



DICTAMEN SOBRE LA EVALUACIÓN DEL V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 12 de mayo de 2023*

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 considerando relevante la expresión del Consejo sobre la Evaluación del V Plan Director de la Cooperación Española, se ha elaborado el siguiente Dictamen:

I.- ASPECTOS PREVIOS

1.- El Consejo de Cooperación valora de forma positiva la iniciativa de elaborar un documento de evaluación de un Plan Director de la Cooperación Española. Tanto conforme a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, vigente durante la elaboración y vigencia del V Plan Director, como en virtud de la recién estrenada Ley 1/2023, de 20 de Febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global Desarrollo, el Plan Director es un instrumento principal a través del que se articula la planificación estratégica del sistema. Según la ley de 1998 “el Plan es el elemento básico de la planificación de la política de cooperación internacional para el desarrollo de la Administración General del Estado (...) y contendrá las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (...)”; a tenor de la nueva ley, “el Plan Director establecerá la política de cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, a través del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible en el marco de las respectivas competencias de cada administración”. Dada la importancia del instrumento, el Consejo estima valioso el ejercicio y el resultado de hacer un balance ex post sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos prospectivamente, que sirva, entre otros objetivos, al aprendizaje y a una mejor orientación de las actuaciones en periodos sucesivos.

2.- A pesar de denominarse “Evaluación del V Plan Director de la Cooperación Española”, el documento no supone una evaluación en sentido estricto sino, como se reconoce en el propio texto, un examen o valoración menos exigente que no aplica el rigor metodológico de una evaluación y que, adolece, además de algunas deficiencias notables de alcance y profundidad atribuidas por los redactores, entre otros factores, a la restricción de tiempo y presupuesto. Partiendo de la valoración positiva de la iniciativa que se hizo en el punto anterior, es necesario que en el futuro se solventen esas restricciones y, consecuentemente, se presenten documentos de evaluación más rigurosos de los Planes Directores, en especial en un momento en el que se inicia un nuevo periodo de programación enmarcado en la nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo sostenible y la Solidaridad Global y en el que, paralelamente, se impulsa el reforzamiento del sistema público de evaluación en las Administraciones Públicas con la reciente aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.



La fase de planificación es crítica para la identificación de los compromisos e hitos que van a marcar su implementación, así como para el establecimiento de los mecanismos de recopilación de datos e información, que puedan servir para hacer evaluaciones más rigurosas y útiles. En definitiva, es preciso el desarrollo e integración en los Planes Directores de una serie de herramientas que permitan la gestión y seguimiento de resultados de desarrollo alcanzados, así como del cumplimiento de los compromisos presupuestarios y de recursos humanos y técnicos planificados.

II.- VALORACIÓN DEL DOCUMENTO

3.- La estructura del documento es simple: tras la presentación de un resumen ejecutivo, el análisis comienza con una breve introducción, a la que sigue un apartado en el que se presenta una visión general del contexto en el que se desarrolla el V Plan Director; en el tercer apartado se presenta la evolución de la AOD española y otros compromisos presupuestarios del Plan Director; los apartados cuarto, quinto y sexto se dedican, respectivamente a las tres dimensiones que han sido elegidas como objeto de revisión: la relativa a la planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación con los países de asociación y de cooperación avanzada (MAP y ACA), los avances en comunicación, transparencia y gestión del conocimiento, y, finalmente, los esfuerzos en coherencia de políticas y coordinación entre actores del sistema de cooperación. Cierra el documento un apartado de conclusiones y recomendaciones. Aun entendiendo que la estructura es plausible, el Consejo entiende pertinente señalar algunas recomendaciones formales:

Si bien puede aportar valor al documento la inclusión de un resumen ejecutivo, no parece adecuada ni la extensión ni el contenido del que aparece en la "Evaluación"; más que de un resumen ejecutivo, tiene la naturaleza de un apartado de conclusiones y, de hecho, el contenido -e incluso la redacción- de este apartado es muy similar al apartado séptimo de conclusiones y recomendaciones, duplicándose confusamente la información. De incorporarse un resumen ejecutivo, debería aligerarse y seleccionarse mejor su contenido. Por su parte, la información contenida en la sección es valiosa y esencial al objeto del análisis y constituye un apartado apropiado de cierre del documento.

