



INFORME SOBRE EL EXAMEN INTERMEDIO DEL IV PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 28 de julio de 2015)

En consonancia con las competencias que el Real Decreto 2217/2004 de 26 de noviembre atribuye al Consejo de Cooperación para el Desarrollo, referidas a la posibilidad de emitir Informes por propia iniciativa, y de acuerdo con la relevancia que se le asigna al Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española, el Consejo ha elaborado el siguiente Informe:

Valoración

1.- El Consejo se felicita de que el Gobierno haya acometido, en el plazo programado, el Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española. Se trata de un ejercicio que estaba previsto en el propio Plan Director como mecanismo obligado de seguimiento, para “asegurar una revisión en profundidad del progreso en el cumplimiento de los compromisos y valorar la adecuación de las previsiones del Plan Director a los nuevos contextos”. Tal como se hace constar en el propio documento, el equipo consultor partió de dos restricciones que conviene considerar: una primera referida al limitado tiempo disponible para realizar el Examen Intermedio, lo que ha podido condicionar la acumulación de evidencias y profundidad de los juicios, y otra alusiva al acotado ámbito del análisis, que se ha centrado de forma exclusiva en el desempeño de la AECID y la SGCID, dejando fuera de consideración otros actores del sistema de cooperación. Pese a estas limitaciones, el Consejo considera que el estudio ofrece un atinado balance de los avances registrados y también de las limitaciones y desafíos que deben afrontar estos actores centrales del sistema de cooperación si se quiere llevar a cumplimiento pleno lo acordado en el Plan. Más allá del juicio positivo que le merece el estudio, el Consejo quiere subrayar algunos aspectos que son motivo de preocupación y sobre los que, considera, debiera centrarse la acción reformadora del Gobierno.

2.- Como ha expresado en otros Informes, el Consejo valora de forma positiva el esfuerzo que la Cooperación Española ha hecho por estar presente, con opinión propia, en los debates internacionales en los que se está configurando la agenda de desarrollo; y reconoce el esfuerzo por abrir procesos de análisis, información y consulta sobre estos aspectos a muy diversos agentes sociales. El Examen Intermedio se hace eco de este esfuerzo y lo valora, también, de forma positiva. El Consejo, no obstante, quiere expresar su preocupación sobre dos aspectos que, siendo aludidos en otras partes del Examen Intermedio, son de especial relevancia para contextualizar el juicio positivo que se ofrece sobre este aspecto: i) En primer lugar, la participación activa y comprometida de un país en la agenda internacional no solo se relaciona con su participación en los debates que definen la agenda, sino también con el respaldo efectivo a lo acordado. Esto obliga a disponer de los medios y capacidades para dar seguimiento a los objetivos definidos y para aportar los recursos y la voluntad política para hacerlos posibles. El bajo nivel en recursos y capacidades de la AOD española es, en este aspecto, una seria limitación, que debiera corregirse; ii) En segundo lugar, es necesario corregir



también las potenciales discrepancias que se puedan producir entre lo acordado internacionalmente y el contenido de las políticas que España asume, no sólo en el ámbito internacional, sino también en el ámbito doméstico. Máxime cuando lo acordado se define, desde sus orígenes, como una agenda universal, que a todos los países interpela y compromete. Incrementar los recursos (de todo tipo) de la Cooperación Española y mejorar los niveles de coherencia de políticas parecen dos derivaciones obligadas de la meritoria presencia española en la agenda internacional.

