento de una mayor apuesta institucional y un paso más hacia la potencial interiorización del mismo por parte del conjunto de actores del sistema.

En segundo lugar, y muy vinculado a lo anterior, se pone de manifiesto la existencia de avances en la capacidad de priorización y focalización de la CE. En el ámbito sectorial, y a pesar de la amplitud del PD en esta materia, se observan pasos relevantes, tanto en la concentración sectorial como intrasectorial. En el

primer caso, y a pesar de que continúa siendo necesaria una mayor articulación de esfuerzos en esta dirección, las exigencias de concentración recogidas en el PD y trasladadas a los MAP se han conjugado con una mayor orientación hacia el diálogo de políticas con los países socios, tratando de aprovechar la experiencia y el valor añadido de la CE, así como la coordinación y armonización con otros donantes como vía para una concentración sectorial de mutuo acuerdo con los países. En la práctica, y totalizando el número de MAP firmados y en proceso de elaboración, hay una reducción significativa de sectores de actuación de la CE. Tal nivel de concentración sectorial tendrá que concretarse en siguientes ciclos, una vez que efectivamente se asuman con sectores de salida aquellos que ahora se han fijado en una etapa de transición entre los DEP/PAE y los MAP.

En el ámbito intrasectorial, los Planes de Actuación Sectorial (PAS) desarrollados por AECID podrían sentar las bases para transitar hacia una mayor concentración en este sentido. A pesar de que estos planes no suponen una priorización de los sectores contemplados en el PD, los PAS están llamados a mejorar la coordinación con las OTC, dotar de una mayor claridad en los objetivos de la CE en los distintos sectores, constituyéndose, por tanto, como un instrumento de la AECID complementario a los MAP al servicio del diálogo de políticas con el país socio.

Como parte de la concentración geográfica, el III PD asumía el compromiso de que los países de los grupos A y B concentrarían tendencialmente 2/3 y 1/5 de la ayuda, respectivamente, para en 2012 recibir en conjunto el 85% de la AOD geográficamente especificable. Los dos primeros años parecen estar marcando una evolución positiva. Además, si se considera una serie temporal más amplia, se puede observar un cambio de registros de AOD geográficamente distribuible que parecen apuntar a un mayor cumplimiento de las directrices geográficas en el III PD respecto al Plan precedente (ver tablas 3 y 4).

Ciñéndonos a los dos primeros años del III PD, los datos muestran un incremento de la concentración de AOD hacia países del Grupo A y A+B hasta reportar en 2010 un 55% y 75%, respectivamente, en la senda

de los 2/3 y 85% comprometidos para finales del III PD. Es de destacar que en 2010 se ha cumplido anticipadamente la indicación presupuestaria de destinar un 1/5 de la AOD geográficamente distribuible a los países del Grupo B.

Con carácter general, existe por lo tanto todavía un largo camino por recorrer en materia de concentración, tanto sectorial como geográfica. El III PD ofrece un abanico demasiado amplio de opciones en relación con instrumentos, sectores, países prioritarios y enfoques,

Tabla 3. AOD geográficamente distribuible: países prioritarios del II Plan Director. Años 2006, 2007, 2008 (en miles de euros)

	2006		2007		2008	
	AOD	%	AOD	%	AOD	%
Países preferentes	788.523	49,05%	1.066.113	59,70%	1.192.511	53,89%
Países preferentes de cooperación focalizada	212.102	13,19%	240.656	13,48%	250.171	11,31%
Países de atención especial	413.043	25,69%	331.825	18,58%	540.588	24,43%
Otros países y territorios	193.997	12,07%	147.185	8,24%	229.423	10,37%

Fuente: Seguimiento PACI.

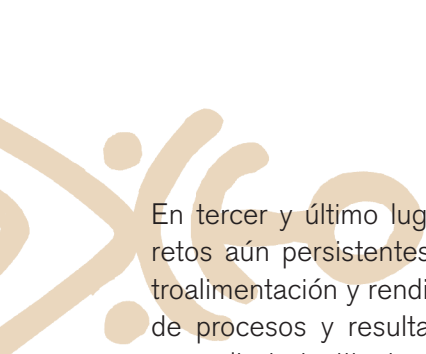
Tabla 4. AOD geográficamente distribuible: países prioritarios del III Plan Director. Años 2009, 2010 (en miles de euros)

	Indicación III PD para 2012	Año 2009			Año 2010		
		AOD	%	Diferencia meta 2012	AOD	%	Diferencia meta 2012
GRUPO A	66,66% [2/3]	1.269.069	49,46%	-17,21%	1.137.274	54,90%	-11,77%
GRUPO B	20% [1/5]	337.859	13,17%	-6,83%	423.224	20,43%	0,43%
GRUPO A+B	85%	1.606.928	62,62%	- 22,38%	1.560.498	75,32%	- 9,68%
GRUPO C		282.201	11,00%		290.174	14,01%	
OTROS		676.858	26,38%		221.037	10,67%	

Fuente: Seguimiento PAC (en miles de euros).

En definitiva, a pesar de los progresos realizados, el proceso de concentración es ciertamente complejo, tanto por el carácter multi-actor de la CE, como los apoyos a ciertos fondos multi-bilaterales, entre otros elementos. Sobre este punto también se han observado algunas dificultades para armonizar las lógicas de la acción multilateral y bilateral, hecho que en ocasiones ha derivado en ciertos obstáculos para que las contribuciones multilaterales respondan adecuadamente a los requerimientos de la DP, la AAA, el Consenso Europeo sobre Desarrollo y al Código de Conducta de la UE.

sin un acuerdo claro sobre los pasos necesarios para la realización de un ejercicio planificado de priorización. Constituye una buena práctica a considerar el cómo esta situación empieza a resolverse durante los dos primeros años de ejecución del III PD en materia de concentración sectorial. Y lo que es más importante, que tal concentración se produce no por efectos de la constricción presupuestaria sino acorde a un método que racionaliza la toma de decisiones país a país gracias al proceso de establecimiento de los MAP.



En tercer y último lugar, se han podido constatar los retos aún persistentes del sistema en materia de retroalimentación y rendición de cuentas del desempeño de procesos y resultados. La insuficiente cultura de aprendizaje institucional ha sido resaltada ya en otros ejercicios evaluativos y de análisis desarrollados recientemente —como la evaluación final del II Plan Director o la evaluación de la implementación de la Declaración de París—, y se configura como el mayor obstáculo para la eficacia del desarrollo. En la práctica, existe una gran distancia entre el alto perfil del discurso de la eficacia y el bajo perfil del compromiso, capacidades e incentivos desplegados en seguimiento y evaluación. Esta limitada cultura de aprendizaje se encuentra también en la base de las escasas demandas de resultados de las iniciativas que se ponen en marcha y en el tipo de decisiones que, en consonancia, se pueden tomar.

Esta situación ha derivado, durante la implementación del III PD, en los siguientes déficits:

- a) El carácter estratégico y de largo alcance del PD hubiera exigido que este se pudiera adaptar a las modificaciones de las condiciones del contexto, así como a la evolución de las propias dinámicas internas. Sin embargo, en este caso, no se ha producido una revisión del Plan durante la fase de implementación, ni un seguimiento de sus Marcos de Resultados de manera que permitiese un ajuste flexible a los cambios que se han ido produciendo. La garantía del logro de avances sobre el PD hubiera requerido de la puesta en marcha de un sistema de coordinación y seguimiento que sirviera como dinamizador de los diferentes ámbitos, de sistema de señales para identificar posibles desviaciones o ‘cuellos de botella’, así como de mecanismo corrector y ajuste de las distintas líneas de trabajo contempladas.
- b) El IIIPD no explicitaba la articulación de los órganos centrales del MAEC en materia de cooperación (Secretaría de Estado, DGPOLDE, AECID),

lo que ha redundado en un seguimiento poco sistemático de la implementación del PD que hubiese permitido una toma de decisiones estratégicas en aras de la mejora del proceso y, en consecuencia, de la aplicación de los principios de eficacia. Un factor añadido que puede contribuir a explicar en parte estas dificultades tiene que ver con el carácter excesivamente ambicioso de algunas metas recogidas en los Marcos de Resultados, de difícil cumplimiento si se ponen en relación con las capacidades existentes y el desconocimiento o la baja línea de base de partida.

- c) Por otra parte, y a pesar de los avances recientes en esta materia, durante el diseño y la implementación del III PD, la División de Evaluación de DGPOLDE ha tenido que enfrentar sus retos con escasa fortaleza orgánica e institucional. Esta situación no se corresponde con el alto perfil del discurso sobre la importancia de la evaluación en la agenda de eficacia. Esto ha llevado a una situación como la mostrada en el informe del CAD sobre capacidades en evaluación de los países donantes, en el que España es el país con menores recursos para evaluación (en términos absolutos) y con el ratio más bajo en el índice referido a recursos en evaluación en relación con el volumen de AOD (en términos relativos)¹¹ de todos los socios. Hace falta un claro compromiso y un esfuerzo continuado y de medio/largo recorrido para asentar la utilidad y la necesidad de la función de evaluación en la CE.
- d) A pesar de los avances, todavía no existe un mecanismo sistemático de información orientado a la GpRD y la rendición de cuentas desarrollado suficientemente¹².

Un salto cualitativo de la CE hacia la eficacia pasaría por la materialización del valor del aprendizaje, la rendición de cuentas y por tanto la evaluación y la gestión de conocimiento. Falta por implantar en la CE un verdadero sistema de retroalimentación, clave para el logro de la eficacia en el desarrollo.

¹¹ OECD, 2010, Evaluation in Development Agencies, Better Aid, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264094857-en>

¹² Uno de los primeros eslabones de este sistema, la herramienta de recogida de datos Info@AOD no es factible aún por razones técnicas. Con este escenario, aún no es posible, como se contemplaba en el IIIPD, la conversión de los PACI en Informes de Contribución hacia Resultados de Desarrollo, uno de los productos de este sistema de GpRD y herramienta básica para la rendición de cuentas ante distintas audiencias y para el apoyo a la toma de decisiones en torno a planificaciones sucesivas sobre hitos de las planificaciones precedentes.

El *ámbito estratégico de Asociación sobre el terreno* ha dado lugar a un conjunto de productos y avances entre los que destacan, en primer lugar, el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda. Este plan ha supuesto la plasmación de un esfuerzo inicial de DGPOLDE y posteriormente también de la AECID, en la medida en que se articulaba con el Plan MECA. Buena parte del retraso en su elaboración tuvo como finalidad aprobar un documento consensuado que permitiese diseñar una hoja de ruta en esta materia y lograr asentar adecuadamente la eficacia del desarrollo dentro del sistema central.

En segundo lugar, y respecto a la materialización de la agenda de eficacia en el terreno, dos han sido los productos fundamentales: los MAP, con su metodología de elaboración correspondiente, y los Marcos de Asociación Estratégica (MAE) con OМУDES. Ambos se han convertido en instrumentos estratégicos esenciales y se señalan como los principales avances cosechados, no solo en el ámbito de la eficacia, sino en el conjunto del ejercicio de implementación del PD. Es más, en ellos se recoge buena parte de la capitalización institucional del cambio de enfoque en que está inmersa la CE desde 2004 y que se ha potenciado a partir de 2008. Con el despliegue de estos MAP y MAE se entiende que se está contribuyendo a aminorar la dispersión de enfoques, estrategias y recursos, en aras de una mayor complementariedad y focalización.

El proceso MAP ha presentado también algunas limitaciones consecuencia del retraso en los acuerdos necesarios para su lanzamiento o el adelanto de plazos para la firma con el país socio no coherente con los plazos de elaboración. Pero a su vez están logrando superar dificultades metodológicas, como la de integrar instrumentos o enfoques en el proceso (el ámbito multilateral, los programas regionales, enfoques transversales y territorial), o los obstáculos a la hora de canalizar la participación efectiva de los actores, ejemplificado en el caso de las Comunidades Autónomas.

Un tercer elemento tiene que ver con los pasos iniciados en materia de GpRD, una de las piedras angulares

sobre las que bascula el cambio de paradigma en materia de eficacia. Se ha consolidado en el instrumento de la ayuda a través de ONGD, más por su propia inercia y el efecto de medidas de anteriores ciclos, que por medidas concretas del III PD. Es sin duda la modalidad de ayuda que tiene más trayectoria en esta línea y la más cercana, aunque con espacio para la mejora, a una verdadera adopción de la GpRD como enfoque de trabajo.

Tal enfoque ha dado sus primeros pasos también en los marcos de planificación estratégica, como los MAP y los MAE con los OМУDES, así como en las programaciones operativas, gracias al impulso del equipo Marcos de Asociación de la DGPOLDE y de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda (UPC), respectivamente. En esta materia es destacable la formación sobre GpRD que la AECID ha facilitado al personal gestor de programas de las OTC

Sin embargo, estaríamos, en un estadio inicial de la GpRD que cubre el primer piso planificador. Queda por delante acometer con suficientes garantías un ciclo de gestión completa que incluiría seguimiento, evaluación y toma de decisiones. Queda también sin abordar el basamento de todo este proceso: todo un paquete de medidas de adaptación organizativa para poder hablar de GpRD en toda su extensión. Esto implicaría revisar funciones y la modificación de los procedimientos administrativos o la creación de otros tantos adecua-

dos a la GpRD con vistas a mutar una cultura presupuestario-administrativa en una cultura de gestión y evaluación por resultados.

Por último, la evaluación ha permitido resaltar la existencia de signos de avance institucional. Tal es el caso de la creación de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda Programática de la AECID. Aunque no derivados de la

contribución directa del PD, ya que proceden de otros ejercicios anteriores (como el Contrato de Gestión de la AECID), son cambios que han sido consolidados e impulsados durante esta primera fase del PD. En particular, la UPC ha jugado un papel crucial en la mayoría de iniciativas impulsadas en materia de eficacia de la

A pesar de los avances, estamos en un estadio inicial de la GpRD que atiende, sobre todo, el ámbito planificador, y menos un ciclo de gestión completa y a la consecuente adaptación organizativa de funciones, procedimientos y evaluación del desempeño.

ayuda durante estos dos primeros años, y está llamada a jugar un papel fundamental en su consolidación dentro de la AECID.

3.2.2. Multilateralismo activo y eficaz

Junto al objetivo de España por contribuir a un “nuevo multilateralismo, más incluyente, eficaz y democrático”, desde 2005 y ligado al compromiso de incrementar la AOD hasta el 0,7% de la RNB en 2012, se inicia una apuesta sin precedentes por el ámbito multilateral. La mayor parte de este incremento descansó en la expansión de las aportaciones vía OМУDES (ayuda tanto multilateral como multi-bilateral). El porcentaje de la AOD española gestionada bajo la modalidad multilateral en estos años representó el 60,03% del total de la AOD, llegando a contar con cerca de 100 OМУDES como socios.

El intenso crecimiento de la AOD canalizada a través de OМУDES situó a España entre los diez primeros donantes mundiales y entre los principales donantes

europeos, a la vez que impulsó decididamente la presencia de España en el ámbito multilateral.

Este fuerte incremento financiero no estuvo acompañado en el ciclo 2005-2008 de un adecuado ejercicio de seguimiento y análisis que alimentara el posicionamiento estratégico de España en los foros internacionales —al tiempo que el amplio número de organismos receptores de los fondos lo dificultaba en extremo—, restando potencialidad a una previsible maduración progresiva de los logros.

Pues bien, atendiendo a esta realidad, el III PD trató en el diseño de este ámbito estratégico de incorporar el discurso de la eficacia y la agenda de la eficacia dotando de un carácter más estratégico a su acción multilateral, tanto en sus contribuciones financieras como en la participación y posicionamiento de España en los foros multilaterales. Buscó reforzar la eficacia de los OМУDES mediante una planificación más estratégica de la ayuda, menos marcada y más previsible, a cambio de una mayor rendición de cuentas mutua;

Ámbito estratégico de multilateralismo activo y eficaz

Diseño

- Se incorpora el discurso de la eficacia y la agenda de la eficacia en el ámbito multilateral.
- Se busca dotar de un carácter más estratégico a la acción multilateral.

Implementación

- Pasos firmes con el fin de mejorar la selectividad y concentración.
- Se han potenciado las contribuciones voluntarias, con una menor creación de fondos bilaterales en los OМУDES respecto al periodo anterior, particularmente de NNUU.
- Procesos iniciados para una mayor complementariedad bilateral, multilateral y multi-bilateral en el terreno.
- La retroalimentación, seguimiento y evaluación continúan siendo uno de los grandes retos.
- Las decisiones sobre dónde aplicar los recortes y dónde concentrar las apuestas multilaterales hubiesen requerido de un espacio técnico-institucional de reflexión.

Productos

- Mejora conceptual de la política multilateral apoyada por la Estrategia de Cooperación Multilateral y el IIIPD.
- Los Marcos de Asociación Estratégica permiten orientar hacia resultados la acción multilateral y multi-bilateral a través del alineamiento con los planes estratégicos de los OМУDES. Este cambio de enfoque no es parejo a una limitada estructura orgánica con dificultades para realizar el seguimiento y adoptar su función hacia objetivos estratégicos, en lugar de por ejecución presupuestaria.
- Importantes esfuerzos de coordinación intraministerial e interministerial para preparar las posiciones de España en los principales foros internacionales de debate y decisión sobre cuestiones de desarrollo, desde las Juntas ejecutivas de OМУDES clave a la presencia en foros como el G20, el Grupo sobre Mecanismos Innovadores de financiación o los distintos grupos sobre eficacia del CAD.
- Aumento del core funding frente al marcaje específico con la intención de financiar líneas estratégicas asociadas a resultados de desarrollo y establecer una posición de socio estratégico decisor.
- La participación en MOPAN y Evalnet como ejercicio armonizado de valoración del desempeño multilateral.
- Mejora de la presencia española en los principales foros internacionales de debate sobre cuestiones de desarrollo.
- La presentación de un informe anual sobre cooperación multilateral de desarrollo al Parlamento.
- Estos avances están condicionados por: a) el hecho de que los recortes derivados del ajuste presupuestario en cooperación han estado concentrados en el campo multilateral, debilitando el cumplimiento de los compromisos de previsibilidad financiera de los MAE; b) las capacidades de gestión de las unidades responsables no se corresponden con el número de MAE a establecer y los parámetros de calidad en el seguimiento y evaluación establecidos en los mismos; c) falta de claridad en la definición de funciones entre AECID y DGPOLDE.

una mejora de la selectividad y concentración de la ayuda, así como un avance en torno a la articulación y sinergias entre lo bilateral y lo multilateral. Los nuevos Marcos de Asociación Estratégicos (MAE) con los OМУDES estaban llamados a jugar un papel clave como resultado de la concreción de estos propósitos, tal y como se destaca más adelante.

Durante el proceso de implementación del ámbito estratégico multilateral en este primer ciclo del PD se han identificado varios avances. En primer lugar, la CE ha buscado reforzar la eficacia de los organismos potenciando las llamadas contribuciones voluntarias para avanzar hacia el fortalecimiento del sistema multilateral (como muestra la evolución de las contribuciones *core* frente a contribuciones marcadas durante el periodo 2008-2010). Este esfuerzo se ha visto acompañado con una menor creación de fondos bilaterales en los OМУDES respecto al periodo anterior, particularmente de NNUU (ver tabla 5).

Este giro en la política de contribuciones multilaterales debería haber estado acompañado de una profundización y mayor articulación en los mecanismos de seguimiento y evaluación orientados al rendimiento de cuentas sobre resultados de desarrollo comunes, como contrapartida a la pérdida de marcaje de las contribuciones. No obstante, en línea con lo que se ha producido en otros ámbitos estratégicos, la retroalimentación del sistema continúa siendo uno de los grandes retos de la CE. Si bien la orientación hacia resultados de desarrollo de los MAE firmados hasta ahora ha supuesto un avance sustancial para sentar las bases de cara

a un más adecuado seguimiento y evaluación de las contribuciones canalizadas a través de la acción multilateral, aún es necesario diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de la ejecución de los fondos multilaterales orientado a facilitar evidencias de su contribución a resultados de desarrollo. Algunas iniciativas como la participación en MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*), como se recoge más adelante, están sirviendo para empezar a armonizar en el seguimiento multilateral con otros donantes.

En segundo lugar, en este periodo se ha trabajado por mejorar la previsibilidad de las contribuciones a los organismos multilaterales. En la práctica, la planificación plurianual de las aportaciones multilaterales prevista en los MAE con algunas de las principales agencias, fondos y programas de NNUU se ha visto afectada por el contexto de crisis económica internacional. Pero también los resultados de la evaluación parecen apuntar claramente a la necesidad de establecer un espacio técnico-institucional en el que se elaboren las propuestas estratégicas de distribución de contribuciones multilaterales. Un órgano que elabore sus propuestas teniendo en cuenta los compromisos del III PD, el contexto, todas las fuentes de información a su disposición y las capacidades del propio sistema de cooperación español.

En tercer lugar, se han dado pasos firmes con el fin de mejorar la selectividad de la ayuda multilateral, haciendo un esfuerzo por corregir la dispersión en cuanto al número de OМУDES receptores de fondos (ver

Tabla 5. Distribución de AOD bruta: core contributions y contribuciones marcadas (en miles de euros)

Año	Multilateral (core contributions)	Unión Europea (UE)	Multilateral (contribuciones marcadas)	Total	% core / total vía OМУDES	Multilateral excluida la UE (core contributions)	Total (excluida la UE)	% core / total vía OМУDES (excl. UE)
2008	1.431.806	718.710	1.370.558	2.802.365	51,09%	713.096	2.083.655	34,22%
2009	1.536.481	886.800	1.117.297	2.653.778	57,90%	649.681	1.766.978	36,77%
2010	1.472.715	763.300	1.025.206	2.497.921	58,96%	709.415	1.734.621	40,90%
Total	4.441.002		3.513.061	7.954.064	55,83%	2.072.192	5.585.254	37,10%

Fuente: Seguimiento PACI.

tabla 6) y por avanzar hacia una mayor concentración sectorial y geográfica (ver figuras 8 y 9). Esto ha sido especialmente significativo en la selección del número de organismos con los que se trabaja y en el diseño de acuerdos de asociación estratégicos con estos como base de un diálogo político diferente al de anteriores

ciclos. Si bien la ayuda a través de OMUDES se canaliza a través de gran cantidad de organismos, en términos de volumen de AOD la mayor parte se concentra en algunos de ellos. En 2009 un 75,8% de la AOD a través de OMUDES fue destinado a los principales 10 organismos¹³.

Tabla 6. AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (2006-2009)

AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo	2006	2007	2008	2009	2010
Naciones Unidas	308,6	931,5	905,1	714,2	803,9
FIDA - Fondo Internacional Desarrollo Agrícola	4,4	26,0	8,6	43,5	286,0
UNICEF - F. NNUU para la Infancia	37,6	49,3	90,5	78,1	103,5
PNUD - Programa NNUU para el Desarrollo	56,6	590,9	331,5	132,7	84,1
PMA - Programa Mundial Alimentos	13,5	20,3	84,2	131,3	58,8
UNIFEM - F. Desarrollo NNUU para la Mujer	8,2	10,6	74,1	32,1	33,4
FNUAP - F. Población NNUU	8,5	21,4	36,7	33,7	32,7
CERF - F. Central de Respuestas ante Emergencias	8,9	15,0	30,0	30,0	30,0
FAO - Org. NNUU Agricultura y la Alimentación.	33,2	27,8	46,6	50,7	28,3
ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de NNUU para los Refugiados	20,2	17,7	22,9	25,3	26,2
OMS - Organización Mundial de la Salud	17,3	16,5	25,2	27,8	21,1
UNRWA OOPS - Obr. Públ. y Socorro NNUU a Refugiados Palestinos	10,8	6,6	17,7	16,4	15,2
UNESCO - Org. NNUU para la Educación, la Ciencia y la Cultura	6,4	9,6	15,4	14,0	12,7
OIT - Organización Mundial del Trabajo	6,5	10,2	9,4	12,4	10,9
UN-HABITAT - Prog. de NNUU para los Asentamientos Humanos	0,8	12,4	13,2	10,5	10,4
NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU	75,8	97,1	99,2	75,8	50,6
Unión Europea	679,7	692,6	744,0	913,1	806,9
UE CE - C. Europea: Cooperación Internacional para el desarrollo	518,7	510,2	540,5	693,7	560,9
FED - Fondo Europeo de Desarrollo	155,9	167,3	179,5	193,1	202,4
Otras contribuciones a la Unión Europea	5,0	15,0	24,0	26,3	43,6
Grupo Banco Mundial	213,9	337,7	382,4	553,1	360,1
AIF - Asociación Internacional de Fomento	181,5	175,2	236,8	228,6	202,9
FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos*		45,2	61,3	60,0	60,0
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	32,5	117,4	84,3	264,5	97,2

¹³ La Unión Europea (UE), el Grupo Banco Mundial (GBM), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (GFATM), el Programa de NNUU para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), UNICEF, la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (FTI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD). [Fuente: Seguimiento PACI 2010].