El peso de los distintos apartados del documento resulta desequilibrado, de modo que el análisis propiamente dicho del cumplimiento de los compromisos en el Plan Director (apartados tercero a sexto) supone menos de la mitad del documento. Además de las duplicidades a las que se aludió en el punto anterior, el Consejo estima que sería deseable una dedicación mayor de recursos para que la información esencial y más útil del análisis fuese más completa.

Resulta un tanto confusa la inclusión en el capítulo II, destinado a exponer la valoración del diseño del Plan y del contexto en que se desarrolla, del apartado numerado en el índice como 2.3.3. dedicado a exponer avances concretos en materia de enfoque de género y cooperación feminista (la numeración y el título del subapartado no aparecen del mismo modo en el texto, aunque sí su contenido).



Si bien tiene sentido, dada la relevancia, la inclusión de un apartado específico relativo a la valoración del enfoque de género en el V Plan Director dentro del dedicado a la valoración general del diseño del Plan, la sección del balance de lo conseguido o los recursos efectivamente dedicados a género debería formar parte del apartado de cumplimiento de compromisos y no del de valoración del diseño y contexto.

Existen algunos defectos o erratas puramente formales que dificultan la lectura del documento que, aun no siendo trascendentales, deberían cuidarse, como la ausencia de referencia a las páginas en el índice o la no coincidencia, en varias ocasiones, de numeración y titulación de apartados en el índice y en el texto; la inclusión de índices de gráficos y tablas o algunos anexos con ampliación o fundamentación de algunos de los apartados del documento podrían haberlo dotado de mayor riqueza informativa.

III.- VALORACIÓN DEL CONTENIDO

4.- Partiendo del reconocimiento del valor y del resultado del esfuerzo realizado, y aun entendiéndose las limitaciones de tiempo y recursos, como se avanzó, el Consejo de Cooperación entiende que desde el punto de vista material el documento adolece de notables deficiencias de alcance y profundidad. De entrada, el análisis se limita a dimensiones relacionadas con los principios de gestión del Plan Director, en concreto, a los fondos de financiación, a la planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación con los países de asociación y de cooperación avanzada, a los avances en comunicación, transparencia y gestión del conocimiento, y, en último término, a los esfuerzos en coherencia de políticas y coordinación entre actores del sistema de cooperación. Junto a los principios de gestión, el V Plan Director proclamaba un marco estratégico relacionado con la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la construcción de resiliencia y provisión de bienes públicos internacionales, y enunciaba como prioridades transversales, de forma fundamentada, la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental. Avanzando en el nivel de concreción, definía el Plan hasta cuarenta y tres líneas de acción -estructuradas en función de las metas y ODS de la Agenda 2030 a los que se pretende contribuir- en las que se enmarcaban las actuaciones de la Cooperación Española en relación con aquellos objetivos y de acuerdo con el trabajo con los socios. Aun tomándose en consideración las restricciones de tiempo y presupuestarias, así como el propio carácter excesivamente ambicioso y poco concreto del Plan Director que este Consejo puso de manifiesto en su día, la asimetría entre el contenido del Plan y los aspectos objetos de revisión en el documento de "Evaluación" resulta un tanto decepcionante; el Consejo entiende que habrían de hacerse esfuerzos mayores para extender el estudio a más ámbitos e incorporar más apartados como el que hace referencia a los avances en materia de género (mencionado en el punto anterior por su inadecuada ubicación en el documento), que es la única de las prioridades sobre la que se reporta información específica en el texto.

5.-Se muestran también limitadas las fuentes de información y, de forma relacionada, la cobertura de los actores de la Cooperación Española, reconocida también en el propio informe como consecuencia de la restricción de tiempo y presupuesto y afectada, además, por las dificultades de movilidad derivadas de la situación sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19.



La información proviene esencialmente de informantes de DGPOLDES y AECID y, aunque el balance de las actuaciones, así como de las limitaciones y desafíos, que han debido afrontar estos actores centrales del sistema de cooperación, son la clave para definir el cumplimiento de lo acordado en el Plan, una recogida de información más plural dotaría de amplitud y solidez a los análisis.