3.- El IV Plan Director establece un objetivo claro de reducción de los países socios y de concentración de la ayuda, anunciando estrategias de salida responsable en aquellos países que han quedado fuera de los considerados de asociación. Aunque se ha avanzado en ese proceso, el Examen Intermedio pone a la luz algunas de las limitaciones con las que se ha abordado ese cambio. Entre ellas destacan las siguientes:

- Aunque se fijaron criterios para definir los países de asociación, se desconoce si esos criterios inspiraron (y de qué modo) la selección de los países finalmente seleccionados.
- El proceso de cierre de OTC, que debiera acompañar al proceso de concentración de la ayuda, va mucho más lento de lo que cabía prever; y en algunos casos se ha eludido la opción de cierre atribuyendo a ciertas OTC especializaciones que suscitan dudas, por cuanto no se corresponden ni con trayectorias de trabajo previas, ni con la acumulación de personal experto en la tarea que se le adjudica (es el caso, por ejemplo, de la OTC de Costa Rica, orientada a los temas de sostenibilidad ambiental).
- No parece que existan criterios claros y compartidos para definir las estrategias de salida responsable en aquellos países que han perdido su carácter prioritario; ni hay evidencias de que los acuerdos de salida hayan descansado en procesos de consenso y diálogo entre los actores, tal como sugiere el Plan Director.
- No parece que existan criterios claros en el modo de abordar los enfoques regionales, en aquellos casos en que estos están justificados (pese a ser uno de los aspectos en los que insiste el IV Plan Director).

El Consejo considera que un primer paso importante para incrementar la eficacia de la ayuda es mejorar la asignación geográfica de los recursos, lo que necesariamente obliga, en el caso de España, a una concentración de los esfuerzos en torno a un número más reducido de países. En ese proceso es clave establecer y aplicar criterios sólidos de selección de los países socios, concentrar la ayuda y los recursos humanos sobre los elegidos y adaptar las prioridades y la instrumentación de la cooperación a las necesidades de cada uno de ellos. El Consejo es consciente de que reducir la presencia en países socios es costoso desde el punto de vista político, pero es obligado si se quiere concentrar la ayuda y mejorar la capacidad de impacto de los recursos. Al tiempo, buscar modos para mantener la presencia española en aquellos países que se considere relevante, sin comprometer a los limitados recursos de la ayuda, obliga a un ejercicio de reflexión estratégica y de diseño de políticas que solo en muy pequeña medida se ha hecho.

4.- Al contrario que otros donantes que han centrado su ayuda en los países de más bajo ingreso, la Cooperación Española proyecta su acción sobre países que se encuentran en condiciones muy dispares de desarrollo. De hecho, la relación de países de asociación recorre el amplio arco que va desde países PMA a países de renta media-alta. Esto obliga a poner en



marcha una política de cooperación más compleja y diversificada que otros donantes del CAD, con capacidad para diferenciar prioridades y modos de instrumentación de la ayuda según los casos. No es claro, sin embargo, que se tengan directrices operativas y estratégicas para ayudar a los gestores de la Cooperación Española a operar con esos niveles de complejidad. Es necesario, por tanto, establecer criterios diferenciados que sirvan para orientar la acción en los países de renta media, en los de bajo ingreso y en los países con especiales necesidades (países en conflicto o en postconflicto). Esa tarea requeriría ampliar las capacidades de diseño estratégico propias de la SGCID y de AECID

5.- El IV Plan Director supuso un cambio en la forma de planificación de la ayuda. Se transitó hacia una planificación más realista y se sustituyeron las prioridades sectoriales por unas orientaciones estratégicas de carácter intersectorial. Semejante cambio fue generalmente considerado como positivo, aunque su traducción a términos operativos no ha estado libre de dificultades. En ello ha influido el proceso altamente discrecional en el que se definieron las orientaciones y los problemas que han acompañado la definición precisa de sus respectivos perímetros. La planificación de la cooperación sobre el terreno (a través de los MAP) puso en evidencia, además, que las preferencias de los países socios han tendido a centrarse en una relación relativamente acotada de las orientaciones definidas. Por último, como señala el Examen Intermedio, no siempre existe correspondencia entre las orientaciones consideradas como prioritarias y la correspondiente asignación efectiva de recursos. Dado que el cambio en la forma de planificación es de cierta entidad, es razonable que estos desajustes se hayan producido. No obstante, el Consejo considera que debiera hacerse un balance detenido de la experiencia derivada de esta nueva definición de prioridades, analizando aciertos y errores con la participación de los actores, tanto en España como sobre el terreno, de modo que se pueda inspirar una más ajustada definición de prioridades en futuros ciclos de planificación.