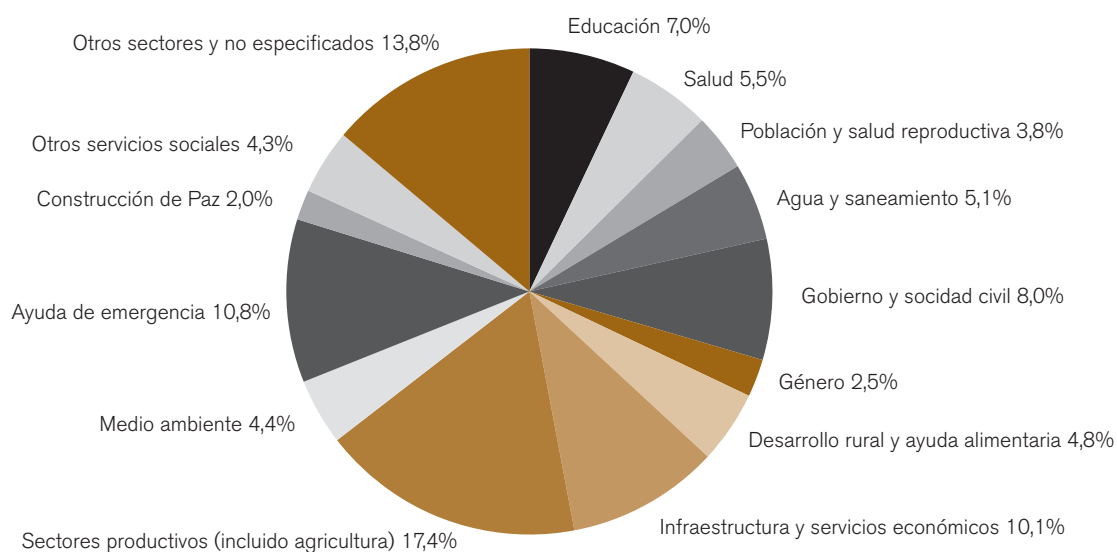
AOD canalizada vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (cont.)	2006	2007	2008	2009	2010
Otros Bancos Regionales y Fondos Especiales	109,2	93,0	463,1	145,3	297,4
BID - Banco Interamericano de Desarrollo	11,8	11,8	314,8	59,2	154,9
BAfD - Banco Africano de Desarrollo	57,8	42,7	104,4	59,1	57,8
CAF - Corporación Andina de Fomento		0,0	0,0	0,0	51,7
BAAsD - Banco Asiático de Desarrollo	17,0	22,6	29,6	27,0	30,6
Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales	22,5	16,0	14,2	0,0	2,5
Fondo Monetario Internacional	7,9	1,0	13,6	9,6	0,8
Organización Mundial de Comercio		0,9	1,7	1,6	1,4
Otras Organizaciones Internacionales**	165,8	178,8	246,8	277,0	227,5
GFATM - F. Global Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	62,0	75,9	97,6	144,2	103,0
OEI - Org. Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura	8,7	17,8	28,0	15,0	17,6
FMAM - Fondo para el Medio Ambiente Mundial		0,2	3,1	0,0	17,0
SEGIB - Secretaría General Iberoamericana	4,5	10,6	6,4	11,1	15,4
OPS – Organización Panamericana de la Salud	8,7	10,3	17,2	17,3	10,2
NEPAD - New Partnership for Africa's Development	10,2	0,2	0,0	10,4	10,0
Otras contribuciones multilaterales	57,4	63,9	94,6	79,0	54,3
Total AOD bruta vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (Mill. Euros)	1.485,1	2.235,5	2.756,7	2.613,9	2.497,9

* Hasta 2009, el FTI se computó como otras organizaciones internacionales.

** Desde 2010 se deja de computar las contribuciones a ONG internacionales, como AOD a través de OMUDES. Para tener datos comparables, las contribuciones en 2007, 2008 y 2009 a esas entidades tampoco están incluidas en las tablas.

Fuente: Avance Seguimiento del PACI 2010.

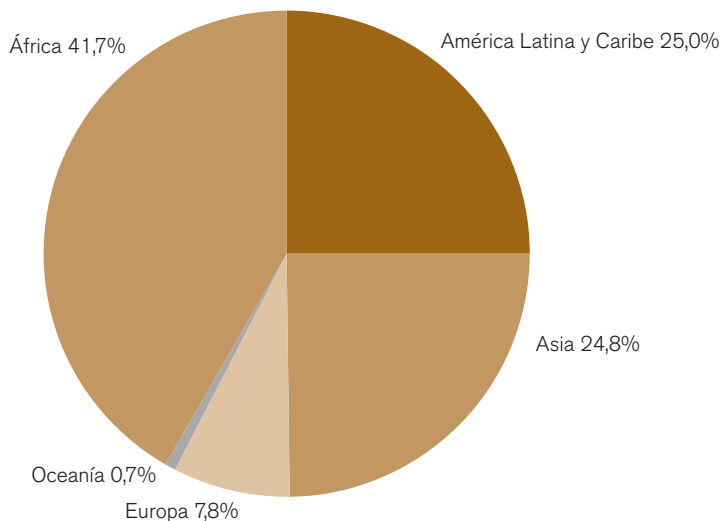
Figura 8. Orientación sectorial de la AOD a través de OMUDES



Fuente: Avance Seguimiento al PACI 2010



Figura 9. Orientación geográfica de la AOD a través de OМУDES



Fuente: Avance Seguimiento al PACI 2010

La CE en el ámbito multilateral ha realizado esfuerzos por avanzar la alineación con los planes estratégicos de los OМУDES, asumiendo como propios los resultados de desarrollo que tales organismos presentan anualmente ante sus órganos de gobierno, lo que supone un intento por responder de manera coherente a los principios de eficacia de la ayuda, también desde el ámbito multilateral. Era este un compromiso del III PD y otra prioridad de la cooperación multilateral que la evaluación ha identificado como un tercer avance en este ámbito estratégico.

El ejercicio de establecimiento de los MAE y la elaboración de un documento de “Orientaciones de la Modalidad Multilateral” al interior de la AECID para su consideración en los MAP y la Programación Operativa de la AECID, son pasos en la mejora de la orientación hacia resultados también de la acción multi-bilateral. No obstante, no es un camino exento de complicaciones en una estructura con dificultades para adoptar su funcionalidad orgánica orientada a objetivos, en lugar de a ejecución presupuestaria. Además los resultados pueden ser limitados a pesar de los esfuerzos desplegados.

Un cuarto avance en la implementación del ámbito estratégico multilateral, que será también destacado en el apartado siguiente, es la mejora de la coordinación con otros órganos y departamentos del MAEC y

otros ministerios para dotar al trabajo multilateral de una mayor coherencia. Ejemplo de ello son las múltiples reuniones de coordinación sobre temas internacionales con el MEH o el MITyC, pero también las reuniones mensuales de coordinación intraministerial entre la DGPOLDE, la DG de Asuntos Estratégicos de la SEAEXI y la AECID. No obstante, a pesar de los avances en esta línea, se constata que todavía se requiere de una mayor consolidación de estos espacios y dinámicas de coordinación existentes.

El presente ejercicio evaluativo ha puesto de manifiesto que la estructura conformada hasta el momento no ha permitido operacionalizar de forma suficiente los compromisos adquiridos en la esfera multilateral y ello por su reducida capacidad frente al amplísimo volumen de trabajo. Entre otras cuestiones, esto ha dificultado avances en la gestión y en el seguimiento de los fondos, la gestión del conocimiento de la información generada y la retroalimentación.

Los **productos y efectos** alcanzados hasta el momento en el ámbito multilateral como resultado de la implementación del III PD se resumen en los siguientes:

1. Una mejora conceptual de la política multilateral, sin duda apoyada por la *Estrategia de Cooperación Multilateral*, en tanto que esta incorpora los compromisos de la agenda de la eficacia e identifica

las bases, criterios e instrumentos para dotar de un carácter estratégico y de mayor eficacia a la acción multilateral.

2. Los MAE acordados con las OМУDES están marcando un cambio de pauta en el quehacer multilateral. En contadas ocasiones las aportaciones a OМУDES venían acompañadas por un posicionamiento estratégico y un control orientado a valorar los resultados en términos de desarrollo, por lo que la generación y ratificación de los MAE supuso un punto y aparte, y dotará al sistema de mayor coherencia y equilibrio. Uno de los objetivos de este nuevo enfoque ha sido el aumento del *core funding* frente al decrecimiento paulatino de la cooperación multi-bilateral. Esta reorientación permitirá a España financiar líneas estratégicas asociadas a resultados de desarrollo y establecer mecanismos de seguimiento y control de esos fondos multilaterales desde una posición de socio estratégico decisor. No obstante, el proceso no ha estado exento de algunas limitaciones:
 - a) El impacto de la crisis y los recortes presupuestarios en cooperación se concentraron en gran medida en el campo multilateral. Esto ocasionó un cierto debilitamiento de los ejercicios de los MAE y fue difícil en algunos casos llevar a la práctica tanto los compromisos financieros y estratégicos que la CE había acordado realizar en el contexto de esos Marcos, como el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas mutuo con las OМУDES.
 - b) El número de organismos propuestos para establecer con ellos un MAE no ha sido acorde a las capacidades del sistema y a la necesidad de que estos ejercicios se vean acompañados de los esfuerzos de gestión, control, seguimiento y evaluación requeridos.
 - c) Las dificultades de la gestión y el seguimiento de lo multilateral y la relativa falta de claridad en las funciones atribuidas en este ámbito entre AECID y DGPOLDE.
3. La reforma del FAD ha contribuido a clarificar en mucho mayor grado la transparencia y distribución de responsabilidades, funciones y competencias entre MAEC y otros Ministerios, lo que presumiblemente

facilitará el trabajo en el futuro. Por otro lado, la aprobación del nuevo mecanismo de financiación multilateral, el FONPRODE, es considerada como un paso crucial en el camino hacia una cooperación multilateral más concentrada, flexible, previsible y estratégica, pero que se enfrenta al reto de dar respuesta a todas estas expectativas. A ello no contribuye el hecho de que persiste una clara indefinición estructural de competencias en materia de acción multilateral para el desarrollo. En cuatro años se ha pasado de una total asunción de nuevas competencias por la DGPOLDE sin la dotación de personal necesario para asumirlas, a la transferencia parcial de estas competencias a una nueva unidad en AECID, la Oficina del FONPRODE. Esta nueva oficina no solo no está tampoco dotada del personal o los recursos necesarios para asumir la gestión de los fondos multilaterales, sino que además no existe una clara delimitación de sus roles en relación a las competencias de planificación estratégica de la DGPOLDE.

4. El impulso de mecanismos de coordinación, como las reuniones intraministeriales sobre cooperación multilateral o los grupo interministeriales *ad hoc* para concertar la posición de España ante instituciones como la UE, o sobre cuestiones de interés común, como el Cambio Climático. Asimismo, la programación conjunta con las unidades geográficas de AECID ha supuesto una mejora en la integración de lo multilateral y bilateral.
5. La participación de España en MOPAN como el principal ejercicio armonizado entre donantes de valoración del desempeño de los OМУDES está tratando de dotar de mayor calidad al trabajo de seguimiento de los organismos multilaterales y de toma de decisiones de colaboración. MOPAN realiza tal valoración respetando el principio de alineación y armonización con otros donantes, de tal manera que los esfuerzos puedan servir de forma global al sistema multilateral.
6. A la fecha se han evaluado, o están en proceso de evaluación, cuatro fondos bilaterales *ad hoc* creados por España con organismos multilaterales (OEA, SICA, UNDP-LAC, UNFPA-LAC), al tiempo que se han desarrollado estrategias y sistemas de seguimiento y evaluación para los instrumentos de referencia de la acción multilateral española: el Fondo ODM y el Fondo por la Igualdad de Género.

7. Por último, y respondiendo a los propios mandatos del III PD, se ha experimentado una mejora de la presencia española en los debates internacionales. El caso de la presidencia española de la UE constituye un buen ejemplo. A pesar de las dificultades derivadas de la coyuntura internacional se ha logrado desarrollar una mayor capacidad de incidencia en los organismos, incrementándose la participación de España en los órganos directivos de algunos de los principales OMUDES, liderando procesos de reforma como la Iniciativa Unidos en la Acción y participando activamente en la creación de otros, como ONU-MUJERES. A pesar de los significativos avances es necesario consolidar el camino emprendido y acompañarlo de una mejora efectiva de la presencia de españoles en puestos clave dentro de estos organismos.
8. La presentación de un informe de cooperación multilateral de desarrollo ha sido otro avance en la línea de ir mejorando los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas que, como veíamos, se configura como uno de los retos fundamentales del sistema. Sin embargo este informe debe ser fruto de la coordinación entre los actores competentes y reflejar el posicionamiento global y estratégico de la CE en el ámbito multilateral, algo que aún no se ha logrado.

3.2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo

La coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) demanda la confluencia y armonización del conjunto de las decisiones que se tomen en este ámbito por parte de los diferentes departamentos ministeriales y otros actores de la cooperación, así como la valoración de sus efectos en el campo del desarrollo. La incorporación de la CPD en el III PD pretendía elevar de forma significativa el rango de la política de desarrollo en el marco de las políticas públicas, de tal forma que se configurase como una Política de Estado.

La inclusión de la CPD en el III PD parece no haber tenido plenamente en cuenta tanto la precaria situación inicial de la CE en este ámbito, como la necesidad de movilizar una amplia gama de actores para aplicarlo. En este sentido, se ha constatado que los espacios de coordinación entre los actores centrales del sistema de cooperación y los Ministerios con peso específico en materia de AOD —claves en la consideración de la CPD— no tenían todavía la fortaleza suficiente para garantizar de avances claros.

El desarrollo exitoso del ámbito de la CPD, dada la complejidad institucional y la exigencia de confluencia de intereses que responden a su vez a otras políticas, requiere de un claro liderazgo político que dinamice e impulsen el proceso.

En esa línea, la necesaria coordinación entre Ministerios tuvo en la constitución de la Comisión Delegada del Gobierno uno de los principales hitos del ámbito de CPD.

Ámbito estratégico de coherencia de políticas

Diseño

- La incorporación de la coherencia de políticas supone elevar de forma significativa el rango de la política de desarrollo.
- La situación inicial de la CE y la necesidad de movilizar actores de alto rango ajenos a la política de desarrollo parece no haberse tenido plenamente en cuenta en el diseño.

Implementación

- A pesar de que había una hoja de ruta para el despliegue exitoso de este ámbito en el Marco de Resultados, tales medidas carecían de mecanismos ejecutivos para llevarlas a la práctica.
- La coherencia de políticas para el desarrollo parece haberse visto afectada por la ausencia de un impulso claro y una agenda de coordinación limitada a la capacidad de movilización de la DGPOLDE.

Productos

- La constitución de la Comisión Delegada del Gobierno constituye uno de los principales hitos, al igual que la conformación de una red de puntos focales de la Comisión Interministerial, que aun no ha desplegado hasta el momento todo su potencial.
- Creación de una unidad de coherencia de políticas en la DGPOLDE, que debe aumentar sus capacidades.
- Elaboración del Informe sobre Coherencia de Políticas y la conformación dentro del Consejo de Cooperación de una comisión encargada de su revisión.
- El hito de la reforma del FAD, separando aquellas contribuciones que son AOD, que estarían gestionadas por el FONPRODE, y las que no lo están, que lo están por el FIEM.
- Los MAP y MAE con Organismos Multilaterales se configuran como elementos que generan en la práctica demandas concretas de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD).

Se situó así el debate sobre el desarrollo en el más alto nivel de la política de Estado. Sin embargo, este órgano consultivo, que está llamado a incidir en mayor medida en la coherencia en materia de desarrollo del conjunto de la AGE, no ha desplegado hasta el momento todo su potencial en el marco de la coordinación ministerial.

Entre tanto, ha sido la labor de DGPOLDE la que en determinados procesos ha conseguido el acuerdo entre Ministerios en términos de coherencia de actuación en el exterior. En las instancias más técnicas, y especializadas se han identificado avances significativos en CPD fruto del impulso de diferentes unidades y órganos del sistema, como la UPC, el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC), o del trabajo de unidades especializadas de DGPOLDE. En una buena parte de los entrevistados se cifra la competencia en materia de CPD en la DGPOLDE y hay una percepción de que más allá de la puesta en marcha de los puntos focales de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, apenas si ha existido una apuesta en recursos y tiempo para nutrir este ámbito estratégico en aplicación de la hoja de ruta marcada por su correspondiente Marco de resultados.

En síntesis, en el ámbito de Coherencia de Políticas se han producido avances, pero será necesario un mayor anclaje institucional en DGPOLDE y en instancias superiores, de tal forma que se posibilite el logro de los objetivos marcados.

Los principales productos derivados del ámbito estratégico de Coherencia de Políticas han sido los siguientes:

1. Tal y como se recoge en el apartado anterior, la creación de la Comisión Delegada del Gobierno constituye uno de los máximos exponentes en materia de Coherencia y constituye, junto con la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, los órganos consultivos encargados de dinamizar este ámbito al más alto nivel. A pesar de su potencial articulador, su papel no ha sido de la intensidad requerida durante la vigencia del III PD, o desde su creación en el caso de la Comisión Delegada. De esta manera, no se ha aprovechado suficientemente la capacidad rectora de estos órganos en el conjunto de las políticas.
2. También se ha puesto en marcha la red de Puntos focales de Coherencia de políticas que viene a fortalecer el rol del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas del Consejo de Cooperación, y se ha conformado una unidad sobre coherencia de políticas en la DGPOLDE, eso sí, con una muy limitada dotación de personal. Sin embargo queda mucho por hacer para dar pleno cumplimiento a las recomendaciones del último Examen de Pares del CAD (2007), como impulsar de forma más decidida el diálogo en la materia con las CCAA y EELL, a través de foros como la Conferencia Sectorial.
3. Los MAP y MAE con Organismos Multilaterales también se configuran como elementos centrales al servicio de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo por cuanto tratan de articular de forma global la relación de España con sus países socios y organismos multilaterales a los que contribuyen. La coherencia de políticas debe seguir fortaleciendo su carácter clave de elemento de reflexión y aplicación en el establecimiento de estos marcos.
4. En el ámbito de la política económica y comercial y su coherencia con la política de desarrollo, gracias al importante hito de la reforma del FAD se han dado claros pasos en la línea de estructurar el sistema más adecuadamente, separando aquello que se configura como AOD, que estaría gestionado por FONPRODE, y lo que se relaciona con asuntos comerciales, que se adjudica a FIEM.
5. Un elemento no producto directo del III PD, pero al que este ha contribuido, ha sido la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) en Bruselas por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC) desde la Secretaría de Estado de Comercio Exterior (SECEX). En este y otros casos ha habido una mejora sustancial de la coordinación a nivel técnico entre Ministerios y persiste una firme voluntad interdepartamental en ciertas áreas de la AGE para seguir avanzando en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). En especial cabría destacar la inclusión de la agenda de desarrollo dentro de las prioridades del MITyC. Sin embargo estos cambios y sinergias generadas no han sido percibidos nítidamente por gran parte de los actores entrevistados.
6. No se han dado, hasta el momento, pasos que hubiesen contribuido a mejorar la implementación y los

resultados logrados en este ámbito. Entre los más importantes destacan:

- Avanzar en la conformación de una verdadera Unidad de Coherencia de políticas especializada dentro del MAEC debidamente dotada, para facilitar la necesaria coordinación interministerial.
- La Comisión interministerial no ha asumido un papel proactivo en materia de proyectos de ley que posicionen la CPD dentro de la acción de la política de desarrollo.

En ese sentido, la CPD pasa por fortalecer los mecanismos de coordinación entre políticas con influencia en el desarrollo. El informe de coherencia realizado por el Consejo de Cooperación (Acta del 29-4-10), cuyas conclusiones avala el trabajo de campo de esta evaluación, supone un buen diagnóstico a partir del cual avanzar en esta materia.

7. El cambio de metodología decidido en 2010 para la elaboración del Informe sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo es un paso en la buena dirección. Frente a la práctica de los dos informes anteriores, elaborados por el Consejo de Cooperación, es ahora la Administración, con la coordinación de DGPOLDE, la encargada de recabar la respuesta institucional a las exigencias del marco de resultados del Plan Director y someter esa evidencia para dictamen e informe del Consejo de Cooperación. Esto constituye una mejora de la base fáctica sobre la cual el Consejo podrá realizar con mayor objetividad las labores que tiene encomendadas en este campo.

3.2.4. Educación para el desarrollo

La incorporación de la Educación para el Desarrollo (ED) en el III PD al mismo rango estratégico que eficacia de la ayuda o acción multilateral supuso el reconocimiento de la demanda y de la labor en este campo por parte de las ONGD durante muchos años, a la que recientemente se había sumado la cooperación descentralizada. Es, además, el paso lógico después de los esfuerzos realizados en este campo durante el II PD 2004-2008 y concretados en la *Estrategia de Educación para el Desarrollo*, que unificó en 2007 la concepción y las líneas de actuación en este ámbito.

A pesar de las expectativas que se habían generado por su inclusión en el III PD, las medidas para potenciar la Educación para el Desarrollo no han tenido un despliegue suficiente hasta el momento. Este hecho aparece destacado también por el Consejo de Cooperación en su informe de valoración del PACI 2010. En este último documento “el Consejo se lamenta del aplazamiento un año más de la elaboración e implementación del Plan de Acción”, y muestra su preocupación ante la omisión de la necesidad de que la AECID se refuerce en este sentido y se plantee tan solo la constitución de un grupo de trabajo. El Consejo, además, estima necesario especificar los recursos, las estrategias y objetivos en este ámbito, y considera que se debería considerar como prioritario el refuerzo del equipo humano especializado en Educación para el Desarrollo en AECID.

A pesar de contar con más que suficiente base teórica como para posicionar la ED como estratégica para el sistema de la CE, no termina de recibir el necesario impulso institucional oficial. A pesar de la pretensión inicial de revertir esta situación, el III PD finalmente

Ámbito estratégico de educación para el desarrollo
<p>Diseño</p> <ul style="list-style-type: none"> - La incorporación supone el reconocimiento de los avances iniciados en los años anteriores por parte de actores como las ONGD y la cooperación descentralizada.
<p>Implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> - No ha tenido un despliegue suficiente hasta el momento. - Las capacidades concentradas no han sido suficientes para llevar a cabo avances significativos. - La priorización de medidas y líneas de trabajo durante la implementación del III PD no ha incluido este ámbito estratégico.
<p>Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se ha abordado en la gestión de subvenciones y convenios de AECID con las ONGD. - Se destaca el programa de Educación para el Desarrollo en el ámbito formal y la red de docentes en ED conectada con el propio Ministerio de Educación. - No hay una mejora en la apropiación por parte de la sociedad civil española de la Política de Desarrollo.

tampoco ha dotado a este ámbito del protagonismo que inicialmente se preveía. Algunos de los factores que explican esta situación se detallan a continuación.

En buena medida, se puede decir que el ámbito estratégico de la Educación para el Desarrollo ha sido impulsado, ejecutado y puesto en valor social por las propias ONGD. La innovación en ED ha venido de la mano de una rica tradición de trabajo sensibilizador y pedagógico de las organizaciones de la sociedad civil. Ahora bien, a nivel de actores institucionales que han de articular y dinamizar este ámbito estratégico en el conjunto del sistema, el contenido específico de ED es todavía poco conocido y no se encuentra transversalizado en el conjunto de departamentos y programas del sistema central (AECID y DGPOLDE). Pese a contar con una Estrategia propia, la percepción que se tiene de la ED es muy dispersa y no se termina de comprender las diferencias y peculiaridades que este trabajo comporta respecto, por ejemplo, a los sectores de Educación o Comunicación. En este sentido, se observa una cierta ambigüedad y una carencia de claridad conceptual en torno al concepto de ED, detectándose en algunos departamentos de la AECID una visión más cercana a la mera información y comunicación de estrategias de desarrollo

Unido a lo anterior, no se ha contado con un equipo humano suficiente, ni en DGPOLDE, ni en AECID, dedicado a la implementación de este ámbito de actuación, de manera que se pudiera abordar los objetivos previstos y realizar un cierto seguimiento. La AECID, que maneja un volumen de iniciativas y fondos considerable —fundamentalmente a través de ONGD— únicamente cuenta con una persona responsable de esta área. Si a esto añadimos que la DGPOLDE no cuenta con ningún profesional en la materia, la foto final describe claramente la dificultad para dinamizar y articular con el resto de agentes el volumen de medidas que se habían previsto en este ámbito en el III PD.

En segundo lugar, la crisis económica y los recortes que se decidieron realizar, exigieron una priorización de medidas y líneas de trabajo entre las que no se encontraba este ámbito estratégico.

En cuanto a **productos** y avances iniciales, el programa de Educación para el Desarrollo en el ámbito formal es sin duda el más significativo tras un proceso en el que, lentamente, se ha ido articulando y asentando. Gracias a este avance, se ha podido empezar a entablar una relación más estratégica con el Ministerio de Educación que ha contribuido también a un mayor fortalecimiento de la Coherencia de Políticas. También se ha constituido una red de docentes en ED conectada con el propio Ministerio de Educación (a través de una acción formativa en Educación de Ciudadanía Global de 5ª Generación), quien se ha hecho cargo de seguir alimentando dicho programa. Uno de los retos a futuro es implicar al conjunto de las comunidades educativas en el programa y que no trabajen ED desde la perspectiva de cooperación, pero que sí tienen un sólido conocimiento en educación en valores. A estas acciones se les une el curso de verano ofrecido por la UNED dirigido al profesorado que no conozca la ED y que quiera implicarse en estos temas.

Tales avances se han venido produciendo, al igual que en la mayoría de ámbitos estratégicos, sin contar con un Plan de Acción que concretara las medidas previstas en su Marco de resultados.

Entre tanto, durante la implementación del III PD se han observado avances en materia de coordinación con el departamento de ONGD de la AECID, en la línea de abordar los temas de Educación para el Desarrollo en la gestión de subvenciones y convenios con las ONGD. Esta colaboración ha empezado también a producir efectos en la retroalimentación de iniciativas y la complementariedad de acciones entre los actores implicados.

Por último, la evaluación no tenía como objetivo identificar una apropiación por parte de la sociedad civil de la Política de Desarrollo, en línea con lo propugnado por el Plan Director. No obstante, a este respecto, la aún limitada demanda de rendición de cuentas sobre los procesos, resultados y avances en el trabajo de la CE por parte de la sociedad civil o los órganos e instituciones que la representan, se muestra como un indicador, a su vez causa y efecto, que apunta hacia un bajo perfil en este ámbito.

3.2.5. Innovación, investigación y estudios para el desarrollo

Ámbito estratégico de innovación, investigación y estudios para el desarrollo

Diseño

- Es una de las novedades conceptuales más significativas del III PD.

Implementación

- Limitado impulso y desarrollo de ese ámbito estratégico.
- Indefinición sobre quién debía responsabilizarse y liderar su puesta en marcha.
- No se ha dotado de los elementos organizacionales y de capacidades suficientes.

Productos

- Instrumento de financiación específico para estudios sobre desarrollo dentro de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP).
- Mayor intensificación en las relaciones con el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN).
- Creación de un Grupo de Trabajo en el Consejo de Cooperación.
- Intensa articulación en el campo de la investigación y estudios sobre Género en Desarrollo.
- No se dispone de una red articulada de puntos de análisis sobre los diferentes elementos de la Política de Desarrollo española.

Este ámbito estratégico significó otra de las novedades conceptuales del III PD. Existía poca trayectoria previa en el sistema de la CE en el abordaje de este campo como línea de acción propia de las políticas de cooperación. El simple hecho de que haya sido incorporado desde la génesis del Plan Director y que se hayan dibujado los contornos principales de su contenido, permite avanzar en la idea de una progresiva incorporación a la cultura de trabajo de los actores.

A mitad de ejercicio, sin embargo, los resultados de la evaluación han permitido constatar el limitado desarrollo de ese ámbito estratégico, circunstancia que también se refleja en los apartados de seguimiento de los PACI. Las fuentes consultadas indican que ha carecido del impulso que el propio Plan demandaba y no se ha dotado de los elementos organizacionales y de capacidades suficientes para activar y promover su visibilidad. Esta valoración coincide con las realizadas por el Consejo de Cooperación en sus respectivos informes sobre los planes anuales (PACI).