6.- En el apartado que describe el contexto en el que se desarrolla el Plan Director resulta pertinente la alusión a la Agenda 2030, por cuanto constituye el marco de referencia de la planificación y de las actuaciones -si bien el contenido de la sección es, a juicio del Consejo, un tanto superficial y generalista-, así como la sección referida a la irrupción del COVID-19 a mitad del periodo planificado, en la que se hace un resumen de su impacto y una presentación de la reacción de la cooperación española. Distinta naturaleza tienen los apartados referidos a la escasez de recursos dedicados a la cooperación y a la necesidad de distintas reformas normativas en el apartado de contexto, puesto que se trata de más bien de circunstancias endógenas, de problemas o limitaciones de las que sigue adoleciendo el sistema y la política de cooperación, que, ponen de manifiesto que las reformas no se han acometido de forma apropiada y, derivadamente, no se han conseguido algunos de los resultados planificados como aquellos que, de forma muy somera, recogía el capítulo V del Plan Director en relación con el fortalecimiento de recursos y capacidades, o lo previsto para el FONPRODE; en consonancia con esta percepción, el Consejo entiende que podría darse un tratamiento más adecuado y profundo a estas cuestiones como explicaciones de algunos resultados y fundamentos para propuestas de mejora, más que como elementos del contexto. Finalmente, el Consejo de Cooperación encuentra poco adecuado el tratamiento lacónico que se da en este apartado a la reforma de la Ley de Cooperación y estima que, de incorporarse, debería hacerse de forma más profunda y valorativa.

7.- El Consejo de Cooperación valora de forma positiva que el documento recuerde la falta de consenso y la consecuente baja legitimidad con la que nació el V Plan Director, así como que recoja la controversia que acompañó a su aprobación, haciendo referencia explícita y recogiendo algunas de las ideas del Informe sobre la propuesta de V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021 aprobado por la Comisión de Seguimiento del Consejo y rechazado en el Pleno por el voto de calidad del Secretario de Estado de Cooperación. Comparte el Consejo, como no puede ser de otro modo, la afirmación de la necesidad de que el proceso de elaboración del Plan se base en un proceso -real y asegurando que los tiempos son suficientes- de diálogo, concertación y consensos que incluya a todos los actores implicados y en una reflexión previa abierta y profunda sobre los aspectos clave de nuestra cooperación. Solo de esta forma es posible la elaboración de Planes Directores que cuenten con la apropiación por parte de los actores del sistema de cooperación y sean útiles como guía y orientación estratégica de las actuaciones.

8.- El Consejo coincide también, en esencia, con el resumen que aparece en el documento sobre las fortalezas y debilidades del diseño del V Plan Director. Se señalan como fortalezas, de manera muy sucinta, el alineamiento con la Agenda 2030 y la pertinencia -en el marco de esa Agenda- de los cuatro principios transversales (la defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la diversidad cultural y la sostenibilidad ambiental).



El Consejo entiende que podrían señalarse otras fortalezas, como la buena descripción que se hace en del Plan del contexto y de los retos de las políticas de cooperación, la proclamación del marco estratégico (relacionado con la lucha contra la pobreza y las desigualdades, la construcción de resiliencia y provisión de bienes públicos internacionales), la enunciación de los principios genéricos de gestión (orientados a la mejora de la eficacia, la eficiencia, la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible y la coordinación, con el fin de mejorar la calidad y el impacto de nuestra cooperación), o la identificación de estrategias diferenciadas en función de las necesidades de los países socios o de tipo regional.

Las debilidades se relatan de modo más extenso en el documento y coinciden en buena medida con las que en su momento se identificaron por la Comisión de Seguimiento en el Informe sobre la propuesta de V Plan Director; se trata de debilidades de calado, destacando, entre otras, la falta de un marco presupuestario, la ausencia un marco de resultados e indicadores para seguimiento y para la gestión orientada a resultados, la falta de visión estratégica a largo plazo y una falta de precisión y concreción en algunos aspectos estratégicos y operativos a lo largo del Plan que alejan al documento de su función básica de servir como guía para la acción. El Consejo valora de forma positiva que el informe recoja el sentir de la mayor parte de los actores y haga una exposición tajante de las deficiencias del diseño del Plan, confiando en que se tengan muy presentes en el diseño de los siguientes Planes Directores.