6.- Uno de los aspectos sobre los que incide de forma insistente el Plan Director es en la necesidad de transitar hacia una cooperación basada en la gestión por resultados. En el Plan Director se atribuye a ese enfoque un papel crucial en la mejora de la calidad y eficacia de la cooperación; y, en correspondencia, la Cooperación Española trasladó esa demanda al resto de los actores que operan con fondos públicos. El Examen Intermedio es, sin embargo, abiertamente crítico respecto a los avances acometidos en este campo. Se reconoce el esfuerzo para definir, con posterioridad al Plan y de forma participada, un marco de resultados de gestión relativamente simplificado. No obstante, se señala que “a la herramienta no se le está dando la utilidad para la que se concibió”, teniendo limitado impacto en los procesos de seguimiento. De hecho, el propio Examen reconoce que “ninguna instancia dentro de la SGCID tiene formalmente atribuida la responsabilidad del seguimiento del Plan Director” y que los actores están “poco familiarizados” con la herramienta y con los indicadores que les atañen. Como consecuencia, se afirma: “la Cooperación Española carece de un sistema integral de seguimiento de los resultados de desarrollo”. El Consejo es consciente de las dificultades que tiene implantar un enfoque efectivo de gestión por resultados, pero revertir esta situación y hacer avances en este campo parece crucial si se quiere mejorar la calidad y eficacia de la ayuda y se pretende ser consecuente con lo que el propio Plan Director establece.

7.- El Plan Director se proponía en el ámbito multilateral alentar una mayor selectividad y concentración de recursos. Este proceso se ha producido, pero da la impresión de que motivado más por la limitación de los recursos disponibles que por la previa consideración detenida de las razones sobre las que hacer descansar el proceso de selección. La caída de los recursos ha hecho, además, que la concentración de la acción en un número más reducido de organismos multilaterales no se haya traducido en un incremento de los recursos asignados a los organismos seleccionados. Es en este mismo año, en 2015 cuando la SGCID elabora un



documento en el que se determinan los criterios para hacer descansar sobre bases sólidas una acción selectiva y estratégica. El Consejo considera un avance significativo la disposición de ese documento.

8.- El Examen Intermedio valora de forma positiva el esfuerzo que la Cooperación Española ha hecho para compensar la caída del presupuesto de ayuda bilateral a través de una diversificación de la cartera de modalidades de cooperación. Sin negar ese esfuerzo, el Consejo quiere insistir en que diversas dificultades, relacionadas con el presupuesto disponible, la dotación de recursos técnicos y humanos y la normativa administrativa existente están limitando de forma muy severa la posibilidad de una utilización plena de las posibilidades que brindan los instrumentos disponibles. El recurso a la ayuda programática está claramente condicionado, como reconoce el Examen Intermedio, por los limitados recursos financieros, el carácter anual de los compromisos presupuestarios y la ausencia de personal especializado (tras desmantelarse en AECID la unidad dedicada a gestionar esta forma de ayuda); el recurso a la cooperación reembolsable, a través de FONPRODE, está condicionado por una normativa que, aun tras reformarse, necesita irse ajustando a los propósitos de esta modalidad de cooperación, así como por la limitada dotación de recursos especializados para su gestión; el recurso a la asistencia técnica está condicionado por una normativa administrativa enormemente restrictiva que obliga a externalizar buena parte de los procesos de licitación y contratación; y, en fin, el recurso a una más activa acción multilateral se encuentra limitado por los recursos disponibles, las dificultades para establecer compromisos de recursos de medio plazo y la limitada dotación de personal para negociar y dar seguimiento a los planes de acción. Se insiste también en el Examen Intermedio en los avances producidos en dos modalidades relativamente nuevas para la Cooperación Española: la Cooperación Triangular y la Cooperación Delegada. El Consejo comparte el juicio del Examen Intermedio, al tiempo que subraya las potencialidades de estas modalidades. No obstante, el propio Examen subraya la necesidad de un marco estratégico y de un protocolo de actuación que ayuden a orientar los compromisos que en el ámbito de la Cooperación Triangular se promuevan desde las OTC. Por lo que se refiere a la Cooperación Delegada también se señala la necesidad de una definición más precisa de los mecanismos requeridos para mejorar la gestión y aportar valor estratégico a los acuerdos. Este conjunto de carencias o limitaciones reducen el juicio valorativo positivo que sobre la diversidad de modalidades de cooperación realiza el Examen Intermedio. Hay problemas relacionados con el fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas, la dotación presupuestaria, la definición estratégica y las normas administrativas que debieran ser superados si se quiere hacer un uso efectivo y pleno de la cartera de modalidades de cooperación a la que se alude.