Debemos tener en cuenta, además, que dada la maduración tardía del sistema de cooperación español en esta temática, y dadas las propias vulnerabilidades estatales en recursos y política en I+D+i en general, no es de extrañar que el sector específico de la investigación sobre desarrollo en nuestro país presente aún debilidades estructurales. Si bien es cierto que existen algunos institutos, fundaciones, consultorías, equipos de investigación universitarios y algunas ONGD

especializadas en esta misma materia, en general han de subsistir sobre la base de proyectos de consultoría de corto plazo, sin capacidad de plantear líneas de investigación de largo plazo, y sin posibilidad de mantener y capitalizar su conocimiento y sus recursos humanos. Este panorama dificulta disponer de una red articulada de puntos de análisis que permitan tejer una malla de estudio (cuyo producto más visible son los denominados *policy papers*) que apoyara la generación de conocimiento y evidencias orientadas a la gestión de programas, definición de estrategias y la toma de decisiones en materia de la Política de Desarrollo.

Como uno de los cuellos de botella para su correcta ejecución, la implementación de este ámbito estratégico ha estado condicionada por la indefinición sobre *quién* debería responsabilizarse y liderar su puesta en marcha dentro del sistema. Más allá del mandato explícito del III PD y de la definición de una batería de medidas en su correspondiente Marco de resultados, no se ha dado una adecuada articulación departamental, con recursos humanos y directrices claras, que visibilicen su presencia dentro de las instituciones que conforman el sistema y que coordinen su implementación; algo semejante a lo acontecido en el ámbito de Educación para el Desarrollo. La creación de un Grupo de Trabajo en el Consejo de Cooperación puede ser el primer paso que ayude a paliar esta indefinición de competencias.

En términos de tímidos avances, los productos fundamentales han sido realizados concretados en el último

año. En esta línea estaría, en primer lugar, la creación de un instrumento de financiación específico para estudios sobre desarrollo dentro de la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) de la AECID.

En segundo lugar, y en clave de avances institucionales, se han comenzado a sentar las bases para una mayor intensificación en las relaciones con el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN). El objetivo es generar sinergias entre la política de cooperación y la Estrategia Nacional de Ciencia y Tecnología (ENCYT), así como el Plan Nacional de I+D+i, sinergias que reforzarían en este ámbito de actuación la Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Por último, se observan avances en la articulación y retoolimentación en el campo de la investigación y estudios sobre Género en Desarrollo. Prueba de ellos es el establecimiento desde la DGPOLDE de convenios de colaboración específicos con universidades en esta materia y que han sido formalizados en redes de trabajo en esta línea. Queda pendiente una mayor y más coordinada implicación de todas las instancias competentes de la AGE en estas redes.

3.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas

El ámbito de las capacidades institucionales y humanas se contemplaba, en el marco del III PD, como eje sustentador básico en el desarrollo de los restantes ámbitos estratégicos y del conjunto del Plan. Sin embargo,

la evaluación ha puesto de manifiesto que, a pesar de ciertos avances, este ámbito estratégico no ha sido concretado a través de suficientes medidas como para lograr los objetivos marcados y para cumplir ese papel de soporte del Plan Director.

En este sentido, ya desde el propio diseño del Plan se constatan elementos que han marcado su desarrollo posterior. Así, la formulación del plan no tuvo en cuenta suficientemente la situación de partida y el carácter sinérgico de este ámbito en un marco de falta de capacidades en el sistema de cooperación. Tales carencias ya habían sido señaladas por diversos agentes tras un ciclo de fuerte incremento de AOD, que nunca discurrió parejo a un reforzamiento de los recursos institucionales y humanos para gestionarla con suficientes garantías de calidad. A los efectos de un III PD cuya teoría del programa descansaba en la “articulación integrada de sus ámbitos estratégicos”, puede afirmarse que sin fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y humanas del sistema, parece difícil avanzar tanto en los niveles de calidad y eficacia de la ayuda, como en su coordinación inter-institucional y coherencia.

La falta de un diagnóstico inicial de capacidades previo al diseño del III PD no permitió una comprensión clara de los problemas, cuellos de botella, potencialidades de las plantillas disponibles, y en qué medida se hacía necesaria una cierta reestructuración y complementariedad de perfiles para gestionar los retos que planteaba el III PD. Sin un conocimiento cualitativo, complejo y exhaustivo de las capacidades instaladas en el sistema,

Ámbito estratégico de fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas

Diseño

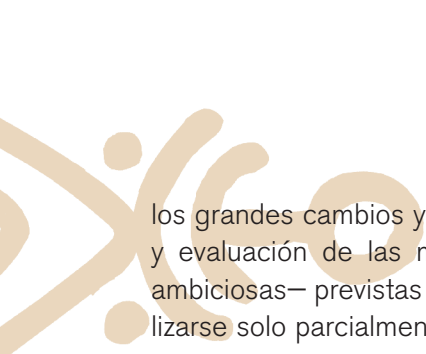
- La formulación no tuvo suficientemente en cuenta el carácter sinérgico de este ámbito y la débil situación de partida del sistema de capacidades en relación a un continuo crecimiento de AOD por gestionar.

Implementación

- Este ámbito estratégico ha sido uno de los menos desarrollados durante esta primera fase del III PD.

Productos

- La debilidad de la DGPOLDE en materia de recursos humanos implica que no ha podido asumir plenamente el liderazgo y dinamización del III PD como hubiera sido deseable.
- La reforma de AECID ha generado una cierta insatisfacción sobre su alcance y efectos reales.
- Impulso de procedimientos de contratación de personal técnico en la AECID, tanto en sede como en terreno.
- Esfuerzos por conformar un plan de formación.
- El incremento de la AOD multilateral a determinados OMD ha tenido como efecto indirecto un incremento del número de profesionales españoles en estos organismos, sin alcanzar, eso sí, los niveles deseados.



los grandes cambios y la implementación, seguimiento y evaluación de las medidas —tan necesarias como ambiciosas— previstas en el III PD, han podido materializarse solo parcialmente.

En el nivel de **implementación** de este ámbito estratégico, la evaluación intermedia ha podido constatar que el ámbito estratégico de capacidades institucionales ha sido uno de los menos desarrollados durante esta primera fase de implementación. Los siguientes elementos podrían explicar lo limitado de los avances desarrollados en esta materia.

Al igual que en otros ámbitos, las decisiones de ajuste derivadas de la crisis económica han impactado fuertemente en la puesta en marcha de las medidas contempladas en el ámbito estratégico de capacidades.

El limitado avance en las medidas dirigidas a este ámbito estratégico ha coincidido con otros fenómenos.

Por una parte, se venía produciendo desde el inicio del III PD un paulatino debilitamiento de las capacidades en el sistema. La evaluación ha constatado el avance hacia una cierta indefinición y reducción de capacidades de la DGPOLDE, lo que en la práctica ha limitado el papel estratégico de esta institución, así como su capacidad en la gestión de las medidas aprobadas, su articulación con el resto del sistema y el propio seguimiento del Plan.

Por otro lado, no se han observado indicios claros de la puesta en marcha de un sistema de incentivos que permitiese apuntalar estructuralmente las capacidades del sistema¹⁴. Al contrario, esta ausencia ha contribuido a mantener la elevada rotación de los equipos. La experiencia acumulada y el conocimiento se capitalizan poco, lo que redundará en detrimento del propio sistema probando inercias y/o sobrecargas.

Todo este conjunto de elementos han tenido consecuencias sobre los productos y avances en el ámbito de capacidades institucionales y humanas hasta el momento.

Por una parte, ha habido una menor capacidad para gestionar la implementación del III PD. Tras el esfuerzo desplegado durante la elaboración del III PD y la capacidad demostrada para conseguir una amplia movilización de actores durante las consultas de los distintos borradores, la DGPOLDE fue capaz de impulsar algunas de sus medidas fundamentales, sobre todo en materia de una programación país adaptada a la agenda de eficacia (los MAP), de selectividad y definición de estrategias con los OМУDES (los MAE) y en el posicionamiento estratégico en el ámbito internacional. En el resto de medidas y ámbitos de actuación, la DGPOLDE no ha podido asumir plenamente su labor de liderazgo, dinamización e impulso.

Por otra parte, algunos de los encuestados consideran que la AECID todavía no ha perfilado claramente la estructura necesaria para el despliegue de los compromisos estratégicos y sectoriales recogidos en el Plan, en línea con los requerimientos internacionales a los que se pretende responder. De tal forma, la evaluación permite apuntar que, a pesar de los esfuerzos y avances llevados a cabo hasta el momento, a día de hoy se requiere aún una mayor adecuación de la AECID a las tareas y funciones que tiene encomendadas.

Para finalizar, en relación con la estructura base que debería sustentar la dirección estratégica e implementación del III PD, formada por la Secretaría de Estado, la DGPOLDE, la AECID y, en menor medida, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y la Fundación Carolina, se requeriría profundizar en su articulación institucional para despertar las sinergias adecuadas.

No obstante, a lo largo del presente ejercicio se han producido un conjunto de avances en materia de capacidades que, no pudiéndose achacar de forma directa a la implementación del III PD, sí que han tenido una influencia indirecta en tales cambios.

Es necesario recordar el cambio que supuso en 2007 la transformación de la AECID en una agencia de estado. Esta modificación en la naturaleza jurídica de la entidad

¹⁴ Las recomendaciones de la Evaluación de la Implementación de la Declaración de París en la CE son claras en ese sentido.

pretendía avalar el inicio de un conjunto de medidas y variaciones que estaban llamadas a modernizar y organizar la institución de forma consonante con otras agencias internacionales. Esta modificación se ha visto apoyada también por las diferentes normativas y planes, entre los que se incluye el propio Plan Director de la CE.

Como avances específicos, también puede mencionarse una cierta especialización de los equipos existentes y la convocatoria de procesos selectivos para cubrir puestos de cierto nivel de especialización. Al tiempo, se han acometido propuestas de formación específica vinculadas con los principales retos y ejes transversales prioritarios para la CE como género, salud y GpRD. Habría que progresar más para que estas medidas se encuentren en el futuro insertadas dentro de un plan global de formación.

A pesar de todo, los datos de esta evaluación parecen reflejar que la reforma de la AECID ha generado una cierta insatisfacción sobre su alcance y efectos reales. Se entiende que la reforma no ha aportado una respuesta adecuada y completa a los retos a los que la CE se estaba enfrentando.

Por otro lado, el incremento de la AOD multilateral ha ido acompañado de una potenciación de la presencia de españoles en OMUDES, una opción que ha sido aprovechada por un número considerable, pero aún poco representativo, de profesionales españoles. Un avance que ha implicado también la reducción de activos para la CE.

3.2.7. Coordinación y complementariedad de actores

Tal y como se esbozaba en el propio Plan Director, recogiendo las observaciones del Examen de Pares que el CAD había realizado en 2007, la multiplicidad de actores de la CE se identifica como uno de sus principales valores de la misma. Ahora bien, el CAD también ponía el acento sobre el peligro de que esa misma riqueza se pueda convertir en un factor de riesgo, dispersión y descoordinación. De ahí que, una vez más, se insistiera en la necesidad de fortalecer los procesos orientados a alinear las políticas y estrategias de cooperación. CCAA, EELL, ONGD, sindicatos, empresas y Universidades configuran una extensa red de actores que, dadas las características descentralizadoras de nuestro sistema estatal, hacen compleja una adecuada gestión de la diversidad en aras de construir una política común.

Sobre la base de esta realidad compleja y multi-actor, el II PD optó en su **diseño** por una serie de líneas y directrices encaminadas a fortalecer y mejorar la coordinación y complementariedad entre agentes. De esta forma, se han contemplado una serie de órganos y procesos que trataban de responder a las cuestiones pendientes en esta materia, tanto en sede como en terreno, así como en las relaciones entre la cooperación centralizada y descentralizada.

Durante la gestación del III PD se observó la tensión propia de un modelo compuesto por una multiplicidad de actores con intereses y prioridades diferentes, más allá de unas bases comunes de relación. El Plan Director, como documento rector de la CE, fue valorado por los actores a través de una serie de consensos aparentes que primaban el interés colectivo en cuanto

Ámbito estratégico de coordinación y complementariedad de actores

Diseño

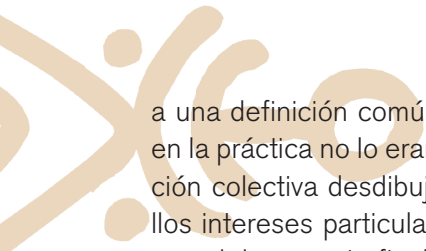
- Tensión de un modelo compuesto por una multiplicidad de actores con intereses y prioridades diferentes, más allá de unas bases comunes de relación.

Implementación

- Consensos basados en el interés colectivo.
- El ejercicio de los Marcos de Asociación País ha permitido vislumbrar los mayores esfuerzos de coordinación y complementariedad de actores.

Productos

- La creación de la Conferencia Sectorial tiene un gran potencial como espacio de diálogo y concertación de políticas de desarrollo entre la AGE y la cooperación descentralizada, pero queda mucho por hacer.
- Avances en la coordinación con las ONGD, por ejemplo en Educación para el Desarrollo.
- El funcionamiento de algunos órganos consultivos ha tenido un carácter desigual.
- En la Comisión de Seguimiento de Políticas del Consejo se constata un funcionamiento más fluido y un ejercicio de coordinación con resultados más palpables.
- Falta de apropiación en torno al contenido del Plan Director en materia de coordinación y complementariedad.



a una definición común y compartida de objetivos que en la práctica no lo eran tanto. En ocasiones, esta vocación colectiva desdibujaba la inclusión de todos aquellos intereses particulares de los agentes, de tal forma que el documento final contenía *todo lo necesario* pero no priorizaba ni establecía con claridad los objetivos y líneas maestras que se debían acometer en el siguiente ejercicio. Esto ha tenido consecuencias de manera inmediata a la aprobación del Plan, nada más necesitarse la generación de acuerdos para poner en marcha sus productos, tal y como se desprende de todo lo indicado a lo largo del informe.

Tomando como base este panorama general, a lo largo del presente ejercicio se han identificado, los siguientes **resultados**.

En primer lugar, tanto el funcionamiento de algunos órganos consultivos, como la creación e impulso de otros, ha tenido un carácter desigual. La evaluación ha podido detectar que desde la cooperación descentralizada se da mucha importancia a estos órganos consultivos como instrumentos clave para la coordinación entre los diferentes actores. Se valora el esfuerzo realizado y la creación de la Conferencia Sectorial como espacio de diálogo político y coordinación, e incluso coherencia, al más alto nivel que, a tenor de la evaluación del II PD 2004-2005, se creyó más pertinente que la Comisión Interterritorial, con el objetivo de otorgarle un mayor peso estratégico y político.

La Conferencia Sectorial se ha reunido en contadas ocasiones. Es un órgano complejo en términos políticos —como no podría ser de otro modo en un contexto de descentralización administrativa fuerte como es el caso español— y sus resultados han sido limitados. Las fuentes consultadas consideran también la necesidad de un mayor debate interno, una mayor voluntad de diálogo y coordinación entre los actores, así como una mayor frecuencia y clarificación de objetivos y calendarios que suponga un salto cualitativo que posibilite una coordinación real, traducida en acuerdos sobre prioridades, líneas de acción y formas de trabajar.

En el caso de otros órganos, como la Comisión de Seguimiento de Políticas dependiente del Consejo de Cooperación, se constata un funcionamiento más

fluido y un ejercicio de coordinación con resultados más palpables. Con la misma valoración se califican los avances en la coordinación con las ONGD. El caso más significativo se ha dado en materia de Educación para el Desarrollo, tal y como se ha identificado al referirnos a este ámbito estratégico.

En segundo lugar, se ha detectado una falta de apropiación en torno al contenido del Plan Director en materia de coordinación y complementariedad que tienen efectos en la gestión de las medidas del Plan. A pesar de ciertos movimientos, lo cierto es que, con carácter general, los dos primeros años del III PD no se han traducido en cambios significativos en el comportamiento o en las actitudes que hayan marcado una nueva forma de hacer caracterizada por la coordinación entre actores en un sistema. Si bien es pronto para obtener resultados en un ámbito de actuación que es de largo aliento y representa como ninguno las inercias de un sistema de cooperación complejo y multipolar que el III PD quería coordinar mejor sobre la base de la complementariedad, tampoco puede decirse que durante este tiempo se hayan detectado indicios que apunten a un cambio significativo en este ámbito. El avance respecto a los actores de la cooperación descentralizada, CCAA y EELL, ha resultado limitado.

En tercer lugar, podemos destacar una buena práctica capital en el ámbito de coordinación y complementariedad. El ejercicio de los MAP ha propiciado los mayores esfuerzos de coordinación y complementariedad entre agentes. En este sentido, los Grupos Estables de Coordinación constituidos en cada país han tratado de garantizar la presencia de la totalidad de actores de la CE con intervenciones o presencia significativa en el terreno. Allí en donde esta práctica no se venía realizando, esta ha supuesto un avance significativo en materia de coordinación.

Una vez más se insiste en la necesidad de comprender los MAP como un proceso clave. Dado el carácter multi-actor y descentralizado de la CE, el ejercicio de mayor realismo en esta materia se está dando durante la negociación de estos acuerdos estratégicos-país. A pesar de las dificultades encontradas, están contribuyendo a modificar la filosofía de funcionamiento de todo el sistema, en este caso, en materia de coordinación y

complementariedad. Frente a ciclos anteriores, la elaboración de los MAP ha permitido afinar, reanimar, alinear y contribuir a la generación de sinergias entre AECID, CCAA, EELL y ONGD. Es en ellos donde esta coordinación parece estar materializándose, ofreciendo una interacción y retroalimentación muy conectada con la realidad de los países y los programas allí ejecutados.

Dentro de un proceso que en algunos países es novedoso, la incorporación de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, de manera directa o indirecta, ha resultado desigual. Ha habido dificultades evidentes para canalizar en terreno y en sede una participación real, pero también hay que constatar los efectos que la crisis económica ha tenido sobre la cooperación descentralizada, y que tienen impacto sobre posibilidades de participación real o de garantizar un representante con presencia en el terreno.

Estos Grupos Estables de Coordinación son una de las buenas prácticas que está llamada a resolver en el terreno cuestiones que no consiguen coordinarse y consensuarse entre las instituciones en sede. Esta práctica corre el riesgo en algunos países con mayores debilidades de coordinación de quedar supeditada a la elaboración del documento MAP, y no operar en la práctica durante su gestión o, de una manera más amplia, como el espacio de coordinación que atienda y resuelva, en el respeto a los ámbitos de competencia

de cada agente, las cuestiones principales a las que se enfrenta la CE en el país.

En definitiva, la Conferencia Sectorial debiera ser revitalizada para asumir el verdadero rol de espacio de diálogo y concertación de políticas de desarrollo entre la AGE y la cooperación descentralizada. El trabajo directo en terreno se está constituyendo, en un enfoque también de *abajo a arriba*, como el espacio potencialmente más práctico para avanzar en la coordinación y la complementariedad de la labor de los diferentes agentes desde un punto de vista estratégico y técnico. Ahí, como hemos señalado, los procesos de negociación de los MAP están siendo el mecanismo más apropiado para lograrlo.

Finalmente, del análisis de las entrevistas se extraen dos consideraciones fundamentales para reconducir los esfuerzos en materia de coordinación. En primer lugar, dado que el grueso de la AOD española se desarrolla por parte de la AGE, los esfuerzos de coordinación tendrían que orientarse hacia la coherencia de políticas entre los distintos Ministerios y no tanto en la coordinación con actores de CCAA, EELL y AGE. En segundo lugar, una gran parte de la cooperación de CCAA y EELL se canaliza a través de convocatorias para ONGD, lo cual hace prácticamente imposible una coordinación plenamente alineada y complementaria entre agentes, salvo implicando un volumen muy importante de recursos.

4 Conclusiones



4 Conclusiones

4.1. Conclusiones globales

Conclusión 1. El **III PD ha sido acertado en su diseño** al integrar los ámbitos de actuación. Esto visibiliza la interdependencia entre los avances en unos ámbitos respecto de los logros en otros. Sin embargo este macroejercicio de planificación estratégica resulta excesivamente complejo en su comprensión, lo que ha dificultado su aplicación.

Conclusión 2. La **definición de resultados y despliegue de medidas** parece haber resultado no tanto **demasiado ambiciosa**, sino **difícil de estimar**. A ello ha contribuido que el III PD no pudiera incorporar un presupuesto desglosado suficientemente, ni una definición en detalle de los recursos humanos e institucionales existentes y necesarios. Más allá de algunas indicaciones, esta información, básica para comprender la dimensión del III PD, no se aportó ni en el documento principal, ni en su marco de resultados.

Conclusión 3. El impulso político que estuvo detrás de la gestación de III PD bajó de intensidad tras su aprobación, lo que se reflejó en la fortaleza de la dirección estratégica que requería su adecuada implementación. Esta situación ha dejado que lo ambicioso de las medidas previstas se enfrentara a la falta de una adecuada apropiación por parte de las entidades encargadas de su aplicación y a unas necesidades de recursos institucionales y humanos imprescindibles pero insatisfechas. Esto, unido a las dificultades de coordinación entre los departamentos competentes, ha terminado en la práctica por retrasar la puesta en marcha de medidas, la

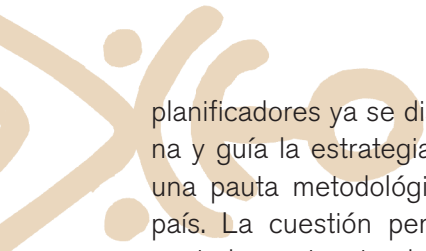
obtención de los productos planificados o por dificultar en gran medida la consecución de parte de los retos identificados en el III PD.

Conclusión 4. Ante la ausencia de un sistema de coordinación y seguimiento de la aplicación del Plan en el seno de los órganos de dirección para revisar y ajustar las medidas y productos principales se ha realizado **un intento de priorización en los PACI 2010 y 2011**. En el Plan no se previeron espacios de seguimiento y mecanismos para facilitar esta necesaria adaptación de manera ordenada y suficientemente articulada con el conjunto de agentes afectados.

Conclusión 5. Se ha avanzado mucho más en los ámbitos estratégicos de eficacia y multilateralismo eficaz que en los demás. Este **avance en los ámbitos de eficacia y acción multilateral** puede verse afectado por el desparejo avance de los otros. Llegar a un equilibrio entre los requisitos de la puesta en marcha de los MAP y los MAE y las capacidades existentes para ello es esencial para asegurar la calidad final de todo el ciclo de gestión (seguimiento, evaluación y aprendizaje).

Conclusión 6. Persiste una deficitaria **cultura de rendición de cuentas y aprendizaje** a pesar de que el III PD fijó ambiciosos compromisos en materia de gestión por resultados de desarrollo (GpRD), seguimiento y evaluación. Esto supone un límite a las posibilidades de retroalimentación del sistema y de avance hacia el logro de la eficacia del desarrollo ya evidenciado en la evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la CE¹. Tras dos Planes Directores marcadamente

¹ Finalizada en julio de 2011 y disponible para consulta en http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Informe_30_Evaluacion_DP_Cooperacion_Española_Fase_2.pdf



planificadores ya se dispone de un catálogo que ordena y guía la estrategia geográfica y sectorial, incluida una pauta metodológica para su negociación país a país. La cuestión pendiente, que ahora pasa a ser central, es ejecutar, hacer seguimiento y evaluar con suficientes garantías de calidad tales estrategias y las operaciones que las sustentan; así como difundir y utilizar sus resultados y aprendizajes para poder abordar futuros ajustes de nuestra actuación sobre la base de evidencias.

4.2. Conclusiones por ámbitos estratégicos

4.2.1. Asociación sobre el terreno

Conclusión 7. Gracias al PD en su conjunto y en concreto a los MAP, se ha conseguido asentar la **doctrina de la eficacia** en los niveles tanto directivos como técnicos. De hecho, los dos ámbitos más destacados (eficacia en el terreno y multilateralismo) están modificando las bases sobre las que articular en el futuro las relaciones con los países socios y los OMUDES en aras de dotar de una mayor eficacia a las iniciativas de desarrollo. Principalmente asociados a los Marcos de Asociación País (MAP) y los Marcos de Asociación Estratégica con OMUDES (MAE), estos avances iniciales suponen cambios en el quehacer de los agentes e implican la materialización práctica de la doctrina internacional derivada de la Declaración de París y la Agenda de Accra, así como del Consenso Europeo de Desarrollo.

Conclusión 8. Se ha avanzado en **concentración sectorial** país a país a partir de las indicaciones de la metodología de establecimiento de los MAP, con acuerdos firmados y en negociación en los que se reducen los sectores de actuación. Un camino por el que habría de apostarse en el futuro y que no debería retornar a antiguas prácticas de dispersión y atomización de acciones. Esta evolución ha de confirmarse en siguientes periodos cuando se haga efectiva la voluntad de retirada de determinados sectores país.

Conclusión 9. Los dos primeros años de implementación del III PD han supuesto un avance en el nivel de

concentración geográfica de la CE. Los países del Grupo A y A+B reportan respectivamente un 55% y 75% de la AOD geográficamente distribuible, frente a los 2/3 y 85% comprometidos para finales del III PD. Ya en 2010 los países del Grupo B recibieron 1/5 de la AOD geográficamente distribuible. Sin embargo, esta labor de concentración geográfica de la AOD española debe continuar e ir acompañada de una valoración cabal a todos los niveles (políticos y técnicos) de decisiones de mayor priorización. La futura revisión de las prioridades puede tener su sustento en los criterios explicitados en el propio Plan (indicadores, ventaja comparativa, potencialidad, posible MAP, etc.).

4.2.2. Multilateralismo activo y eficaz

Conclusión 10. En los últimos años se ha avanzado de manera positiva en la **planificación de la cooperación multilateral** española gracias a la aprobación y aplicación de la Estrategia Multilateral y muy en especial con el estrechamiento de las relaciones con los socios multilaterales estratégicos de España mediante la firma de Marcos de Asociación Estratégica. Por otro lado la aprobación del nuevo mecanismo de financiación multilateral, el FONPRODE, es considerada como un paso crucial en el camino hacia una cooperación multilateral más concentrada, flexible, previsible y estratégica, pero ahora se enfrenta al reto de dar respuesta a todas estas expectativas. Junto a la consolidación de estos avances, resta impulsar un mayor grado de explicitación, coordinación y tecnicidad en los procesos de toma de decisiones y los criterios que orientan este proceso, que se traduce en la distribución del presupuesto para cooperación multilateral entre los distintos socios clave.