9.- Si bien el Consejo de Cooperación valora positivamente el resumen que aporta el documento sobre la evolución de la AOD española en el periodo 2018-2020 en el capítulo tercero, entiende que sería deseable un tratamiento más analítico y no meramente descriptivo de la información, con el fin de extraer conclusiones que puedan servir de input para planificaciones y actuaciones futuras. En relación con ello, algunas deducciones que a juicio de este Consejo habrían de destacarse serían:

. La cuantía en la que se ha movido la AOD ha continuado siendo muy limitada y ha permanecido prácticamente estancada en el periodo de referencia (un periodo presupuestariamente anómalo por la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 hasta enero de 2021), resultando en una evidente disonancia entre propósitos y recursos que ha de corregirse en planificaciones futuras.

. En cuanto a los países de destino de la AOD, la región prioritaria ha seguido siendo América Latina, siendo Colombia, Perú y El Salvador, los países en los que más ha incrementado la Ayuda en el periodo; si bien ello es consistente con las preferencias tradicionales de la política exterior española, un incremento de la AOD dirigida a la región de África Subsahariana habría sido coherente con una implicación más activa de nuestro país en coadyuvar al cumplimiento de la Agenda 2030 en los países donde las necesidades son más profundas.

Por otra parte, resulta incoherente con el objetivo prioritario de lucha contra la pobreza el hecho de que el grueso de la AOD se dirija a Países de Renta Media (PRM), destinándose a los Países Menos Adelantados (PMA), en los que las necesidades de la población más pobre son mayores, un porcentaje minoritario.



En lugar de observarse una corrección del desequilibrio, durante el periodo de vigencia del Plan Director, la tendencia ha sido de fuerte reducción del apoyo a los presupuestos de los PMA y fondos comunes de donantes y de sensible incremento de AOD destinada a cooperación técnica en los PRM.

En definitiva, habrían de identificarse criterios adecuados para alinear los países de asociación de la Cooperación Española, que resultan en su conjunto no ser los receptores mayoritarios de la AOD durante el período del V Plan Director.

. En cuanto al desempeño de la cooperación financiera a través del FONPRODE, el Consejo comparte, en esencia, las conclusiones -en este caso más analíticas- del documento de análisis: la disonancia con lo proclamado en el V Plan Director es evidente, dado que ni ha aumentado sensiblemente su volumen de operaciones, ni se ha convertido en un instrumento potente de la Cooperación Española; bien al contrario, el periodo se ha caracterizado por el inadecuado desempeño del instrumento, con una capacidad de ejecución muy por debajo de la dotación presupuestaria y mucho más del límite presupuestario (con un ligero repunte en los años 2019 y 2020). Las dificultades, que han sido puestas de manifiesto por este Consejo en numerosas ocasiones, provienen de un marco normativo complejo y restrictivo, así como de serias deficiencias institucionales y de recursos humanos.

En definitiva, lo que se ha puesto de manifiesto en el periodo de vigencia del Plan ha sido una imprescindible necesidad de reforma de la que, afortunadamente, se ha hecho eco la nueva Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo y la Solidaridad Global.

Por otra parte, en relación con la información sobre el FONPRODE, el Consejo desea poner de manifiesto su desacuerdo con la forma en la que se alude a los retrasos en la rendición de cuentas del instrumento, al insistirse en el documento que “la Oficina del FONPRODE se encuentra al día en sus obligaciones en lo que respecta a los Informes Anuales” y que “aunque los informes para los años 2019 y 2020 han sido ya enviados por la Oficina del FONPRODE, dichos informes no han podido ser hechos públicos ya que el Consejo de Cooperación, a fecha de hoy, no ha emitido los dictámenes preceptivos”.

No parece de justicia que se transmita la idea de que responsabilidad de los retrasos la tiene este Consejo. Como el propio documento reconoce, el Consejo de Cooperación ha expresado reiteradamente su malestar por el incumplimiento del FONPRODE en cuanto a la entrega de los informes anuales de manera puntual, llegando a ser los retrasos de hasta cuatro años como ocurrió con el informe de 2016. Es cierto que la Oficina ha hecho un esfuerzo importante por solventar la anomalía en los últimos ejercicios, pero, aun así, los informes de los años 2019 y 2020 se remitieron al Consejo de Cooperación en mayo y en diciembre de 2021 respectivamente.

El Consejo, por su parte, ha hecho también esfuerzos importantes para acelerar los procesos emitiendo en 2022 un dictamen conjunto sobre los dos años en el que, por cierto, se pone de manifiesto el deseo de recibir el Informe de FONPRODE de 2021 antes de finalización del año 2022, circunstancia que no ha ocurrido.