9.- Además de revisar los procesos de planificación, en los últimos años se ha asistido por parte de la Cooperación Española a un esfuerzo notable en el ámbito de la evaluación. No cabe sino felicitar por esa trayectoria, reconocida por el Examen Intermedio, que se ha desplegado con consistencia y seriedad en este período. No obstante, incluso en un ámbito como este que suscita una valoración muy positiva es posible encontrar aspectos que debieran ser mejorados (algunos de ellos también sugeridos en el Examen Intermedio). Entre ellos tres merecen ser subrayados aquí:



- En primer lugar, las dotaciones de recursos financieros para contratar las evaluaciones han sido, por lo general, muy limitadas y ello ha repercutido sobre la calidad de los ejercicios de evaluación, que son muy desiguales. El proceso de aprendizaje solo puede producirse si la evaluación es de cierta calidad. Así pues, puede ser adecuada de cara al futuro la opción de reducir el número de las evaluaciones realizadas y garantizar que las que se hacen disponen de los recursos, equipos y tiempo que se requieren y se les da el seguimiento requerido para obtener productos de calidad indiscutible.
- En segundo lugar, en el ámbito de la evaluación se están produciendo innovaciones metodológicas relevantes que están ayudando a identificar de manera más precisa las relaciones de impacto de las intervenciones. Avanzar en ese campo requiere disponer de recursos suficientes, alentar iniciativas de evaluación a las que se le otorgan períodos prolongados para su diseño y ejecución y equipos con alta capacidad analítica (en ocasiones procedentes del mundo académico y no sólo de la consultoría). Nada de esto, sin embargo, se ha hecho en el caso español por las limitaciones presupuestarias (y de otro tipo) antes señaladas. Sería conveniente que este aspecto se corrigiese.
- Por último, aunque se impulsaron ejercicios de evaluación, es mucho menos lo conseguido en el ámbito de asegurar que las unidades de gestión afectadas están en condiciones de integrar las enseñanzas derivadas de la evaluación en sus procesos de decisión y gestión. Son todavía pocas las respuestas de gestión y es virtualmente nulo el seguimiento realizado de aquello comprometido en la respuesta de gestión. Todo ello revela que se está lejos de haber asentado una cultura de la evaluación que impregne la Cooperación Española y se integre plenamente en el ciclo de gestión de la ayuda.

10.- El Consejo ha valorado siempre de forma positiva los pasos que la Cooperación Española ha dado en materia de información y transparencia. También así lo hace el Examen Intermedio, que reconoce el esfuerzo realizado en este ámbito, aunque apunta a que los logros son menores en el ámbito de la rendición de cuentas. Avanzar en una evaluación más integrada en el ciclo de gestión, sin duda ayudará a reforzar este aspecto, que en todo caso se valora como uno de los avances indiscutibles del período.