Conclusión 11. Los MAE con OMUDES son la concreción de pasos firmes hacia la mejora de la **selectividad y concentración** de la ayuda multilateral.

Conclusión 12. Se mantiene una clara indefinición estructural de **competencias en materia de acción multilateral**. En cuatro años se ha pasado de una total asunción de nuevas competencias por la DGPOLDE sin la dotación de personal necesario para asumirlas, a la transferencia parcial de estas competencias a una nueva unidad en AECID, la Oficina del FONPRODE. Esta nueva

oficina no solo no está tampoco dotada del personal o los recursos necesarios para asumir la gestión de los fondos multilaterales, sino que además no existe una clara delimitación de sus roles en relación a las competencias de planificación estratégica de la DGPOLDE.

Conclusión 13. El crecimiento exponencial de las **contribuciones multilaterales** no fue acompañado de los necesarios cambios y ajustes del sistema de cooperación español. Existe un desequilibrio entre los recursos financieros en materia multilateral y el nivel de seguimiento, incidencia, diálogo político y gestión del conocimiento con los OMUDES y en los principales foros multilaterales sobre desarrollo. Si bien España se ha posicionado como un donante cualificado en los últimos años, sigue teniendo una capacidad limitada a la hora de realizar seguimiento y evaluación e influir y lograr incidencia en la dirección político-estratégica de los organismos multilaterales.

4.2.3. Coherencia de políticas para el desarrollo

Conclusión 14. La **reforma del FAD** puede entenderse, por demandada, como el principal avance en materia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de los últimos años. Al margen de este hito, también se ha puesto en marcha la red de Puntos focales de Coherencia de políticas que viene a fortalecer el rol del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas del Consejo de Cooperación. Sin embargo, queda aún camino por hacer para dar pleno cumplimiento a las recomendaciones del último Examen de Pares del CAD (2007), como impulsar de forma más decidida el diálogo en la materia con las CCAA y EELL, a través de foros como la Conferencia Sectorial.

Conclusión 15. Ha habido una mejora sustancial de la **coordinación a nivel técnico entre Ministerios** y persiste una firme voluntad interdepartamental en ciertas áreas de la AGE para seguir avanzando en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). En especial cabría destacar la inclusión de la agenda de desarrollo dentro de las prioridades de departamentos con peso específico en el sistema de cooperación (MITyC y MEH, por ejemplo). Sin embargo, estos cambios y sinergias generadas no han sido percibidos nítidamente por gran parte de los actores entrevistados.

4.2.4. Educación para el desarrollo

Conclusión 16. Más allá de la puesta en marcha de una **convocatoria de financiación en materia de sensibilización para ONGD** por la AECID, el ámbito de Educación para el Desarrollo (ED) no ha tenido el papel estratégico que le reservó el III PD.

Conclusión 17. A pesar de contar con una Estrategia de ED (2007) y de la alianza de ONGD que llevan acumulando mucha experiencia y conocimiento en esta materia, las medidas previstas en este ámbito no tuvieron un **referente institucional** en DGPOLDE y AECID que las liderase. En un área de contenido frágil dentro del sistema de la CE y ante una carencia de claridad conceptual en torno a la importancia de la ED para la legitimidad de la política de desarrollo, no ha sido posible hasta el momento realizar una labor de coordinación y anclaje institucional que facilitase la puesta en marcha de las distintas medidas previstas.


4.2.5. Innovación, investigación y estudios para el desarrollo

Conclusión 18. El ámbito estratégico de Innovación, investigación y estudios para el desarrollo se ha visto negativamente afectado por la indefinición sobre quién debe **responsabilizarse y liderar** su puesta en marcha, lo que ha dificultado la implementación.

Conclusión 19. En los últimos meses se han producido algunos avances que, sobre todo, pretenden conformar una **estructura inicial de trabajo**. Son medidas tales como abrir una línea de financiación a través de la CAP, mayores relaciones con el Ministerio de Ciencia e Innovación (MICINN), o la creación de un Grupo de Trabajo en el Consejo de Cooperación. Medidas que pretenden conformar **una estructura inicial de trabajo**.

4.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas

Conclusión 20. En relación con el ámbito de fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas, persiste desde el II PD 2004-2008 una asimetría entre, por un lado, el ritmo al que se ha expandido la AOD española, además en consonancia con los



compromisos internacionales asumidos por la CE en materia de calidad de la ayuda, y por otro, el lento fortaleciendo de los equipos encargados de su gestión. Durante los dos primeros años de vigencia del III PD, este es el ámbito que presenta un menor avance en relación con lo previsto y no ha sido posible articular adecuadamente el esquema integrado de capacidades y recursos.

Conclusión 21. Si bien es cierto que se ha hecho un esfuerzo por aumentar los recursos humanos, las diversas fuentes coinciden en que no es suficiente para garantizar niveles de calidad y eficacia adecuados, y que un mayor debilitamiento en este campo podría poner en riesgo los avances consolidados durante los últimos ejercicios. El escenario de restricción presupuestario es un limitante claro en este ámbito. No obstante, hay suficiente margen para mejorar la **organización de las capacidades y una adecuación mayor de los perfiles profesionales**, algunos de los cuales ya se pusieron de manifiesto en los resultados de la evaluación de la Implementación de la Declaración de París (rigidez y disparidad de los regímenes de contratación de personal, estabilidad de los equipos, la ausencia de una carrera profesional, baja incidencia de la movilidad entre sede y terreno efectiva y continuada,

limitada especialización sectorial, escaso sistema de evaluación del desempeño y de incentivos¹).

4.2.7. Coordinación y complementariedad de actores

Conclusión 22. Los **nuevos órganos creados** durante el presente ejercicio, la Conferencia Sectorial y la Comisión Delegada, han permitido avanzar en materia de coordinación e incluso coherencia. Estos órganos, han cumplido funciones vinculadas con el intercambio de información y experiencias entre los diferentes actores. No obstante, se requiere de un salto cualitativo que posibilite una coordinación real, traducida en acuerdos sobre prioridades, líneas de acción y formas de trabajar.

Conclusión 23. Se han producido importantes avances en la coordinación de actores de la CE en terreno. Estos avances parecen pivotar sobre los Grupos Estables, vinculados al establecimiento de los MAP. Sin embargo los niveles de mejora en la coordinación son diferentes entre los distintos países en los que está presente la CE. Los avances producidos, con gran desigualdad entre los países, parecen pivotar sobre los Grupos Estables vinculados al establecimiento de los MAP.

¹ Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la CE (p. 103 y ss.). MAEC, 2011.

5 Recomendaciones



5 Recomendaciones

5.1. Recomendaciones globales

Recomendación 1. Es necesario afrontar el periodo final de vigencia del IIIPD desde una óptica selectiva, determinando los ámbitos prioritarios en lo que es indispensable avanzar, abordando la concentración sectorial y geográfica, pero también multilateral, con decisión y sin mayores dilaciones. Al igual que su concepción, las decisiones de reorientación del III PD en este final de ciclo deben ser concertadas con los principales órganos consultivos y de participación. Sin agotar el periodo que resta para el fin de este ciclo, este consenso puede sentar ya las bases de los temas prioritarios a proponer en una consulta más amplia para el diseño del IV Plan Director.

Recomendación 2. En la **definición de prioridades**, no debe además abandonarse la senda de la agenda y el debate internacionales que la actualizan, prestando especial atención al camino que se marca en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan, Corea del Sur, noviembre de 2011, y a las recomendaciones de la Revisión de Pares del CAD a España 2011¹.

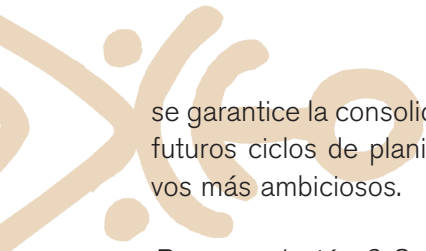
Recomendación 3. El análisis del diseño del IIIPD deja patente la necesidad de incorporar en los instrumentos de planificación de la CE un apartado destinado a analizar y **anticipar los riesgos que sustentan la factibilidad de las medidas**. Este apartado debería incluirse y actualizarse anualmente para, en su caso, adaptar el Plan Director (a través de los PACI) a la influencia de estos factores. El diseño también mejoraría con un acompañamiento presupuestario más detallado, no

solamente estimado por sectores, grupos de países prioritarios, sino también por ámbitos estratégicos y sus medidas más significativas, junto con información de las instituciones que se responsabilizan de su dinamización y articulación en el sistema y rendición de cuentas.

Recomendación 4. La **calidad de la ayuda** ha sido y sigue siendo un imperativo en un ciclo de crecimiento de volumen de AOD. En un contexto de crisis, es además una necesidad ante la mayor exigencia de rendición de cuentas pública, de eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos y de obtención de resultados de desarrollo. Es necesaria una mayor apropiación de la agenda de calidad y eficacia de la ayuda por los agentes gestores de la cooperación. En este camino el II Contrato de gestión de la AECID será clave para profundizar verdaderamente en la reforma de la agencia, al tiempo que exigirá una mayor sincronización entre esta y la DGPOLDE. A nivel técnico, el GTEC y los 'equipos ampliados país' para los MAP son una buena práctica a extender a otros niveles de decisión y ámbitos de actuación: entre otros, el multilateral o la aplicación del Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda.

Recomendación 5. Es necesario un impulso directivo y técnico sostenido para profundizar en la selección, concentración y coherencia de las líneas de trabajo abiertas y así consolidar los avances alcanzados hasta la fecha. Un impulso basado siempre en la calidad como garantía de utilidad de la AOD. Igualmente es imprescindible fortalecer las funciones de coordinación y seguimiento del Plan Director de tal manera que, sobre la base de esas directrices estratégicas claras,

¹ En su fase final en el momento de redacción de este informe.



se garantice la consolidación de logros alcanzados y en futuros ciclos de planificación volver a abordar objetivos más ambiciosos.

Recomendación 6. Sería conveniente facilitar esta labor directiva con la **creación de grupos de trabajo interinstitucionales ad hoc** que dinamicen entre las instituciones concernidas cada uno de los ámbitos estratégicos y sus principales medidas y productos. Tales grupos deberían contar con un aparato directivo claro, basado en una asignación de responsabilidades por ámbito estratégico. Ello facilitaría el dar seguimiento e informar de las desviaciones en la implementación que se vayan produciendo, pero además abriría foros donde proponer áreas de mejora y posibles medidas correctoras a los niveles directivos, y en un ejercicio de transparencia, a los grupos temáticos afines de los órganos consultivos.

Recomendación 7. Deberían redoblarse las medidas para garantizar **mayor retroalimentación, rendición de cuentas y transparencia de las intervenciones**, algunas de ellas ya previstas en el III PD y el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda. En primera instancia, la CE tendría que ultimar un **sistema uniforme y compartido de información**, no solo de características de la AOD, sino de la contribución de sus operaciones a **resultados de desarrollo**. Para asegurar una **gestión del conocimiento apropiada**, esta plataforma de información debe ir acompañada de:

- a) Una Gestión por Resultados de Desarrollo cada vez más extendida entre las modalidades de ayuda y unidades de gestión de programas. Más allá de la etapa de planificación por resultados, se ha de avanzar hacia un seguimiento y evaluación de las operaciones también por resultados. Asumir el ciclo completo de gestión conlleva la consiguiente adaptación organizativa y especialización de recursos humanos.
- b) Una mayor práctica de evaluación y de mayor calidad en distintos niveles de actuación, desde la rendición de cuentas de programas, hasta la medición de impacto o el análisis de políticas o ámbitos estratégicos. La pretendida retroalimentación del sistema y entre agentes descansa en una difusión accesible y clara de sus conclusiones

y recomendaciones y la sistematización de los aprendizajes, tanto de las evidencias de estrategias acertadas, como de las no exitosas.

Recomendación 8. Para gestionar estas iniciativas de retroalimentación y transparencia es imprescindible un **soporte institucional adecuado**. Replicando modelos que funcionan ya en otras cooperaciones occidentales, sería recomendable:

- a) Para equipararse con sus homólogas europeas, la AECID debería contar con una unidad específica de evaluación acorde a su volumen de operaciones y despliegue en el terreno. Esta unidad trabajaría en estrecha coordinación con la División de Evaluación de la DGPOLDE, responsable de las cuestiones estratégicas en materia evaluativa de la política de desarrollo de la AGE. A su vez, esta unidad de la DGPOLDE debiera tener garantizados recursos acordes al volumen de AOD y número de actores con los que coordinar planes de trabajo de una manera estable (Ministerio, CCAA, EELL, ONGD, academia), así como para realizar las evaluaciones y estudios de su competencia, brindar el apoyo metodológico necesario (el más urgente en las medidas de seguimiento y evaluación del FONPRODE), y centralizar la difusión del conocimiento en el sistema y la calidad de los estudios (base de datos de evaluaciones, sistematización de evidencias, formación y capacitación, meta-evaluaciones), además de participar activamente en la formación de capacidades evaluativas dentro del sistema de cooperación español.
- b) Contar con un Grupo de evaluación a modo de órgano coordinación inter-institucional entre la AGE y la cooperación descentralizada para una mayor eficiencia en los esfuerzos (armonizar planes de trabajo, compartir información y resultados, o realizar evaluaciones conjuntas).

Recomendación 9. Seguir apostando por el planteamiento de calidad, eficacia y acción integrada entre ámbitos de trabajo que recoge la teoría del programa del III PD. Con seguridad, trasciende lo que resta de ejecución del III PD hasta 2012, por lo que durante la vigencia del Plan conviene actuar de manera selectiva

pero integral, es decir, persiguiendo avances clave en todos los ámbitos, más que grandes resultados de manera aislada.

Por ejemplo, se hace difícil avanzar en coherencia de políticas sin la suficiente coordinación de actores, y aquella tiene su piedra de toque en la actuación en el terreno y los foros internacionales. De igual manera, los MAP no deberían ser elaborados como productos aislados del ámbito de eficacia sin asegurar un avance sincrónico acerca de cómo considerar la actuación multilateral en el terreno, la debida coherencia de políticas, la coordinación de actores en sede y con presencia en el país, las capacidades institucionales y humanas necesarias para la gestión posterior, la vinculación con educación para el desarrollo y el rendimiento de cuentas, etc.

5.2. Recomendaciones por ámbitos estratégicos

5.2.1. Asociación sobre el terreno

Recomendación 10. En el tiempo de vigencia que le resta al III PD, los ámbitos estratégicos de **eficacia de la ayuda y multilateralismo eficaz** y sus principales productos (los MAP y los MAE), así como su integración en la Programación Operativa iniciada por AECID, deberían desarrollarse de manera **plena, consensuada y coherente**. El riesgo evidente es que tales procesos —y el propio enfoque de asociación dialogada con los países socios y con los OMUDES— pasen a ser un ejercicio meramente planificador, dejándose de lado el enfoque de gestión por resultados. Debe prestarse especial atención a los mecanismos que garanticen una gestión de calidad, un adecuado seguimiento y el necesario aprendizaje a partir de la rendición de cuentas sobre su puesta en marcha y aplicación.

Recomendación 11. En esa línea, debe de abordarse cuanto antes el establecimiento o desarrollo (según el caso), de la difusión y formación sobre las pautas para el **seguimiento y la evaluación de los MAP y MAE**, y reorientar recursos humanos y procedimientos de trabajo para hacer esta labor factible. Es importante, y además operaría como incentivo para los equipos de

sede y terreno, que estas operaciones de planificación estratégica tengan su correlato en cambios en los procedimientos habituales de gestión.

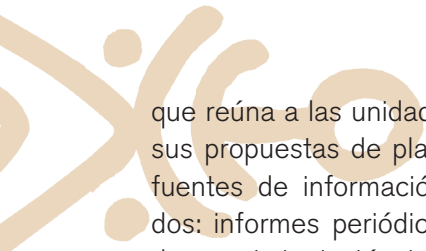
Recomendación 12. Debe **profundizarse en el proceso de concentración geográfica** y abordarse sin mayor dilación **un ejercicio de concentración sectorial**, siempre fruto del análisis de las capacidades y ventajas comparativas de la CE con carácter general y por regiones, e idealmente acompañado de indicaciones presupuestarias. La definición de sectores debe estar además supeditada al proceso de negociación con cada socio de los resultados de desarrollo que se quiere obtener. Esto ayudaría también a definir un escenario de complementariedad entre agentes de la CE, y entre esta y otros donantes internacionales.

5.2.2. Multilateralismo

Recomendación 13. Es imprescindible delimitar claramente las **competencias de planificación y dirección estratégica** de la cooperación multilateral frente al seguimiento de las contribuciones o la evaluación de los instrumentos. Resultaría de gran utilidad aclarar las competencias en la nueva oficina del FONPRODE en relación a la DGPOLDE. Esto evitaría sustancialmente posibles duplicaciones y favorecería un incremento sustancial de la eficiencia de los recursos.

Recomendación 14. Ambas unidades deberían trabajar conjuntamente en el diseño e implementación reales de un **sistema adecuado de seguimiento y evaluación de la ejecución de los fondos multilaterales** orientados a facilitar evidencias de su contribución a resultados de desarrollo para informar adecuadamente el proceso de toma de decisiones. Esto haría posible un mejor conocimiento y visibilización del trabajo multilateral, dentro de la CE, pero también de cara a la sociedad civil, tanto española como de los países socios de la CE.

Recomendación 15. Siguiendo las recomendaciones del CAD a España, es necesario diseñar y aplicar un **sistema suficientemente articulado y planificado de toma de decisiones sobre contribuciones multilaterales voluntarias** de la CE, basado en un mecanismo de coordinación institucionalizado. Un mecanismo



que reúna a las unidades competentes y que sustente sus propuestas de planificación anual en las distintas fuentes de información sobre desempeño y resultados: informes periódicos de los OMUDES, reuniones de seguimiento técnico de MAE con los OMUDES y demás procesos de seguimiento, las evidencias sobre el terreno y las derivadas de los procesos de evaluación. Será clave para ello impulsar la **evaluación intermedia de la Estrategia Multilateral, prevista en el propio documento**².

Recomendación 16. Debe avanzarse en la **concentración de la cooperación multilateral** española en un menor número de socios multilaterales, reduciendo la fragmentación de la AOD multilateral española e insistir en el esfuerzo por la **previsibilidad** de las contribuciones, siempre basadas tanto en la capacidad de ejecución como en el desempeño de cada socio.

5.2.3. Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Recomendación 17. A pesar de los pasos dados en **materia de coherencia de políticas**, es indispensable seguir avanzando, fortaleciendo los mecanismos establecidos para ello. La red de puntos focales debe avanzar en su funcionamiento e incidir más activamente en las agendas departamentales. La Unidad de Coherencia de políticas de la DGPOLDE debe dotarse de personal para abordar sus competencias. El Consejo de Cooperación debería establecer un escenario específico para formular recomendaciones sobre la implementación del principio de coherencia basado en un análisis en profundidad de la realidad de la Administración Española, sobre la base de la información generada por ésta. En definitiva, debe seguirse profundizando en las dinámicas positivas establecidas, superando las inercias persistentes de independencia departamental.

Recomendación 18. La articulación y sinergias entre la **acción multilateral y bilateral** cuenta como espacio clave de encuentro con los procesos de planificación y programación a nivel país que se dan sobre

la base de la apropiación nacional y que es necesario fortalecer por su valor estratégico. En este campo la oficina del **FONPRODE** está llamada a desempeñar un papel articulador clave. Para ello es necesario fortalecer los limitados recursos y capacidades de los que dispone en la actualidad, garantizando siempre que sus operaciones de programación se incardinan coherentemente dentro de la planificación estratégica.

5.2.4. Educación para el Desarrollo

Recomendación 19. Se considera necesario reforzar la **Educación para el Desarrollo como ámbito estratégico** de actuación. Solo en una mayor conciencia crítica sobre la problemática del desarrollo y una cultura de exigencia de rendición de cuentas desde la ciudadanía se podrán ir sentando las bases para la legitimación de la Política de Estado de desarrollo.

Recomendación 20. Se recomienda fortalecer sustancialmente los **equipos responsables** en DGPOLDE y AECID en Educación para el Desarrollo para posibilitar la coordinación de actores en torno a este ámbito estratégico, de manera que esta no quede mayoritariamente en el campo de actuación y responsabilidad de las ONGD. Es un ámbito que debería coordinarse de una forma estratégica entre AECID, CCAA, EELL y ONGD, con la necesaria articulación política y coordinación de la DGPOLDE.

5.2.5. Innovación, investigación y estudios sobre desarrollo

Recomendación 21. En materia de Innovación, investigación y estudios para el desarrollo, se hace necesario comenzar por establecer una primera **articulación departamental y directrices que permitan visibilizar** la presencia de este ámbito dentro de las instituciones que conforman el sistema de cooperación. El Grupo de Trabajo creado en el Consejo de Cooperación debería definir una agenda más realista a partir del abanico de medidas adelantadas por el III PD y que permita **clarificar las prioridades** para el final del ejercicio. Esto permitiría abordar en el siguiente ciclo un claro

² La evaluación intermedia de la Estrategia Multilateral se finalizará a mediados de 2012.

progreso en relación a que las decisiones políticas y estratégicas se funden en una base de estudios y de análisis proporcionados por centros de investigación especializados y adaptados al contexto de la política de desarrollo española.

5.2.6. Fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas

Recomendación 22. Respecto al ámbito de capacidades institucionales y humanas, con carácter general es necesario **adecuar la gestión del conjunto del sistema al incremento de recursos financieros** registrado en los últimos años. Un reto ineludible en una cooperación que en 2010 había doblado sus recursos de AOD en relación a 2004 hasta convertirse en el séptimo mayor donante del CAD². Debe insistirse en que la apuesta por la cooperación al desarrollo no puede sustentarse exclusivamente en el incremento de fondos para intervenciones bilaterales o multilaterales. Es indispensable acompañar este esfuerzo con la estructura humana e institucional adecuada. La CE funciona hoy por hoy con una estructura, insuficiente, muy reducida en comparación con nuestros socios del CAD. Esta situación debe remediarse si queremos una ayuda eficaz y una España actor de primer orden en la comunidad internacional de desarrollo. Es necesario un reequilibrio entre los fondos asignados a la CE y los recursos destinados a su planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, como ya dejara patente el CAD en la revisión a España en 2007.

Recomendación 23. Ante los cambios en el paradigma de la cooperación al desarrollo y la redefinición de papeles de los actores, se hace indispensable que el sistema de cooperación sepa integrar y articular las capacidades de empresas e instituciones públicas y semipúblicas especializadas en ámbitos de interés para la agenda de desarrollo. El sector privado, pero también la economía social y las agrupaciones sindicales, deben encontrar cauces de participación como socios estratégicos en

acciones de desarrollo en las que la AOD actúe como catalizador de flujos para el desarrollo.


5.2.7. Coordinación y complementariedad

Recomendación 24. Se requiere consolidar la **participación y el consenso** como características intrínsecas de la política de desarrollo, para lo cual será necesario, por un lado, continuar reforzando los órganos de participación social y, por otro lado, un equilibrio pragmático entre un consenso político (decisiones que den cabida al máximo de actores) y un consenso estratégico (decisiones para priorizar, seleccionar y concentrar en función de las capacidades existentes).

Recomendación 25. La CE, junto con las ONGD, deben trabajar en la definición del papel de estas últimas en la política de cooperación al desarrollo y su aplicación. Siguiendo las recomendaciones del CAD a este respecto, es importante abordar la difícil tarea de **concentración de esfuerzos por parte de las ONGD**. La labor de cooperación al desarrollo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para un fin que no es otro que brindar una ayuda eficaz allí donde sea necesario en lo que sea necesario según el principio de apropiación nacional. La excesiva fragmentación de la labor de las ONGD también puede actuar en detrimento de la eficacia de la ayuda.

Recomendación 26. Es **positivo** seguir afrontando el **compromiso de coordinación** desde las unidades y órganos de participación **en sede** (uniendo a la coordinación, la coherencia de políticas), pero también **desde el terreno** a través de los MAP, estudiando la incorporación de nuevos enfoques como el territorial y aprendiendo de las lecciones que van arrojando los primeros ejercicios. El esfuerzo de coordinación, complementariedad y coherencia a nivel de terreno debería ser asumido y replicado a nivel político en el espacio de la Conferencia Sectorial, cuya agenda no es suficientemente operativa. Esta Conferencia debiera ser revitalizada para asumir el verdadero rol de espacio de

³ En esa línea ya se posicionaba el Consejo de Cooperación en su informe de consulta del III PD (3 de febrero de 2009): "Deben fortalecerse las capacidades humanas, institucionales y técnicas del sistema de cooperación, particularmente de SECI-DGPOLDE. En especial, se invita a un esfuerzo renovado de aumento y mejora de los recursos humanos y de los mecanismos de gestión y funcionamiento de los órganos implicados en la planificación y en la gestión de la ayuda".



diálogo y concertación de políticas de desarrollo entre la AGE y la cooperación descentralizada.

Recomendación 27. Se recomienda seguir apostando por los **MAP** y cerrar el ciclo del principal proceso que está generando resultados inmediatos en coordinación, que facilitan la participación y la coordinación con un **enfoque de abajo arriba**.

Recomendación 28. Se considera positivo seguir impulsando el fructífero trabajo llevado a cabo con **el Consejo de Cooperación**. Esto debería conllevar una mayor capacidad de visibilización social y apoyos institucionales para incorporar los informes técnicos que elaboran, avanzando en el mejor desempeño de sus grupos de trabajo y propiciando que adquiera un mayor peso en las toma de decisiones.

6 Anexos

Anexo. Marco teórico y metodológico

1. Elección metodológica funcional al momento (intermedia) y al objeto (Plan Director)

Desarrollar una metodología para evaluar el proceso de implementación del III Plan Director ha sido un reto. El III Plan Director se configura como un documento marco que trata de articular la política de desarrollo española durante el periodo 2009-2012. Es un marco estratégico de planificación política que incluye un conjunto de compromisos para avanzar con diferentes actores y en diferentes marcos institucionales en el proceso de reforma de la Cooperación Española. Por lo tanto, su implementación depende de la acción de

los múltiples actores del Sistema de Cooperación Español con amplias diferencias en prioridades y circunstancias.

1.1. La teoría del programa y los ámbitos estratégicos

Su teoría de programa¹ contempla siete ámbitos estratégicos a desplegar en el cuatrienio con el fin de generar una infraestructura —en términos de “política para el desarrollo” cualificada en términos de integralidad, coherencia, eficacia, etc.— que permitiera generar los *resultados de cambio interno posibilitadores del logro de los impactos externos previstos* (MAEC, 2009: 48)².