El Consejo aprovecha para recordar que, como ha reiterado en múltiples ocasiones en relación con este y otros temas, una mayor puntualidad en la entrega de los informes es imprescindible no solo para cumplir con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas a los que obliga la ley, sino para que la labor dictaminadora de este Consejo tenga sentido y pueda resultar de utilidad.

. Por instituciones financiadoras de la AOD, el grueso de los recursos lo aporta la Administración General del Estado y, dentro de ella, el protagonismo sigue recayendo en el Ministerio de Hacienda (en buena medida como consecuencia de las aportaciones obligatorias a la UE), encontrándose el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación en un porcentaje muy distante. El Consejo de Cooperación ha destacado en múltiples ocasiones sobre que este hecho es incoherente con el papel protagonista y de dirección que le corresponde al MAEUEC en materia de cooperación; la circunstancia es más grave aún en un escenario en el que la efectiva coordinación entre actores en el seno de la Administración General no alcanza el nivel que sería deseable.

. El documento destaca, acertadamente, la importancia que tienen las ONGD y sociedad civil en la canalización de la AOD española, siendo la segunda vía de canalización que más fondos recibe después de los organismos multilaterales (algo más del 19% en el periodo planificado). Los datos que recoge el análisis son limitados y no permiten concluir mucho más allá de este protagonismo como canal prioritario de la AOD española bilateral. El Consejo entiende que es importante contextualizar los datos y prestar atención a las tendencias: por un lado, las cifras están por debajo de la capacidad de ejecución de estas instituciones y de lo que han gestionado históricamente; por otro, la cifras de 2020 parecen mostrar un retroceso en los recursos de ONGD y Universidades respecto del año anterior.

Cabe mencionar, además, que la asimetría en la ayuda canalizada por los actores no públicos pone de manifiesto la limitada capacidad de la Cooperación Española para la creación de las alianzas entre actores que preconiza la Agenda 2030.

. Con relación a la cooperación multilateral en la AOD española, más allá de las cifras, el Consejo insiste en que hay que destacar, en primer lugar, que su elevado peso relativo se deriva más de la fuerte caída experimentada desde hace años por la ayuda bilateral y multilateral que de una decisión estratégica que responda a lo enunciado por el Plan Director; en segundo término, que la acción estratégica de la Cooperación Española en este campo queda muy reducida por cuanto el grueso de la cooperación multilateral se destina a cumplir con las cuotas obligatorias de los organismos de los que es parte; en tercer término -aspecto que sí se recoge en el documento de análisis- que las instituciones de Naciones Unidas permanecen en una posición muy relegada dentro del agregado de la acción multilateral, lo cual no resulta en absoluto coherente con la preferencia reconocida en el Plan Director y del papel crucial que tienen en la promoción de la Agenda 2030; en cuarto lugar, que es preciso seguir avanzando en la reorganización de las aportaciones sobre la base de una definición explícita de los criterios de selección y priorización de las instituciones receptoras de los recursos.



10.- En relación con el apartado titulado “Cumplimiento de los compromisos presupuestarios del V Plan Director”, de denominación y estructura un tanto confusas, el Consejo entiende que deberían destacarse tres ideas principales: la primera, insistir en que la falta de un marco presupuestario es uno de los grandes defectos del V Plan Director; la segunda, que, sobre la base de las cifras efectivamente destinadas a AOD, existe una discrepancia notable entre los elementos estratégicos propuestos y los recursos disponibles para hacerlos operativos; y, tercera, que no se han cumplido las escasas indicaciones -que no compromisos- a las que alude el Plan, esto es, la de incrementar la AOD (sometida a los objetivos de estabilidad presupuestaria) y la de alcanzar los objetivos de destinar el 0,7 % del ingreso nacional bruto para AOD para los países en desarrollo y entre un 0,15% y un 0,2% de dicho ingreso para los PMA. Aunque la tercera de las afirmaciones está recogida en la “Evaluación”, la forma en la que se presenta la evolución de las cifras es, a juicio de este Consejo, demasiado optimista, al afirmar, sin mayor valoración, que “entre 2018 y 2020, la subida de la AOD GE ha sido de 172,26 millones de euros. En cuanto al RNB la proporción de la AOD GE ha subido tres puntos o 1 punto cada año de media, alzando España al puesto 12 de los países del CAD”.