11.- El Examen Intermedio apunta a que se han producido avances en materia educación y sensibilización para el desarrollo. Sin negar esos avances, el Consejo quiere insistir en que son más los logros que se esperaban cosechar en materia de educación para el desarrollo, habida cuenta de que se trata de una de las 8 orientaciones estratégicas que define el Plan Director. Las restricciones presupuestarias están limitando considerablemente la acción en este campo, en un momento en que por la situación de crisis y por la acrecentada complejidad de la nueva agenda de desarrollo se requeriría un esfuerzo notable por trasladar a la ciudadanía los compromisos en este campo. Es cierto que, respecto a otros momentos, se ha producido una mayor implicación del Congreso y del Senado en la política de cooperación, y que ha habido un esfuerzo por informar a la opinión pública de la agenda internacional y de la acción de la Cooperación Española: son todos pasos positivos que han de reconocerse. Pero se está lejos de disponer de las políticas y de los medios institucionales y presupuestarios necesarios para construir una ciudadanía sólida y activamente comprometida con el desarrollo humano. La crisis económica no ha hecho sino subrayar la necesidad de una acción más decidida en este campo, pues no cabe sostener una política de cooperación, como la que demanda el momento



y la agenda de desarrollo, sin un respaldo social amplio que descansa en la conciencia de las responsabilidades globales.

12.- El Examen Intermedio señala de manera contundente que la reducción del presupuesto dedicado a la Acción Humanitaria no está en coherencia con el peso que a esta modalidad de ayuda se le otorga en el Plan Director. El Consejo de Cooperación ha llamado reiteradamente la atención sobre este aspecto en todos sus Informes sobre la programación y ejecución de los presupuestos de la Cooperación Española. No cabe aquí sino reiterar, con énfasis, esta limitación y pedir al Gobierno que actúe para corregirla.

13.- De igual modo, el Consejo coincide con el Examen Intermedio es que es poco lo que se ha avanzado en materia de Coherencia de Políticas, un ámbito que está llamado a ser clave en la puesta en marcha de la nueva agenda de desarrollo. Es cierto que ha habido algunos avances meritorios, al activar los puntos focales en los diversos ministerios y elaborar, a través de un proceso amplio de consultas, el último Informe sobre Coherencia de Políticas, pero se está lejos de tener un criterio unificado de lo que se ha de entender por coherencia de políticas para el desarrollo, y se carece de los mecanismos para garantizar que las incoherencias son detectadas y que se establecen los procesos para, en su caso, corregirlas. Sigue primando una cultura de segmentación y compartimentación de competencias en el seno de la Administración que hace difícil el avance en este campo.

14.- El Consejo coincide con el Examen Intermedio en apuntar a la carencia de una adecuada política de recursos humanos en el seno del conjunto del sistema público de cooperación para el desarrollo. Los problemas aquí son múltiples y no sólo afectan a la dotación de personal y a las formas de contratación elegidas, sino también a la definición de los perfiles de los puestos que se requieren, a los procesos de adquisición de competencias y a su valoración para la carrera profesional o a la excesiva rotación de los directivos y limitada especialización de algunos de ellos. Los problemas son múltiples y requerirían una acción reformadora de calado, si se quiere que la AECID y la SGCID tengan los recursos técnicos y humanos requeridos para hacer su trabajo con rigor y competencia. Al tiempo, es necesario revisar el diseño institucional y organizativo de la Cooperación Española, para asegurar que las competencias están bien localizadas y la división de tareas entre instituciones es la adecuada. Todavía sigue existiendo una excesiva fragmentación entre unidades en el seno de la AECID y distorsiones en la distribución de tareas entre la AECID (en sede central y en terreno) y la SGCID. No ayuda en este proceso el hecho de que se esté pendiente de aprobación del II Contrato de Gestión de la AECID, a su vez diseñado con notable retraso sobre la fecha en que debiera estar vigente.

15.- El Consejo considera que se ha avanzado poco en el ámbito de la generación de capacidades técnicas, de la innovación y del apoyo a la investigación, que sin embargo se contemplaba como un aspecto central del nuevo modelo de cooperación al que se alude en el IV Plan Director. Se han atribuido responsabilidades en el seno de la AECID para llevar adelante algunas de las tareas en este campo y se han desarrollado algunos instrumentos (como la convocatoria de innovación), pero son limitados los resultados efectivos en estos dos años de vigencia del Plan, pese a la relevancia que ese documento atribuye a estas líneas de acción. El problema básico es que son pocos los instrumentos y recursos disponibles para respaldar estos campos de actividad. Esto afecta tanto al apoyo a la investigación –claramente infradotada– como al respaldo a la cooperación científica y universitaria –recuperada en un formato muy modesto. Como consecuencia, apenas existen relaciones estratégicas entre la Cooperación Española y los centros de estudio, formación e investigación sobre aspectos de desarrollo. Es



este un ámbito en el que no entra el Examen Intermedio, pero que el Consejo considera importante señalar y demandar del gobierno una respuesta más activa y estratégica.