Fuente: III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

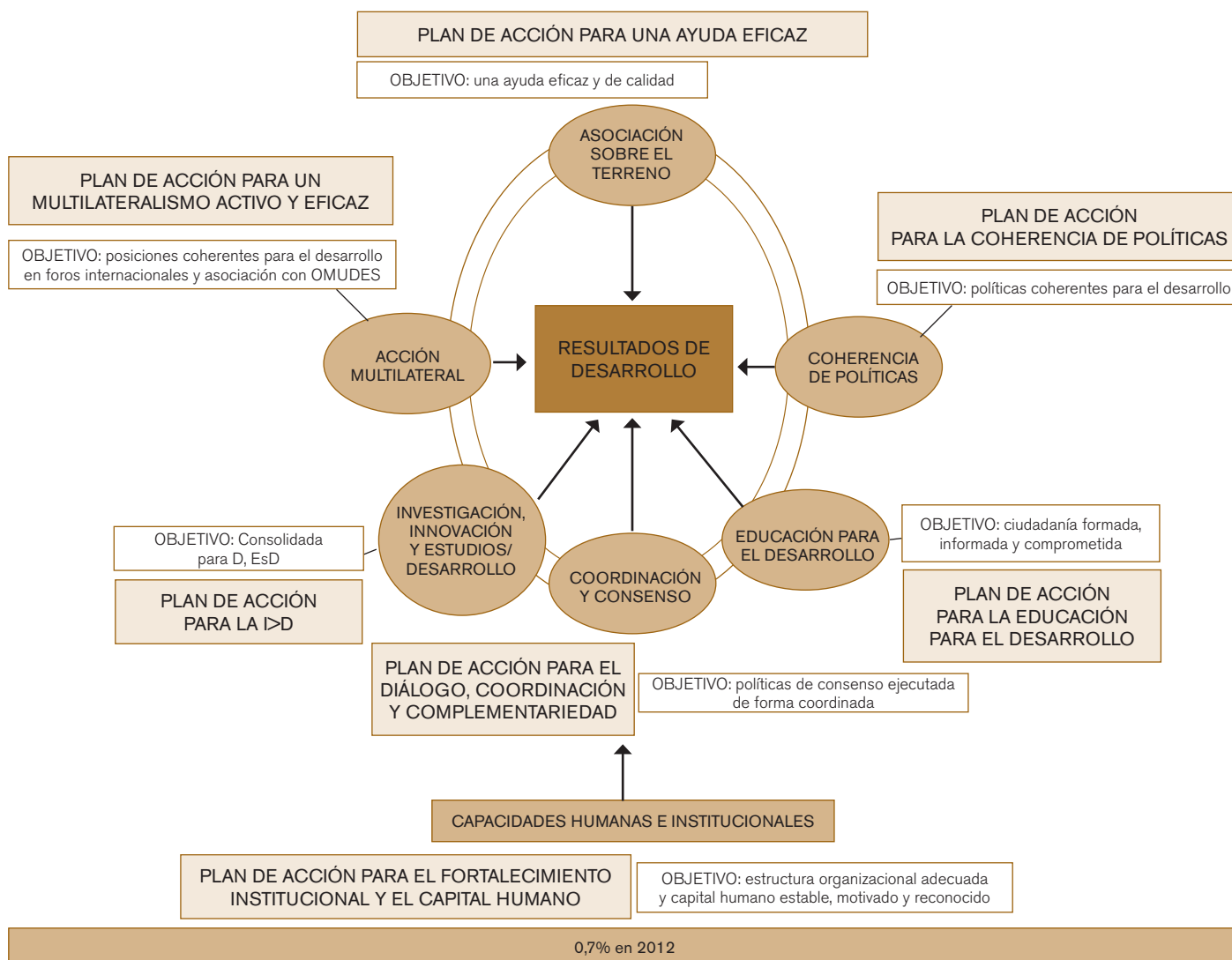
¹ El término 'teoría del programa' está relacionado con la descripción de la secuencia de eventos que generan cambios y las condiciones en las estos se producen. Entre otras maneras, la teoría del programa puede representarse mediante modelos teóricos, modelos lógicos o cadenas de resultados, como esquemas que ayudan a entender y examinar los eventos, condiciones y suposiciones necesarias para que el cambio pretendido se produzca. Explicitar tal teoría de programa ayuda a formular las preguntas de la evaluación.

² MAEC (2009). Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

De esta forma, la estructura del III PD contempla esta doble vía:

- Una cadena de cambios internos (*resultados de cambio interno*) articulados a partir de siete ámbitos estratégicos con el fin de lograr en 2012: “una política de desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía”.

- Un conjunto de impactos externos previstos: objetivos, lineamientos y acciones de las política de desarrollo y de prioridades sectoriales y horizontales que, a partir de la implementación de los siete ámbitos estratégicos indicados, se materializarán con el fin de lograr que “las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se hayan incrementado apreciablemente respecto a 2008, por lo que se mantienen en vigor las metas de la agenda del milenio”.



Fuente: III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

Partiendo de esta teoría de programa declarada, la presente evaluación intermedia ha centrado su análisis en los siete ámbitos estratégicos, esto es, en la comprensión de los principales cambios de carácter interno que deberían haber configurado la estructura para el logro de efectos externos. Por tanto la evaluación intermedia del III Plan Director no se centra en tales efectos, sino en explicar cómo se han implementado los compromisos más relevantes de sus ámbitos estratégicos y si lo han hecho en la dirección de contribuir a las mejoras que se pretendían.

La característica de intermedia significa que se ha considerado de mayor utilidad que el eje articulador de la evaluación fueran los procesos clave y su comprensión, más que los resultados. El objetivo es poder identificar aquellos elementos que han facilitado la puesta en marcha de los cambios propuestos y aquellos que se identifican como obstáculos para coadyuvar a revertir y ajustar los procesos en el segundo periodo del III PD con vistas a lograr los objetivos marcados.

En esta línea, ha sido necesario identificar los porqués, esto es, buscar explicaciones a los avances que se han producido o a los que no se han podido generar. En última instancia, la evaluación ha pretendido, en la medida de lo posible, acotar el mapa tan global que supone el III Plan Director, tratando de establecer los cambios necesarios para el segundo periodo de implementación o dando pistas para el futuro IV Plan Director.

Por último, no deben perderse de vista los límites del presente ejercicio (Apartado 1.5) que han servido para mantener expectativas realistas respecto al proceso evaluativo propuesto.

1.2. El foco del análisis de la evaluación

El foco de interés de esta evaluación intermedia ha sido si la combinación de los ámbitos estratégicos, actores, compromisos e incentivos que encontramos en el III Plan Director están contribuyendo a las mejoras que se pretendían. Un segundo elemento de interés es el

aprendizaje para futuros diseños de implementaciones del Plan Director de la Cooperación Española.

El objeto de esta evaluación por tanto no es un proyecto o un programa, sino una estrategia, un campo en el que la disciplina de evaluación está recientemente comenzando a desarrollarse y a ser validada (Patton y Patrizi, 2010)³. Además, la complejidad del sistema de cooperación español ha implicado que la implementación del III Plan Director haya tenido un rol menos claro que las estrategias tradicionales al uso.

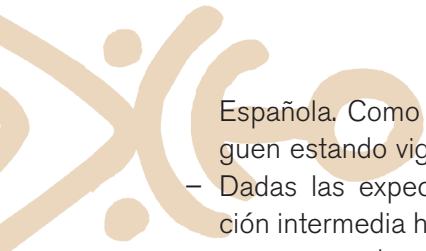
Desde la perspectiva del III Plan Director, los ámbitos estratégicos —entendidos como procesos— implican un conjunto de cambios organizacionales. Esto conduce a la idea de cambios de comportamiento respecto a “lo que la organización hace realmente”, para identificar y comprender “la dirección global y cómo la implementación se ha llevado a cabo y dónde se ha llevado a cabo” (Patton y Patrizi, 2010). En este enfoque, como luego veremos, la consideración de los productos o resultados concretos obtenidos se configurará como un medio para comprender el proceso de implementación de los ámbitos estratégicos.

El análisis realizado en esta evaluación es cualitativo, aunque informado por las mejores evidencias cuantitativas disponibles dadas las limitaciones. Sin embargo recordemos que las evidencias cualitativas —obtenidas, tratadas y analizadas de forma transparente— son potentes evidencias si se utilizan para explicar cambios en objetos de estudio tan complejos como éste. El enfoque y la metodología para alcanzar este reto se describen en el apartado siguiente.

Algunas consideraciones previas para el enfoque de esta evaluación han sido:

- Ha sido esencial construir sobre los aprendizajes de ejercicios ya realizados. Algunos esenciales han sido la evaluación final del Plan Director 2005-2008 o la evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación

³ Patton, M. Q. y Patrizi, P. (2010). “Strategy as the Focus for Evaluation”, *Evaluating Strategy*, number 128, Winter 2010, American Evaluation Association.



Española. Como se verá, dichos aprendizajes siguen estando vigentes.

- Dadas las expectativas existentes, esta evaluación intermedia ha de ser, por encima de todo, útil para responder a las inquietudes de los actores clave y reforzar la política de desarrollo y sus estrategias y operaciones.

2. Marco teórico-metodológico: la evaluación basada en la teoría de programa

La metodología de evaluación ha sido diseñada para valorar procesos de cambio complejos como los que se dan en la implementación del III Plan Director, en el que se ponían en relación varios ámbitos estratégicos, que implicaban las acciones de múltiples actores (locales, internacionales y socios). El equipo evaluador utilizó la “teoría de programa declarada” en el propio III Plan Director como base inicial del análisis valorativo.

El carácter de evaluación intermedia e interna —más enfocada al aprendizaje que a la rendición de cuentas— y el propio diseño del III Plan Director son compatibles con la utilización de la **evaluación basada en la teoría de programa** (Ligero, 2011⁴; Weiss, 1998⁵; Funnell & Rogers, 2011⁶ y Donaldson, 2007⁷). Por lo tanto, no se ha partido de un enfoque criterial en el que se busca emitir juicios sobre la eficacia, la eficiencia, la pertinencia o impacto de la implementación del III Plan Director; sino que se ha partido de la visualización de la teoría de programa en la que basar las preguntas de evaluación que permitan comprender qué ha sucedido y por qué.

La visualización sistémica conjunta de estructura, objetivos y procesos incrementa la congruencia del modelo teórico del programa y busca la articulación entre lo que el programa dice que va a hacer, lo que hace y lo

que consigue. El propio III Plan Director desarrolla su propio modelo lógico (teoría del programa declarada), lo que sirve como punto de partida esencial para el presente ejercicio y justifica a su vez que la elaboración de las preguntas y la operacionalización tomen como eje vertebrador los ámbitos estratégicos, más allá de la selección de un conjunto de criterios de evaluación.

Al realizar una evaluación orientada por la teoría de programa se está reconociendo que la implementación del III Plan Director es un proceso, y que el rumbo hacia los cambios pretendidos es recorrido por los diferentes ámbitos estratégicos en diferentes caminos y a diferentes ritmos. Por lo tanto, una meta de este ejercicio ha sido la valoración de la dirección y velocidad de avance de cada ámbito estratégico y la distancia que quedaría por recorrer.

Sucintamente, las fases de la aplicación de la teoría de programas utilizadas han sido: a) desarrollo de la teoría de programa; b) formulación y priorización de preguntas; c) respuesta a preguntas. En un nivel más detallado, estas fases se corresponden con:

1. Implicar a los decisores en función de la demanda evaluativo.
2. Describir la teoría de programa declarada e implementada⁸ en función de las dimensiones: estructura, contexto, procesos y efectos directos.
3. Acotar el diseño de la evaluación en función del propósito, los usuarios y los usos, delimitando las preguntas, y posteriormente el método para responder.
4. Analizar datos, crear evidencias e interpretarlas.
5. Justificar conclusiones.
6. Elaborar lecciones aprendidas.
7. Elaborar recomendaciones para la segunda parte de implementación del III Plan Director.

⁴ Ligero Lasa, J. A. (2011). *Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa*. Madrid: CECOD.

⁵ Weiss, C. H. (1998), *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition*, Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall.

⁶ Funnell & Rogers (2011). *Purposeful Program Theory. Effective use of theories of change and logic models*. Jossey Bass. USA.

⁷ Donaldson, S. I. (2007). *Program Theory-Driven Evaluation Science. Strategies and Applications*, Claremont Graduate University, Lawrence Erlbaum Associates, Nueva York.

⁸ “La **teoría del programa declarada** (documentación oficial / programación) puede (i) no estar establecida en términos racionales, (ii) no estar uniformemente aceptada por los diferentes actores. Pueden existir otras teorías explícitas e implícitas. Puede haber una distancia entre lo que se dice y lo que se hace (lo programado y lo real)”. (Ligero, 2010)

Desde la perspectiva de la evaluación del III Plan Director, la evaluación basada en la teoría de programa trata de visualizar:

1. *La teoría de proceso implementada (más allá de la declarada) del Plan Director* a través de representaciones de modelos lógicos que consideran insumos, actividades y productos (diagramas de flujo). Se trata de: i) comprender el diseño del programa; y ii) disponer de un marco de referencia para preguntas de evaluación acerca de si el Plan se está implementando como estaba previsto.
2. *La teoría del impacto del programa*, si bien solo los resultados relacionados de manera inmediata con los procesos (en nuestro caso, ámbitos estratégicos). Dadas las limitaciones del estudio, se ha optado por no centrarse en resultados directos, sino en los productos o resultados iniciales y en utilizar un enfoque orientado por variables, relaciones o factores directos, mediadores y moderadores vinculados a los procesos analizados. Estas variables se describen en el siguiente cuadro.

Los **mediadores o efectos indirectos, próximos o iniciales** contribuyen a la mejora de la comprensión del funcionamiento del programa: (a) el programa afecta al mediador, (b) el mediador afecta el cambio de comportamiento (*behavioral outcome*). Se ha analizado la validez del modelo conceptual: ¿la variable mediadora de hecho mejora la variable resultado? Por otro lado, las conceptualizaciones con un modelo de mediación múltiple son necesarias para reflejar la naturaleza multicomponente de muchos programas. (Donaldson, 2007:27)

Un **moderador** es una variable que afecta a la dirección o a la fuerza de la relación entre el programa y el mediador, o el mediador y el resultado. Ejemplos de algunas variables moderadoras son las características de: i) participantes; ii) proveedores; iii) del conjunto de la implementación del programa; iv) el peso o importancia real de los programas; v) fidelidad del programa (afecta la capacidad del programa de afectar a los mediadores). (Donaldson, 2007:30)

Al centrar el análisis de la teoría del programa en los efectos indirectos, próximos o iniciales, se han integrado en la evaluación algunos moderadores o mediadores ya analizados en la evaluación de la implementación de la Declaración de París (compromiso y liderazgo, capacidades e incentivos), además de integrar un análisis centrado en los cambios en el comportamiento de actores.

3. Método y plan de trabajo

Siguiendo la demanda y el mandato inicial, y dadas las características concretas de la presente evaluación en relación con el momento, la naturaleza del objeto, la información que se pretende obtener y los propios factores de contexto (entre los que se encuentran los limitantes), la evaluación ha descansado en un metodología cualitativa y se ha buscado un equilibrio entre rigor, profundidad y cobertura para garantizar su utilidad. Esto ha implicado determinadas decisiones metodológicas relacionadas con los interlocutores clave y recursos documentales a considerar.

La presente evaluación ha sido interna contando la División de evaluación con un apoyo externo. De esta manera se ha querido integrar el conocimiento del sistema con la garantía de independencia.

El ámbito temporal del objeto de estudio es finales de 2008, fecha de inicio del diseño del III Plan Director, hasta la actualidad. Para contextualizar el ejercicio, no se ha perdido el marco temporal amplio de las tendencias iniciadas en 2005 con el II Plan Director, ni las expectativas futuras hacia el foro de Alto Nivel de Eficacia (Busan, noviembre 2011).

En cuanto al ámbito institucional, el foco de estudio se ha centrado en las instituciones y agentes del nivel central de la Cooperación Española: SECI, DGPOLDE y AECID.

La evaluación se ha desarrollado en cuatro fases. El plan de trabajo seguido en cada fase se describe en la siguiente tabla.

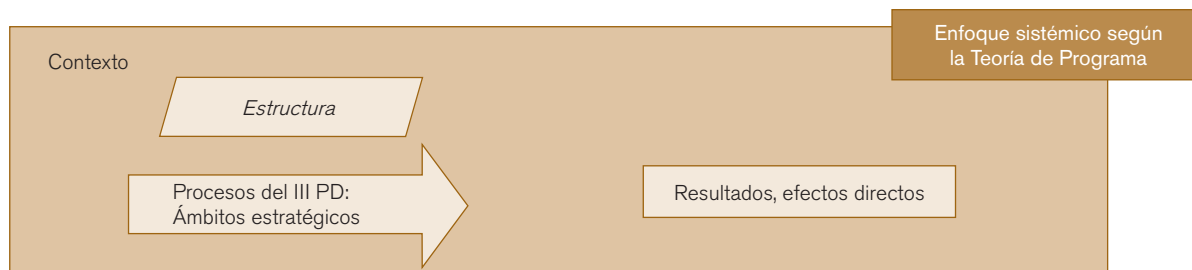
Fase	Objetivos	Resultados	Fechas
Diagnóstico y diseño	<ul style="list-style-type: none"> - Acotación del foco y alcance de la evaluación - Construcción y reconstrucción de la teoría de programa (modelo lógico con perspectiva sistémica) - Determinación de los aspectos a evaluar - Preguntas y necesidades informativas - Operacionalización: fuentes, métodos y técnicas - Incorporación de información documental ya sistematizada. - Elección y diseño de los principales instrumentos metodológicos (técnicas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda de la evaluación - Diagrama de teoría de programa - Matriz de evaluación - Matriz de indicadores - Fichas de análisis documental - Mapa de actores - Guías/Modelos de Encuestas y entrevistas por actores - Agenda trabajo de campo 	Enero - marzo 2011
Trabajo de campo	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis documental - Recopilación de datos en base a los indicadores establecidos en la matriz de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores con información relevante para su valoración - Informe trabajo de campo 	Abril - junio 2011
Interpretación de datos y elaboración de informe final	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de datos - Síntesis e interpretación datos - Contraste y validación resultados - Elaboración documentos finales 	<ul style="list-style-type: none"> - Validación del diagrama de teoría de programa: inclusión de moderadores y mediadores - Análisis de a) jerarquía de productos; b) procesos; c) estructura y contexto; d) cadena de causas-efectos - Síntesis y triangulación de resultados de diferentes técnicas - Interpretación de evidencias - Matriz de priorización de fortalezas y oportunidades - Informes de evaluación borradores y final 	Junio - septiembre 2011
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación y utilización del producto final la evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe en diferentes soportes y versiones según audiencias - Respuesta de gestión 	Septiembre-octubre 2011

3.1. Teoría de programa implementada, preguntas y necesidades informativas

Los diferentes componentes de la teoría de programa implementada (contexto, estructura, procesos y resultados) fueron representados, a través de un taller, en un gráfico que mostraba las cadenas causales, diferenciándolo claramente del diagrama de teoría de programa declarada o pretendida. Las relaciones entre los diferentes componentes se exploraron en los análisis posteriores.

En este modelo sistémico que considera dimensiones como contexto, estructura, procesos y resultados, se han tenido en cuenta además los siguientes aspectos:

- Los objetivos y procesos no esperados.
- Los subsistemas de actores de legitimación, de acción y de reacción (Monnier, 95)⁹ y de su interacción durante la implementación de las políticas públicas.



Fuente: Adaptado de Ligeró, 2011.

⁹ Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.

A partir de este diagrama de teoría de programa implementada se determinaron los aspectos a evaluar (preguntas de evaluación). Fueron identificados los aspectos clave de la lógica que se iban a tener en cuenta y ser medidos en referencia, de manera especial, al contexto, estructura y procesos. Las preguntas trataron de cubrir la lógica contenida en la teoría del programa para después comprobar las relaciones causales que se presumieron; esto es, la congruencia con la teoría de programa implementada.

Dado el carácter de evaluación intermedia, las categorías de preguntas se centraron en:

- Cuestiones sobre los procesos (ámbitos estratégicos), tratando de identificar los aspectos más importantes de los procesos y fases clave, y si los procesos se estaban ejecutando de acuerdo a lo establecido.
- La indagación en las relaciones entre contexto, estructura y procesos.

Por ESTRUCTURA entendemos tanto RECURSOS (humanos, materiales, infraestructura, tecnológicos, financieros...), como elementos de ORGANIZACIÓN (administración y organización estratégica, operativa, relaciones, gestión del conocimiento, rendición de cuentas...). Por CONTEXTO entendemos el marco político, económico, social y ambiental global, nacional e internacional.

Posteriormente se desarrollaron en profundidad las preguntas (operacionalizadas a su vez en subpreguntas). Las preguntas principales han sido:

Preguntas de la evaluación

1. ¿Cuáles son los principales cambios y avances en procesos y resultados?
2. ¿Cómo y por qué se han producido los cambios y avances?
3. ¿Cuáles son los retos y recomendaciones de futuro?

La primera pregunta era descriptiva (¿qué ha pasado?) y pretendió validar si los procesos han evolucionado

en la buena dirección, tratando de validar el cumplimiento de los procesos y los primeros efectos directos (*outputs*) de la teoría de programa del III Plan Director.

Pregunta y dimensión	Subpreguntas
1. ¿Cuáles son los principales cambios y avances en procesos y resultados? Dimensiones: proceso y resultados.	1.1. ¿Cuáles son los principales avances alcanzados hasta el momento con la implementación del III PD? Y viceversa, ¿cuáles han sido los principales déficits? 1.2. ¿En qué medida los principales elementos incorporados al III PD se han traducido en cambios de comportamiento en los diferentes actores y niveles: en la dirección, toma de decisiones, gestión e implementación, etc.? ¿Cuáles han sido esos cambios?

La segunda pregunta es explicativa (¿por qué y cómo ha pasado?) y trataba de aprehender y comprender el ritmo de implementación de los procesos, así como los mediadores y moderadores que hicieron o no posibles tales procesos, y los cambios y efectos directos de la primera pregunta.

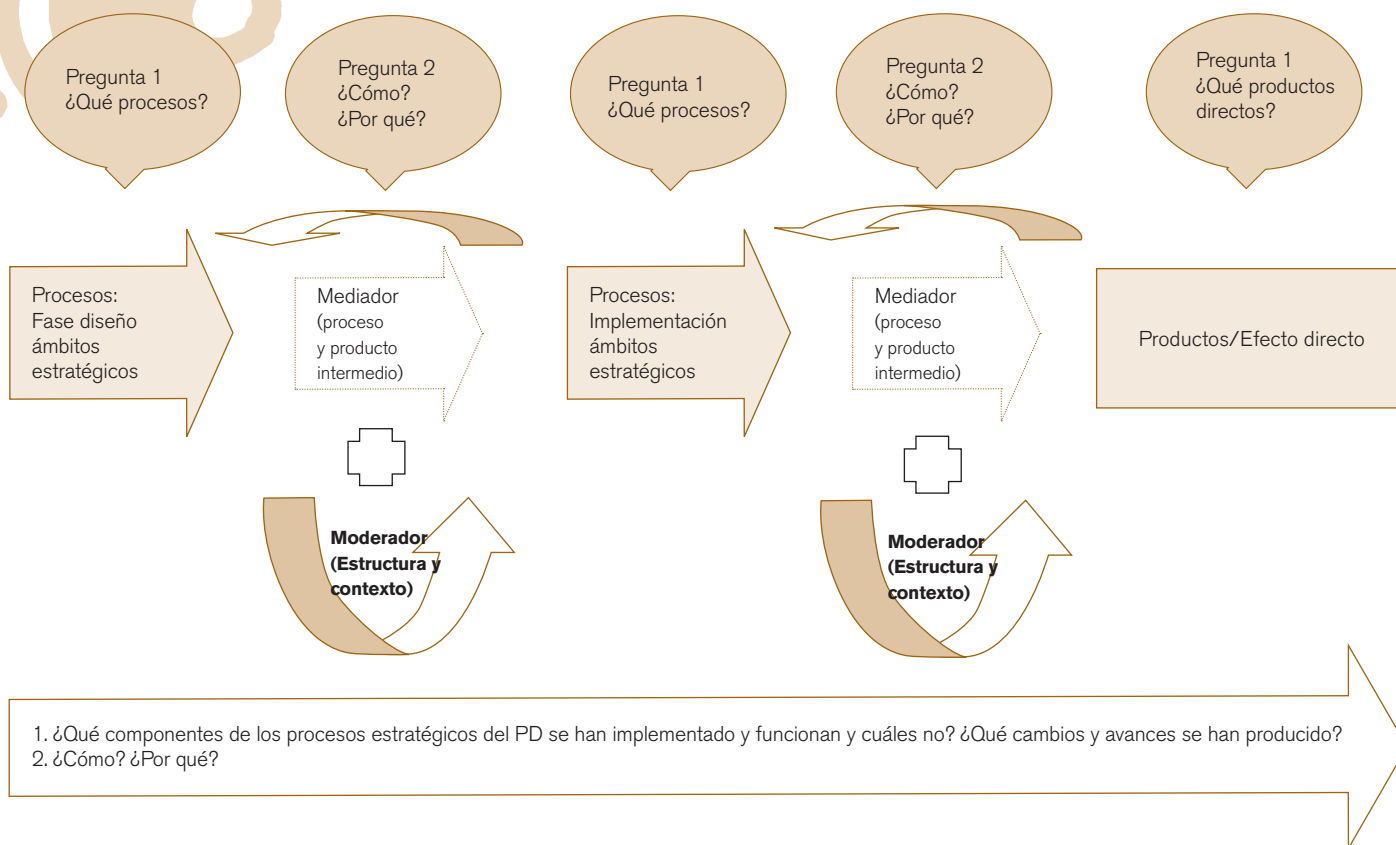
Pregunta y dimensión	Subpreguntas
2. ¿Cómo y por qué se han producido los cambios y avances? Dimensiones: proceso y estructura.	2.1. ¿Qué aspectos explican los cambios y avances anteriores?

La tercera pregunta era prospectiva y se basa en analizar e interpretar las dos preguntas anteriores para proponer recomendaciones a futuro.

Pregunta y dimensión	Subpreguntas
3. ¿Cuáles son los retos y recomendaciones de futuro? Dimensiones: proceso y estructura.	3.1. ¿Qué cambios y avances deberían consolidarse en la recta final de implementación del III PD? ¿Qué elementos imprescindibles deberían movilizarse para conseguirlo? 3.2. ¿En qué medida los nuevos cambios en la agenda de desarrollo internacional tienen cabida en el III PD?

Como se ha comentado, el carácter de las preguntas a responder y los limitantes de la evaluación condicionan la elección metodológica, derivando en la utilización de técnicas cualitativas.