Al respecto, cabría decir que el incremento de apenas 172 millones en los tres años es, como ha señalado reiteradamente el Consejo de Cooperación, manifiestamente insatisfactorio, máxime si se tiene en cuenta lo menguado de la cifra de partida; que en el año 2020 el crecimiento fue negativo, puesto que se canalizaron incluso menos recursos que el año precedente; que la evolución del 0,21 al 0,23% de la RNB se debe más al retroceso en el nivel de renta que originó la crisis derivada de la pandemia que al incremento de la ayuda; que en términos comparados, el hecho de que España haya escalado un puesto en el seno del CAD, pasando de ser el decimotercero a ser el duodécimo donante en términos de los recursos agregados (del vigésimo al decimonoveno si tomamos el esfuerzo relativo), lejos de ser un logro es la constatación de la persistencia de nuestro país en una situación que no es aceptable ni acorde con su nivel de desarrollo, compromiso y experiencia como donante y proyección internacional.

11.- El Consejo valora de forma positiva la información aportada y el análisis que hace el documento en el apartado dedicado a los avances en la planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación con los Países de Asociación y de Cooperación Avanzada. En este ámbito, es destacable que durante la vigencia del V Plan Director se han producido mejoras importantes en la metodología de elaboración de los Marcos Asociación País (MAP) que facilitan y hacen más rigurosa la planificación, implementación, seguimiento y evaluación; el Consejo se congratula por ello.

Desde el punto de vista de la planificación - el aspecto desarrollado con más detalle en el análisis -, es positiva la constatación de que, en general, parece existir una buena alineación de los Marcos Asociación País y los Acuerdos de Cooperación Avanzada con las acciones prioritarias del Plan Director y con las políticas nacionales de desarrollo, circunstancia que este Consejo lógicamente aplaude; en todo caso, como el propio documento reconoce, estos instrumentos de planificación no incorporan todos los instrumentos de canalización de la AOD ni a todos los actores de la Cooperación Española, ni abordan el alineamiento con los instrumentos de planificación de los otros donantes en el país, por lo que aún hay margen para seguir avanzando en las metodologías.



Por otro lado, aunque la ubicación dentro del título del apartado no es la adecuada, se incluyen en el documento sendos apuntes sobre el elevado nivel de concordancia de los dos Marcos de Asociación Estratégica que se han aprobado durante la vigencia del V Plan Director con las líneas prioritarias del Plan, y sobre la nueva Estrategia de Acción Humanitaria para el periodo 2019-2026, señalando que este documento marca un hito clave en materia de planificación de la acción humanitaria de la Cooperación Española. El Grupo de Trabajo de este Consejo valoró en su momento de forma positiva la Estrategia, insistiendo en la necesidad de que se desarrolle e implemente de forma plena y eficaz.

Los resultados en materia de seguimiento de los MAP en el periodo del V Plan Director son bastante más pobres: solo el 27% de los Países de Asociación y de Cooperación Avanzada han generado informes de seguimiento según el documento. El Consejo celebra la aprobación a finales de 2021 de la nueva metodología MAP dedicada a implementación y seguimiento y confía en pueda mejorar el balance, al tiempo que estima que las mejoras no serán significativas sin un fortalecimiento de los recursos y capacidades.

De forma relacionada, el Consejo considera que es necesario disponer de la información sobre los resultados y el valor añadido que está aportando la utilización e implementación de los 32 indicadores de rendición de cuentas para poder valorar su idoneidad a la hora de desarrollar un sistema integrado de la Cooperación Española en el contexto del VI Plan Director.

Este Consejo ha reiterado también en múltiples ocasiones la necesidad de destinar más recursos a las actividades de evaluación. Más allá de los datos sobre la cantidad de evaluaciones realizadas en el periodo de vigencia del Plan que recopila el documento, el Consejo insiste en que ha de ponerse el foco en la calidad de las mismas, aspecto crucial sobre el que no se dice nada en el análisis. Tomando como indicio el coste promedio de las evaluaciones, puede inferirse que una buena parte de las evaluaciones son de alcance menor y metodología lo suficientemente frágil como para poder aportar evidencias fundadas y, por tanto, utilidad. Además, lamentablemente, el mencionado indicador de calidad ha ido reduciéndose a lo largo de los años de vigencia del Plan Director, puesto que el número de evaluaciones ha sido mayor año tras año mientras que los recursos dedicados a financiarlas no han seguido la misma evolución, resultando claramente insuficientes y muy alejados de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno; todo ello es incoherente con el fin de conseguir una evaluación más influyente que incida en la mejora de la Cooperación española proclamado en el Plan Director.