16.- Por último, según recoge el Informe de Evaluación (en el punto 8.1.4.), en los últimos años se han hecho esfuerzos para incorporar al sector privado empresarial como aliado en ámbito de la cooperación al desarrollo, avanzando para ello en cada uno de los cuatro ejes que establece el Plan Director, de manera especial en el primero (comunicación, formación y generación de capacidades), tercero (diseño y puesta en marcha de programas piloto) y cuarto (creación de una unidad organizativa). No obstante, además de mantener la tensión actual y profundizar en el segundo eje (generación de incentivos y de un entorno propicio para la acción) que a día de hoy se ha desarrollado sólo de manera incipiente, conviene trabajar con una visión cada vez más estratégica que permita, más allá de las acciones puntuales, consolidar una efectiva integración de sector privado en la acción de cooperación para el desarrollo. Se trata, en definitiva, de lograr que ese sector contribuya de la manera más plena posible, junto con los demás actores, al desarrollo humano, a la erradicación de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, fines últimos de la Cooperación Española.

Recomendaciones

En conclusión, el Examen Intermedio del Plan Director ofrece un balance atinado de lo avanzado y de las carencias de la Cooperación Española. A través de ese ejercicio se brinda la oportunidad de reorientar la acción, fijando algunas prioridades en torno a las cuales deberían concretarse los esfuerzos durante los próximos años. En un contexto en el que cabe esperar que las restricciones económicas no sean tan severas como en los últimos años, la segunda mitad del Plan Director debería ser el periodo en el que se sentasen las bases del modelo de cooperación al desarrollo español del futuro. Por ello, el consejo recomienda que los esfuerzos principales en este periodo se concentren en los siguientes aspectos:

1. Es necesario revertir el proceso de reducción de las asignaciones presupuestarias a la cooperación española, fijando una senda creíble de recuperación de los recursos económicos, en correspondencia con el peso de España y de su presencia comprometida en la determinación de la agenda internacional.
2. Esa expansión de los recursos de estar acompañada de un fortalecimiento de las capacidades institucionales, personales y técnicas del sistema español de cooperación al desarrollo. Es importante mejorar la política de recursos humanos de la AECID y de la SGCID, para garantizar que dispone de forma estable de la dotación de personal técnico adecuada.
3. Es necesario revisar los mecanismos de planificación y de diseño estratégico de la cooperación con el fin de simplificarlos, adecuarlos al tamaño real que cabe esperar de la cooperación española, de modo que faciliten el desarrollo de un modelo de cooperación diversificado (en atención a la diversidad de los países receptores) e innovador (capaz de utilizar los escasos recursos económicos de modo imaginativo y flexible probando instrumentos y fórmulas novedosas y evaluándolas posteriormente).
4. Es necesario avanzar de forma más efectiva en el ámbito de la coherencia de políticas: un objetivo obligado dada la naturaleza comprensiva y universal de la nueva agenda de desarrollo.



5. Por último, es necesario desarrollar dos aspectos en los que existe una valiosa tradición y capacidades instaladas en el sistema, pero que se han quedado obsoletas y muy limitadas de recursos:
 - a. La educación para el desarrollo, la sensibilización y la información a la sociedad española, promoviendo una ciudadanía global y fortaleciendo la implicación de la sociedad civil en las responsabilidades globales.
 - b. La acción humanitaria, aprovechando los recursos y capacidades existentes y recuperando un papel más activo en este ámbito

Madrid, julio 2015