El siguiente gráfico sintetiza el enfoque o aproximación de la evaluación basada en la teoría de programa.



Fuente: elaboración propia a partir de Donaldson, 2007.

La matriz de evaluación que desarrolla este proceso está recogida en el Anexo 2.

3.2. Operacionalización: fuentes de información, elección y diseño de las técnicas

Una vez acotadas y clarificadas las preguntas y necesidades informativas se estableció la estrategia para responderlas por medio de la operacionalización de fuentes y técnicas de evaluación.

Las cuestiones han sido tratadas a través de indicadores y sus respectivas fuentes de recogida de información.

Siguiendo un esquema de evaluación comprensiva (Rossi, citado en Ligeró, 2011:39), una vez que se ha

obtenido la información de las diferentes dimensiones (contexto, estructura, proceso y productos), para integrar y articular dichas dimensiones, se han estudiado las relaciones causa-efecto entre los *inputs* de la dimensión de estructura e indirectos del contexto, los procesos y los productos.

En la tabla siguiente se recogen las principales herramientas utilizadas. El análisis documental ha sido clave y sirvió para detectar las lagunas informativas que quedaban por solventar. Estas lagunas se superaron a través de entrevistas a informantes clave y/o cuestionarios telemáticos. Finalmente, dado el carácter cualitativo de las evidencias construidas, se consideró determinante la realización de reuniones de validación.

Tabla resumen de los principales recursos metodológicos por fase

Fases	Recursos metodológicos			
	Análisis documental	Entrevistas	Cuestionarios telemáticos	Reuniones de validación
Diseño	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> (1)
Trabajo de campo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Interpretación de datos y elaboración de informe final	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/> (2)

(1) Reunión de validación con toda la División de Evaluación.

(2) Reunión de validación de principales conclusiones.

Las fuentes de información han sido las instituciones y actores involucrados y fuentes documentales. Para recabar los datos se han elaborado los siguientes productos:

- *Ficha de documentación.* Dada la cantidad de información y los limitantes existentes, se comenzó por la incorporación de información documental ya sistematizada de anteriores estudios y evaluaciones. Se dio especial relevancia a algunos de las evaluaciones recientes relacionadas con el tema de estudio. En el Anexo 3 se puede encontrar una listado de dicha documentación.
- *Ficha de actores.* Se realizó un mapa de actores para satisfacer las necesidades informativas no cubiertas por el análisis de fuentes secundarias, si bien hubo que priorizar la selección de los actores a consultar debido a los limitantes de la evaluación. Los criterios de selección fueron la relevancia del actor o institución que representa o el conocimiento del objeto de evaluación. En los Anexos 4 y 5 se pueden encontrar el mapa de actores y las guías y modelos de entrevistas.

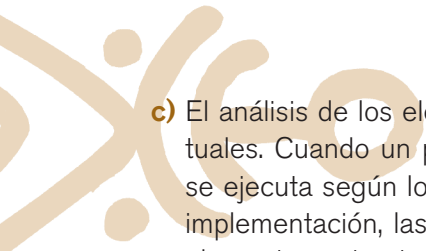
3.3. Análisis e interpretación, conclusiones y recomendaciones

Durante la fase de análisis e interpretación, se ha comprobado el modelo lógico establecido (teoría de programa implementada). Una vez sistematizada la información, se ha establecido una secuencia de análisis para indagar cómo se ha implementado la teoría de programa.

En una primera etapa, el análisis realizado ha servido para distinguir entre los fallos de la teoría de programa, referidos a jerarquía de productos, resultados, objetivos, o fallos en la implementación, referidos a procesos (Weiss, 1998 y Rogers, 2011). Siguiendo los pasos detallados por Ligeró (Ligeró, 2011), la estructura de análisis ha tenido en cuenta:

- a) El análisis general de la jerarquía de objetivos. Dado que es una evaluación intermedia, sobre la base de algunos elementos de las matrices de resultados anexadas al III Plan Director, se han podido analizar los productos intermedios esperados fruto de la implementación de los ámbitos estratégicos. Para ellos, se ha determinado el grado de alcance y cumplimiento de los mismos.
- b) El análisis del cumplimiento de procesos (ámbitos estratégicos) y la relación con el diseño y los productos intermedios. La explicitación de las dos dimensiones (productos intermedios y procesos) ha permitido avanzar en el análisis de la congruencia teórica del planteamiento de actuación del III Plan Director. "Si los procesos se han ejecutado correctamente (controlando variables externas) se deberían lograr los resultados previstos si la teoría de la implementación es correcta. A la inversa si los procesos están mal diseñados o se han ejecutado indebidamente no se lograrán los resultados".

Vinculando la información de esta manera se ha podido conocer de forma genérica cuándo el fallo ha estado en la lógica de resultados, en la lógica de procesos o en la implementación.

- 
- c) El análisis de los elementos estructurales y contextuales. Cuando un proceso (ámbito estratégico) no se ejecuta según lo diseñado o tiene problemas de implementación, las causas se han buscado en los elementos estructurales y contextuales (moderadores y mediadores), que son los medios necesarios para poner en marcha lo previsto en el III Plan Director. Se ha determinado así cuándo los resultados no se han conseguido porque los procesos (ámbitos estratégicos) no se han ejecutado correctamente debido a que no contaban con los medios adecuados.
 - d) El análisis de la cadena causal. Los análisis anteriores han servido para conocer la cadena causal de medios-fines que recorre la implementación de los ámbitos estratégicos del III Plan Director, para conocer dónde han fallado o cuáles son las claves de su éxito. La clave es que una vez que se conocen las relaciones causales, se detecta en dónde es necesario aplicar correcciones o reforzar actuaciones.

Para este análisis se ha utilizado una aproximación metodológica apoyada en técnicas cualitativas para posteriormente proceder a contrastar las evidencias obtenidas de cara a la determinación de la dirección (¿qué?) y ritmo (¿cómo?, ¿por qué?) del cambio durante la implementación de los ámbitos estratégicos del III Plan Director, determinando el avance recorrido y lo que queda por avanzar.

La segunda etapa de esta fase implicó la síntesis e interpretación de los datos. Esta tarea se acometió por ámbitos estratégicos, validando el diagrama de teoría de programa por medio de la inclusión de moderadores y mediadores, además de establecer una priorización de fortalezas y debilidades en cada ámbito estratégico atendiendo a los resultados de la interpretación.

Posteriormente se ha procedido a la interpretación global integrada de las evidencias para dar sentido a la historia que responde a las preguntas de la evaluación: se ha valorado cómo se han implementado los ámbitos estratégicos individualmente y en su conjunto.

Se han elaborado las conclusiones y recomendaciones globales y por ámbitos estratégicos.

La última etapa de esta fase consistió en el contraste y validación de resultados a lo interno del equipo de evaluación mixto. Todo ello previo a la elaboración de documentos finales.

4. Productos obtenidos y plan de comunicación

La fase de comunicación ha pretendido reforzar la utilidad del proceso evaluativo.

4.1. Productos obtenidos

Los productos obtenidos han sido:

- Diagrama de teoría de programa validado y complementado con diagrama de avance en cada ámbito estratégico.
- Preguntas basadas en el diagrama de la teoría de programa consensuadas, priorizadas y respondidas. Las preguntas tienen relación con la explicación y comprensión de la implementación de los ámbitos estratégicos del III Plan Director.
- No se ha pretendido la comprobación a modo de chequeo de la situación actual del grado de avance de los productos concretos contenidos en las matrices de resultados anejas al III Plan Director. En algún caso, tan solo ha sido un medio para el objetivo de la evaluación y no un objetivo en sí mismo. En otros, ha sido relevante puntualmente no como análisis de resultados sino por la relación que tienen con los ámbitos estratégicos.

Otros productos más concretos que acompañan a todo proceso de evaluación han sido:

- Términos de referencia generales para el proceso de evaluación.
- Matriz de evaluación con los guiones de técnicas empleadas, el diseño de la muestra cualitativa.
- Fichas de sistematización de información.
- Informe de campo más los resultados del trabajo de campo: transcripción y organización de la información y datos.
- Informe de evaluación con recomendaciones estratégicas.

4.2. Plan de comunicación

El fuerte componente político de la presente evaluación, unido a la multiplicidad y diversidad de actores potencialmente interesados, y a la complejidad y amplitud del Plan Director, exigen la realización de claro esfuerzo de comunicación. En este sentido, serán

diseñados soportes de comunicación específicos y adaptados a las diferentes audiencias.

Para cada una de estas audiencias, es necesario disponer de documentos más o menos sintéticos que favorezca una comprensión más adecuada del proceso de evaluación y sus resultados.



Anexo. Matriz de evaluación

Pregunta	Dimensión	Subpregunta de evaluación	Aclaración	Indicador	Fuente/técnica
1. ¿Cuáles son los principales cambios y avances en procesos y resultados?	Proceso Resultados	1.1. ¿Cuáles son los principales avances alcanzados hasta el momento con la implementación del IIPD? ¿Cuáles han sido los principales déficits ?	<p>a. Considerar los avances/propuestas sobre teoría del programa (declarada vs. implementada).</p> <p>b. Considerar la evaluación intermedia del IIPD en relación con sus ámbitos estratégicos con la finalidad de valorar si continúan teniendo un carácter estratégico.</p> <p>c. Los avances y déficits serán valorados en relación con los objetivos estratégicos, gestión por resultados, prioridades sectoriales, prioridades geográficas y concentración.</p> <p>d. Conocer cómo el Plan Director ha ido evolucionando y reajustándose en su implementación para lo que resultará útil el análisis de los PACI y los seguimientos PACI.</p> <p>e. Es importante analizar la percepción de los diferentes actores en relación con el avance en términos de procesos (1.1.2), no solo de actividades (1.1.1).</p>	<p>1.1.1. Grado de avance en las medidas contempladas en el IIPD (y en otros documentos que lo operativizan como los PACI) respecto a objetivos estratégicos, gestión por resultados, prioridades sectoriales, prioridades geográficas y concentración, y contenidos de los AE.</p> <p>1.1.2. Evolución de las medidas priorizadas en los PACI respecto a cada AE/sector.</p> <p>1.1.3. Comparación entre teoría del programa declarada e implementada.</p>	<p>1.1.1.1. Revisión documental (IIPD, PACI, Seguimiento PACI, actas Comisión Seguimiento PACI-PD...).</p> <p>1.1.1.2. Entrevista a responsables clave específicos por cada AE/sector (tomando como uno de los documentos de referencia la matriz de resultados).</p> <p>1.1.2.1. Revisión documental (IIPD, PACI, Seguimiento PACI, actas CS PACI-PD...).</p> <p>1.1.2.2. Entrevistas a informantes clave en gabinete SECI, DGPOLDE, AECID.</p> <p>1.1.3.1. Teorías del programa elaboradas (en IIPD y durante el proceso de evaluación).</p>
	Proceso	1.2. ¿En qué medida los principales elementos incorporados al IIPD se han traducido en cambios de comportamiento en los diferentes actores y niveles: en la dirección, toma de decisiones, gestión e implementación, etc.? ¿Cuáles han sido esos cambios?	<p>Entre los elementos incorporados habrá que indagar en: los compromisos internacionales, los enfoques y prioridades, la gestión para resultados, el seguimiento y evaluación, entre otros.</p> <p>Especial referencia a la agenda de eficacia, vincularlo y tomar como fuente la Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española. Referenciar si ha perdido vigencia.</p>	<p>1.2.1. Percepción de los actores sobre los compromisos internacionales, los enfoques y prioridades, la gestión para resultados, el seguimiento y evaluación, entre otros elementos que suponen cambios en su manera de actuar y orientar las prioridades, tomar decisiones, gestionar, implementar, realizar el seguimiento de su trabajo.</p> <p>1.2.2. Tipos de ejemplos de cambios de comportamiento identificados por los actores respecto a los ámbitos anteriores (también información de otros ejercicios de evaluación, ej. Declaración de París).</p> <p>1.2.3. Consideración de los indicadores conductores del cambio según el CAD (Evaluación de la implementación de la DP): compromiso, liderazgo, capacidades e incentivos para el cambio.</p> <p>1.2.4. Análisis de los cambios en el sistema de información y seguimiento (El cambio (velocidad y estado del cambio) en el sistema de información es clave como indicador para ver si se ha producido un cambio en el proceso de toma de decisiones (decisiones en función de presupuesto a ejecutar o decisiones basadas en evidencias)</p>	<p>1.2.1.1. Entrevistas a informantes clave en gabinete SECI, DGPOLDE, AECID.</p> <p>1.2.2.1. Ídem.</p> <p>1.2.3.1. Revisión documental de la Evaluación de la implementación de la Declaración de París en el caso español.</p> <p>1.2.3.2. Entrevistas sobre la incorporación de los criterios de eficacia.</p> <p>1.2.4.1 Análisis de la evolución del (a) PACI y PACI seguimiento; (b) seguimiento de la programación operativa de AECID, (c) MAP y disposiciones para su seguimiento.</p>

Pregunta	Dimensión	Subpregunta de evaluación	Aclaración	Indicador	Fuente/técnica
<p>2. ¿Cómo y por qué se han producido los cambios y avances?</p>	<p>Proceso</p>	<p>2.1. ¿Qué aspectos explican los cambios y avances anteriores?</p>	<p>a. Perspectiva de aprendizaje (teoría del programa). b. Conocer cómo el Plan Director ha ido evolucionando y reajustándose en su implementación para lo que resultará muy útil el análisis de los PACI y los seguimientos PACI. c. Distinguir aquí entre los elementos coyunturales y de contexto (tanto estatales como internacionales) y los estructurales. d. Distinguir entre factores obstaculizadores, neutros, facilitadores. e. Considerar el proceso de coordinación y seguimiento del IIIPD: si ha existido y si resulta adecuado. f. Determinar si el IIIPD en su diseño respondía a las prioridades y retos de la CE, contemplaba los ámbitos de trabajo y objetivos pertinentes y si lo sigue haciendo ahora.</p>	<p>2.1.1. Elementos y factores explicativos de los cambios y avances del IIIPD organizados por: - Elementos coyunturales, de contexto (tanto estatal como internacional) y estructurales. - Factores obstaculizadores, neutros, facilitadores. - Influencia de cada uno de los factores y dirección de la misma (actores, contexto, estructura, proceso, resultados). - Grado de utilización del seguimiento para readaptar el PD desde su diseño: validación del cumplimiento y revisión de hipótesis/condiciones (i) de partida; (ii) durante la implementación. 2.1.2. Comparación entre la teoría del programa declarada e implementada (1.1.3.) 2.1.3. Existencia de una distribución institucional de competencias en relación con la implementación y seguimiento del IIIPD y con los diferentes AE 2.1.4. Funcionamiento de un sistema de coordinación y seguimiento (reuniones periódicas, informes, etc.) del IIIPD 2.1.5. Puntos fuertes y débiles (y factores explicativos de los mismos) identificados por los diferentes actores respecto al sistema de coordinación y seguimiento. 2.1.6 El IIIPD en su diseño respondía a las prioridades y retos de la CE, contemplaba los ámbitos de trabajo y objetivos pertinentes y si lo sigue haciendo ahora. 2.1.7. Evolución en el volumen de recursos económicos y humanos destinados a cada uno de los ámbitos estratégicos, así como evolución de las medidas priorizadas en los PACI respecto a cada AE/sector.</p>	<p>2.1.1.1. Revisión documental (IIIPD, PACI, Seguimiento PACI, actas CS PACI-PD...). 2.1.1.2. Entrevistas a informantes clave en gabinete SECI, DGPOLDE, AECID. 2.1.2.1. Teorías del programa elaboradas IIIPD vs. Implementada. 2.1.3.1. Revisión documental. 2.1.3.2. Entrevistas a informantes clave. 2.1.4.1. Revisión documental. 2.1.4.2. Entrevistas a informantes clave. 2.1.5.1. Ídem. 2.1.6.1. Revisión documental: PACI 2011, Peer Review (apartado de retos), Evaluación de la implementación de la DP, documentos preparatorios de HLM Busan. 2.1.7.1. Revisión documental (PACI, seguimiento PACI, presupuesto de la DGPOLDE, actas del Consejo de Cooperación y CS PACI/PD periodo 2009-2011) 2.1.7.2. Entrevistas a DGPOLDE acerca de evolución de recursos, y percepción sobre medidas priorizadas en el IIIPD.</p>

Pregunta	Dimensión	Subpregunta de evaluación	Aclaración	Indicador	Fuente/técnica
<p>3. ¿Cuáles son los retos y recomendaciones de futuro?</p>	<p>Resultados</p>	<p>3.1. ¿Qué cambios y avances deberían consolidarse en la recta final de implementación del III PD? ¿Qué elementos imprescindibles deberían mobilizarse para conseguirlo?</p>	<p>Apuntar los ámbitos prioritarios para la fase final del III PD con vistas a elaborar las recomendaciones pertinentes. Idealmente, cotejar la visión de los actores con el análisis e interpretación del equipo evaluador. Combinar la propuesta de consolidación con la de "congelación" de ciertos ámbitos estratégicos, y la incorporación de otros ámbitos o elementos que, fruto de los nuevos desarrollos en la agenda o de otras cuestiones, deban ser abordados en la fase final del III PD.</p>	<p>3.1.1. Ámbitos, productos, avances identificados como claves y que deben ser consolidados. 3.1.2. Ámbitos, productos, etc. que deben "congelarse" durante la fase final de implementación del III PD. 3.1.3. Ámbitos, productos, avances que deben incorporarse (aunque no fueran identificados inicialmente) que deban ser abordados en la recta final del III PD fruto de los nuevos desarrollos en la agenda o de otras cuestiones. 3.1.4. Factores que explican la selección de ámbitos/productos de los indicadores 3.1.1, 3.1.2 y 3.1.3 anteriores. 3.1.5. Elementos que deben mobilizarse para la consolidación de los ámbitos anteriores</p>	<p>3.1.1.1. Entrevistas a informantes clave en gabinete SECI, DGPOLDE, AECID. 3.1.1.2. Ídem. 3.1.1.3. Ídem. 3.1.4.1. Ídem 3.1.5.1. Ídem</p>
	<p>Diseño</p>	<p>3.2. ¿En qué medida los nuevos cambios en la agenda de desarrollo internacional tienen cabida en el III PD?</p>	<p>a. Diagnóstico que permita identificar los cambios y tendencias actuales en la agenda de desarrollo. Revisar: la Evaluación de la Declaración de París, notas de posicionamiento e informes reunión preparatoria de Busan (Corea) Enmarcarlos en el contexto y evolución de la agenda de desarrollo Importante en línea con avances a futuro y perspectiva de la dirección a seguir.</p>	<p>3.2.1. Grado de compatibilidad entre los elementos de cambio fundamentales en la agenda internacional de desarrollo y los fundamentos esenciales del III PD (y los PACI como herramienta de operativización)</p>	<p>3.2.1.1. Revisión documental 3.2.1.2. Entrevistas informantes clave en gabinete SECI, DGPOLDE, AECID.</p>



Anexo. Documentación consultada

Documentación institucional

Nº	Título / Referencia	Edición	Fecha
Legislación General			
1	Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo	BOE	1998
2	Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos	BOE	2006
3	Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	BOE	2008
4	Real Decreto 2217/2004 de 26 noviembre (Consejo de Cooperación)	BOE	2004
5	Real Decreto 680/2008 de 30 abril (Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo)	BOE	2008
6	R.D. 22/2000, de 14 enero, que regula la composición, competencias, organización y funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo	BOE	2000
7	R.D. 2124/2004, de 3 noviembre, que modifica la composición, competencias, organización y funcionamiento de la CICD	BOE	2000
MAEC / SECI / DGPOLDE / AECID			
8	Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	AECID	2009
9	Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre)	AECID	2007
10	Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española	DGPOLDE-MAEC	2011
11	Informe de actividades 2009. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	AECID	2009
12	Informe de Ejecución. Contrato de gestión 2009-2010. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	AECID	2010
13	Informe de Evaluación del Plan Director 2005-2008	DGPOLDE MAEC	2008
14	Informe final de la programación operativa 2010 de AECID. 11 de octubre de 2010. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda. Gabinete Técnico	AECID	2010
15	Manual del sistema de programación operativa AECID: Instrucciones para el ejercicio 2011. Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda. Gabinete Técnico. AECID	AECID	2010
16	Metodología de Programación Operativa AECID (Manual)	AECID	2009
17	Metodología para el Establecimiento de Marcos de Asociación País (versión 1)	DGPOLDE-MAEC	2010

Nº	Título / Referencia	Edición	Fecha
18	Planes Anuales de Cooperación Internacional PACI	DGPOLDE MAEC	2009, 2010 y 2011
19	Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda 2009-2012. Un salto cualitativo en la eficacia de la Cooperación Española	DGPOLDE- MAEC	2011
20	Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012	DGPOLDE MAEC	2009
21	Seguimiento Planes Anuales de Cooperación Internacional	DGPOLDE MAEC	2009
22	La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación	AECID	2008
Consejo de Cooperación al Desarrollo			
23	Actas de la Comisión de Seguimiento PACI-PD correspondientes a los años 2009-2011.	MAEC	2009-2011
24	Dictámenes del Consejo de Cooperación y de la Comisión de Seguimiento PACI - PD	MAEC	2009-2011
25	Informe sobre el Plan Director de la cooperación española 2009-2012	MAEC	2009
26	Informe sobre la propuesta de Normativa del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) Reforma del FAD	MAEC	2010
Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)			
27	Informe del Peer Review del CAD a la Cooperación Española 2007	CAD	2007
28	Informe de medio término del examen de pares del CAD a la Cooperación Española	CAD	2010
29	Evaluation in Development Agencies, Better Aid, OECD Publishing	OECD	2010
30	Memorandum presentado por España al CAD (2011) para el ejercicio del Peer Review del CAD	MAEC	2011
Declaración de París			
31	Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de desarrollo (2005) y programa de acción de Accra (2008)	OCDE - CAD	2008
Comisión Europea			
32	Consenso Europeo sobre Desarrollo (2006/C 46/01)	Comisión Euro- pea	2006
Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España			
33	Documento de valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España al III Plan Director 2009-2012	Coordinadora de ONGD para el Desarrollo	2009

Otra bibliografía sobre cooperación y evaluación

Metodologías de Evaluación y Cooperación Internacional	Autor/a	Año
"Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa". Madrid: CECOD	LIGERO, J. A.	2011
Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo. Serie: Directrices y Referencias del CAD	OCDE - CAD	2010
<i>Evaluación de la acción de los poderes públicos</i> . Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda	MONNIER, E.	1995
<i>Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Second Edition</i> , Upper Saddle River (NJ), Prentice Hall	WEISS, C. H.	1998
"La evaluación en la encrucijada. Avances y retos en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo" en revista <i>Sistema</i> . Número 220	ESPINOSA, J.	2011
<i>La Realidad de la Ayuda 2010: Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis</i>	INTERMÓN-OXFAM	2010
<i>Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española</i>	MAEC	2007
<i>Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (I)</i>	SECIPI, MAE	1998
<i>Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (II)</i>	SECIPI, MAE	2001
<i>Outcome mapping. Building learning and Reflection into Development Programs</i> , IDRC/CRDI, Canadá	EARL, S., CARDEN, F. y SMUTYLO, T.	2001
<i>Program Theory-Driven Evaluation Science. Strategies and Applications</i> , Claremont Graduate University, Lawrence Erlbaum Associates, Nueva York	DONALDSON S. I.	2007
<i>Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad</i> . Madrid: Ex Libris Editorial	AYUSO, A. y CASCANTE, K.	2009
Síntesis y conclusiones de la sesión de trabajo "LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: RETOS PARA 2012 Y 2015" Madrid, abril de 2011	INTERMÓN-OXFAM	2011
"Strategy as the Focus for Evaluation", <i>Evaluating Estrategy</i> , number 128, Winter 2010, American Evaluation Association	PATTON, M. Q. y PATRIZI, P.	2010
"Strategy Evaluation: Emerging Processes and Methods", <i>Evaluating Estrategy</i> , number 128, Winter 2010, American Evaluation Association	PATRIZI, P.	2010
<i>Toward Reform of Program Evaluation</i> , Jossey Bass, San Francisco	CRONBRACH, L.	1980
"Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", <i>Evaluation</i> , Vol. 14 (I) 29-48	ROGERS, P.	2008
<i>Utilization-Focused Evaluation. The New Century Text</i> . 3rd. ed. Thousand Oaks, Sage	PATTON, M. Q.	1997

IV Anexo. Mapa de actores

Se han realizado un total de 35 entrevistas a responsables de SECI, DGPOLDE, AECID, miembros del Consejo de Cooperación (un experto de la academia y el representante de la CONGDE), Ministerio de Economía y Hacienda, y Ministerio de Industria,

Comercio y Turismo (ver figura 1 y tabla 1). Además, se ha remitido un cuestionario vía telemática a las Oficinas Técnicas de Cooperación en terreno, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (ver tabla 2).