12.- Por lo que se refiere al fortalecimiento de los sistemas de comunicación, transparencia y gestión del conocimiento de la Cooperación Española, el balance es mixto. Por un lado, el Consejo valora de forma muy positiva la sustitución de la ya obsoleta plataforma info@od por un sistema renovado (InfoODS2030) más acorde con los requerimientos actuales de transparencia y adaptado al nuevo contexto que incorpora herramientas de gestión de información muy interesantes (EscaneaODS y Info@eval); es deseable que el sistema siga completándose y actualizándose. Los datos que aporta el documento en relación con el portal "www.cooperacionespañola.es" son, en cambio, muy negativos, lo que evidencia, a juicio de este Consejo, una necesidad de reforma de los contenidos y de subsanación de problemas técnicos.



Por lo que se refiere a los índices de transparencia, la Cooperación Española tampoco resulta muy bien parada en las calificaciones del Índice de Transparencia de la Ayuda, ATI, de los últimos años, aunque, según se deduce del informe, este resultado puede deberse más a problemas metodológicos y de falta de capacidad para el reporte de datos; en cualquier caso, el Consejo estima conveniente vigilar los componentes del índice en los que se obtienen peores valoraciones y poner los medios para mejorar en la calificación. Finalmente, también lamenta el Consejo que, a pesar de lo enunciado en el Plan Director, los avances en gestión del conocimiento hayan sido prácticamente nulos.

13.- En cuanto a la coherencia de políticas, el documento aporta escasa información que puede resumirse en dos afirmaciones simples: que no se perciben avances reales en la materia en el periodo de vigencia del Plan Director, y que la Agenda 2030 ha supuesto un desafío para el enfoque tradicional de coherencia de políticas con el que se venía trabajando en el sistema de cooperación internacional, aspecto que refiere el propio Plan. El Consejo de Cooperación, que desde su creación ha desempeñado un rol importante y ha realizado un trabajo continuo para avanzar en la promoción de la coherencia de políticas para el desarrollo, decidió constituir en 2019 un el Grupo de Trabajo de Agenda 2030 con el objetivo, entre otros, de “realizar aportaciones sobre el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo, su apropiación por parte de las diferentes Administraciones y Actores, el adecuado diseño de la distribución de las responsabilidades de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo, desde la nueva perspectiva de la Agenda 2030, y mecanismos de seguimiento de su aplicación”; tal objetivo se materializó en la elaboración del “Informe sobre la Transición a un Nuevo Concepto de Coherencia de Políticas”, aprobado por el Pleno del Consejo el 1 de abril de 2022, en el que se elabora un diagnóstico de la situación española y de los desafíos en la materia, además de aportarse un conjunto de recomendaciones para reforzar la coherencia de políticas tanto a nivel estatal como en su dimensión global.

Acotando el tema a la ralentización que se ha producido en el avance de la coherencia de políticas para el desarrollo en los años del V Plan Director, se recogen, en primer lugar, dos elementos que ya había avanzado el Consejo de Cooperación en un Informe sobre Coherencia de Políticas de Desarrollo anterior: la falta de consenso sobre la definición del concepto mismo de coherencia de políticas y la falta de consenso sobre una metodología de análisis. Se añaden, además, la insuficiencia del mandato competencial de la DGPODES para realizar la tarea de elaborar adecuadamente los informes de Coherencia de Políticas para el Desarrollo bianuales, las dificultades de obtención de información relevante a través de la red de puntos focales, la falta de recursos y de personal suficiente, y la falta de inclusión de este sistema en la configuración de la acción exterior junto a la ausencia de un planteamiento de coherencia en este ámbito.

En las páginas finales del “Informe sobre la Transición a un Nuevo Concepto de Coherencia de Políticas” se ofrecen hasta 27 recomendaciones sobre cómo gestionar y poner en práctica la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en el ámbito de la política de cooperación y en el conjunto de la acción exterior, incluyendo una serie de recomendaciones de ámbito estatal.



14.- En cuanto a la sección que dedica la “Evaluación” a la coordinación entre actores de la Cooperación Española, sin entrar en cuestiones más estructurales que se incorporan en ella atinentes a su papel, peso y desafíos dentro del sistema de cooperación, sobre las que este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones (de forma completa y estructurada, por ejemplo, en el capítulo 9 del Informe del Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación de marzo de 2020 titulado “Un Nuevo Sistema de Cooperación al Desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma”), y centrando el tema en los avances producidos en el periodo de vigencia del Plan Director, el Consejo quiere reiterar su valoración positiva de la experiencia que ha supuesto la “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis de la COVID-19”, resultado de un proceso de diálogo y participación que permitió el debate y la inclusión de aportaciones de los diversos actores, y en la que se les invitó a incorporarse en alianzas de respuesta conjunta en acciones de reconstrucción social y económica.

15.- La “Evaluación” se cierra con un capítulo de “Conclusiones y Recomendaciones” que, como se dijo, es prácticamente una reproducción de las páginas presentadas al principio bajo el título de “Resumen ejecutivo”. El Consejo valora de forma positiva el contenido de este apartado, especialmente porque hace el esfuerzo de incorporar recomendaciones, aunque algunas de esas recomendaciones son demasiado genéricas, poco novedosas, o poco fundamentadas; otras, puede considerarse que están alineadas con posicionamientos habituales del Consejo de Cooperación. Las más relevantes de estas, junto a otras, se enuncian en el siguiente apartado de este dictamen.

IV.- RECOMENDACIONES

16.- De acuerdo con las valoraciones realizadas en los puntos precedentes, el Consejo de Cooperación formula las siguientes recomendaciones:

Relativas a la evaluación:

El Consejo de Cooperación entiende que no deben realizarse ejercicios de evaluación “fallidos” de los Planes Directores, en los que el valor añadido y la generación de nuevo conocimiento que pueda resultar de utilidad a la planificación y mejora del sistema de cooperación es mínimo. Lejos de destinarse al cumplimiento vano de una formalidad, es imprescindible reforzar y reorientar los recursos para la realización de evaluaciones de calidad que sirvan de forma efectiva a su propósito como instrumento fundamental para contar con políticas públicas más eficaces y eficientes, además de al objetivo de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Es preciso, en el contexto actual de reforma de la Cooperación Española, un ejercicio concreto de reflexión entre actores sobre la institucionalización y metodología de evaluación de los Planes Directores.

Es necesario hacer más participativos y públicos los procesos de evaluación de los Planes Directores, implicando al conjunto de actores del sistema, incluidos los no gubernamentales.



Relativas al Plan Director:

Es preciso que el proceso de elaboración de los futuros Planes Directores de la Cooperación Española se base en una reflexión previa y profunda en la que participen todos los actores implicados y sea el resultado de un proceso real de diálogo, concertación y consensos, que permita su apropiación y otorgue al documento de plena legitimidad.

Partiendo de la opinión mayoritariamente compartida por los actores del sistema de cooperación en relación con las deficiencias más notables del V Plan Director, es preciso focalizar los esfuerzos en su superación. De forma destacada:

Los Planes han de incorporar una visión estratégica a largo plazo que garantice la continuidad en el tiempo de los aspectos estratégicos más destacables;

Deben ser documentos con el suficiente grado desarrollo y concreción como para poder servir efectivamente como guías para la acción, clarificando los modos de trabajo e implementación;

Han de incorporar un marco presupuestario plurianual coherente con los objetivos;

Deben contar con un marco de resultados e indicadores que hagan factible el seguimiento y la gestión orientada a resultados. A este respecto, se anima a seguir desplegando las herramientas de seguimiento y evaluación de los MAP y los ACA durante el próximo Plan Director.

Ha de realizarse un esfuerzo definitivo en relación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de recursos presupuestarios, humanos y técnicos para que pueda traducirse en la consecución de avances reales hacia el cumplimiento de objetivos estratégicos, transversales y de gestión como los enunciados en el V Plan Director, pertinentes en el marco de la Agenda 2030 y ampliamente compartidos por los actores.

De forma específica, el Plan Director debería incorporar, entre otros elementos, una previsión de las medidas relacionadas con la contratación de personal y calidad en el empleo que permitan el refuerzo efectivo de los recursos humanos de nuestro Sistema de Cooperación.

Deben identificarse criterios adecuados para alinear los países de asociación de la Cooperación Española con los receptores mayoritarios de nuestra AOD.