Figura 1. Número y distribución de informantes (entrevistas)

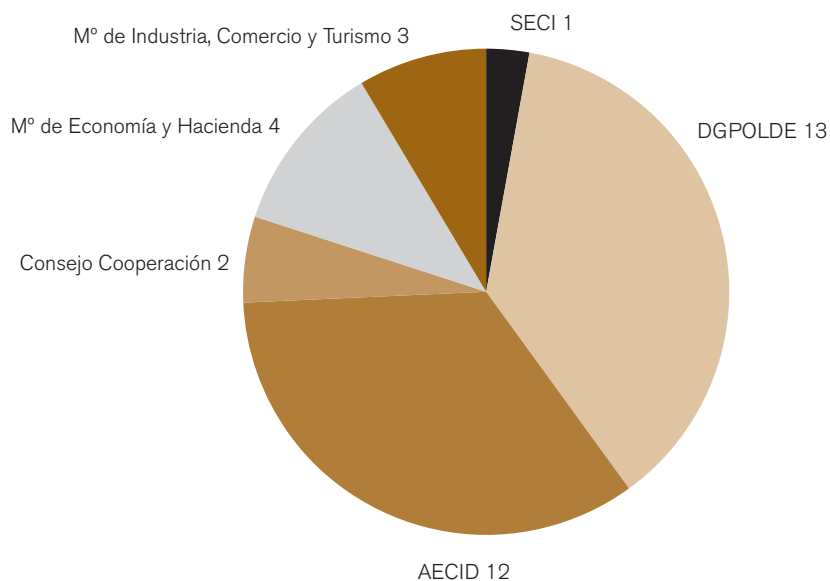


Tabla 1. Listado de informantes (entrevistas y cuestionarios)

Organismo	Nombre	Oficina/ Cargo	Técnica	Fecha y hora	
GABINETE SECI	1	Alejandra del Río Novo	Entrevista	6 de junio de 2011. 16:00	
	2	José María Fernández López de Turiso	Entrevista	7 de junio de 2011. 10:00	
DGPOLDE	3	Lorea Arribalzaga Ceballos	Entrevista	2 de junio de 2011. 13:00	
	4	Juan López-Dóriga Pérez	Entrevista	12 de junio de 2011. 10:00	
	5	Carola Calabuig	Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda Equipo técnico de planificación y eficacia de la ayuda	Entrevista (Reuniones informativas)	10 de mayo de 2011. 13:00
	6	Veronique Andrieux			
	7	Carolina Mayeur	Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda. Sectorial	Entrevista	4 de mayo de 2011. 10:00
	8	Nava San Miguel	Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda. Sectorial	Entrevista	31 de mayo de 2011. 12:30
	9	Rosa Castizo	Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda. Sectorial	Entrevista	16 de mayo de 2011. 9:30.
	10	Marta Pedrajas / Carlota Merchán	Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda. Sectorial	Entrevista	9 de mayo de 2011. 12:30
	11				
	12	Cecilia Rocha de la Fuente	Jefa de la División Evaluación y Gestión del Conocimiento	Entrevista	18 de mayo de 2011. 10:00
	13	Carlos Rodríguez Ariza	División Evaluación y Gestión del Conocimiento	Entrevista	19 de mayo de 2011. 12:30
	14	Iván Touza Montero	División Evaluación y Gestión del Conocimiento	Entrevista	23 de mayo de 2011. 9:30

Organismo	Nombre	Oficina/ Cargo	Técnica	Fecha y hora		
AECID	15	Francisco Moza Zapatero	Director AECID	Entrevista	24 de mayo de 2011. 13:00	
	16	Javier Benosa Lalaguna	Jefe de la Unidad de Prevención y Evaluación. Oficina de Acción Humanitaria	Entrevista	19 de mayo de 2011. 10:00	
	17	Beatriz Novales	Coordinadora Unidad de Programación y Calidad (UPC) de la Ayuda	Entrevista	23 de mayo de 2011. 13:00	
	18	María del Carmen Moreno Raymundo	Directora de Cooperación para África, Asia y Europa Oriental	Entrevista	1 de junio de 2011. 12:30	
	19	Virginia Wulff Barreiro	Jefa de Departamento de Cooperación con los Países Andinos y el Cono Sur	Entrevista	10 de junio de 2011. 12:00	
	20	Carmen Castiella Ruiz de Velasco	Jefa de Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe	Entrevista	10 de junio de 2011. 12:00	
	21	Rosa Elcarte López	Directora de Cooperación Sectorial y Multilateral	Entrevista	6 de junio de 2011. 10:00	
	22	Susana Velázquez Valoria	Jefa de Unidad de Apoyo	Entrevista	16 de mayo de 2011. 13:00	
	23	Mª Cruz del Saso	Unidad de Ayuda Programática	Entrevista	16 de mayo de 2011. 13:00	
	24	José Moisés Martín Carretero	Jefe del Departamento de Cooperación Multilateral	Entrevista	17 de mayo de 2011. 16:30	
	25	Guadalupe Rubio Pimillos	Jefa del Departamento de Cooperación con ONGD	Entrevista	7 de junio de 2011. 16:00	
	26	Pilar Debén	Jefa de Servicio Programa Educación para el Desarrollo	Entrevista	2 de junio de 2011. 9:00	
	27	Javier Cortés	Cooperación Sectorial y Multilateral Ex Equipo técnico de planificación y eficacia de la ayuda (DGPOLDE)	Entrevista	Julio de 2011	
	---	OTC	Coordinador/a de OTC	Cuestionario vía telemática (ver tabla 2)	24 de mayo al 7 de junio 2011	
	Consejo de Cooperación	28	Eduardo Sánchez	Presidente Coordinadora de ONG de Desarrollo	Entrevista	20 de mayo de 2011. 13:00
		29	José Antonio Alonso	Experto Cooperación	Entrevista	18 de mayo de 2011. 13:00
	Ministerio de Economía y Hacienda	30	Gonzalo García Andrés	DG de Financiación Internacional	Entrevista	24 de mayo de 2011. 11:00
		31	Ana de Vicente			
		32	Ana de la Cueva Fernández			
		33	María Pérez-Ribes			
	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	34	Carlos Jiménez Aguirre	DG Comercio e Inversiones	Entrevista	31 de mayo de 2011. 9:30
		35	Verónica Samper Merino			
		36	Isabel Pastor Arenillas			

Organismo	Nombre	Oficina/ Cargo	Técnica	Fecha y hora
	37 Ana de Lara	Ex Equipo técnico de planificación y eficacia de la ayuda (DGPOLDE)	Entrevista	Julio de 2011
CC.AA.	---	Unidades de Cooperación al Desarrollo	Cuestionario vía telemática (ver tabla 2)	24 de mayo al 7 de junio 2011
EE.LL.	---	Unidades de Cooperación al Desarrollo	Cuestionario vía telemática (ver tabla 2)	24 de mayo al 7 de junio 2011

Tabla 2. Aplicación de cuestionario vía telemática

El proceso de encuesta vía telemática se aplicó a las Oficinas Técnicas de la Cooperación española en el terreno (OTC) y entre las entidades de la Cooperación Descentralizada: Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos. La consulta abarcó el periodo entre el 24 de mayo y el 7 de junio 2011.

La siguiente tabla resume de forma breve la información más relevante acerca de la representatividad de los datos obtenidos en la consulta para cada uno de los agentes.

Agente	Nº cuestionarios enviados	Nº respuestas obtenidas	Tasa de respuesta	Observaciones
Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID	43	30	70%	Cuestionario remitido a todas las OTC
Comunidades Autónomas	17	9	53%	Cuestionario remitido a todas las Comunidades Autónomas
Ayuntamientos y Diputaciones	20	6	30%	Cuestionario remitido a las 20 Entidades Locales con mayor volumen de AOD



Anexo. Modelo de cuestionarios

Modelo cuestionario Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)

1. MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS (MAP) (*únicamente contestarán a las preguntas en el caso de tener un Marco de Asociación País aprobado o en fase de establecimiento*)

- ¿En qué medida y de qué forma los criterios de concentración geográfica y sectorial contemplados en el III PD se están trasladando a los MAP?
- ¿En qué medida los actores de la cooperación española en el terreno han participado/están participando en la elaboración de los MAP? ¿Cómo valoraría esa participación?
- ¿En qué medida las Comunidades Autónomas y Entidades Locales están participando en los MAP?
- ¿Se ha puesto en marcha algún mecanismo de coordinación y complementariedad en el terreno, junto con otros actores de la cooperación española? ¿Cuál es su valoración sobre los mismos?
- ¿Se están identificando en los MAP oportunidades para hacer cooperación delegada con otros donantes en el marco de la estrategia de desarrollo?
- ¿De qué manera se están incorporando los mecanismos multilaterales en los MAP?
- ¿Se están contemplando en los MAP las necesidades y potencialidades de I+D para el desarrollo?
- ¿Cuáles son, en su opinión, los principales puntos fuertes y débiles en el proceso de elaboración y aprobación de los MAP en cuanto a: metodología, procesos de participación y consulta, procesos de coordinación sede y terreno, información sobre avances, etc.?

2. AYUDA EFICAZ

- ¿Se ha puesto en marcha alguna iniciativa vinculada con el fortalecimiento y articulación de la sociedad civil y las organizaciones del país socio? En caso afirmativo, ¿en qué ha consistido? ¿Cuál es su valoración sobre la misma?
- ¿Se ha establecido con el país un marco de programación presupuestaria plurianual?
- ¿Está recibiendo el país los fondos dentro del periodo fiscal comprometido? En caso negativo, ¿por qué?
- ¿Conoce los informes que elabora el programa *Public Expenditure Financial Accountability* (PEFA)? ¿Los utiliza de manera habitual en su trabajo? ¿Cuál es su valoración sobre los mismos?

3. COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD EN TERRENO Y RENDICIÓN MUTUA DE CUENTAS

- ¿Existe algún foro de coordinación de donantes en el país? ¿De qué manera está participando la Cooperación Española en este foro? ¿Cuál es su valoración sobre el mismo? Principales puntos fuertes y débiles.
- ¿Está funcionando en el país algún otro mecanismo de coordinación y/o complementariedad que no haya citado hasta el momento? ¿En qué consiste? ¿Qué actores participan? ¿Con el país socio, con otros donantes o con ambos? ¿Cuál es su grado de participación? ¿Cuál es su valoración de la misma? Principales puntos fuertes y débiles.
- ¿Qué iniciativas se han puesto en marcha para ofrecer a los países socios información transparente y pública sobre la AOD? ¿Cuál es su valoración sobre las mismas?

4. DECLARACIÓN DE PARÍS

- ¿De qué manera los principios de la Declaración de París (apropiación democrática y local, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas), recogidos en el III Plan Director, se están incorporando en su OTC, a nivel de estructura, en las políticas y planificación estratégicas, en la acción sobre el terreno...?

5. ENFOQUES RECOGIDOS EN EL III PLAN DIRECTOR

- ¿De qué manera los distintos enfoques (género, desarrollo humano, enfoque basado en derechos, enfoque participativo y empoderamiento, enfoque de proceso, desarrollo endógeno, etc.), contemplados en el Plan Director, se están aplicando en su OTC?

6. PRIORIDADES HORIZONTALES DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿De qué manera las prioridades horizontales contempladas en el Plan Director (inclusión social y lucha contra la pobreza, promoción de los DDHH y gobernabilidad democrática, género en desarrollo, sostenibilidad medioambiental, respeto a la diversidad cultural) se están integrando en el trabajo de su OTC?

7. VALORACIÓN GLOBAL DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿Cuáles son, en su opinión, los principales puntos fuertes y débiles del Plan Director 2009-2012 y de su implementación?

8. UTILIDAD DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿Los contenidos del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 están siendo útiles para el trabajo cotidiano de la OTC?

9. OTROS COMENTARIOS Y VALORACIONES

Indique finalmente cualquier comentario que considere de interés para la evaluación intermedia del III Plan Director 2009-2012.

10. PAÍS DONDE SE UBICA LA OTC

(Esta información tiene como única finalidad la realización del seguimiento del grado de respuesta al cuestionario. Toda la información será tratada bajo criterios de confidencialidad)

Modelo cuestionario Comunidades Autónomas y Entidades Locales

1. PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE COORDINACIÓN

En relación con los órganos consultivos y de coordinación de la Cooperación Española:

- ¿Participa su administración en alguno de ellos?
En caso afirmativo, ¿en cuáles?
- ¿Cuál es su opinión sobre el funcionamiento del mismo/de los mismos? Puntos fuertes y débiles.

2. PARTICIPACIÓN EN ELABORACIÓN DE MARCOS DE ASOCIACIÓN PAÍS (MAP)

Durante el periodo de vigencia del actual Plan Director 2009-2012, se están elaborando los Marcos de Asociación País (MAP) con varios países socios de la Cooperación Española:

- ¿Su administración ha participado/está participando de alguna manera en la elaboración de estos Marcos?

En caso afirmativo, ¿en cuál/cuáles?

- ¿Podría describirme brevemente en qué ha consistido su participación?
- ¿Cuál es su valoración sobre el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación, en cuanto a: metodología, procesos de participación y consulta establecidos, procesos de coordinación sede y terreno, información sobre avances, etc.?

3. COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD EN EL TERRENO

En el III Plan Director está prevista la puesta en marcha de instrumentos y mecanismos dirigidos a conseguir una mayor coordinación y complementariedad en el terreno (Cap. 5 Apto. 5.7):

- ¿Está participando en alguno de estos mecanismos e instrumentos?
- ¿En cuáles? Especificar.
- ¿Podría indicar cuál es su valoración sobre este tipo de mecanismos y su participación en ellos? Principales puntos fuertes y débiles.

4. DECLARACIÓN DE PARÍS

- ¿De qué manera los principios de la Declaración de París (apropiación democrática y local, alineamiento, armonización, gestión para resultados de desarrollo y mutua rendición de cuentas) contemplados en el III Plan Director se están incorporando en su administración: a nivel de estructura, en las políticas y planificación estratégicas, en la acción sobre el terreno?

5. ENFOQUES RECOGIDOS EN EL III PLAN DIRECTOR

- ¿De qué manera los distintos enfoques (género, desarrollo humano, enfoque basado en derechos, enfoque participativo y empoderamiento, enfoque de proceso, desarrollo endógeno, etc.) contemplados en el Plan Director se están aplicando en su administración?

6. PRIORIDADES HORIZONTALES DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿De qué manera las prioridades horizontales contempladas en el Plan Director (inclusión social y lucha contra la pobreza, promoción de los DDHH y gobernabilidad democrática, género en desarrollo, sostenibilidad medioambiental, respeto a la diversidad cultural...) se están integrando en el trabajo de su administración?

7. VALORACIÓN GLOBAL DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿Cuáles son, en su opinión, los principales puntos fuertes y débiles del Plan Director 2009-2012 y de su implementación?

8. UTILIDAD DEL III PLAN DIRECTOR

- ¿Los contenidos del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 están siendo útiles para el trabajo cotidiano en su administración?

9. OTRAS VALORACIONES O COMENTARIOS

- Indique finalmente cualquier comentario que considere de interés para la evaluación del grado de implementación del III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

10. COMUNIDAD AUTÓNOMA O ENTIDAD LOCAL A LA QUE PERTENECE

(Esta información tiene como única finalidad la realización del seguimiento del grado de respuesta al cuestionario. Toda la información será tratada bajo criterios de confidencialidad)

VI Anexo. Términos de referencia

Evaluación intermedia (interna) del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

1. Introducción

En el **capítulo 12** del **Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012** (III PD) se especifica el proceso de **seguimiento y evaluación del III PD**. Concretamente, en el apartado **12.2 Seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan Director y sus principales elementos programáticos** se indica que “(...) *Por su parte, este seguimiento adoptará la forma de un informe de evaluación intermedia (...)*” (pág. 256).

En relación con el seguimiento y evaluación del III PD, tres son los aspectos cruciales a analizar, enmarcados en los niveles/dimensiones de **diseño, proceso y resultados**:

Aspecto	Nivel
1. La evaluabilidad del propio PD y sus Marcos de Resultados	1. De diseño
2. La ejecución y grado de avance de los elementos básicos del PD	2. Proceso y resultados internos de la Cooperación Española
3. Contribución a resultados de desarrollo	3. Proceso y resultados externos de la Cooperación Española


Las cuestiones relativas al seguimiento y evaluación de las actuaciones a cualquier nivel de la Cooperación Española, bien con carácter específico, bien en cuanto insumos informativos básicos para el seguimiento de la contribución a resultados de desarrollo, están

recogidas en el capítulo 6 del III PD e incardinadas en un sistema de información y gestión del conocimiento orientado a la Gestión para resultados de desarrollo (GpRD).

Por otra parte en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011 (**PACI 2011**) se alude al compromiso de la **evaluación** del III PD, dentro del apartado **4.5 La Evaluación intermedia del Plan Director 2009-2012**, se recoge que “(...) La evolución extraordinariamente cambiante de los últimos años —desde 2008— aconseja también trasladar un ejercicio de revisión y adaptación de los objetivos y medios del Plan Director (...) para la reorientación y focalización de prioridades” (pág. 51) y en el apartado **4.1 Gestión de evaluaciones** también se indica que “Las evaluaciones a realizar durante 2011 serán, en el ámbito de políticas, la evaluación intermedia del III PD, que permitirá focalizar las prioridades del III PD, tras la evolución de los últimos dos años” (pág. 50).

El **propósito** primordial de la **evaluación intermedia del III PD** será, en este sentido, **actualizar y favorecer la implementación del III PD**, a través de la **explicación y comprensión** de cómo ha sido implementado, qué **elementos han favorecido o frenado** un avance en sus objetivos y metas, y **qué aspectos pueden reorientarse** para contribuir a una adecuada implementación teniendo en cuenta la coyuntura actual.

Por lo tanto, se trata de un ejercicio claramente orientado hacia el **aprendizaje** que ayudará a priorizar las líneas de trabajo en el final del ciclo y que rentabilizará los aprendizajes de procesos en marcha o terminados



recientemente: El Examen de pares del CAD/OCDE¹ de España, el PACI 2011, la evaluación de la Declaración de París, el Contrato de gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el establecimiento de los Marcos de Asociación País (MAP), entre otros.

En síntesis, el **objetivo general** de la evaluación intermedia del III PD será **actualizar y mejorar la implementación del III PD**. Este objetivo se concreta en los siguientes **objetivos específicos**:

- **Comprender y explicar el proceso de implementación** del III PD atendiendo a su diseño inicial: estado y grado de avance, factores críticos y obstaculizadores, procesos clave, puntos débiles y cambios internos de comportamiento.
- Sistematizar las **lecciones aprendidas**.
- Elaborar **recomendaciones** estratégicas.
- Facilitar un proceso de **respuesta de gestión**.

Para ello, será esencial que el proceso de evaluación intermedia del III PD permita **construir sobre los aprendizajes pasados** (algunos esenciales serán, por ejemplo, la *Evaluación final del II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* y la *Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*) que **siguen siendo de actualidad**. Esta evaluación intermedia deberá ser por encima de todo **útil** para responder a las inquietudes de los actores clave, con el fin de reforzar la política, estrategias y operaciones de la Cooperación Española.

El **foco de interés** de esta evaluación intermedia será la combinación de los ámbitos estratégicos, actores, compromisos e incentivos que en el III PD contribuyan a las mejoras que se pretendían, así como el aprendizaje para futuros diseños de implementaciones del Plan Director de la Cooperación Española.

Las **ideas fuerza** de esta evaluación, por lo tanto, son:

- La evaluación intermedia del III PD está **prevista en el propio Plan Director**.

- Su potencialidad está **orientada en la presente coyuntura**, así como en las **utilidades futuras del ejercicio**.
- Al ser **intermedia e interna**, la utilidad está orientada más al **aprendizaje** que a la rendición de cuentas. Más a **comprender y a mejorar** que a valorar de forma global su eficacia o su pertinencia.

Independientemente de atender a una audiencia más amplia, los principales receptores de esta **evaluación intermedia (interna) del III PD**, como **destinatarios de la gestión de las recomendaciones**, son la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y la AECID, instancias todas ligadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).

2. Antecedentes

Con el III PD se ha iniciado un periodo en el que la Cooperación Española formalizaba su compromiso de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), al tiempo que afrontaban distintos **retos internos y externos** de gran calado.

El reconocimiento de la pobreza como causa y como efecto de la negación de los derechos fundamentales, reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, obliga a buscar vías para el diálogo y la concertación, para una decidida acción cooperativa a escala internacional. En este contexto, el papel de la ayuda al desarrollo se plasma como un instrumento esencial. De ahí que el principal mensaje del III PD fuese su **compromiso con la lucha contra la pobreza, con todos los medios al alcance del conjunto de políticas públicas**.

El III PD se concibió como el plan de la calidad y eficacia de la Cooperación Española. Una apuesta que supone la plena adaptación de la Cooperación Española a los requerimientos de la Declaración de París (DP), la Agenda para la Acción de Accra (AAA) y el Código de Conducta de la Unión Europea (UE).

¹ Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El III PD parte de unos **enfoques y principios** desde los que abordar la problemática de la pobreza y que son cruciales para interpretar y desarrollar el contenido del PD: la concepción del desarrollo como derecho, de manera que la lucha contra la pobreza es la lucha por el pleno ejercicio de derechos. Estos enfoques y principios son:

1. Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades Humanas ⇒ El ser humano en el centro.
2. Enfoque Basado en Derechos ⇒ El desarrollo como pleno ejercicio de todos los derechos humanos.
3. Enfoque de Desarrollo Sostenible ⇒ Los derechos presentes y futuros.
4. Enfoque Participativo y empoderamiento ⇒ Cambiar las relaciones de poder.
5. Enfoque de Género en Desarrollo (GED) ⇒ Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
6. Enfoque de Proceso ⇒ El desarrollo como proceso de aprendizaje.
7. Eficacia en el desarrollo, más allá de eficacia de la ayuda.
8. Desarrollo endógeno y apoyo a políticas públicas.
9. Una asociación para el desarrollo.
10. Una política integral para el desarrollo internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas.

La lógica del planteamiento del III PD responde a la apuesta por el logro de los ODM. La política para el desarrollo que presenta el III PD promueve activamente

la contribución del conjunto de políticas públicas del Estado y su acción exterior, y de todos los actores públicos y privados, a los objetivos globales de desarrollo y a la erradicación de la pobreza. Con el fin de ser coherente, integral y eficaz, el PD se despliega en tres espacios primordiales:

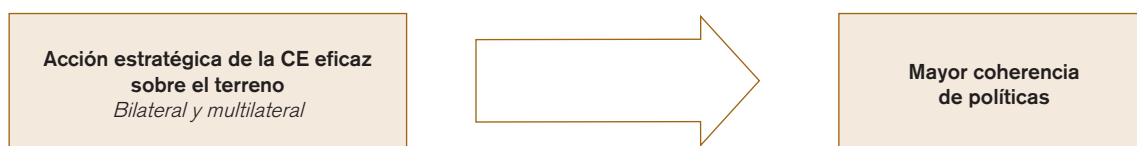
1. **La asociación en el terreno.**
2. **Los foros y organismos multilaterales.**
3. **A través del impacto del conjunto de las políticas públicas sobre el desarrollo.**

Complementariamente, para que esta política sea de calidad, consensuada y sostenible a medio y largo plazo en términos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), pero también de coherencia de políticas o en un multilateralismo activo, es necesario:

4. **La Educación para el Desarrollo de la Ciudadanía.**
5. **Poner el conocimiento al servicio del desarrollo.**
6. **Capacidades institucionales y humanas apropiadas.**
7. **La coordinación y complementariedad efectiva.**

El III PD tiene, en **estos siete ámbitos estratégicos**, el soporte para poder implementar la política de desarrollo:

- bien sea para la **acción estratégica de la Cooperación Española (CE) eficaz sobre el terreno** (tanto bilateral como multilateral) y como efecto de una mayor coherencia de políticas;



- bien para generar **al interior del sistema español de cooperación una mejor** coordinación y complementariedad entre actores, más conciencia y compromiso ciudadano, generar una masa investigadora útil al desarrollo y las capacidades institucionales y humanas adecuadas.

Los **siete planes de acción**² vinculados a los **siete ámbitos estratégicos** señalados, cuyos **marcos de resultados** se desarrollan con el III PD, son de especial interés para sentar las bases del **seguimiento y evaluación** de los elementos programáticos que éste despliega.



Ámbito estratégico	Plan de acción
1. La asociación en el terreno	Plan de acción para una ayuda eficaz y de calidad
2. Los foros y organismos multilaterales	Plan de acción para un multilateralismo activo y eficaz
3. El espacio de políticas en el Estado español con impacto en los países socios	Plan de acción para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)
4. Una ciudadanía informada, formada y comprometida	Plan de acción para la Educación para el Desarrollo (ED)
5. Una base de investigación en desarrollo que sustente la política de desarrollo y las ventajas comparativas estratégicas de la Cooperación Española	Plan de acción para la Investigación y Estudios para el Desarrollo
6. Una estructura institucional eficiente y eficaz así como unos recursos humanos bien formados, comprometidos, con perspectivas laborales adecuadamente estables e incentivadas	Plan de acción para el Fortalecimiento Institucional y el Capital Humano
7. Una coordinación y complementariedad efectiva de los actores de la Cooperación Española para una acción eficaz basada en una sólida participación social en el diseño y ejecución de la política pública	Plan de acción para el diálogo, coordinación y complementariedad entre agentes de la Cooperación Española

² El III PD entiende por Plan de Acción para los ámbitos estratégicos "un instrumento de gestión para conseguir resultados en cada uno de los ámbitos específicos; consta de los Resultados que se esperan obtener, actuaciones y medidas a tomar, metas e indicadores para el seguimiento (todo ello reflejado en el propio Plan Director en un Marco de Resultados), a los que hay que añadir: asignación de recursos humanos y económicos, programación temporal de acciones y actividades, y contenidos específicos derivados de las prioridades sectoriales a desarrollar en cada ámbito."

Bajo esta perspectiva, el III PD tiene como propósitos:

- Conformar una política de cooperación y dotarla de la mayor eficacia posible y de los medios y capacidades adecuadas.
- Una contribución coherente del resto de políticas públicas a estos mismos objetivos.
- Defender el compromiso de la lucha contra la pobreza en los foros internacionales para que sea también un compromiso sostenido en la comunidad internacional, y en la asociación del Estado español con los organismos internacionales con quienes se comparte esta visión.
- Informar, formar y comprometer a la ciudadanía en esta misma causa.
- Poner las capacidades investigadoras al servicio del desarrollo.

Respecto a los **contenidos temáticos** de la Política de desarrollo, el III PD consolida las grandes apuestas del ciclo anterior, como son los **servicios sociales básicos (educación, salud, y agua y saneamiento), género en desarrollo, gobernabilidad democrática o cultura y desarrollo**, y da un impulso renovado a prioridades emergentes como el **desarrollo rural y la lucha contra el hambre, el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, la participación del sector privado y el trabajo decente** para generar un patrón de **crecimiento inclusivo** o la consideración de una política coherente de **migración y desarrollo**.

En detalle, los contenidos temáticos son:

- *Prioridades horizontales:* Inclusión social y lucha contra la pobreza. Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática. Género en desarrollo. Sostenibilidad ambiental. Respeto a la diversidad cultural.
- *Prioridades sectoriales:* Gobernabilidad democrática. Desarrollo rural y lucha contra el hambre. Servicios sociales básicos: Educación. Servicios sociales básicos: Salud. Servicios sociales básicos: Agua y saneamiento. Crecimiento económico para la reducción de la pobreza. Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat. Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano. Cultura y desarrollo. Género

en Desarrollo. Migración y desarrollo. Construcción de la Paz.

- Políticas para el desarrollo de la infancia y juventud, pueblos indígenas y población afrodescendiente.

En cuanto a los **instrumentos y modalidades de la Cooperación Española** recogidos en el III PD, los principales son:

Cooperación bilateral:

- Acción Humanitaria.
- Ayuda programática:
 - Apoyo presupuestario general.
 - Apoyo presupuestario sectorial.
 - Fondos comunes.
- Cooperación delegada.
- Cooperación Triangular y Cooperación Sur-Sur.
- Proyectos.
- Programas.
- Cooperación Técnica.
- Subvenciones a ONGD (Organización No Gubernamental de Desarrollo).
- Acuerdo de asociación para el desarrollo: alianzas público privadas.
- Reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).
- Fondo de Concesión de Microcréditos.
- Gestión de la Deuda Externa.
- Instrumentos y modalidades de cooperación multilateral.

Cooperación multilateral:

- Contribuciones Generales.
- Aportaciones a Fondos Globales Multidonantes.
- Fondos específicos y Programas multi-bilaterales.
- Aportaciones a las Instituciones Financieras Internacionales.

Cooperación en el ámbito de Educación para el Desarrollo:

- Programas locales de Educación para el Desarrollo.

- Líneas de financiación específicas de Educación para el Desarrollo para ONGD, universidades y otros actores.

Cooperación para la Investigación para el Desarrollo (I+D):

- Proyectos y Convenios para Estudios sobre el Desarrollo.
- Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI), cooperación científico-técnica y cultural y becas.

Respecto a los **actores**, el III PD hace referencia, en primer lugar, a los actores en los países socios, señalando, seguidamente, a las Cortes Generales, la Administración General del Estado (AGE), la Cooperación Oficial Descentralizada, las ONGD, los sindicatos, el sector empresarial y las universidades, entre otros.

En definitiva, si en el ciclo anterior (II Plan Director 2005-2008) la política de cooperación pasó a formar parte importante de la política exterior, en el ciclo 2009-2012 el reto era convertir a los resultados de desarrollo, y los ODM especialmente, en uno de los referentes principales de la política de gobierno, una política que trascienda la de cooperación para convertirse en una política integral para el desarrollo común y compartida, que sea seña de identidad de España en la esfera internacional. Este planteamiento que apuesta decididamente por el cumplimiento de los ODM, reconoce que los agentes que componen la Cooperación Española también tienen que cambiar las formas de actuar, sus culturas organizativas y el modo de hacer políticas de desarrollo.

Esto configura una doble dimensión de trabajo y de estructuración del III PD y de la Política para el Desarrollo, de la que se desprenden los dos efectos que el III PD aspira a inducir:

- Por un lado, los contenidos temáticos de la Política para el Desarrollo, objetivos, lineamientos, líneas de actuación, etc., reflejados en políticas sectoriales, horizontales y otras políticas de desarrollo (**impactos externos**).
- Por otro lado, las medidas y acciones que hay que realizar en el sistema de la Cooperación Española

para ejercer y desplegar una política para el desarrollo como la descrita, dependiente en gran medida de la voluntad de cambio de los agentes, sujeto a rendición de cuentas, que exige la mayor calidad y excelencia posible en la lucha contra la pobreza (**resultados en el cambio interno**).

En este sentido, el **objetivo general del III PD: impacto esperado**, viene definido como sigue:

- Se ha contribuido a un progreso sustancial hacia el desarrollo humano y sostenible la erradicación de la pobreza y el ejercicio pleno de los derechos.

Y el **objetivo específico, efectos esperados** del III PD en 2012, se despliega en:

- Las posibilidades de alcanzar los ODM en plazo se han incrementado de manera apreciable respecto a 2008, con una contribución sustancial de la política para el desarrollo compartida en España. (**Impactos externos**).
- Se dispone en 2012 de una política para el desarrollo, más integral y coherente, sostenible a largo plazo, más eficaz y de mayor calidad, basada en el consenso entre sus actores y el apoyo de la ciudadanía. (**Resultados de cambio interno**).

3. Ámbito de la evaluación, fuentes de información y actores implicados

Respecto a su **tipología**, se trata de una evaluación **interna e intermedia**, que contará con el **apoyo externo de una asistencia técnica**, especialmente en la **fase de trabajo de campo y en el análisis de los resultados**.

La evaluación intermedia del III PD se centrará en el abordaje de los **siete ámbitos estratégicos**, esto es, en la comprensión de los principales cambios de carácter interno que deben configurar la política de desarrollo, la 'estructura' necesaria y suficiente para el logro del efecto esperado externo. La justificación de esta decisión viene marcada por la propia definición y concepción de los ámbitos estratégicos en el vigente Plan Director y el carácter que se le otorga a estos en

términos de “(...) rendir cuentas sobre a) los contenidos de política que se despliegan en cada uno de estos espacios; b) los cambios organizacionales, institucionales y legales necesarios para su adecuada configuración (...)” (pág. 32).

Respecto a los **actores**, el III PD hace referencia, en primer lugar, a los actores en los países socios, señalando, seguidamente, a las Cortes Generales, la Administración General del Estado (AGE), la Cooperación Oficial Descentralizada, las ONGD, los sindicatos, el sector empresarial y las universidades, entre otros.

Para el proceso evaluativo se ha identificado un primer abanico de actores que será incorporado, en mayor o menor grado, al proceso de determinación de preguntas. Un primer mapa de actores cuya participación se considera relevante en la evaluación serían:

- Nivel político, directivos/as y técnicos/as:
 - SECI (Gabinete SECI).
 - DGPOLDE (Subdirección de Planificación y Eficacia de la Ayuda, Equipo técnico de planificación y eficacia de la ayuda, Sectoriales, Seguimiento, Evaluación, Multilaterales).
 - AECID (Gabinete AECID, Direcciones de la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación-OTC).
- Actores representados en la Comisión de Seguimiento PACI y Plan Director, del Consejo de Cooperación (puntos focales por ámbitos estratégicos: Coordinadora de ONGD para el Desarrollo, sindicatos, ámbito académico: universidades, otros Ministerios, etc.).

Para este proceso de selección será necesario considerar un conjunto de criterios (Cronbach³ —relevancia e influencia—; peso de los distintos actores clave; valoración del propio equipo, etc.) que guiarán la selección.

Al inicio de la segunda fase de la evaluación, **trabajo de campo: recopilación de datos**, se llevará a cabo una exhaustiva **revisión y análisis documental**. Se

realizará una sistematización de toda la información existente, tanto de carácter programático como todos aquellos documentos referentes a los diferentes ejercicios llevados a cabo de forma reciente (la evaluación final del II PD, el Examen de pares del CAD/OCDE de España, la evaluación de la DP, el Contrato de gestión de AECID, la metodología para el establecimiento de los MAP, las Actas de la Comisión de Seguimiento PACI Plan Director, etc.).

4. Preguntas y niveles de análisis de la evaluación

Con el fin de poder explicar y comprender cómo ha sido implementado el III PD y a fin de proponer cómo se puede mejorar esta implementación, se ha partido de las siguientes preguntas motrices:

- ¿Qué componentes de los procesos estratégicos del III PD funcionan (y se han implementado) y cuáles no?
- ¿Qué cambios y avances se han producido? ¿Por qué?

La **médula del análisis** evaluativo serán los **ámbitos estratégicos** del III PD, entendidos como **procesos clave**, el resto de elementos, tales como la visión, misión, enfoques, prioridades sectoriales y transversales y los marcos de resultados, se configuran como medios que facilitan el análisis valorativo de los ámbitos estratégicos.

Considerando en esta aproximación al objeto de evaluación el propio carácter de **evaluación intermedia**, las categorías de preguntas se centrarán en:

- Cuestiones sobre los procesos (ámbitos estratégicos), tratando de identificar los aspectos más importantes de los procesos y fases clave, y si los procesos se estaban ejecutando de acuerdo a lo establecido.
- Indagación en las relaciones entre contexto, estructura y procesos.

³ Cronbach, L. (1980). *Toward Reform of Program Evaluation*, Jossey Bass, San Francisco.

Las **preguntas** a las que se busca responder con la evaluación son:

1. **¿Cuáles** son los **principales cambios y avances** en **procesos y resultados**?
2. **¿Cómo y por qué** se han **producido** los **cambios y avances**?
3. **¿Cuáles** son los **retos y recomendaciones** de futuro?

Estas preguntas se pormenorizan en **subpreguntas**, que se operacionalizarán en una **matriz de evaluación** en la **fase de diagnóstico y diseño** de la evaluación. La **primera pregunta** es **descriptiva** (¿qué ha pasado?) y busca validar si los procesos han ido en la buena **dirección**, tratando de validar el cumplimiento de los procesos y efectos directos (*outputs*) en la **teoría de programa** del III Plan Director:

Dimensión	Pregunta	Subpregunta
Proceso y Resultados	1. ¿Cuáles son los principales cambios y avances en procesos y resultados?	1.1. ¿Cuáles son los principales avances alcanzados hasta el momento con la implementación del III PD? Y viceversa, ¿cuáles han sido los principales déficits ? 1.2. ¿En qué medida los principales elementos incorporados al III PD se han traducido en cambios de comportamiento en los diferentes actores y niveles: en la dirección, toma de decisiones, gestión e implementación, etc.? ¿Cuáles han sido esos cambios?

La **segunda pregunta** es **explicativa** (¿por qué y cómo ha pasado?), con ella se quiere aprehender y comprender la **velocidad** de implementación de los procesos, así como los cambios y efectos directos de la primera pregunta:

Dimensión	Pregunta	Subpregunta
Proceso y Estructura	2. ¿Cómo y por qué se han producido los cambios y avances?	2.1. ¿Qué aspectos explican los cambios y avances anteriores?

La **tercera pregunta** es **prospectiva** y se basa en analizar e interpretar las dos preguntas anteriores para proponer alternativas de futuro:

Dimensión	Pregunta	Subpregunta
Proceso, Diseño y estructura	3. ¿Cuáles son los retos y recomendaciones de futuro?	3.1. ¿Qué cambios y avances deberían consolidarse en la recta final de implementación del III PD? ¿Qué elementos imprescindibles deberían mobilizarse para conseguirlo? 3.2. ¿En qué medida los nuevos cambios en la agenda de desarrollo internacional tienen cabida en el III PD?

5. Metodología

En cuanto al **planteamiento metodológico**, se buscará una comprensión previa del modelo, que permita valorar si el III PD se ha venido implementando orientado a su finalidad. Con ello, más allá de comprender las cadenas o secuencias causales que provocan los resultados, se pretenderá conocer por qué han ocurrido las cosas. Entendiendo que cuando se sabe el porqué es cuando se puede mejorar.

Se partirá de ahí con el fin de llegar a una **propuesta de recomendaciones** enfocadas y concretas al PD en su esencia. En resumen, la **metodología** deberá considerar tanto la propia **utilidad y uso de la evaluación** y la **ilustración** (*enlightment*) y la **comprensión** de la implementación del III PD.

En la **primera fase del proceso evaluativo de diagnóstico y diseño**, se analizará tanto la **evaluabilidad** del propio PD como el **contexto** en el cual se ha venido desarrollando. El enfoque de evaluación seleccionado deberá tener como propósito satisfacer las necesidades de información claves de los diferentes actores y convertirse en un proceso que contribuya a consolidar "(...) una cultura de aprendizaje y de evaluación (...)" (III PD, pág. 11).

Esta comprensión de los procesos clave y la extracción de lecciones aprendidas, resultado del ejercicio evaluativo, deberá contribuir a la **apropiación de los diferentes actores de las líneas maestras del PD y sus principales ámbitos**, con el fin de servir de guía estratégica de cara a la segunda parte de su implementación, así como de cara al próximo PD.

Partiendo de la **teoría de programa**⁴ declarada, la evaluación intermedia centrará su análisis en los **siete ámbitos estratégicos**, esto es, en la comprensión de los principales cambios de carácter interno que deberían haber configurado la estructura para el logro de metas externas. Por tanto **la evaluación intermedia del III Plan Director no se centrará en sus efectos**, sino en **explicar qué y cómo los compromisos más relevantes de sus ámbitos estratégicos se han implementado en la dirección de contribuir a las mejoras que se pretendían**.

Además la característica de **intermedia** significa, por otra parte, que se considerará de mayor utilidad que el **eje articulador de la evaluación** sean los **procesos clave y su comprensión**, más que los resultados; con el objetivo de poder **identificar aquellos elementos que faciliten la puesta en marcha de los cambios propuestos y aquellos que se identifican como frenos u obstáculos**. La **finalidad** será **revertir y ajustar los procesos en el segundo periodo del III PD con vistas a lograr los objetivos marcados**.

Por ello, **en el diseño de la evaluación será necesario poner énfasis en la identificación de los porqués**, esto es, en buscar explicaciones a los avances que se hayan producido o los que no se han podido generar. En última instancia, con la evaluación se pretenderá, en la medida de lo posible, acotar el mapa estratégico y global que se plantea desde el III Plan Director y se tratarán de establecer los cambios posibles tanto para el segundo periodo de implementación como de cara al diseño del futuro IV Plan Director.

El objeto de esta evaluación no es ni un proyecto ni un programa, ni tan siquiera una política, sino una **estrategia**, un campo en el que la evaluación está recientemente comenzando a desarrollarse y ser validada (Patrizi & Patton, 2010)⁵. Además, a esto se suma la complejidad intrínseca del propio sistema de cooperación

español, con los distintos niveles de implicación en la implementación del III PD, cuyos actores tienen un rol menos evidente que en las estrategias tradicionales al uso.

En III Plan Director y sus citados procesos o ámbitos estratégicos implican un conjunto de cambios organizacionales que conducen a la idea de cambios de comportamiento referidos a “lo que hace la organización realmente”, para identificar y comprender “la dirección global y cómo la implementación se ha llevado a cabo y dónde se ha llevado a cabo” (Patton y Patrizi, 2010).

En este enfoque, como luego veremos, la consideración de los productos o resultados concretos obtenidos se configurará como un indicador o medio para comprender el proceso de implementación de los ámbitos estratégicos.

El análisis que se realice durante el proceso evaluativo será, fundamentalmente, cualitativo, aunque informado por las mejores evidencias cuantitativas disponibles, dadas las limitaciones del ejercicio. En este sentido, es importante subrayar que las evidencias cualitativas obtenidas, tratadas y analizadas de forma transparente, serán potentes evidencias si se utilizan para explicar cambios en campos tan complejos como el de una estrategia de estas características.

6. Plan de trabajo

El proceso evaluativo se desarrollará a lo largo de tres fases nucleares más una cuarta fase de Comunicación:

- I. Diagnóstico y diseño.
- II. Trabajo de campo: recopilación de datos.
- III. Análisis, síntesis, interpretación, validación y elaboración del informe de evaluación.
- IV. Comunicación.

⁴ El término “teoría del programa” está relacionado con la descripción de la secuencia de eventos que generan cambios y las condiciones en las estos se producen. Entre otras maneras, la teoría del programa puede representarse mediante modelos teóricos, modelos lógicos o cadenas de resultados, como esquemas que ayudan a entender y examinar los eventos, condiciones y suposiciones necesarias para que el cambio pretendido se produzca. Explicitar tal teoría de programa ayuda a formular las preguntas de la evaluación.

⁵ Patton, M. Q. y Patrizi, P. (2010). “Strategy as the Focus for Evaluation”, Evaluating Estrategy, number 128, Winter 2010, American Evaluation Association.

La evaluación tendrá una duración estimada de **nueve meses**. La temporalidad para cada una de las **fases** de la evaluación previstas, así como sus **objetivos** y **resultados**, se describen a continuación:

evaluación interno, será directamente parte del personal técnico de la propia **División de Evaluación y Gestión del Conocimiento** de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el

Fase	Objetivo	Resultado	Duración
I. Diagnóstico y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Acotación del foco y alcance de la evaluación. • Construcción y reconstrucción de la teoría de programa (modelo lógico con perspectiva sistémica). • Determinación de los aspectos a evaluar. • Preguntas y necesidades informativas. • Operacionalización: fuentes, métodos y técnicas. • Incorporación de información ya sistematizada (documental). • Elección y diseño de los principales instrumentos metodológicos (técnicas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda de la evaluación. • Diagrama de teoría de Programa. • Matriz de evaluación. • Matriz de indicadores. • Fichas de análisis documental. • Mapa de actores. • Guías/Modelos de Encuestas y entrevistas por actores. • Agenda trabajo de campo. 	2 meses
II. Trabajo de campo: recopilación de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental. • Recopilación de datos basados en los indicadores establecidos en la matriz de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores con información relevante para su valoración. • Informe trabajo de campo. 	3 meses
III. Análisis, síntesis, interpretación, validación y elaboración del informe de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de datos. • Síntesis e interpretación datos. • Contraste y validación resultados • Elaboración documentos finales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Validación del diagrama de teoría de programa: inclusión de moderadores y mediadores. • Análisis de: a) jerarquía de productos; b) procesos; c) estructura y contexto; d) cadena de causas-efectos. • Síntesis y triangulación de resultados de diferentes técnicas. • Interpretación de evidencias. • Matriz de priorización de fortalezas y oportunidades. • Informes de evaluación borradores y final. 	2 meses
IV. Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación y utilización del producto final la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe en diferentes soportes y versiones según audiencias. • Respuesta de gestión. 	2 meses

7. Equipo evaluador

Al igual que la Evaluación del II Plan Director, la Evaluación intermedia del III PD tendrá un carácter **interno**. El **equipo evaluador**, responsable de este proceso de

Desarrollo (**DGPOLDE**)⁶ de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), que tendrá asignadas, entre otras, esta misión y quien estará apoyado en su desempeño evaluador por una

⁶ De acuerdo al Real Decreto 1748/2010, de 23 de diciembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En su Artículo 12. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

1. Corresponde a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, bajo la dependencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Concretamente, es a b) La División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento, a la que corresponde el ejercicio de las funciones previstas en las letras l), m), n) y ñ) del apartado 1 del presente artículo.

asistencia técnica externa, fundamentalmente en la segunda fase del proceso evaluativo.

La asistencia técnica externa firmará un compromiso formal, por escrito, de dedicación exclusiva y necesaria al objeto de la evaluación durante el tiempo de vigencia del contrato, con el fin de garantizar la calidad de todos los productos demandados, que serán supervisados y validados directamente por la División. La asistencia técnica externa debe cumplir ciertos requisitos, tanto profesionales como éticos, entre los que destacan:

- **Anonimato y confidencialidad.** La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.** Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre la asistencia técnica externa y la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE debe ser mencionada en el informe.
- **Integridad.** La División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE tendrá la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los presentes Términos de Referencia, si ello fuera necesario, con el fin de obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.** La asistencia técnica externa deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada por la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE, como equipo evaluador interno, no estando vinculada con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.** En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos

deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE y a la SECI.

- **Convalidación de la información.** Corresponde a la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de la DGPOLDE garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia, será responsable de la información presentada en el informe de evaluación.
- **Informes de evaluación.** La difusión de la información recopilada y del propio informe de Evaluación es prerrogativa de la DGPOLDE.
- **Entrega del Informe.** En caso de retraso en la entrega de los productos por parte de la asistencia técnica externa o en el supuesto de que la calidad de los mismos sea manifiestamente inferior a lo pactado, serán aplicables las penalizaciones previstas en el contrato de asistencia técnica.

La DGPOLDE se reserva el derecho a conducir la evaluación y/o decidir sobre sus distintos aspectos.

8. Estructura del Informe de Evaluación

El **informe de Evaluación** se estructurará siguiendo un esquema de contenidos similar al que se presenta a continuación, no obstante, la estructura definitiva se acordará en la Fase III de Análisis, síntesis, interpretación, validación y elaboración del informe de evaluación, a tenor de la evolución del proceso evaluativo:

Resumen ejecutivo

1. Introducción

1.1. Contenido del informe de evaluación

1.2. Descripción del objeto de evaluación: el Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)

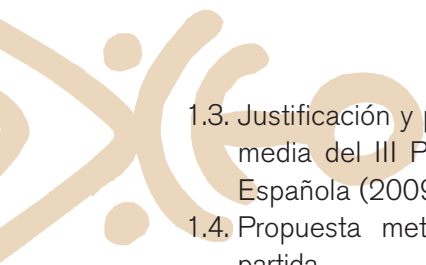
Esto es:

l) Evaluar, sin perjuicio de las competencias de otros Departamentos ministeriales, las políticas, instrumentos, intervenciones, programas y proyectos de cooperación internacional, lo que conlleva la programación de las evaluaciones estratégicas a realizar, la coordinación y seguimiento de las mismas, la emisión de recomendaciones para la mejora de las intervenciones, la difusión y devolución de los resultados de las evaluaciones y la publicación de los informes de evaluación.

m) Fortalecer el sistema de evaluación de la cooperación española y fomento del conocimiento y la cultura de evaluación entre los actores del sistema, velando por la calidad y coherencia del sistema de evaluación de las intervenciones en materia de cooperación al desarrollo.

n) Participar en las redes internacionales de evaluación de políticas de desarrollo, en particular la red de evaluación del CAD.

ñ) Coordinar, intercambiar información y gestionar el conocimiento sobre evaluación de la cooperación internacional con la totalidad de actores del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.



- 1.3. Justificación y propósito de la evaluación intermedia del III Plan Director de la Cooperación Española (2009- 2012)
- 1.4. Propuesta metodológica y planteamiento de partida
- 1.5. Límites de la evaluación
2. Resultados del análisis
 - 2.1. Análisis por ámbitos estratégicos
 - 2.2. Análisis global
3. Conclusiones
 - 3.1. Conclusiones por ámbitos estratégicos
 - 3.2. Conclusiones globales
4. Recomendaciones
 - 4.1. Recomendaciones por ámbitos estratégicos
 - 4.2. Recomendaciones globales

Anexos (entre otros, los propios TdR, todos los productos intermedios de la evaluación)

Entre los productos intermedios esperados, resultado del proceso evaluativo y que se acompañarán entre los anexos, se generarán, al menos, los siguientes:

- El marco teórico y metodológico para el proceso evaluativo intermedio e interno del III PD.
- La matriz de evaluación.
- La relación de documentación consultada.
- El mapa de actores.
- La relación de técnicas cualitativas y cuantitativas aplicadas.

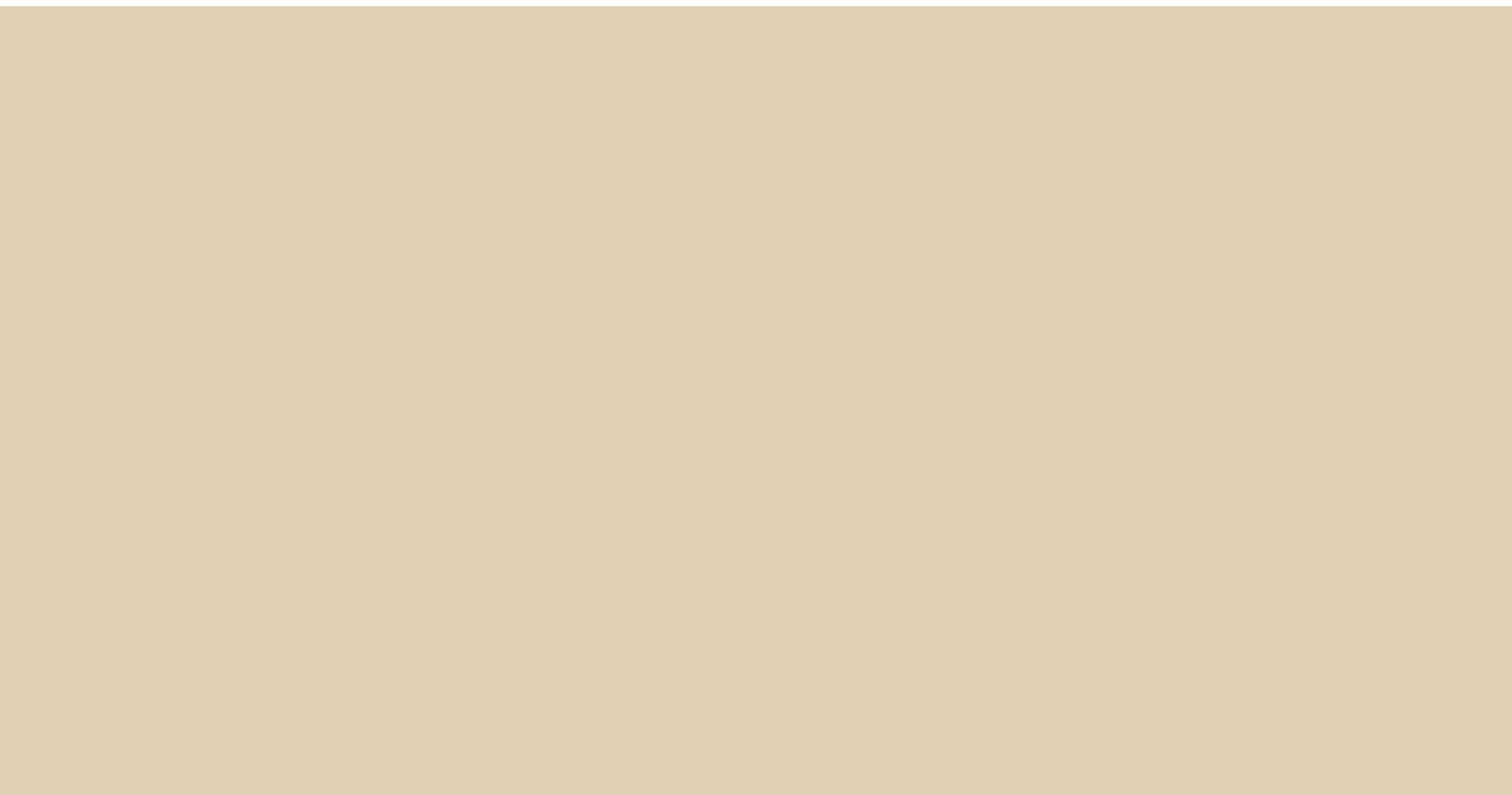
VII

Anexo. Resumen de Mecanismos Multilaterales y Bilaterales

Resumen de Mecanismos Multilaterales y Bilaterales

Resumen de Mecanismos Multilaterales y Bilaterales		
Global	Multilateral	Bilateral
	Contribuciones generales a NN.UU. Instituciones Financieras Internacionales y UE Fondos Globales Multidonantes Fondos globales/Fondos Verticales	Fondos globales/Fondos Verticales (ej., Alianza Global para la Vacunación y la Inmunización, GAVI)*
País	Apoyo a la balanza de pagos (ej., Fondo Monetario Internacional) Programas, proyectos y otras actividades apoyadas a través de contribuciones generales (ayudas no marcadas) a OMD	Apoyo presupuestario general Apoyo presupuestario sectorial* Proyectos de apoyo sectorial* Condonación de deuda Fondos verticales* Fondos multidonantes* Fondos fiduciarios* Proyectos/programas

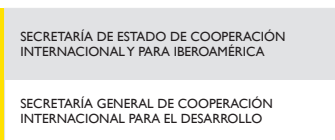
*Puede darse el caso de estar gestionado por un OМУDES y sería entonces mecanismo de cooperación "bilateral" (Fuente: OCDE/DAC, 2007).
Fuente: Elaboración Propia a partir de DANIDA (2008): Synergies between bilateral and multilateral activities. Evaluation Department Study.



GOBIERNO
DE ESPAÑA



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO