

**EVALUACIÓN EXTERNA DEL  
PROGRAMA DE  
COOPERACIÓN HISPANO-  
VENEZOLANO 2006-2011**

**INFORME FINAL 0.0**

**01 julio 2013**



## Contenido

Listado de Abreviaturas y siglas empleadas .....	3
Índice de Tablas, Gráficos e Ilustraciones .....	5
0. Introducción.....	6
1. Las Bases de la Evaluación .....	9
1.1    Objetivos y dimensiones del estudio .....	9
1.2    Metodología empleada en la evaluación.....	12
1.3    Condicionantes en la primera fase.....	19
2. Diseño y Evolución del PCHV 2006-2011.....	21
2.1    Descripción del Objeto de Estudio.....	21
2.2.1.    Base Jurídica y Estratégica .....	21
2.2.2.    Planificación del desarrollo en el caso de Venezuela.....	24
2.2.3.    Planes Directores y Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española.....	25
2.2    Las implicaciones de la cooperación con Países de Renta Media .....	28
2.3    Estudio de los criterios de evaluación.....	32
3. Gestión y Ejecución del PCHV.....	36
3.1    Descripción y evolución del objeto de estudio .....	36
3.1.1.    Actores .....	36
3.1.2.    Presupuesto .....	40
3.1.3.    La cartera de proyectos.....	46
3.2    Estudio de los criterios de evaluación.....	50
3.3    Categorización instrumental de las intervenciones asociadas al PCHV.....	52
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	55
4.1    Criterios para la orientación y ejecución de la Política.....	55
4.2    Sobre los Resultados Alcanzados .....	60
4.3    Principales Lecciones Aprendidas y medidas para mejorar .....	63
ANEXO 1: Informes de Evaluación de Proyectos .....	68

## Listado de Abreviaturas y siglas empleadas

ACNUR	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BANCOEX	Banco de Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina/Corporación Andina de Fomento
CAFAFE	Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico
CCAA	Comunidades Autónomas
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CIRCE	Centro de investigación de recursos y consumos energéticos de la Universidad de Zaragoza
CNIG	Centro Nacional de Información Geográfica de España
CODET	Servicio Autónomo Consejo de Desarrollo Económico, Tecnológico y de Exportación
CORDIPLAN	Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República
CORPOELEC	Corporación Eléctrica Nacional
DEA	Dirección Estatal de Ambiente
DEP	Documento de Estrategia País
ETC	Escuela Taller de Coro
ETLG	Escuela Taller de La Guaira
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la AECID
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONCHIP	Fondo de Cooperación Hispano Peruano
FONCREI	Fondo de Crédito Industrial
FONDEMI	Fondo de Desarrollo Microfinanciero
FONDOIN	Fondo de Reconversión Industrial
FONPRODE	Fondo de Promoción del Desarrollo
FONPYME	Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa
FUNDACITE	Fundación para la Ciencia y la Tecnología
FUNDELEC	Fundación para el Desarrollo del Servicio Eléctrico
FUNZPA	Fundación Nacional de Parques Zoológicos y Acuarios
HIDROVEN	Hidrológica Venezolana
IDEVEN	Infraestructura Datos Espaciales de Venezuela
IGVSB	Instituto Geográfico de Venezuela "Simón Bolívar"
IMP	Instituto Municipal de Patrimonio
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDEPROA	Instituto de Desarrollo Económico y Productivo del Municipio de Arismendi
INE	Instituto Nacional de Estadística (de Venezuela, de España)
INPARQUES	Instituto Nacional de Parques

IOE	Inventario de Operaciones Estadísticas
IPC	Instituto de Patrimonio Cultural
ISCOD	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
IVEPLAN	Instituto Venezolano de Planificación
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MITC	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
MPPEE	Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica
MPPP	Ministerio del Poder Popular de Planificación
MPPRE	Ministerio de Poder Popular para las Relaciones Exteriores
OCEI	Oficina Central de Estadística e Informática
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Objetivo Específico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
ONUSIDA	Programa de Naciones Unidas de Lucha contra el SIDA
OTC	Oficina Técnica de Cooperación de la AECID
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PCHV	Programa de Cooperación Hispano Venezolano
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PDES	Plan de Desarrollo Económico y Social
PDSEN-FARE	Plan de Desarrollo del Servicio Eléctrico Nacional - Fuentes Alternas Renovables de Energías
PDVSA	Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima
PEN	Plan Estadístico Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRM	Países de Renta Media
PRMA	Países de Renta Media Alta
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
REGAR	Red Iberoamericana de Garantías
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENIAT	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria
SGR	Sociedad de Garantía Recíproca
SNGR	Sistema Nacional de Garantía Recíproca
SOGAMPI	Sociedad Nacional de Garantía Recíproca para el Apoyo a la Mediana y Pequeña Industria
SUDEBAN	Superintendencia de Bancos
SUNACOOP	Superintendencia Nacional de Cooperativas
UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UDO	Universidad del Oriente
UIM	Unión Iberoamericana de Municipalistas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIPARIA	Mancomunidad de Municipios de Paria

## Índice de Tablas, Gráficos e Ilustraciones

Tabla 1. Enfoque General de la Evaluación Externa.....	11
Tabla 2. Criterios de evaluación según dimensiones.....	11
Tabla 3. Secuencia de Análisis Lógico.....	14
Tabla 4. Análisis Multicriterio para la selección de la Muestra de Proyectos.....	17
Tabla 5. Comparación de los Marcos de Planificación entre Venezuela y España .....	27
Tabla 6. Resumen Presupuesto desembolsado 2006_2011 .....	41
Tabla 7. Detalle sectorial de la AOD de España a Venezuela 2006_2011 .....	43
Ilustración 1. AOD Bruta y Neta .....	41
Ilustración 2. AOD según actores .....	42
Ilustración 3. Comparación entre AECID y resto de la AGE .....	42
Gráfico 1. Porcentaje de Hogares Pobres 1997_2011 .....	28
Gráfico 2. Hogares con Alta Dependencia Económica 1997_2011.....	29
Gráfico 3. Coeficiente de Gini 1997_2011 .....	29
Gráfico 4. Evolución de contribuciones distribuibles y no distribuibles .....	43
Gráfico 5. Evolución del Presupuesto de los principales sectores .....	44
Gráfico 6. Presupuesto bajo el sector Multisectorial del CAD .....	45

## 0. Introducción

La larga trayectoria de cooperación entre Venezuela y España, con más de 30 años de vigencia, requiere de una revisión que permita afianzar logros y mejorar impactos. La evolución reciente y la coyuntura por la que pasan ambos países, además, determinan a corto y medio plazo modificaciones del esquema actual de trabajo conjunto. En concreto, el crecimiento sostenido de Venezuela incide de forma directa sobre la mejora de los niveles de renta de su población y, sobre todo, sobre los índices de pobreza de los estratos más desfavorecidos. Por otra parte, las restricciones presupuestarias de la Cooperación Española y la aprobación de un nuevo Plan Director para el periodo 2013 – 2016. Ambos aspectos determinan nuevos criterios para determinar las prioridades tanto sectoriales como geográficas. Junto a ello, y quizás de mayor importancia para esta evaluación, la necesidad de mejorar en eficacia a través de la adaptación de los mecanismos y las áreas en los que la Cooperación Española se moverá en los próximos años.

Para afrontar estos retos, los responsables de la cooperación de ambos países han acordado la realización de una evaluación externa del Programa de Cooperación Hispano Venezolano (PCHV) en el período 2006 – 2011. Este ejercicio tiene como objetivo extraer conclusiones sobre los puntos fuertes y los aspectos débiles del trabajo realizado, que permitan contar con lecciones aprendidas para las nuevas negociaciones, los proyectos en ejecución y los proyectos de cooperación técnica que España pueda llevar a cabo con terceros países. No se puede olvidar que Venezuela es un país considerado de Renta Media Alta (PRMA) que, como otros en América Latina principalmente, suponen un reto en la forma de actuar de la comunidad internacional de donantes y, especialmente en la Cooperación Española.

Con estos antecedentes y objetivos, la puesta en marcha de la evaluación se ha llevado a cabo en la última semana del mes de octubre del año 2012. Para ello se ha seleccionado a una empresa consultora, de suficiente experiencia en este tipo de trabajos, para que se asegure la objetividad y la rigurosidad del ejercicio. Como primera acción, durante el mencionado mes de octubre del pasado año se llevaron a cabo las primeras reuniones tanto en Venezuela como en España con los protagonistas principales del PCHV, así como la recopilación de información sobre los proyectos a evaluar durante el trabajo de campo que se debe realizar. Tanto el resultado de las entrevistas como la documentación obtenida ha sido objeto de análisis por parte del grupo de consultores. La duración inicialmente prevista para llevar a cabo la evaluación es de cuatro meses. Sin embargo, el proceso ha sido más largo. El trabajo de campo ha sido realizado entre el 22 de abril y el 03 de mayo de 2013 y se distribuye este **Informe Final** en la última semana del mes de Junio. Todo ello, con

vistas a asegurar la calidad del producto final y, sobre todo, el aprovechamiento de sus recomendaciones.

En conclusión, se presenta en este momento el Informe Final, que contiene el análisis general del Programa de Cooperación junto a las conclusiones y recomendaciones sobre el mismo. A efectos de contenidos, se ha dividido en cinco apartados:

- Las bases de la evaluación, en el que se retoman los lineamientos establecidos en los términos de referencia, en la oferta presentada por el equipo de consultores y en los ajustes provocados por los cambios en la planificación de referencia de ambos países. Incluye la Metodología utilizada y validada en las fases previas, que incluyó la identificación de los proyectos específicos a evaluar durante el trabajo de campo. Estos proyectos han constituido una serie de estudios de caso que ilustran las consideraciones hechas en torno al Programa en general. Se presentan como anexo al informe para poder ser consultadas las particularidades de cada uno de ellos.
- La descripción del diseño y la evolución del PCHV. En este apartado se aporta información de base, estructurada por años y sectores, sobre cómo se ha comportado el Programa durante el periodo de estudio. Para ello se incluirán datos sobre base jurídica, acuerdos y consensos. En este apartado, y en el siguiente, es preciso tener en cuenta que solo se aporta información en la mayor parte de los casos del Programa Bilateral de AECID, ya que es el que ha sido gestionado con la participación directa del Ministerio del Poder Popular para Planificación. Se incluye un punto general que describe las tendencias sobre cooperación con países de renta media. Tras esta descripción se lleva a cabo la valoración según criterios de evaluación, tal y como se recoge en la metodología, para lo cual se aportan conclusiones con ejemplos relacionados con los cinco casos de estudio que se han trabajado.
- El tercer apartado se centra en la gestión y ejecución del Programa. Para ello se describirán aspectos sobre la institucionalidad y los actores involucrados, y sus roles respecto al Programa; el presupuesto asignado y ejecutado en las distintas líneas de actuación, describiendo las fuentes de recursos de las que ha provenido; la conformación de la cartera de proyectos, estableciendo que actuaciones han tenido continuidad durante los cinco años, cuales han finalizado y cuales han surgido; y finalmente, la referencia a los principales hitos acaecidos, que hayan tenido significación para la evaluación que han seguido las actuaciones de cooperación conjunta entre ambos países. Junto a ello, se ha considerado necesario acotar el estudio en base a categorías significativas. Para ello, se presenta el Programa sobre la base del tipo de instrumento (o el mecanismo de trabajo utilizado) que se ha utilizado en cada grupo de acciones y proyectos. Para completar el epígrafe llevará a

cabo una valoración sistemática de los criterios de evaluación relacionados con esta dimensión, extrayendo con ello conclusiones en esta materia

- Para finalizar, se incluye un apartado de conclusiones y recomendaciones generales, a las que se añaden lecciones aprendidas y medidas para la mejora de este marco de cooperación. Se procurará aportar reflexiones basadas en el análisis que sirvan para la toma de decisiones, sean cual sean éstas, o simplemente para que constituyan una experiencia aprovechable en la cooperación de Venezuela con España o de cada uno de los dos países en sus relaciones con terceros. Se ha dividido el apartado en tres epígrafes: uno relacionado con aspectos de orientación de la política de cooperación; un segundo en relación a los resultados alcanzados; y, por último, un apartado que relaciona las lecciones aprendidas, las recomendaciones y las medidas concretas que se podrían poner en marcha para mejorar.

Se ha considerado oportuno realizar esta amplia introducción para ayudar a entender el informe que ahora se presenta. A partir de aquí, se espera una fluida comunicación que dé lugar a un informe final definitivo a la altura de las expectativas.

# 1. Las Bases de la Evaluación

## 1.1 Objetivos y dimensiones del estudio

Desde el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP), el Ministerio de Poder Popular para las Relaciones Exteriores (MPPRREE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) se ha decidido poner en marcha una evaluación externa de los resultados y funcionamiento del Programa de Cooperación entre ambos países.

La iniciativa se justifica principalmente por el hecho de que Venezuela es un país de renta media – alta, receptor y donante de cooperación al mismo tiempo. Un país, por tanto, que combina una dimensión económica y de crecimiento de gran fortaleza junto a retos de desarrollo que, estando en condiciones de afrontar por sí mismo, pueden requerir de acompañamientos por parte de terceros en materias muy concretas. Sin embargo, el tipo de apoyo que puede llegar a necesitar debe de revisar sus enfoques y adaptar sus mecanismos de ejecución a esta circunstancia, buscando una aproximación a problemáticas de desarrollo muy específicas, con procedimientos de actuación diferentes a los que se llevan a cabo con países menos avanzados, siempre en un marco de trabajo entre países socios. Bajo este planteamiento, la labor que realiza la Cooperación Española desde hace años ha de someterse a una valoración crítica, de forma que se adapte de la manera más apropiada a los requerimientos de desarrollo del país.

Por último, en este momento se produce el cierre de un ciclo de planificación (con el fin de la prórroga de validez del Plan de Actuación Especial – PAE – para el período 2005 - 2008) a nivel país y la aprobación a nivel de la Cooperación Española de un nuevo marco estratégico, el IV Plan Director 2013-2016. Con estas nuevas bases una evaluación de estas características resultará orientativa para valorar los resultados alcanzados hasta la fecha de forma que se cuente con criterios para la toma de decisiones que se deban tomar en los próximos meses. No se puede obviar, junto a lo anterior, el momento que atraviesa la Cooperación Española en general en un contexto de reducción importante de su presupuesto. En esta línea, se plantean unos términos de referencia para atender a los siguientes ámbitos de análisis:

- **Evaluación de diseño:** comprenderá el análisis de la racionalidad y coherencia de la estrategia propuesta, verificar la calidad del diagnóstico realizado, constatar si se definieron los objetivos claramente y examinar la lógica de intervención, la coherencia con otras políticas y/o intervenciones, etc.
- **Evaluación de proceso-gestión conjunta:** estará dirigido a analizar cómo se gestiona el PCHV y sus intervenciones, la idoneidad de los modelos

propuestos, su capacidad de gestión, la existencia de sistemas de seguimiento, la dotación de recursos, los niveles de apropiación, etc.

- **Evaluación de resultados:** comprenderá una valoración de hasta qué punto se consiguieron los objetivos y resultados previstos esperados y a qué costo, en términos de recursos humanos y materiales involucrados.

Con el objetivo de aportar resultados concretos, relacionados entre sí, jerarquizados y sobre todo útiles para los agentes involucrados en el Programa de Cooperación Hispano Venezolano, se ha propuesto realizar el análisis en base a tres ejes, vinculados con los objetivos de la evaluación expresados en sus términos de referencia.

- 1) **ANALIZAR LA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN ENTRE VENEZUELA Y ESPAÑA.** Responde a la necesidad de examinar la orientación de la estrategia, tanto en lo referente al proceso seguido para su diseño, planificación y concertación, como a la vinculación de sus fundamentos tanto con las políticas de desarrollo del gobierno de Venezuela, con las prioridades de la Cooperación Española para esta área geográfica expresadas en sus documentos principales de planificación, como con los principios y acuerdos internacionales suscritos por España en materia de cooperación para el desarrollo.
- 2) **VALORAR LAS INTERVENCIONES REALIZADAS EN SECTORES PRIORITARIOS.** El objetivo de este eje será realizar un examen de una muestra significativa de intervenciones en sectores que poseen especial relevancia cuantitativa o cualitativa, y que supongan un caso de estudio apropiado para la extracción de lecciones.
- 3) **EXAMINAR LA TRAYECTORIA Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN VENEZUELA.** Este eje persigue identificar las fortalezas y debilidades de la organización y de los procesos de gestión de la Cooperación Española en Venezuela. Tras determinar las bases para el diseño y planificación de la política, y haber examinado los resultados alcanzados hasta el momento en ciertos sectores, es preciso analizar cual tendría que ser la estructura más adecuada para conducir eficiente y eficazmente la relación de cooperación entre ambos países.

Un cuadro resumen de los aspectos principales que se esperan de este trabajo se recogen en el siguiente cuadro

**Tabla 1. Enfoque General de la Evaluación Externa**

EJE DE EVALUACION		PRODUCTO INTERMEDIO	INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN
1 DISEÑO	ANÁLIZAR LA <u>ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN</u> ENTRE ESPAÑA Y VENEZUELA	Recomendaciones sobre diseño, ventaja comparativa y orientación de la Cooperación Española con Venezuela	
2 IMPACTO	VALORAR LAS <u>INTERVENCIONES</u> REALIZADAS EN SECTORES PRIORITARIOS	Valoración de los impactos en sectores prioritarios de intervención, e informe sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas	
3 PROCESOS	EXAMINAR LA <u>TRAYECTORIA</u> Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN VENEZUELA	Examen de las fortalezas y debilidades de la Cooperación Española en Venezuela	

Bajo este enfoque de análisis según las tres dimensiones de evaluación solicitadas en los términos de referencia, para cada una de ellas han sido desarrollados un conjunto de criterios de evaluación que se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Criterios de evaluación según dimensiones**

DISEÑO	APROPIACIÓN	RESULTADOS	PERTINENCIA	PROCESOS	ORGANIZACIÓN
	ALINEAMIENTO		EFICACIA		SEGUIMIENTO
	ARMONIZACIÓN		EFICIENCIA		COORDINACIÓN
	COHERENCIA INTERNA		IMPACTO		GESTION DE RRHH
	COMPLEMENTARIEDAD		VIABILIDAD		GESTION FINANCIERA
	CONCENTRACIÓN				AUTONOMÍA GESTIÓN
	GESTIÓN PARA RESULTADOS				
	ESPECIFICIDAD PARA PRMA				
	TRANSVERSALES				

El carácter de evaluación programática, con una abertura temporal importante y un conjunto de actuaciones amplio, en la que alguna de ellas ha finalizado hace algunos años, no posiblemente no permita un recorrido sistemático a través de cada uno de los criterios. Este hecho es más apreciable en el caso de la dimensión Resultados, dado que no se tiene previsto una revisión exhaustiva de todos los proyectos ejecutados en el periodo de estudio. Sin embargo, en este caso, se tomarán como referencia una muestra de proyectos en los que si pueda llevar a cabo una evaluación en profundidad, de forma que aporten algunas conclusiones para la visión general. En el caso del Diseño y de los Procesos, se procurará

seguir este esquema, profundizando más o menos en cada uno de ellos según la información disponible.

Para complementar y enriquecer los análisis, se tendrán en cuenta en todas las fases una serie de aspectos transversales, los cuales forman parte de las prioridades horizontales de la Cooperación Española. En concreto, se aplicarán criterios relacionados con la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, con la sostenibilidad medioambiental y con el respeto a la diversidad cultural. Para lograr este fin se integrarán en el equipo de evaluación una serie de especialistas en dichas materias, que estudiarán en cada caso los resultados de los estudios y aportarán conclusiones en relación al grado de consecución de impactos y recomendaciones para mejorar su desempeño futuro en las mismas.

Se concibe la evaluación como **altamente participativa**, de forma que el propio proceso seguido sirva para fomentar la relación entre actores y propiciar la reflexión conjunta sobre el futuro de la Cooperación con Venezuela. Por ello, se garantizará la relación permanente con el equipo de coordinación de la OTC/MPPP y se establecerá comunicación periódica, en forma de reuniones, entrevistas personales y talleres de discusión conjunta, con el Comité de Seguimiento creado para este trabajo. De igual forma se establecerán los canales de comunicación con los representantes de la Cooperación Española en Venezuela, con los que se realizarán entrevistas y se realizarán reuniones para ir analizando el avance de los trabajos. Su vinculación a la evaluación es necesaria, tanto como generadores de información, como en su papel de conocedores de la evolución y perspectivas de las intervenciones en el país.

El objetivo de la evaluación es que contribuya a mejorar los planteamientos, impactos y funcionamiento de la Cooperación entre España y Venezuela, por lo que resulta fundamental que todos los actores involucrados, venezolanos y españoles, se sientan identificados y participes del producto final que se genere de ella.

## 1.2 Metodología empleada en la evaluación

La Evaluación se ha diseñado para asegurar su carácter participativo y formativo. De esta forma se estará garantizando un producto de la misma que permita mejorar el diseño y el sentido de las intervenciones que se llevan a cabo en Venezuela.

Los niveles de participación se han procurado asegurar en todas las fases del plan de trabajo y a distintos niveles. En las etapas iniciales se compartieron los criterios para la selección de intervenciones, para la identificación de actores clave y para la aprobación de un plan de trabajo detallado. Dicha participación en ningún caso afectó al nivel de

independencia que debe tener el equipo evaluador, ya que son los responsables del resultado final. Entre los niveles de participación se han asegurado:

a) En España: junto a los representantes de AECID, potenciando la labor del Comité de Seguimiento, en el que estén representadas instancias fundamentales para este análisis como la Agencia Española de Cooperación Internacional. Se plantea también la posibilidad de integrar en este Comité en alguna de sus reuniones a representantes de ONGD, Universidades y Comunidades Autónomas que tengan presencia y trayectoria de trabajo reconocida en Venezuela.

b) En Venezuela: será preciso mantener un contacto permanente con los actores en Venezuela. En este caso se deberá establecer comunicación (mediante entrevistas, cuestionarios, interlocución continua) con los funcionarios del MPPP y del MPPRE, como interlocutores generales de la Cooperación Española en el país. Por otra parte, se va a contar con la activa participación de instituciones contrapartes en los distintos proyectos ejecutados en el país. Junto a ellos, se tendrá en cuenta en el análisis a los Gobiernos de los Estados priorizados y a los gobiernos locales directamente afectados por las intervenciones. Por otra parte, es fundamental alcanzar un buen nivel de involucramiento de los responsables de cooperación para el desarrollo, como lo son, la Embajada de España, y, principalmente, de la Oficina Técnica de Cooperación.

Para asegurar los niveles de involucramiento de todos los actores, el equipo evaluador ha actuado en todo momento con transparencia, de forma que se pueda conocer el momento en el que se encuentra el proceso y cuáles son las siguientes fases a emprender. Dado el carácter semi-mixta de la evaluación, correspondió decidir conjuntamente con el equipo de coordinación del MPPP y la AECID en Venezuela en los momentos en los que se dio difusión a los avances y principales conclusiones de cada uno de los niveles de análisis.

El carácter formativo de la evaluación está muy asociado a la idea de utilidad. Se ha pretendido que los resultados previstos supongan un elemento que contribuya a mejorar la calidad y eficiencia de la Cooperación Española con Venezuela en todas sus fases, desde el diseño de la política hasta la identificación y ejecución de los distintos programas y proyectos. Por ello, el enfoque que deben tener los productos es el de aportar un conocimiento útil que contribuya a la toma de decisiones por parte de los distintos agentes. De esta forma, es necesario que encuentren reflejado en las conclusiones su aportación y que éstas estén altamente relacionadas con la realidad y el contexto en el que se lleva a cabo el trabajo.

En cada uno de los componentes de la evaluación se ha seguido un procedimiento de análisis similar, solo diferenciado por los objetivos y los criterios e indicadores utilizados. Para todos los casos se busca asegurar las **relaciones causa – efecto**, de manera que se procure aislar lo más posible los análisis subjetivos que no estén basados en evidencias

reales y cuantificables. En cualquier caso, se han tenido en cuenta tanto las limitaciones que hayan existido durante el proceso de evaluación, así como el conjunto de factores internos y externos que, sin formar parte del objeto a evaluar, han tenido una incidencia determinante en su forma de comportamiento.

Por tanto, la evaluación se estructura en torno a cuatro niveles de análisis: **análisis de datos, interpretación de datos, conclusiones y recomendaciones**, a los que se añade la **difusión** de los hallazgos. De la **recogida y análisis de datos** en tres niveles de análisis se logrará **extraer conclusiones y recomendaciones** que permitan proponer mejoras y nuevas formas de actuación, conformando la siguiente **secuencia en etapas**:

**Tabla 3. Secuencia de Análisis Lógico**

<b>ETAPA 1</b>	<b>IDENTIFICACIÓN</b> del objeto a evaluar señalando sus objetivos y los factores endógenos y exógenos que intervinieron. Identificar aquello que se desea medir, que los atributos sean observables, que sean precisos, que se eliminen las ambigüedades, etc. En definitiva, la identificación permite concretar la evaluabilidad de la intervención, para lo cual será necesario que los objetivos estén definidos adecuadamente y sus resultados puedan ser objeto de verificación.	Se realizará a través de un riguroso trabajo de Gabinete por parte del equipo evaluador, contando con la participación del Comité de Seguimiento
<b>ETAPA 2</b>	<b>MEDICIÓN</b> de los efectos alcanzados, teniendo en cuenta tanto factores externos como internos, considerando las magnitudes reales que se han producido en cada caso.	Se realizará a través de investigación del equipo evaluador en trabajo de campo y en sede de los organismos de cooperación de ambos países
<b>ETAPA 3</b>	<b>CONFRONTACIÓN</b> , de lo que realmente ha ocurrido con respecto a los elementos que se plantearon en un inicio en la formulación de las acciones.	Se realizará a través de un trabajo de Gabinete del equipo evaluador, con la participación del Comité de Seguimiento
<b>ETAPA 4</b>	<b>EXPLICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN</b> , procede del análisis y la síntesis de los datos obtenidos. Se busca encontrar las causas que explican las diferencias entre lo formulado y los resultados observados. Se aplicará una lógica de extracción de lecciones aprendidas que tengan condiciones para ser utilizadas en circunstancias similares (buenas prácticas)	Se realizará a través de un riguroso trabajo de Gabinete por parte del equipo evaluador
<b>ETAPA 5</b>	<b>DIVULGACIÓN Y VALIDACIÓN</b> , basada en las conclusiones extraídas en la etapa anterior, corresponde a la difusión de los resultados, proveyendo de información a los niveles de decisión con el objeto de arbitrar las medidas que fuesen pertinentes para la continuación del Convenio, como también para mejorar las intervenciones futuras	A través de trabajo de Gabinete del equipo evaluador, visitas de campo y contando con la participación de los miembros del Comité de Seguimiento

Para llevar a cabo el trabajo, ante la amplitud de intervenciones que ha registrado el PCHV en los años seleccionados, ha sido necesario definir una muestra de proyectos que colme las expectativas del análisis y sea al mismo tiempo coherente con los objetivos y los plazos que tiene esta evaluación externa. Realizar un informe de evaluación particular de cada uno de los proyectos ejecutados sería inviable, dado los tiempos y capacidades de las que dispone el equipo de evaluadores. Por este motivo, es aconsejable definir una muestra significativa de acciones a estudiar, visitar y valorar. Dicha muestra ha sido lo más amplia y objetiva posible, para lo cual se definieron en primer lugar una propuesta de criterios que permitieron realizar una valoración homogénea de toda la cartera activa.

A la hora de definir el universo de acciones, la evaluación se centró en aquellas que han llevado a cabo el MAEC-AECID, es decir, los proyectos bilaterales ejecutados junto a las instituciones venezolanas, las aportaciones marcadas geográficamente a Organismos Multilaterales y las actividades desarrolladas por las ONGD con financiación AECID. La razón de esta licencia está en que se trata del único ámbito del PCHV que está estructurado, posee una estrategia de actuación, un equipo identificable de profesionales y una función de representación ante las autoridades venezolanas. Entrar en el resto de actividades de igual manera requeriría tiempo y recursos no disponibles para la realización de esta evaluación externa.

En cualquier caso, a través de la revisión de la cartera AECID podremos vincular información de otros programas con los que se haya mantenido complementariedad, o que apoyen directamente a las mismas instancias sectoriales. a través de estos programas se ha podido vincular, además, otros complementarios relacionados con el resto de actores de la Cooperación Española, dando así lugar a un panorama mucho más rico y amplio.

Para realizar la selección de la muestra se han utilizado cuatro criterios:

- a) Contar con un volumen significativo de financiación y que presenten continuidad a lo largo de los años que forman el objeto de estudio. Con el fin de valorar resultados, será aconsejable acciones de carácter programático, insertas en líneas de actuación permanentes de las instituciones contraparte.
- b) Ser acciones que poseen o han poseído la capacidad de encontrar complementariedades con otros actores de cooperación españoles. De esta forma se espera, sin hacer una valoración particular, poder tratar otras intervenciones.
- c) El tercer criterio se refiere al carácter estratégico prioritario del sector de intervención, tanto para el país como para la doctrina referida a los países de renta media. Se espera contar con proyectos que aporten lecciones sobre las fórmulas de trabajo y sobre los resultados que es posible alcanzar en dichas materias en el caso venezolano.

- d) Finalmente, utilizaremos un criterio referido a si el proyecto o programa está en fase de finalización de su ciclo de planificación o bien posee aún fondos remanentes disponibles para continuar ejecutándose. Este tipo de programas interesan debido a que la evaluación podrá aportar valoraciones específicas para la continuidad o cierre respectivo, consiguiendo así un subproducto de la evaluación externa.

Sobre la base de este análisis multicriterio se ha llevado a cabo la revisión de la cartera. El cuadro siguiente muestra las valoraciones, marcando con verde cuando cumple y con color negro cuando no. La valoración ha arrojado una selección de aquellos programas que cumplan al menos tres de los criterios.

Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Análisis Multicriterio para la selección de la Muestra de Proyectos**

PROYECTO	Volumen significativo y continuidad de financiación	Capacidad de complementariedad con otros actores y fondos	Carácter estratégico y prioridad Venezuela/PRMA	Finalizando ciclo o con remanente de ejecución
PROYECTO APOYO AL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA AL SERVICIO DE LA CIUDADANIA Y BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS	⊙	⊙	⊙	•
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES TECNICAS INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL	•	•	•	•
CONTINUIDAD ACTIVIDADES ESCUELA-TALLER DE GUAIRA	⊙	⊙	•	⊙
FINANCIACION ACTIVIDADES ESCUELA-TALLER DE CORO	⊙	⊙	•	⊙
PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE ATENCION A MADRES ADOLESCENTES O EMBARAZADAS Y A RECIEN NACIDOS	•	⊙	•	•
PROYECTO CONSTRUCCION O MEJORA DE PEQUEÑOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES RURALES E INDIGENAS	•	⊙	⊙	•
PROYECTO APOYO TECNICO PARA LA FORMULACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DOTACION DE ELECTRICIDAD A PARTIR DE ENERGIAS RENOVABLES A ZONAS RURALES	⊙	⊙	⊙	⊙
PROYECTO PROGRAMA DE SENSIBILIZACION, CAPACITACION Y ASESORIA TURISTICA PARA LOS ESTADOS ANZOATEGUI Y NUEVA ESPARTA	•	⊙	•	•
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS PYMES Y COOPERATIVAS	⊙	⊙	⊙	⊙
ESTUDIO DE FACTIBILIDAD Y ACTIVIDADES INICIALES DE PROYECTO ECO-TURISTICO DE LA PENINSULA PARIA	•	•	•	•
CREACIÓN DE UN LABORATORIO DE SOSTENIBILIDAD PARA LA EVALUACIÓN ECOSISTÉMICA DE LOS PARQUES NACIONALES DE VENEZUELA	•	•	•	•
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PENÍNSULA DE PARIA	⊙	⊙	⊙	⊙
ATENCION INTEGRAL EN DERECHOS HUMANOS A MUJERES VICTIMAS DE LA VIOLENCIA SOCIAL Y POLITICA	•	⊙	⊙	•
PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FOMENTO DE PLANES DE IGUALDAD Y PERSPECTIVA DE GENERO EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS VENEZOLANAS	•	⊙	⊙	•
PROGRAMAS DE COOPERACIÓN CULTURAL PARA EL DESARROLLO	⊙	•	•	⊙
PROGRAMA DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO Y ACADÉMICO. BECAS MAEC-AECI	⊙	•	⊙	•
PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERUNIVERSITARIA Y CIENTÍFICO-TÉCNICA	⊙	•	⊙	•

⊙ CUMPLE / • NO CUMPLE

La aplicación de los criterios da como resultado la selección de la muestra siguiente:

- © **PROYECTO APOYO AL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA VENEZOLANA AL SERVICIO DE LA CIUDADANIA Y BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS.** Contiene la mayor parte de asistencias técnicas de carácter directo. Permitirá una revisión complementaria de otras actuaciones realizadas por otros Ministerios españoles, a fin de valorar complementariedad y coordinación.
- © **CONTINUIDAD y FINANCIACIÓN DE ACTIVIDADES ESCUELA-TALLER DE GUAIRA Y ESCUELA-TALLER DE CORO.** Dos acciones que, sin tener un alto carácter estratégico, cumplen sobradamente con el resto de criterios. Su análisis permite aportar criterios para el proceso de transferencia y/o reformulación, el cual se encuentra en marcha. Por otra parte, tiene como aliciente el hecho de que la CAF ha estado financiando desde hace años el proyecto, al igual que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- © **PROYECTO APOYO TECNICO PARA LA FORMULACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DOTACION DE ELECTRICIDAD A PARTIR DE ENERGIAS RENOVABLES A ZONAS RURALES.** Un sector muy estratégico, en el que la Cooperación Española ha incursionado de forma parcial. Todas las cualidades para convertirse además en un elemento de cooperación sur – sur o triangular. Se encuentran involucrados otros donantes, como es el caso de Alemania, el BID o la Comisión Europea.
- © **PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS PYMES Y COOPERATIVAS.** Cumple con los cuatro criterios definidos en la selección. Proyecto de continuidad, con remanentes en ejecución y con un alto carácter estratégico. Posee todas las posibilidades de pasar a formar parte de proyectos relacionados con el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE).
- © **SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PENÍNSULA DE PARIA.** Se trata del principal proyecto territorial que tiene actualmente el PCHV. Con fondos aún en ejecución y alta capacidad de complementar con otras acciones dado el carácter estratégico que tiene el territorio como polo de desarrollo para el Gobierno..

Con estos resultados se definió la muestra de proyectos que finalmente se revisó durante el trabajo de campo y que han dado lugar al conjunto de informes parciales que se presentan al final de este informe.

### 1.3 Condicionantes en la primera fase

Se pueden apuntar una serie de limitantes del trabajo realizado. Se trata de aspectos que no han podido ser corregidos a lo largo del periodo de estudio y que han correspondido solucionar en su mayor parte al equipo de evaluadores. Entre dichos condicionantes encontramos:

- a) La amplitud temporal del objeto de estudio. Se trata de seis años de trabajo ininterrumpido, a lo largo de los cuales se han llevado a cabo un número importante de intervenciones. Este marco requiere de generalizaciones para poder realizar un análisis objetivo y justificado. La disponibilidad de tiempo permite llegar hasta un nivel general y profundizar en escasas oportunidades.
- b) El volumen de información documental recopilada para llevar a cabo una evaluación ex – ante no ha sido el suficiente. No se han podido recopilar las formulaciones, modificaciones sustanciales, informes de seguimiento e informes finales de un número significativo de intervenciones. La información que ha provisto la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Venezuela, aun siendo abundante, no es homogénea entre proyectos (por fechas, por formatos), lo que da lugar a limitaciones en la revisión. La que se ha obtenido durante las sucesivas visitas, aportadas por las instituciones venezolanas ha sido un importante complemento que hubiese sido más efectivo de haberse producido antes de las mencionadas visitas.
- c) Relacionado con la amplitud temporal, se han producido cambios significativos en los puestos clave en algunas instituciones tanto venezolanas como españolas. No se encuentran accesibles hasta el momento personas/informantes claves que fueron parte del proceso de negociación, de formulación y de las primeras etapas de algunos proyectos.
- d) Durante el periodo considerado se han producido cambios significativos en las estrategias de desarrollo de ambos países. En el caso de Venezuela, ha habido un tránsito de los Planes de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 al PDES 2007-2013. Para el ámbito de la Cooperación Española, con la aprobación de un nuevo Plan Director (el tercero) que marcó el comienzo de una nueva etapa para esta política pública en España. Ambos hechos implican variaciones en los parámetros de juicio para valorar alguno de los criterios de evaluación, tales como el alineamiento, la complementariedad o la apropiación.

- e) Junto a estos cambios en los documentos básicos, encontramos un marco de acuerdo y una cobertura jurídica del PCHV muy desfasado en el tiempo. La actuación tiene como referencia una Comisión Mixta que data de 1999, fecha desde la cual no se ha producido una reunión oficial al nivel adecuado para trazar los destinos de la cooperación entre ambos países.
- f) En línea con lo anterior, a juicio del equipo de evaluación y ante las expectativas existentes, no se han podido llevar a cabo los intercambios de opiniones y análisis conjuntos sobre la evaluación que estaban previstos. El acompañamiento por parte de los actores intervinientes, básicamente de la OTC de la AECID en Venezuela, y de los funcionarios venezolanos encargados del seguimiento del programa con España tanto del MPPP como del MPPRE, ha tenido una función básicamente informativa, acompañando en todo momento al equipo de evaluación en sus entrevistas. Por lo tanto, durante el proceso no se han llevado a cabo reflexiones conjuntas sobre los alcances del trabajo, ni una valoración crítica por parte de los propios actores intervinientes, que se espera se produzcan con la revisión de este documento. Por otra parte, desde la sede de AECID en Madrid ha habido un seguimiento esporádico del proceso de evaluación, en momentos aislados y a petición del propio equipo encargado de este trabajo. Una actitud más proactiva hubiese permitido incorporar sus puntos de vista al presente documento.

En general se ha tratado de aspectos asumibles, que el equipo de evaluación ha intentado resolver de la mejor manera posible y que en ninguna medida son elementos que deban minorar el alcance del análisis. Ninguno de ellos constituye un elemento que haya llegado a ser determinante para el trabajo realizado. En todo caso, hacen que los análisis y conclusiones recogidos en el documento sean de la absoluta autoría del equipo de evaluación y, por tanto, en ocasiones puedan parecer sesgados o no tan rigurosos como hubiese sido necesario.

Se aprovecha la ocasión para agradecer una vez más a las instituciones venezolanas y a la AECID en el país por todas las facilidades que han prestado, por su apertura y su espíritu constructivo en todas las fases del estudio.

## **2. Diseño y Evolución del PCHV 2006-2011**

El ámbito a evaluar lo constituye el PCHV y su comportamiento entre los años 2006 y 2011, entendido como el conjunto de programas y proyectos de cooperación técnica internacional que las administraciones venezolana y española deciden llevar a cabo en el marco de la Comisión Mixta de Cooperación del año 1999, pero muy especialmente aquellos que se han ejecutado desde la entrada en vigor del Plan de Actuación Especial 2006-2008. Para entender el marco de prioridades, es aconsejable describir brevemente los contenidos de los acuerdos jurídicos previos y la base programática de ambos países, la evolución del presupuesto considerado como AOD, los actores e instituciones que han estado involucrados y la cartera específica de proyectos a los que ha dado lugar la relación de cooperación en el periodo de estudio.

### **2.1 Descripción del Objeto de Estudio**

#### **2.2.1. Base Jurídica y Estratégica**

La cooperación Hispano-Venezolana es una de las más longevas en el contexto de la Cooperación Española. El Convenio Básico de Cooperación Técnica de 10 de Agosto de 1973 da inicio a unas relaciones que desembocan en un nuevo Acuerdo Complementario del Convenio Básico de 11 de Marzo de 1988, y un Tratado General de Cooperación y Amistad del 7 de junio de 1990, ratificado en el año 1992. El primero de los acuerdos atribuía a la Comisión Mixta de Cooperación Técnica Hispano-Venezolana las funciones de identificar y definir los sectores de aplicación de la cooperación, proponer y aprobar programas y proyectos y evaluar los resultados de los mismos.

En julio de 1987, cuando tuvo lugar la VI Reunión de la citada Comisión, la última antes de la reforma, la cooperación bilateral se desarrollaba en cuatro sectores:

- turismo (tres proyectos)
- agricultura (un proyecto)
- socio-laboral (tres proyectos)
- medio ambiente (un proyecto)

En lo sustancial la aportación española consistía en el envío de expertos a Venezuela (para trabajar en la Administración) y en la realización de pasantías en España por parte de funcionarios venezolanos. Desde 1988 la cooperación técnica bilateral se vio potenciada por:

- En el plano jurídico, mediante el Acuerdo Complementario General (marzo de 1989) del Convenio Básico de Cooperación Técnica de 1973. Entre otras novedades, el Acuerdo contempla la creación de una Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Cooperación que debe reunirse, al menos, dos veces al año, y a la que se atribuyen las funciones de identificar y definir los sectores de aplicación de la cooperación, proponer proyectos y seguir y evaluar los resultados de los mismos. A la Comisión Mixta le corresponde aprobar los programas y proyectos propuestos.
- En el plano operativo, la creación de una Comisión de Planificación, Seguimiento y evaluación supone un avance al introducir la posibilidad de una planificación plurianual de las acciones y posibilitar el control efectivo de su realización (seguimiento) e impacto (evaluación). Todo ello ha de posibilitar una mayor fluidez y eficacia en el desarrollo de los programas y proyectos,
- En el plano institucional, la creación en 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la apertura de una oficina permanente de la misma en Caracas. Dicha oficina ha de facilitar la fluidez y concreción de la cooperación bilateral;
- Finalmente, ya en 1990, la firma del Tratado General de Cooperación y Amistad entre Venezuela y España. En el mismo se explicita la voluntad de fortalecer los distintos ámbitos de la cooperación y entre ellos el técnico.

Como resultado del trabajo de la Comisión de Planificación, Seguimiento y Evaluación se propusieron nuevas áreas de interés mutuo para la cooperación que finalmente fueron recogidas en el Tratado General -en su Capítulo 111 dedicado a la Cooperación Técnica. Estas áreas son las siguientes:

- Reforma del Estado.
- Reconversión industrial.
- Turismo.
- Comercialización de Productos Agrícolas y Agroindustriales.
- Comercio Exterior.
- Recursos naturales y medio ambiente.
- Sanidad y servicios sociales.
- Además de otros tres correspondientes al ámbito de la cooperación científico tecnológica:
  - Formación y capacitación de recursos humanos.
  - Investigación científica y tecnológica.
  - Cooperación Universitaria.

En Julio de 1990, la VII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica procedió a aprobar una serie de proyectos en estas áreas.

También desde la perspectiva del marco jurídico, pero con carácter más programático, es importante señalar que la última Comisión Mixta Hispano Venezolana de Cooperación tuvo por fecha el 2 de Julio de 1999. Desde ese momento, aun cuando han existido reiterados intentos por ambas partes (concretamente en 2002, 2004, 2005 y 2008) para propiciar la celebración de una nueva Comisión Mixta, no se ha logrado llevar a cabo. El mencionado Acuerdo de 1999 persigue dar énfasis a la concentración temática en torno a cuatro áreas:

- I. Modernización Institucional y refuerzo de las capacidades del país para satisfacer las necesidades sociales básicas
- II. Educación, Capacitación y Formación de Recursos Humanos.
- III. Modernización de los Sectores Productivos.
- IV. Cooperación Cultural.

En atención a estas prioridades, se establecen una serie de líneas de actuación orientativas de la actividad que se desarrollaría en cada una de las áreas señaladas, y que se llevarán a cabo bajo los principios de asociación y corresponsabilidad.

Con estas bases, el PCHV ejecutado entre el 2006 y 2011 se enmarca, ya desde el ámbito puramente programático, en cambios de las prioridades de desarrollo de ambos países. Desde la perspectiva venezolana, en la transición del PDES 2001-2007 al PDES 2007-2013. Desde la perspectiva española, tiene como marco la vigencia del II PD 2006-2008, así como la transición hacia el III PD 2009-2012 y sus primeros años de ejecución. Como elemento fundamental para orientar las acciones en el caso español, en 2006 se aprueba el Plan especial de Actuación (PAE) para el periodo 2006 – 2008, prorrogado posteriormente hasta 2012. En ese periodo destaca además el proceso de elaboración de un Marco de Asociación País (MAP), en la lógica de planificación de la AECID. El MAP se comenzó a trabajar junto con las autoridades Venezolanas a finales del 2010 pero su elaboración se fue posponiendo por diversos motivos. En este momento y como un paso previo a su reactivación del MAP, se puso en marcha la Evaluación Externa de la Cooperación España-Venezuela 2006-2011 que da lugar a este informe. De cada uno de estos documentos se realiza una breve reseña a continuación

## 2.2.2. Planificación del desarrollo en el caso de Venezuela

En el caso de Venezuela, el Plan de Desarrollo Económico Social 2001-2007 (PDES) dota al Estado de funciones de planificación, de organización de la actividad económica y de conducción del desarrollo nacional. Es un instrumento que persigue el “Equilibrio Social” para el cumplimiento de los siguientes sub-objetivos: “Garantizar el disfrute de los derechos sociales de forma universal y equitativa” para “disminuir progresivamente las inequidades sociales, priorizando las necesidades sociales y profundizando la descentralización”. Reconoce los derechos sociales de la ciudadanía, en especial la educación, salud, vivienda, seguridad social, seguridad ciudadana, derecho a la cultura y la universalización del deporte. Las estrategias que apunta para conseguir dichos logros son: a) Disminuir progresivamente las inequidades sociales, priorizando las necesidades sociales y profundizando la descentralización; b) desarrollar procesos de articulación entre la política social y económica para el impulso de acciones de economía social y; c) articular el proceso de descentralización con participación en las políticas sociales.

Los programas sociales diseñados y ejecutados en el contexto del PDES giran en torno a las llamadas “**misiones sociales**”, coordinando la acción de distintos ministerios y organismos del Estado. El peso de la política social en el PDES recae fundamentalmente sobre el sector público, aunque estuvo apoyado en la participación ciudadana que se comenzó a organizar en los llamados “consejos comunales”, instancias primarias de ejecución de obras públicas y programas sociales. Las “misiones sociales” y los “consejos comunales”, desde el punto de vista normativo... “lucen más compatibles con los principios u orientación teórica de la política social... especialmente porque enfatizan en el precepto constitucional de la participación como un derecho social y político”.

En el PDES 2007-2013 se propuso, profundizar la base del PDES 2001-2007 y continuar el cambio “revolucionario” en el enfoque del desarrollo nacional, si lo comparamos con el PDES 2001-2007, al orientar el desarrollo de Venezuela hacia el “Socialismo del Siglo XXI”, a través de las siguientes directrices: I. Nueva Ética Socialista: en la que se propuso la “refundación” de la Nación Venezolana, sobre la base de las corrientes humanistas del Socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar. II. La Suprema Felicidad Social: con el objetivo de construir una estructura social incluyente, en la que todos los venezolanos vivieran en similares condiciones. III. Democracia Protagónica y Revolucionaria: con el objetivo de consolidar la organización social, para reforzar la independencia, la libertad y el poder originario del individuo. IV. Modelo Productivo Socialista: Con el fin de eliminar del trabajo la división social, su estructura jerárquica y la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital. V. Nueva Geopolítica Nacional: Con el objeto de modificar la estructura socio-territorial de Venezuela para mejorar la articulación interna del modelo productivo. VI. Venezuela: Potencia Energética Mundial: Con el objetivo de mejorar la integración regional y mundial. VII. Nueva Geopolítica Internacional: Con el

objetivo de construir un mundo multipolar en el que imperase la justicia social, la solidaridad y la paz.

### 2.2.3. Planes Directores y Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española

La ejecución del PCHV en el período evaluado abarca completamente la vigencia del II Plan Director de la Cooperación Española (PD), entre 2005 y 2008. Dicho Plan supuso el inicio de una reforma del sistema español de cooperación para el desarrollo, en el que se consagraban los principios de la eficacia de la AOD recientemente establecidos en la Declaración de París. Se trata de un ejercicio estratégico más que programático, que pretende ordenar y hacer visible el conjunto de acciones en las que se manifestaba hasta el momento la política de cooperación española. No es considerado, por tanto, un ejercicio de priorización y si de articulación de intervenciones.

En dicho II PD se establecen dos categorías para los países socios: **preferentes y de atención especial**. Para los primeros se exige la elaboración de un Documento de Estrategia País (DEP) mientras que para los segundos será necesario estructurar un Plan de Actuación Especial (PAE). Este último caso es el de Venezuela, para el que se inicia la elaboración del documento PAE en el año 2005. Para este tipo de países se proponía ***“una atención focalizada y puntual dirigida a zonas geográficas y sectores sociales con menor desarrollo”*** para lo que ***“se utilizarán los instrumentos más adecuados para hacer frente a la situación de vulnerabilidad de esos territorios y poblaciones menos favorecidos”***. Respecto a sus contenidos, basados en un diagnóstico metodológicamente dirigido desde la AECID, se da prioridad a cuatro ámbitos específicos:

- **Gobernanza democrática**, participación ciudadana y desarrollo institucional en sus líneas de Fortalecimiento de las capacidades de acceso de la ciudadanía a las administraciones públicas y descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales.
- **Cobertura de las necesidades sociales**, en sus líneas agua potable y saneamiento básico y electrificación de zonas aisladas (ámbito rural e indígena), protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad.
- **Promoción del tejido económico**, en sus líneas apoyo a la micro y pequeña empresa, a la empresa de economía social y fortalecimiento de los sector Turismo
- **Medio Ambiente**, en materia de control y gestión de áreas y/o espacios sometidos a regímenes especiales.

Junto a estos cuatro grandes objetivos, se establecen una serie de líneas pseudo – transversales (que pasarán posteriormente a ser sectores de intervención igualmente), en especial cultura y desarrollo y género en desarrollo.

La ejecución del PAE 2006 – 2008, prorrogado como se indicó anteriormente, coincide con la aprobación del III PD, donde Venezuela pasó a ser considerado como **“país preferente”**, o lo que es lo mismo, país asociado para la **“consolidación de los logros de desarrollo”**. Con esta modificación, se reconoce la condición de **Venezuela como País de Renta Media Alta (PRMA)**, incluido en las prioridades geográficas del Grupo C. En estos casos el III PD reafirma la **atención focalizada y puntual** que proponía el II PD, y encamina la acción hacia i) el fortalecimiento de políticas públicas inclusivas que promuevan el desarrollo de zonas geográficas y sectores sociales más desfavorecidos, a través de asistencias técnicas especializadas, ii) La promoción de la Cooperación Sur-Sur, iii) La promoción del desarrollo regional a través de la asociación entre países y iv) El fortalecimiento de la provisión de *bienes públicos globales*.

En cuanto a los contenidos, el nuevo PD consolidó las *“grandes apuestas del ciclo anterior, como eran los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento), género en desarrollo, gobernabilidad democrática o cultura y desarrollo; dando 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”*.

A modo de resumen general, se muestra a continuación una tabla en la que se relacionan objetivos de los Planes Directores, del Plan de Actuación Espacial y de los Planes de Desarrollo Social descritos en los párrafos anteriores.

Tabla 5. Comparación de los Marcos de Planificación entre Venezuela y España

Objetivo específico y ámbito de actuación del II PD	Prioridades Sectoriales del III PD	Objetivo Específico del PAE	Alineamiento con PDES 07-13 Nacional	Alineamiento con PDES 01-07 Nacional	Socios Locales Según PAE
<b>OE1: Aumentar las capacidades sociales e institucionales (Gobernanza Democrática)</b>	PSO1: Gobernabilidad democrática	Fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de gestión (tributación y atención al ciudadano) y planificación.	III-3.6 Elevar los niveles de equidad, eficacia, eficiencia y calidad de la acción pública III-3.6.5 Promover los principios de coordinación y cooperación inter-orgánica de la administración pública a todos los niveles.	Construir un Estado Federal descentralizado como mecanismo para la construcción y consolidación de la democracia.	Instituto Venezolano de Planificación, Viceministerio de Ordenación Territorial y gobernaciones y alcaldías seleccionadas.
<b>OE2: Aumentar las capacidades humanas. AA 2.2: Educación</b>	PSO3. Servicios Sociales Básicos	Apoyo a la formación y capacitación de personal en materia de conservación y puesta en valor del patrimonio tangible e intangible (Escuelas-Taller)	II-3.5.1 Salvaguardar y socializar el patrimonio cultural. II-3.5.3 Promover el potencial socio-cultural y económico de las diferentes manifestaciones del arte.	Formación ocupacional como mecanismo de desarrollo del país.	Municipio Miranda (Coro) y Municipio Vargas (La Guaira), Fundación John Boulton e Instituto de Patrimonio Cultural.
<b>OE2: Aumentar las capacidades humanas. AA 2.4: Protección de colectivos vulnerables</b>	PSO3. Servicios Sociales Básicos	Fortalecimiento del sistema metropolitano de atención a embarazadas y madres adolescentes y sus niños.	II-3.2.2 Reducir la mortalidad materno-infantil y en niños menores de cinco años.	Garantizar el disfrute de los derechos sociales en forma universal y equitativa	Fundación Caracas para los niños (Alcaldía Metropolitana de Caracas)
<b>OE2: Aumentar las capacidades humanas. AA 2.4: Habitabilidad básica.</b>	PSO3. Servicios Sociales Básicos	Apoyo para el suministro de agua potable y energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales e indígenas.	II-3.3.2 Promover el acceso a los servicios básicos (vivienda digna) V-3.8.1 Promover la incorporación de energías alternativas basadas en recursos renovables.	Mejora de los servicios públicos y las condiciones ambientales en todo el territorio nacional.	HIDROVEN y Empresa Estatal CORPOELEC-CADAFE, así como municipios seleccionados.
<b>OE3: Aumentar las capacidades económicas.</b>	PSO6: Crecimiento económico, para la reducción de la pobreza.	Fortalecimiento de PYMES y cooperativas/Apoyo a la creación y fortalecimiento del sistema de planificación, gestión y calidad turística.	IV-3.3.2 Estimular la utilización del capital privado internamente. IV-3.3.3 Concentrar esfuerzos en las cadenas productivas con ventajas comparativas.	Fortalecer las microempresas, PYME y Cooperativas y la diversificación económica.	Fondo Nacional de Garantías para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME), la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOP) y el Ministerio del Poder Popular para el Turismo.
<b>OE4: Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental.</b>	PSO7. Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat.	Factibilidad y actividades iniciales de proyecto ecoturístico y fomento de actividades medioambientales sostenibles (Programa Araucaria)	V-3.3.1 Conservar las cuencas hidrográficas y la biodiversidad. V-3.3.2 Formular los Planes de Ordenación del Territorio. V-3.6.3 Manejar adecuadamente las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y demás áreas protegidas.	Desarrollo sostenible que conjugue la conservación y el desarrollo endógeno en las áreas protegidas.	Ministerio de Turismo, Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y de los Recursos naturales e Instituto Nacional de Parques.
<b>OE6: Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres (género y desarrollo).</b>	PSO10: Género en Desarrollo	Fortalecer los planes nacionales de igualdad entre hombres y mujeres y los programas de sensibilización, información y educación en materia de violencia contra la mujer.	Sin referencias explícitas	Carácter nacional.	Instituto nacional de la mujer, Fundación Caracas para los niños y Fundación de agencias sociales.

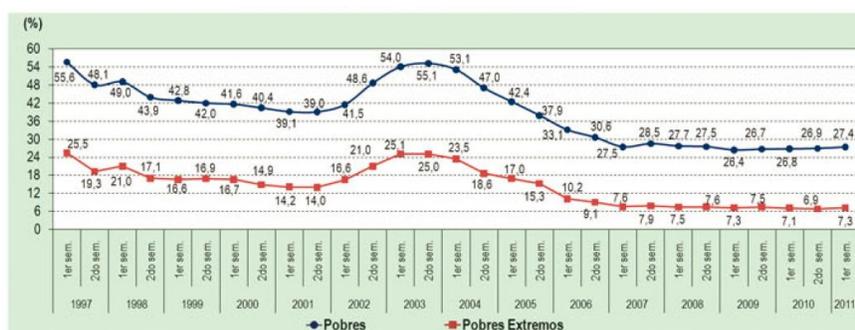
Fuente: Elaboración propia en base a PAE 2006-2008 y LÍNEAS GENERALES DEL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA NACIÓN 2007-2013

## 2.2 Las implicaciones de la cooperación con Países de Renta Media

La doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo lleva años intentando justificar y establecer un marco de colaboración eficaz de trabajo con los países de renta media (PRM). Es el caso por ejemplo de buena parte de países latinoamericanos, y concretamente de Venezuela. Independientemente de las carencias que posee los sistemas de catalogación del grado de desarrollo de los países según su nivel de renta (PIB per cápita), no cabe duda que las condiciones en las que tiene que llegar la ayuda, y los destinos a los que debe dirigirse, difieren de lo que ocurre con países considerados menos avanzados o en situación de pobreza generalizada.

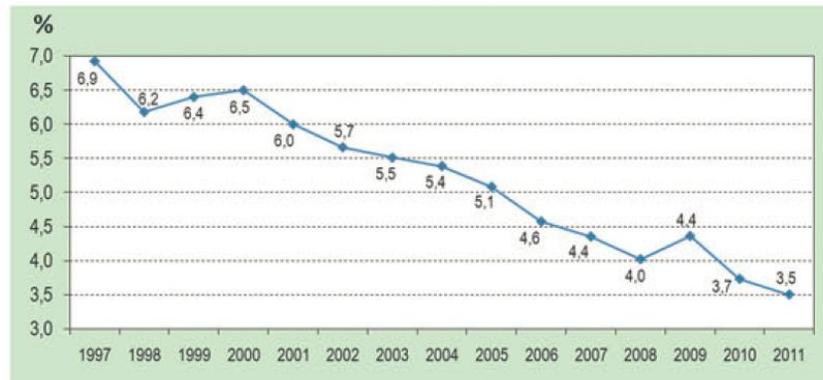
Para el caso que nos ocupa, el país ha mostrado en los últimos años un crecimiento vigoroso y sostenido, que lo sitúan en una situación de despegue económico. Los avances alcanzados en materia social y en índices de desigualdad son claramente positivos, tal y como muestra en conjunto de cuadros que se muestran a continuación, que parten de las cifras disponibles en el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela.

Gráfico 1. Porcentaje de Hogares Pobres 1997\_2011



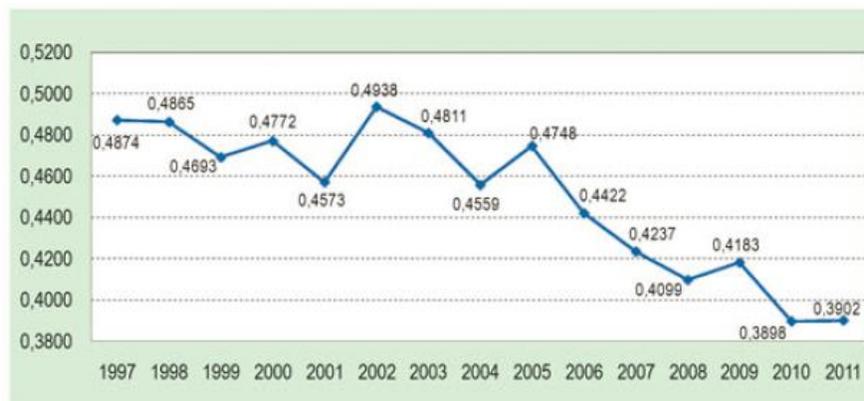
Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Gráfico 2. Hogares con Alta Dependencia Económica 1997\_2011



Nota: No incluye a las viviendas de otro tipo y colectividad  
 Fuente: Encuesta de Hogares por Muestreo - Primeros Semestre / INE

Gráfico 3. Coeficiente de Gini 1997\_2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Sin embargo, tampoco cabe duda de los retos que aún enfrenta Venezuela. Su dependencia de las exportaciones de petróleo genera vulnerabilidad e incertidumbre en el plano fiscal. Las desigualdades estructurales, progresivamente reducidas gracias a los programas sociales puestos en marcha desde el Gobierno, necesitan llegar a más personas y de forma más equitativa. A los segmentos de población a los que se ha logrado sacar del círculo vicioso del subdesarrollo hay que proporcionarle bases para evitar que se pueda revertir el éxito alcanzado.

Estas consideraciones no quedan fuera de la reflexión de los agentes decisores del país. Se encuentra analizado en sus documentos de política oficiales y en los que son elaborados por instituciones, organismos y personas de la sociedad civil. De hecho, existen numerosos ejemplos de políticas públicas y privadas que han sido diseñadas teniendo como objetivo enfrentar estos retos.

En esta situación, la cooperación internacional para el desarrollo en general, y la española particularmente debido a su fuerte implantación en América Latina, se encuentra inmersa en una revisión de sus objetivos, resultados y formas de trabajo. Para contribuir a este esfuerzo, se pueden identificar una serie de aspectos clave referidos a objetivos y formas de trabajo que deberían ser tenidos en cuenta en el diseño y ejecución de la cooperación con un país como Venezuela. Están basados en los múltiples estudios e informes elaborados en los últimos años sin que respondan necesariamente a ninguno de ellos en concreto.

A nivel de objetivos, la orientación que debería de prevalecer debería de considerar los siguientes ítems:

- Es preciso contribuir a afianzar los logros alcanzados en relación al combate a la pobreza. Si bien ha existido un comportamiento muy adecuado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aún quedan segmentos de población en situación de extrema vulnerabilidad. Identificar adecuadamente su perfil y su ubicación permitirá en los próximos años canalizar mejor los recursos disponibles.
- Una contribución estructural, que consolide el proceso de desarrollo que impulsa el país, ha de venir en gran medida por el fortalecimiento de capacidades de sus instituciones. Por ello, la apuesta por la administración pública, por la estabilidad y formación de sus funcionarios, ha de ser una prioridad y un aspecto transversal que impregne todas las actuaciones de cooperación que se lleven a cabo.
- Las ventajas del crecimiento de la riqueza nacional ha de dejar de depender de estímulos coyunturales. Si bien el aprovechamiento de los recursos naturales que el país posee continuará estando en la base de su dinamismo, se precisa una mejora generalizada de los niveles de competitividad. Solo de esta forma se alcanzará a consolidar la relación de la economía venezolana con otros países y otros continentes, permitiendo reducir las vulnerabilidades actuales.
- En este sentido, las iniciativas que se han adoptado para consolidar nuevas formas de integración regional suponen a la vez un reto y una oportunidad. Las ventajas de pertenecer a MERCOSUR han de ser aprovechadas mediante reformas y medidas estructurales que permitan sacarle partido al gran potencial que tiene esta y otras alianzas en las que el país se encuentra inmerso.
- El principal factor de competitividad y potencialidad futura lo aporta el conocimiento, la innovación y la investigación. El intercambio de los mismos está

en la esencia de las alianzas en materia de cooperación que la cooperación internacional realiza con países que han alcanzado un ritmo de crecimiento sostenido. Los instrumentos que faciliten su intercambio han de ser promovidos, y sus ventajas aprovechadas para generar un beneficio mutuo.

- ☉ Para que la ecuación funcione, es fundamental generar un clima de confianza y tranquilidad en la sociedad. La lucha frontal contra todo tipo de agresión, que pone en riesgo la estabilidad, ha de ser acometida utilizando para ello todos los apoyos y todos los instrumentos a nuestro alcance.
  
- ☉ Finalmente, la condición de PRM implica un doble papel de receptor de cooperación y de donante de la misma. Para ejercer adecuadamente ambas funciones se precisa estructura, políticas y herramientas adaptadas a las necesidades. El camino de la cooperación sur – sur, o de la cooperación triangular, aún está por consolidarse. Apoyar estas iniciativas, teniendo como referencia años de trabajo en cooperación en casos como el de España, dará lugar a generar un mejor (y posiblemente mayor) entendimiento entre ambos países en favor de un más robusto PCHV.

Como se expuso anteriormente, la única finalidad de estos párrafos es llamar la atención sobre elementos que serán referentes en la valoración del Programa de Cooperación ejecutado por ambos países. Habrán de ser aspectos discutidos y analizados en profundidad en el intercambio previsto con los agentes españoles y venezolanos. En esta lógica, y para completar esta breve aproximación a los objetivos, es aconsejable dejar constancia de la forma de trabajo evolucionada que está tras la cooperación con PRM.

- Sin lugar a dudas, se requiere adoptar otra forma, otro marco de relacionamiento, entre ambos países. Los esquemas tradicionales de toma de decisiones, en los que existen asimetrías evidentes, han de ser superados en favor de un vínculo más horizontal y transparente.
  
- En este sentido, hay que trabajar de forma expresa mecanismos que no impliquen condicionalidades por ninguna de las partes. El efecto tiende a ser perjudicial para la relación de cooperación y va en detrimento de los beneficios que pueden alcanzarse.
  
- Las formas de trabajo deben pasar, de forma prioritaria, por el uso y protagonismo de los sistemas nacionales de administración. Se trata de un requisito para dar

sostenibilidad a los resultados alcanzados (vía apropiación) y la mejor manera de asegurar eficiencia.

- En línea con lo anterior, hay que superar en el caso de los PRM los esquemas tradicionales de canalización de la ayuda. El formato de proyecto, o incluso el programa plurianual, carece de condiciones para enfrentar los retos que estamos apuntando en párrafos anteriores. Es necesario, por tanto, definir un modelo de asociación en desarrollo en el que por cada parte se asuman las responsabilidades y la financiación de forma consecuente.
- Finalmente, y sin pretender ser exhaustivos ni agotar todas las posibilidades que ofrece el tema en este informe final, hay que eliminar los tabús que alejan flujos de inversión de flujos de cooperación. Para acometer grandes proyectos, de infraestructuras por ejemplo, no basta con los conocimientos técnicos y con los exiguos fondos de AOD de que dispone la comunidad internacional de donantes. Se ha de generar el espacio para que, en ciertas materias el sector privado nacional e internacional forme parte de una nueva forma de alianza para el desarrollo.

Estos son, a grandes rasgos, algunos elementos que formarán parte de los criterios de valoración de las acciones que contiene el PCHV. El análisis particular de las mismas determinará cuáles son aplicables o no. En todo caso, serán principios a los que se aludirá en el momento de elaborar las conclusiones y recomendaciones en el informe final de esta evaluación y que resulta conveniente recuperar aquí antes de hacer mención a ellos.

### **2.3 Estudio de los criterios de evaluación**

En relación al diseño del PCHV se pueden extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, a la vista de la documentación disponible y de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, no ha existido una formulación del Programa de Cooperación Hispano – Venezolano como tal. Lo que se denomina así proviene de un marco de acuerdo que data de 1.999, no revisado hasta la fecha a nivel político adecuado en lo referente a orientaciones y líneas de actuación. Por lo tanto, se puede decir que lo que se considera un Programa no deja de ser un conjunto de proyectos agrupados en torno a un mismo financiador, que ha ido variando a lo largo del tiempo según las circunstancias. Todo ello, enmarcado en una serie de áreas de trabajo generales, contempladas en el documento PAE 2006 – 2008, prorrogado de facto hasta 2011 en cuanto a líneas de actuación prioritarias se

refiere. Este ejercicio, conocido por las autoridades venezolanas pero no asumido por las mismas como estrategia propia, no ha logrado durante el periodo dar lugar a formulaciones sectoriales que permitan identificar la lógica de escoger una alternativa u otra de actuación, con una u otra institución venezolana como contraparte. Sin haberse podido reproducir en la investigación todos los procesos que se han llevado a cabo en los últimos años, es evidente que la cartera de acciones se ha ido formando por una iniciativa de la AECID; aprovechando 30 años de presencia en el país y sus buenas relaciones con un buen número de instituciones y organismos.

Debido a ello, se aprecia a lo largo de todo el periodo que no han existido, o al menos no se han logrado conocer en un documento suficientemente claro y con base técnica, conocido elaborado o al menos conocido por ambas partes, los criterios sobre los que han basado (principalmente en AECID) la selección de alternativas para poner en marcha programas de cooperación. Teniendo como base los documentos de planificación, aparecen una serie de proyectos para los que no se llega a reconocer si se ha realizado una valoración costo – beneficio para tomar decisiones, o cualquier otra técnica de planificación que permita una valoración objetiva de alternativas. Ello permitiría conocer que opciones se desecharon para poder llegar a una conclusión más fundamentada en este punto. En cualquier caso, no se ha apreciado que la estructuración de la cartera anual haya tenido su origen en una decisión conjunta y oficializada por ambas partes.

Relacionado con el punto anterior, al igual que ha ocurrido en otros países objeto de cooperación por parte española, el PAE no da cobertura al conjunto de actores y a los instrumentos que se han puesto en práctica en la cooperación entre ambos países. Si bien la actividad del MAEC – AECID se encuentra permanentemente englobada en sus prioridades, lo realizado por el resto de actores (otros Ministerios, Comunidades Autónomas, ONGD o Universidad) no muestra el mismo nivel de vinculación. Ni siquiera ha permitido que las autoridades venezolanas conozcan e integren esta colaboración en sus estadísticas y en sus proyectos. Todo ello no ha hecho otra cosa que favorecer una relación fluida pero incompleta, que no ha llevado a la cooperación hispano – venezolana a tener carácter programático, y que ha dado un peso desigual en la toma de decisiones en la toma de decisiones sobre las acciones a llevar a cabo. En este sentido, hubiese sido muy importante que el propio Gobierno Bolivariano de Venezuela hubiese dado a conocer las bases de su política de cooperación al desarrollo, como receptor pero también como donante, de forma que esta planificación conjunta se estableciese en un verdadero marco de asociación.

Aunque la calidad del diseño del PCHV no haya sido el esperado, se considera que ha mantenido un importante nivel de ALINEAMIENTO. Para llegar a esta conclusión basta con realizar un estudio comparativo de las prioridades que forman parte de los PDES de Venezuela, de los Planes Directores de la Cooperación Española y del Plan de Actuación especial 2006 – 2008. Dentro de unos niveles de coincidencia elevados, el contenido del PCHV se mantiene alineado genéricamente con las prioridades del país, expresadas en sus

planes de desarrollo nacional. La opción adoptada en el PAE, de mantener 6 sectores de actuación, de las que se desprenden 8 líneas de actuación prioritaria permite, al menos por probabilidad, encontrar alineamiento con alguna de las políticas nacionales. Por lo tanto, un alineamiento genérico, pero en todos los casos posibles a la vista de los vínculos que se han establecido en la Tabla número 5 del presente informe. Sería necesario en todo caso descender un poco más, a las líneas de actuación y a los documentos de actuación de los organismos y Ministerios con los que se ha cooperado, para asegurar junto a lo estratégico, la vinculación programática. Esta posibilidad se ha materializado en algunos casos, como quedará explícitamente relatado en la evaluación de los proyectos seleccionados en la muestra.

En parte debido a lo anterior, se aprecia una FALTA de FOCALIZACIÓN SECTORIAL que hubiese permitido mayor impacto, mejor gestión y mayores niveles de efectividad. Esta concentración ha dado lugar a una cartera de proyectos amplia, que hace frente a 7 de las 8 líneas de actuación definidas en el PAE. Un número de frentes en los que difícilmente se puede tener el mismo nivel de eficacia. Por otra parte, a la vista del nivel de recursos que se han podido destinar a estos proyectos, en comparación con el número de personas que es preciso atender en aspectos como agua, solo se ha podido llegar a poner en marcha pequeñas iniciativas piloto, ejemplificadoras pero de escaso casi nulo en el contexto de desarrollo nacional. Una reducción de sectores, atendiendo a aquellos ámbitos acordados con el Gobierno y donde realmente haya una ventaja comparativa de la Cooperación Española, expresada en nivel de conocimiento y no de recursos financieros, hubiese dado lugar a mejoras en eficacia y eficiencia.

Quizás una de las razones que han dado lugar a esta relativa dispersión sea la falta de APROPIACIÓN del Programa por parte de las instancias del Gobierno Venezolano con competencias para ello. Tanto el MPPP como el MPPRE han podido durante el periodo ejercer un nivel de liderazgo mayor en las acciones de la Cooperación Española. En la bilateral con el MAEC-AECID y respecto al resto de instrumentos. Las condiciones han debido estar dadas para ello, con apertura por ambas partes. Por el contrario, la función que han cumplido se ha centrado más en el seguimiento técnico, el cual ha sido por otra parte muy fluido y profesional, asegurando con ello una interlocución permanente que debería haber sido aprovechada de manera más profunda. De esta manera, se establece un conocimiento que ha servido principalmente para “conocer” qué hace la Cooperación Española y no necesariamente para “decidir” hacia donde debe dirigirse el PCHV.

Las características del Programa han llevado a un enfoque por resultados muy débil. La mayor parte de los proyectos formulados se basan en la consecución de productos, sin que exista un horizonte de metas sectoriales. En casi todos los casos (salvo el Proyecto Paria y el ejecutado con FONPYME) lo que se espera de las intervenciones es llegar a un número de personas capacitadas o a una cantidad determinada de conexiones de agua o luz. O al menos lo que se puede medir con cierta rigurosidad. Solamente en los dos casos apuntados se muestran líneas de base estructuradas y sistemas de seguimiento posterior que permitan

medir los niveles de avance. Sin embargo, este no se ha producido a juzgar por la falta de informes elaborados, que reflexionen sobre los avances y retos y planteen alternativas para los ciclos presupuestarios posteriores.

En conclusión, el PCHV 2006 – 2011 ha estado referido a las prioridades de desarrollo del país, pero le ha hecho falta un diseño adaptado al contexto, a las capacidades de decisión e interés político, y al grado de especialización técnica de los equipos de cooperación de ambos países. Todo ello, además, bajo un estándar diferente de cooperación, más cercano a los principios de asociación como corresponde a la relación con un PRMA. En este sentido ha habido dos factores que han actuado en contra de la identificación de oportunidades para fortalecer la relación de trabajo conjunto entre ambos países: por una parte, el hecho de que no se haya producido una revisión a nivel estratégico desde hace tantos años; por otra, que ni Venezuela ni España hayan adaptado sus políticas y sus instrumentos para poner un marcha una colaboración de este tipo. Una cooperación más compartida, más horizontal y más a los ámbitos de desarrollo en los que Venezuela aún puede requerir un apoyo por parte de un país como España.

### **3. Gestión y Ejecución del PCHV**

#### **3.1 Descripción y evolución del objeto de estudio**

##### **3.1.1. Actores**

Describir la presencia de los actores de cooperación españoles reconocidos en los Planes Directores que han afectado el periodo de estudio, resulta cuando menos laborioso. En ninguno de los documentos consultados hasta el momento de elaborar este informe se hace una mención explícita al número, orientación y peso relativo de los agentes de la Cooperación Española. Ni siquiera en el documento PAE 2006 – 2008 se alude a este importante asunto. Una razón que podría justificar esta ausencia es que los fondos canalizados a través de la cooperación descentralizada, la cooperación por organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y Universidades proveniente de España, no han sido durante el periodo de estudio al menos ni canalizadas ni avaladas por el Ministerio del Poder Popular de Planificación (MPPP) ente rector en materia de cooperación técnica no reembolsable, ni por el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, como ente político y rector en materia de cooperación Bilateral.

En cualquier caso, a juicio del equipo de evaluadores, resulta necesario repasar quiénes han sido (y qué han hecho) los encargados de financiar y ejecutar las acciones de cooperación que componen entre los años 2006 y 2011, aunque a efectos del análisis no se consideren parte del PCHV. Dicho análisis permitiría elaborar conclusiones específicas, que reflejarían la amplitud, riqueza y en ocasiones complejidad de la acción de cooperación que realiza España con algunos países. De igual forma, resulta un ejercicio interesante para identificar las contrapartes venezolanas involucradas, los sectores de trabajo y las áreas geográficas donde ha tenido materialización el programa de cooperación entre ambos países. En todo caso, como ha quedado dicho, se presentan dichos datos a título informativo y no constituyen base para el análisis.

Tomando como base la revisión particular de los Planes Anuales de Cooperación – SEGUIMIENTO de los cinco años, se pueden diferenciar tres grandes grupos de actores: los relacionados con la Administración General del Estado; los que representan a la Cooperación Oficial Descentralizada; las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo; y los que tienen que ver con el ámbito universitario. A lo largo del período, del comportamiento analizado se pueden extraer dos características principales. Por una parte, la enorme diversidad de actores que en cada uno de los grupos reportan cooperación con Venezuela a través de los más variados instrumentos. Por otra parte, el nivel de fidelización de un buen grupo de instituciones, organismos y agentes que, aún con variaciones en los montos desembolsados, se han mantenido constantes en su trabajo a lo largo del período. Para corroborar ambas afirmaciones, realizaremos una breve descripción de los tres grupos.

### **a) La Administración General del Estado<sup>1</sup>**

Corresponde a la AGE, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la dirección de la política exterior y de cooperación internacional, de conformidad con las directrices del Gobierno y en aplicación del principio de unidad de acción en el exterior. Por otro lado, mediante sus distintos departamentos, garantiza la presencia de España en los distintos organismos y foros internacionales, en los que se debaten materias relacionadas con la cooperación y el desarrollo.

En el caso del Programa Hispano – Venezolano, destacan por su permanencia e intensidad en recursos y proyectos dos instancias principales: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MITC).

En lo que respecta al MAEC, ha canalizado en el periodo buena parte de la cooperación oficial desembolsada por el Gobierno Español. A través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) financia junto a las instituciones venezolanas programas y proyectos, así como asistencia técnica directa. A partir del año 2009, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, canaliza además las aportaciones voluntarias a organismos multilaterales de desarrollo tales como FNUAP, PNUD, ONUSIDA, UNICEF, OIT y, en menor medida, a OEA y ACNUR en momentos puntuales.

Las acciones de cooperación bilaterales parten principalmente tanto de la Dirección de Cooperación con América Latina, como de la Dirección de Cooperación Cultural y Científica, ambas de la AECID. En el primero de los casos, asumiendo la identificación, formulación, financiación y seguimiento de proyectos relacionados con los sectores priorizados en el PAE 2006 – 2008, que prácticamente han tenido continuidad en todo el periodo considerado aun cuando presentan importantes variaciones de presupuesto según los años. En el segundo caso, desplegando un abundante programa de becas para estudios superiores en las más diversas materias (tanto de forma directa como a través de Fundaciones como la Carolina) y estructurando un programa de cooperación cultural que se mantiene constante a lo largo de los cinco años.

La actuación de la AECID como ejecutor se ciñe a los ámbitos apuntados. Sin embargo, su papel como financiador amplía el espectro de actuaciones a través de otros actores como ONGD y Universidades, de las que comentaremos más adelante.

El segundo gran actor de la AGE es el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. El MITC ha destinado a Venezuela una importante cantidad de recursos. El instrumento utilizado ha sido el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), a través del que se financiaron en

---

<sup>1</sup> Se hace notar que se utilizan las mismas denominaciones de los departamentos ministeriales utilizadas en los años objeto de estudio, las cuales no necesariamente coinciden con las existentes en el año 2013.

los primeros años del periodo (2006, 2007 y 2008) proyectos de control de cuencas hidrográficas o programas de mejora de capacidades para la impartición de formación técnica. Dicha cooperación, computada como AOD, posee la característica de ser reembolsable de manera concesional, lo cual tendrá efectos en la ayuda neta (desembolsos menos reembolsos) de los años 2010 y 2011. Junto al MITC hay que destacar igualmente al Ministerio de Economía y Hacienda que, si bien no lleva a cabo acciones puntuales en el país, ha sido el encargado de canalizar los fondos españoles que han llegado a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), la Comisión Europea o algunas Instituciones Financieras Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Junto a ambos, encontramos un número elevado de departamentos ministeriales con relaciones de cooperación con sus homólogos en Venezuela. Desde el Ministerio de Educación y Ciencia hasta el Ministerio del Interior, pasando por el de Agricultura, Pesca y Alimentación, o el de Trabajo y Asuntos Sociales. Entre estas intervenciones destacan la formación de funcionarios públicos, el intercambio de experiencias y tecnología, las actividades vinculadas a redes de cooperación en el espacio iberoamericano y las investigaciones conjuntas en materias de mutuo interés. A nivel de organismos, se han mantenido durante casi todo el periodo las actuaciones del Instituto de Administración Pública (INAP), del Consejo Superior de Deportes o del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Más recientemente, destaca igualmente la aportación del Instituto Nacional de Estadística.

### ***b) Cooperación Descentralizada***

El carácter descentralizado del modelo administrativo español tiene también su reflejo en la cooperación internacional para el desarrollo. Por ello, además de la AGE se encuentran las Administraciones Autonómicas y Locales. Los recursos destinados por estas dos administraciones en los últimos años merecen una especial consideración en el contexto de la Cooperación Española.

Se trata de un actor significativo, tanto por volumen de fondos como por abundancia de intervenciones. Si se realiza un análisis en términos de financiación (como es el caso del punto siguiente), en ocasiones este tipo de cooperación supera a la canalizada por la AGE. Sin embargo, descendiendo en el análisis, esta circunstancia queda explicada por el importante peso que ha tenido y aún mantiene la cooperación de la Comunidad Autónoma de Canarias. Este apoyo ha estado básicamente relacionado con la atención a la población emigrada a Venezuela y ha llegado en algunos años a cantidades por encima de los cuatro millones de euros. El principal instrumento de destino de estos fondos han sido las Ayudas Económicas al Emigrante Canario, así como el apoyo a la construcción y funcionamiento de centros de para atender a personas de nacionalidad u origen canario en situación de extrema necesidad o por razones de salud.

En todo caso no se trata de la única cooperación que se ha mantenido constante en los años estudiados. En lo referente a Comunidades Autónomas destaca el País Vasco, Navarra y Cataluña, con programas de cooperación directa, co-financiando a ONGD, aportando recursos en ocasiones a organismos multilaterales del Sistema de Naciones Unidas y facilitando la presencia permanente de cooperantes en el país. Otras CCAA dignas de mención son Cantabria, Asturias, Madrid, Extremadura, Valencia, la Rioja y Andalucía

En lo que a Entes Locales se refiere, la amalgama es difícil de sistematizar ante la profusión de Ayuntamientos y algunas Diputaciones presentes en Venezuela de forma variable e inconstante. La mayor parte de estas instancias han financiado encuentros, proyectos de ONGD o intercambios de forma puntual. Por citar algunos de ellos, nos referiremos a Ayuntamientos de País Vasco y Navarra, a las Diputaciones Forales, a los Cabildos Insulares en el caso de Canarias y al Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI).

Esta última vía de financiación ha ido prácticamente desapareciendo en 2010 y 2011, ante el descenso casi total de fondos para cooperación en los presupuestos municipales, lo cual ha hecho que Venezuela desaparezca del mapa de prioridades.

### ***c) Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo***

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España define a las ONGD como “aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de cooperación internacional para el desarrollo”. Constituyen, por tanto, un actor idóneo tanto para la puesta en marcha de determinadas actuaciones de ayuda al desarrollo, como para la participación social en el diseño y ejecución de la política de cooperación.

A pesar de ello y a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, en el caso del PCHV han tenido una participación muy escasa. La AECID no ha asignado una prioridad al país, por lo que las sucesivas convocatorias de convenios y proyectos no han tenido en cuenta la participación no gubernamental. Tan solo en ocasiones puntuales, en base sobre todo a Convenios AECID – ONGD de carácter multipaís, Venezuela ha sido receptora de fondos de cooperación a través de estos actores.

En concreto se pueden apuntar los casos de Entreculturas – Fe y Alegría, con un programa de Educación Popular, el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) con el fortalecimiento de organizaciones de trabajadores, la Fundación Paz y Solidaridad igualmente fortaleciendo las organizaciones representativas de los trabajadores, la Fundación Alboan en materia de Derechos Humanos con recursos de la Cooperación descentralizada y Educación Sin Fronteras, con la mejora del acceso a la educación a través

de la formación profesional y técnica. Se trata en todos los casos de actuaciones en diversos países, entre los cuales Venezuela ha sido considerada beneficiaria.

#### **d) Universidades**

Se considera que la Universidad constituye un ámbito privilegiado para la cooperación al desarrollo, desde dos perspectivas fundamentales: en primer lugar como institución dotada de recursos técnicos y humanos altamente cualificados, que abarcan todos los campos del conocimiento, y cuya proyección hacia los procesos de desarrollo de los países y sociedades destinatarias de la ayuda española puede ser de gran importancia.

En el caso venezolano han sido innumerables las actividades que han llevado a cabo Universidades españolas, en línea con lo ocurrido en otros países de América Latina. Sus actuaciones han tenido relación con el intercambio de profesorado, con la puesta en marcha de investigaciones conjuntas, con la impartición de cursos que abarcan temáticas de interés para Venezuela y, en ocasiones, con la ejecución de proyectos de construcción y equipamiento de instalaciones universitarias. Sería extenso listar todas las Universidades españolas involucradas. Solo como ejemplo, se mencionan por su permanencia en los años analizados las Universidades Politécnicas de Cataluña y Madrid, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Zaragoza, de Granada, del País Vasco, de Sevilla y, de forma más puntual, las de Alicante y Córdoba.

#### **3.1.2. Presupuesto**

La Cooperación Española, incluyendo a todos los actores y todos los instrumentos disponibles, ha sido la más cuantiosa a nivel de donantes bilaterales. Esta ha sido una situación sostenida en los años 2006, 2007 y 2009. A partir de 2010 se registra un importante descenso, más acusado si cabe en el año 2011. Un cuadro resumen de los fondos desembolsados se presenta a continuación:

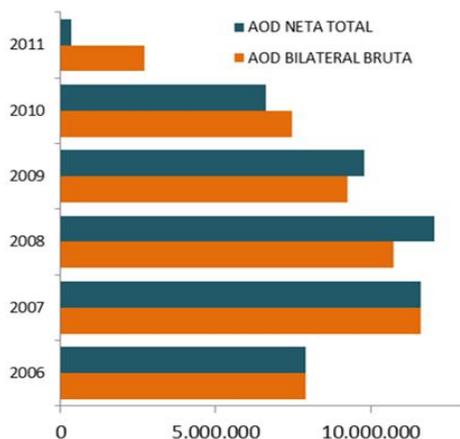
Tabla 6. Resumen Presupuesto desembolsado 2006\_2011

Euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (a)
CONTRIBUCIONES MULTILATERALES O MUDES	0	0	1.335.096	542.828	406.727	n/d
<b>AOD BILATERAL BRUTA</b>	<b>7.888.984</b>	<b>11.597.465</b>	<b>10.734.229</b>	<b>9.258.879</b>	<b>7.465.422</b>	<b>2.721.196</b>
MAEC	2.175.609	1.199.629	3.479.597	3.648.533	2.405.954	2.292.267
AOD AECID	2.175.609	1.199.629	3.479.597	3.648.533	2.405.954	2.292.267
RESTO AGE	4.374.797	4.714.918	1.534.660	107.530	70.463	34.613
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	1.282.092	5.642.831	5.681.154	5.446.653	4.957.172	364.035
UNIVERSIDADES	56.486	40.087	38.818	56.163	31.833	30.281
<b>AOD BRUTA TOTAL</b>	<b>7.888.984</b>	<b>11.597.465</b>	<b>12.069.325</b>	<b>9.801.707</b>	<b>7.880.499</b>	<b>2.721.196</b>
REEMBOLSOS	0	0	0	0	-1.253.305	-2.387.756
<b>AOD NETA TOTAL</b>	<b>7.888.984</b>	<b>11.597.465</b>	<b>12.069.325</b>	<b>9.801.707</b>	<b>6.618.845</b>	<b>333.440</b>

Fuente: Elaboración en base a PACI y PACI Seguimiento de los años indicados

(a) Extraído del PACI Seguimiento 2011, donde no se reseñan algunos datos (OMUDES, Coop. Gob. Canarias)

Ilustración 1. AOD Bruta y Neta

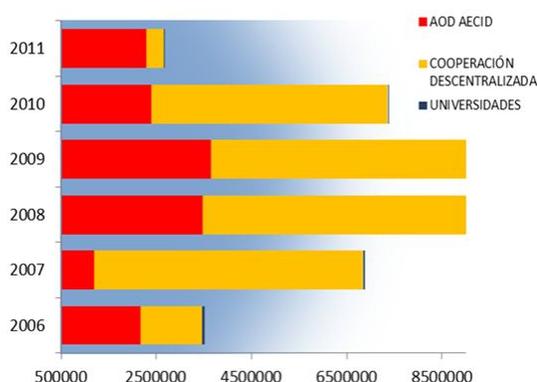


Los datos anteriores permiten constatar del descenso experimentado en los últimos años, mucho más acuciado si tenemos en cuenta los volúmenes de desembolsos de los años 2010 y 2011, que dejan la cooperación de España en el país en cifras muy por debajo de la tónica del último lustro, pasando de poco más de 12 m€ en 2008, a 0,33 m€ en 2011.

La única cifra que se ha mantenido constante en el periodo considerado ha sido la aportada a través de la AECID. Ha variado entre los 3,6 m€ de 2009 y los casi 1,2 m€ de 2007. Hasta en el año 2011, en el que se presenta la reducción más significativa, se mantiene con unos apreciables 2,3 m€.

Si bien en la cantidad asignada a AECID se encuentran las contribuciones (escasas) realizadas a las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo españolas presentes en Venezuela, es de destacar el comportamiento de otros actores públicos, concretamente los

aportes de la Cooperación Descentralizada. Agrupando a Comunidades Autónomas y Entes locales, han tenido un importante peso en el PCHV, tanto en fondos como en tipología de intervenciones. Entre las más destacables se encuentra la que realiza la Comunidad Autónoma de Canarias y del País Vasco.

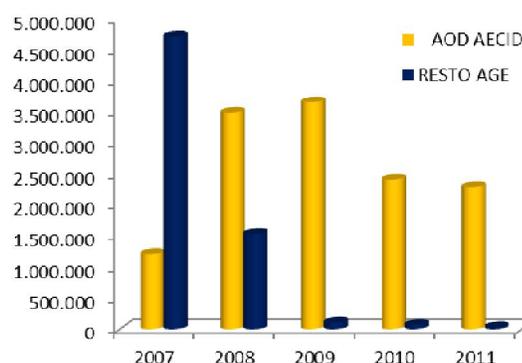


**Ilustración 2. AOD según actores**

evolucionado según se agotaban los recursos del extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), consistente en créditos concesionales ligados computables en parte como AOD, gestionados por el Ministerio de Industria y Comercio. Un ejemplo de los mismos es la operación relativa a la Reconstrucción y obras de control de torrentes en la Cuenca del Río San Julián, valorado en más de 3,6 m€.

Junto a la revisión de cifras absolutas y según actores, si realizamos un análisis sectorial de los fondos comprometidos por la Cooperación Española en los años objeto de estudio, se puede extraer información de interés. A partir de los datos que aportan los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) en base a los sectores y subsectores CAD de cada ejercicio se puede construir la tabla que se muestra a continuación:

Otro de los factores que explican las cifras de la Cooperación Española es el comportamiento de otros actores de la Administración General del Estado (AGE). Teniendo en cuenta la tabla con la que se abre la información de este sub-apartado, dicha contribución ha



**Ilustración 3. Comparación entre AECID y resto de la AGE**

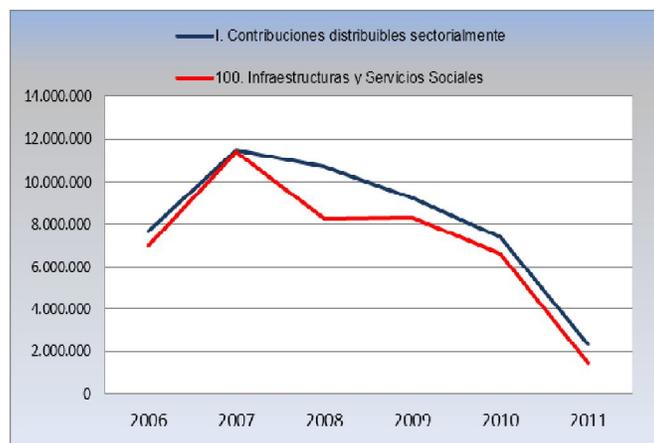
Tabla 7. Detalle sectorial de la AOD de España a Venezuela 2006\_2011

Sectores CAD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	VAR 06_11
<b>I. Contribuciones distribuibles sectorialmente</b>	<b>7.687.618</b>	<b>11.508.208</b>	<b>10.716.566</b>	<b>9.248.882</b>	<b>7.390.985</b>	<b>2.317.303</b>	<b>-70%</b>
100. Infraestructuras y Servicios Sociales	6.963.643	11.393.304	8.270.591	8.318.185	6.609.637	1.443.706	-79%
110. Educación	1.939.847	1.284.138	1.012.150	1.714.625	686.130	811.833	-58%
120. Salud	50.289	966.726	679.493	1.294.850	1.048.805	50.372	0%
130. Prog. / Pol. de Población y Salud Reproductiva	150.000	0	100.000	2.500	0	0	-
140. Abastecimiento y Depuración de Agua	3.783.658	4.498.470	1.200.077	110.000	2.352	5.138	100%
150. Gobierno y Sociedad Civil	654.866	301.812	630.145	1.012.357	737.400	234.540	-64%
15164. Org. e Inst. de la Igualdad de las Mujeres	90.570	61.280	205.584	130.000	9.720	0	100%
160. Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	384.983	4.342.157	4.648.727	4.183.853	4.134.950	341.823	-11%
200. Infraestructura y Servicios Económicos	70.000	5.060	78.000	207.950	193.162	210.750	201%
300. Sectores Productivos	277.740	75.109	245.583	354.068	212.656	195.503	-30%
400. Multisectorial	376.235	34.735	2.122.392	368.679	375.530	467.345	24%
410. Protección General del Medio Ambiente	262.333	20.335	1.835.000	194.444	255.812	318.797	22%
430. Otros Multisectorial	113.902	14.400	287.392	174.235	119.718	148.548	30%
<b>II. Contribuciones no distribuibles sectorialmente</b>	<b>201.364</b>	<b>89.257</b>	<b>17.662</b>	<b>9.996</b>	<b>74.439</b>	<b>5.280</b>	<b>-196%</b>
700. Ayuda de Emergencia	0	0	0	0	45.195	0	0%
930. Ayuda a Refugiados en el País Donante	64.152	0	0	0	0	0	100%
998. Sin Especificación / No Clasificados	137.212	89.257	17.662	9.996	29.244	5.280	-96%
99810. Acciones no identificadas	128.900	3.604	17.662	9.996	0	0	100%
99820. Sensibilización / educación para el desarrollo	8.312	85.653	0	0	29.244	0	100%
<b>Total AOD bilateral bruta destinada al país (=I+II)</b>	<b>7.888.982</b>	<b>11.597.465</b>	<b>10.734.228</b>	<b>9.258.878</b>	<b>7.465.424</b>	<b>2.322.584</b>	<b>-71%</b>

Fuente: PACI 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. MAEC

Gráfico 4. Evolución de contribuciones distribuibles y no distribuibles

Del estudio de la cifras se aprecia la alta capacidad de distribución de los fondos asociados al PCHV en base a sectores. La proporción de partidas no distribuibles es mínima a lo largo de todo el periodo de estudio. En base a ello, las cifras reportadas referidas a contribuciones distribuibles sectorialmente presentan la evolución ya



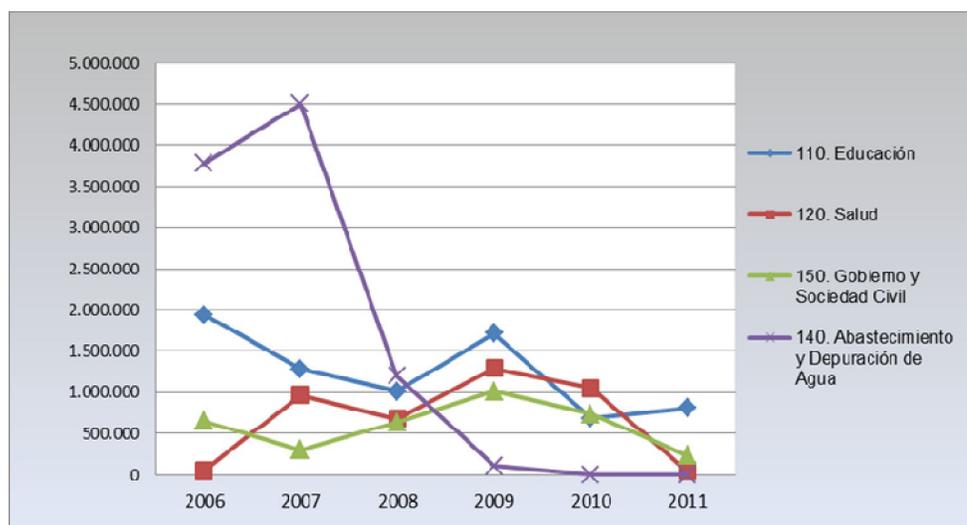
comentada: un comienzo en cifras significativas (7,8 m€), que se eleva en los años 2007 y 2008 por encima de los 10,5 m€. A partir de ese momento comienza una bajada prolongada hasta 2011 primero moderada y en este último año muy significativa.

Este comportamiento se explica básicamente por el comportamiento del sector “infraestructuras y Servicios Sociales”, conformado por las acciones relacionadas con salud, educación, agua y saneamiento, gobernabilidad y otras infraestructuras y servicios sociales, como se aprecia en el gráfico. Es preciso destacar el peso de algunos actores en este comportamiento, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias en lo referido a “otras infraestructuras y servicios sociales”, en el que financió diversas obras relacionadas con la atención en salud.

Haciendo una revisión del comportamiento de las diferentes actuaciones que integran el sector, el resultado permite llegar a un mayor nivel de detalle. El resultado es una variabilidad alta entre años, lo que muestra quizás falta de programación exhaustiva, dificultades coyunturales de financiación o escasa viabilidad de alguna de los proyectos emprendidos.

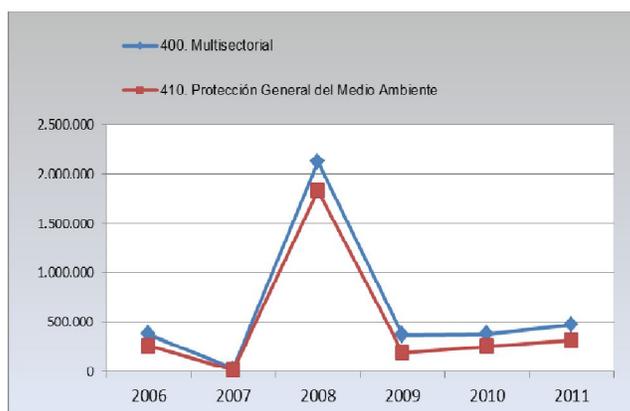
Se pueden apreciar dientes de sierra (subidas y bajadas de recursos en años consecutivos), sin que muestre una tendencia clara. Uno de los casos más significativos es el de Agua y Saneamiento, que comienza con volúmenes de financiación muy altos para terminar el periodo prácticamente desapareciendo. Las razones de un comienzo tan vigoroso se encuentran en la aprobación de un crédito FAD por valor de casi 4,5 m€ para llevar a cabo el proyecto “Reconstrucción y Obras de control de torrentes en la Cuenca del Río San Julián”. Por otra parte, llama la atención la no recuperación en los años anteriores debido a la entrada en funcionamiento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento de la AECID (FCAS), del que Venezuela es potencial país beneficiario.

**Gráfico 5. Evolución del Presupuesto de los principales sectores**



Junto a estos sectores, los relacionados con el apoyo a sectores productivos y económicos han presentado una evolución inversa. Comienzan el periodo con valores que caen drásticamente en 2007 para remontar a partir de 2008 debido a la alta proporción de proyectos relacionados con la investigación y desarrollo en diversos sectores económicos, en los que participación tanto MAEC-AECID con sus programas de becas, como algunas universidades con apoyo de Comunidades Autónomas que mantienen la prioridad de su trabajo en Venezuela.

**Gráfico 6. Presupuesto bajo el sector Multisectorial del CAD**



Para terminar esta breve reseña sectorial, un breve comentario en torno al sector 400, denominado “Multisectorial”, que incluye las actuaciones en materia de “Protección General del Medio Ambiente”. En este caso, se aprecia nuevamente una variabilidad alta, pasando de montos de 1,83 m€ en 2008, a unas cantidades el resto de periodos que en ningún caso superan los 0,32 m€.

En resumen, se puede constatar cierto grado de volatilidad y falta de predictibilidad de la financiación del PCHV, presentando cambios en ocasiones significativos en la revisión interanual. De hecho, se ha producido incluso la desaparición de la actuación en tres sectores si comparamos 2006 y 2011, concretamente en ámbitos de salud sexual y reproductiva, agua y saneamiento y políticas de igualdad entre hombres y mujeres.

### 3.1.3. La cartera de proyectos

A fin de clarificar lo más posible el comportamiento del PCHV entre los años 2006 y 2011, se analiza a continuación la cartera específica de proyectos ejecutados durante el periodo. Para llegar a esta información se ha tenido en cuenta la documentación proporcionada por la OTC de la AECID en Venezuela y la investigación realizada por el equipo de evaluación usando como base los PACI-Seguimiento de los años seleccionados.

A fin de establecer un criterio de selección, se ha estructurado la información en un doble sentido: por una parte, se presentan las intervenciones realizadas por el MAEC a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Este grupo ha sido el más constante y el que posee un peso relativo mayor en número de sectores y contrapartes. Además, en base a las acciones bilaterales AECID se concentran un buen número de complementariedades con otros actores nacionales e internacionales, lo cual aporta mayor significación a los proyectos. Se hace notar que no se han incluido los aportes a Organismos Multilaterales de desarrollo (OMUDES) ya que resulta difusa su asignación puramente geográfica en el caso de Venezuela, salvo en el caso de los proyectos que han obtenido financiación expresa del Fondo España – PNUD (relacionados con las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y con el fomento productivo a nivel comunitario y local). En todo caso, será un elemento a tener en cuenta a la hora de extraer conclusiones en esta evaluación externa.

Por otra parte, se presentará un cuadro conteniendo las iniciativas de otros actores de cooperación españoles. Para este caso, se han seleccionado intervenciones de los agentes pertenecientes a la AGE, a las Comunidades Autónomas y Entes Locales, siempre por encima de cien mil euros. El resto del universo lo componen acciones puntuales, en base a convocatorias públicas, que poseen poca relevancia a efectos del estudio realizado más allá de los aspectos presupuestarios.

En base a estos criterios, se presenta en primer lugar la cartera promovida por el MAEC-AECID en colaboración con las instituciones venezolanas:

**CARTERA DE PROYECTOS 2006 – 2011 FINANCIADOS POR MAEC – AECID (importes en euros)**

<b>FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE GESTIÓN (TRIBUTACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO) Y PLANIFICACIÓN</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACION
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
VARIOS	PROYECTO APOYO AL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA AL SERVICIO DE LA CIUDADANIA Y BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS	135.000		100.000	40.000	200.000		N/D
<b>APOYO A LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE PERSONAL TÉCNICO Y ARTESANAL EN MATERIA DE CONSERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO TANGIBLE E INTANGIBLE</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACION
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
INSTITUTO PATRIMONIO CULTURAL	PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES TECNICAS DEL INSTITUTO DEL PATRIMONIO CULTURAL	35.000						Caracas
VARIOS	CONTINUIDAD ACTIVIDADES ESCUELA-TALLER DE GUAIRA	295.000			300.000	150.000	150.000	Municipio Vargas (La Guaira)
VARIOS	FINANCIACION ACTIVIDADES ESCUELA-TALLER DE CORO	150.000	150.000		300.000	150.000	150.000	Municipio Miranda(Coro)
<b>FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE ATENCIÓN A EMBARAZADAS Y MADRES ADOLESCENTES Y SUS NIÑOS.</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACION
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Municipio Sucre	PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE ATENCION A MADRES ADOLESCENTES O EMBARAZADAS Y A RECIEN NACIDOS	150.000						Caracas
<b>APOYO PARA EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y ENERGÍA ELÉCTRICA A PEQUEÑAS COMUNIDADES RURALES E INDÍGENAS.</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACION
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
HIDROVEN	PROYECTO CONSTRUCCION O MEJORA DE PEQUEÑOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN COMUNIDADES RURALES E INDIGENAS	100.000			100.000			Municipios Acevedo y Pedro Gual, Vargas , Mara, Antonio Díaz, Morán
CORPOELEC	PROYECTO APOYO TECNICO PARA LA FORMULACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DOTACION DE ELECTRICIDAD A PARTIR DE ENERGIAS RENOVABLES A ZONAS RURALES	70.000			165.000	175.000	160.000	Nacional y local. Caracas (CORPOELEC-CADAFE), Comunidad de San Juan y otras localidades

<b>FORTALECIMIENTO DE PYMES Y COOPERATIVAS/APOYO A LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y CALIDAD TURÍSTICA.</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACIÓN
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
MINISTERIO TURISMO	PROYECTO PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN, CAPACITACION Y ASESORIA TURÍSTICA PARA LOS ESTADOS ANZOATEGUI Y NUEVA ESPARTA	70.000						Caracas (Ministerio de Turismo), Anzoátegui y Nueva Esparta
FONPYME	PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS PYMES Y COOPERATIVAS	80.000			85.000	100.000	100.000	Nacional
<b>FACTIBILIDAD Y ACTIVIDADES INICIALES DE PROYECTO ECO-TURÍSTICO Y FOMENTO DE ACTIVIDADES MEDIOAMBIENTALES SOSTENIBLES</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACIÓN
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
INE/MINISTERIO AMBIENTE	ESTUDIO DE FACTIBILIDAD Y ACTIVIDADES INICIALES DE PROYECTO ECO-TURÍSTICO DE LA PENÍNSULA PARIA			50.000	170.000			Península Paria
MINISTERIO AMBIENTE	CREACIÓN DE UN LABORATORIO DE SOSTENIBILIDAD PARA LA EVALUACIÓN ECOSISTÉMICA DE LOS PARQUES NACIONALES DE VENEZUELA				129.205			N/D
MINISTERIO AMBIENTE	SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PENÍNSULA DE PARIA					225.000	275.000	Península Paria
<b>FORTALECER LOS PLANES NACIONALES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES Y LOS PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER.</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACIÓN
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
VARIOS	ATENCIÓN INTEGRAL EN DERECHOS HUMANOS A MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA SOCIAL Y POLÍTICA	60.570						Caracas
VARIOS	PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FOMENTO DE PLANES DE IGUALDAD Y PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS VENEZOLANAS	30.000			130.000			Caracas
<b>COOPERACIÓN CULTURAL</b>								
CONTRAPARTE	PROYECTO	FINANCIACIÓN						LOCALIZACIÓN
		2006	2007	2008	2009	2010	2011	
VARIOS	PROGRAMAS DE COOPERACIÓN CULTURAL PARA EL DESARROLLO	74.500	143.000		145.000	180.000	238.000	N/D
VARIOS	PROGRAMA DE FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO Y ACADÉMICO. BECAS MAEC-AECI	339.293	330.931		255.750	300.000	300.000	N/D
VARIOS	PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERUNIVERSITARIA Y CIENTÍFICO-TÉCNICA	84.500						N/D

A la vista de los datos proporcionados se pueden realizar algunos comentarios.

En lo relativo a la cartera MAEC-AECID, en los años objeto de estudio se han ejecutado proyectos en todas las líneas de actuación priorizadas en el PAE 2006-2008. Se ha hecho frente, por lo tanto, al ejercicio estratégico realizado. Sin embargo, existen algunos de ellos que han quedado sin financiamiento tras el primer o los dos primeros años de actividad. Este es el caso de la línea de "FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA METROPOLITANO DE ATENCIÓN A EMBARAZADAS Y MADRES ADOLESCENTES Y SUS NIÑOS", y la de "FORTALECIMIENTO DE LOS PLANES NACIONALES DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES Y LOS PROGRAMAS DE SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER". Han sido receptores de escasa financiación y básicamente en los primeros años de vigencia del Plan.

El resto de líneas de trabajo se han visto consagradas con presupuesto y continuidad, de una forma cuasi generalizada. Se arrastran proyectos en materia de APOYO AL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA AL SERVICIO DE LA CIUDADANIA Y BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS (aunque cambia su enfoque de lo local a lo nacional), con las ESCUELAS TALLER de La Guaria y Coro, con el APOYO PARA EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y ENERGÍA ELÉCTRICA A PEQUEÑAS COMUNIDADES RURALES E INDÍGENAS (más importante en términos presupuestarios en el caso de energía eléctrica que en agua), en el PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS PYMES Y COOPERATIVAS, en la SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PENÍNSULA DE PARIA (comenzando con fuerza a mitad del periodo, en 2007, con los primeros estudios de identificación y viabilidad), y con la COOPERACIÓN CULTURAL. En algunos de estos casos, además, se presentan interesantes complementariedades con otros actores de cooperación internacional, como es el caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En el caso de las acciones financiadas por otros actores españoles, se presentan igualmente datos que merecen unos breves comentarios. Como se puede apreciar en la tabla, destacan de forma significativa las intervenciones realizadas por la Comunidad Autónoma de Canarias, de las que ya se han realizado comentarios en otras partes del documento. Junto a ello, un grupo de proyectos de cuantía elevada, ejecutados a través de ONGD españolas, a los que habrá que tener consideración a efectos de los análisis posteriores. Nos referimos a la Fundación Alboán, ejecutando acciones de defensa de los derechos humanos con recursos de distintas instancias del País Vasco. Finalmente, es sin duda relevante la contribución realizada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en la línea de créditos FAD, que determina el volumen de ayuda en los primeros años del periodo analizado.

En resumen, una cartera identificable que permitirá un estudio pormenorizado a lo largo de este informe final.

### 3.2 Estudio de los criterios de evaluación

Para finalizar este apartado, cabe realizar un repaso a la trayectoria en la que se ha desenvuelto el PCHV, la cual ha sido definida por los procedimientos y fórmulas de gestión utilizadas en los años objeto de estudio.

La primera conclusión general se refiere al tipo de instrumentos utilizados. Como ocurre en otros países de similares características a las de Venezuela con los que la AECID puede llegar a cooperar, los mecanismos de actuación no siempre responden al tipo de cooperación que se pretende realizar. Las Subvenciones de Estado, por definición cortoplacistas y vinculadas a hechos concretos, no son el instrumento idóneo en la relación con un PRMA como Venezuela salvo que se asegure una continuidad a lo largo de un periodo más allá de 18 meses, sin que tras ellos se pueda garantizar que seguirá existiendo financiación y apoyo según el la planificación plurianual establecida. Es necesario reconocer, en todo caso, que las líneas emprendidas en el Marco del Programa han tenido continuidad y cierto grado de predictibilidad en el periodo analizado. Con un freno en los años 2007 y 2008, salvo en los casos del Diagnóstico del Proyecto en Paria y las actividades relacionadas con cultura y becas, todos los proyectos en ejecución han tenido financiación en los años estudiados.

Sin embargo, esta modalidad no contribuye totalmente a la apropiación y, sobre todo, a generar **una relación más horizontal** entre ambos países para compartir retos y sobre todo responsabilidades. Para el caso de los países de renta media, las posiciones asimétricas, en las que una parte financia y la otra justifica, no fomentan un tipo de cooperación basada en la asociación. Por ello, hubiese sido aconsejable crear y poner en marcha instrumentos mixtos, en los que las aportaciones de ambas partes se gestionasen de forma conjunta con carácter plurianual y con toma de decisiones consensuadas. Quizás con ello se habría evitado los continuos retrasos en la ejecución prevista de fondos, que ha implicado la solicitud constante de prórrogas. Situación que, además, ha forzado a que en casos como la relación con el MPP para el Ambiente, o la ejecución de los proyectos de apoyo a la gobernabilidad y buena gestión de los asuntos públicos, se haya tenido que ir cambiando de ente gerenciador, esperando autonomía para ejecutar fondos externos principalmente y no capacidades e interés por los asuntos a tratar. Los resultados en uno y otro caso mencionado han sido diferentes, afortunadamente para los proyectos de fortalecimiento institucional.

Este esquema de funcionamiento ha dado lugar a un **seguimiento**, que incluso ha llegado a ser de gerenciamiento directo de los proyectos, por parte de la AECID, para el que es evidente que no ha contado con los medios materiales y humanos necesarios. Ello provoca que las acciones, una vez que la subvención termina de ejecutarse deje de formar parte de la

agenda de trabajo de la OTC. Casos evidentes los encontramos en materia de apoyo a la Corporación de Turismo de Anzoátegui, al Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades de Gobiernos Locales y Regionales o al Proyecto de La Cerca, en lo que con motivo de esta evaluación se volvió a retomar el contacto tras casi dos años. Los resultados encontrados han sido desalentadores, valorando proyectos que han desaparecido casi por completo sin que las autoridades locales contrapartes de los mismos hayan hecho nada para evitarlo.

En definitiva, una forma de seguimiento que está presente para asegurar la ejecución o que aparece cuando las situaciones llegan a un límite preocupante para los intereses y la imagen de la cooperación entre ambos países. En estos casos, prácticamente en exclusiva, también se cuenta con la participación activa del MPPP en el seguimiento. Sin embargo, no existe una dinámica permanente de trabajo conjunto AECID-MPPP en este sentido.

Es preciso hacer mención a las capacidades humanas y materiales que posee la Cooperación Española en Venezuela. A la vista de la amplitud de temas tratados, correspondería posiblemente un mayor número y una especialización acorde al número y tipo de proyectos que se han enmarcado en el Programa. Se trata como ha quedado definido anteriormente de un panorama amplio en sectores y áreas geográficas de actuación, lo cual ha tenido como respuesta un desdoblamiento y un sobre esfuerzo del personal asignado a la OTC para cubrir todas las necesidades, en la mayor parte de las ocasiones actuando como gestores de subvenciones y no como asesores o asistentes de las vías de cooperación abiertas entre ambos países.

Aun con carencias, se ha logrado un nivel de seguimiento y conocimiento apropiado durante la ejecución, pero escaso para negociar con las autoridades nacionales nuevas vías de trabajo conjunto. En estos esfuerzos hay que reconocer igualmente esa función técnica ejercida por el MPPP. Sin embargo, pensando en finalizar lo que aún queda por ejecutar, resulta preciso trascender el nivel del proyecto y fortalecer el papel de interlocutores de las políticas públicas. De no ser así, es muy posible que se sigan dedicando esfuerzos a lo urgente y se llegue a desatender la potencialidad que una cooperación como la de España podría llegar a tener en Venezuela. Volver a retomar un esquema que fue tratado en los inicios de los programas analizados puede ser una vía apropiada. Nos referimos a complementar las capacidades de AECID y del MPPP con asistencias técnicas puntuales, muy especializadas, que ayuden al seguimiento y a proponer cambios de enfoque en los momentos que se requieran. Así se actuó en varios de los proyectos y los resultados fueron importantes, contando con expertos y expertas nacionales e internacionales para acompañar el diálogo técnico. Superada cierta fase, se emplearon estas asistencias técnicas solo para la ejecución de actividades (dar cursos, realizar estudios, como en el caso de FONPYME, refuerzo de capacidades locales o de Paria), sub-aprovechando los beneficios que podrían haber producido. Un aporte concreto en este sentido sería el relativo a mantener actualizadas las formulaciones de los proyectos, sus informes de seguimiento y su valoración de resultados. Según la experiencia del equipo de evaluación, salvo en aquellos casos concretos en los que las instituciones contrapartes están habituadas a esta forma de

trabajo, los proyectos no cuentan con documentación actualizada, salvo la que es necesaria (fichas) para la solicitud de subvenciones anuales al presupuesto de la AECID.

En otro orden de cosas, destaca especialmente tras las primeras entrevistas realizadas, la muy buena coordinación que ha mantenido la AECID de manera bilateral con los organismos multilaterales pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas y, en menor medida con las Instituciones Financieras Internacionales. En el capítulo de buenas prácticas, será necesario un análisis particular del marco de coordinación OTC - AECID en el seno de la Unión Europea, tanto con la Comisión como con el resto de países miembros. Por el lado contrario, no se ha podido valorar si ha existido el mismo nivel de relación con otros agentes de la Cooperación Española, muy presentes en el PCHV, y de los que no se ha tenido información a lo largo de esta evaluación.

En definitiva, nos encontramos ante unos procedimientos de trabajo que han logrado mantener los ritmos de ejecución, aun cuando se presentan importantes remanentes de fondos que no han sido ejecutados en los plazos previstos, pero que no han tenido carencias en lo relativo a traslado de responsabilidades, niveles de interdependencia o falta de capacidad para reenfocar los asuntos en función de los cambios en el entorno.

### **3.3 Categorización instrumental de las intervenciones asociadas al PCHV**

Como conclusión instrumental, y debido a la amplitud de la cartera de proyectos ejecutados en el marco del PCHV, es aconsejable agrupar la misma de forma que permitan generalizar alguno de los análisis generales. La expectativa de realizar una evaluación particular de una muestra significativa de proyectos, si bien permite valorar dichas realidades y contextos, restringe la posibilidad de establecer las lecciones aprendidas de forma general

Por ello, se ha considerado pertinente utilizar un criterio instrumental para agrupar en cuatro grandes categorías el conjunto de proyectos y actuaciones. De esta manera, junto a las recomendaciones concretas en cada caso se podrán elevar propuestas de forma general.

La lógica de la categorización es la siguiente. Tengamos en cuenta los instrumentos que habitualmente ha utilizado la Cooperación Española para financiar el trabajo en Venezuela. Como es habitual en casi todos los países donde actúa, ha aprobado Subvenciones de Estado, aportaciones voluntarias a Organismos Multilaterales de Desarrollo, mandamientos de Pago a Justificar, préstamos concesionales y en algunos casos compras y contrataciones. A través de estos mecanismos se canalizan todos los fondos destinados al país.

Teniendo en cuenta estas modalidades, en la primera fase de este estudio se han analizado, al menos preliminarmente, los objetivos y formas de actuación de buena parte de los proyectos que forman parte de la cartera. Al menos todos aquellos que están en el ámbito

de decisión de la OTC de Venezuela. El recorrido por los mismos ha sido conducido en todo momento junto a los Ministerios del Poder Popular de Planificación y de Relaciones Exteriores, y asociados a las instituciones y organismos involucrados en la ejecución de los mismos. Fruto de este trabajo, se puede concluir que existen cuatro grandes tipos de actuaciones, en función de los productos<sup>2</sup>/bienes que han puesto a disposición de las contrapartes venezolanas. Dichas cuatro categorías son:

- i) **Asistencia Técnica externa, incluyendo los procesos de formación.** Se trata de procesos en los cuales se ha contado con la presencia de expertos/as internacionales en diversas materias, para asesorar, capacitar y acompañar a las instituciones venezolanas. El nivel de inversión en activos ha sido mínimo o inexistente, centrándose sobre todo en la transferencia de conocimiento. En esta categoría se pueden incluir los casos del APOYO AL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA VENEZOLANA AL SERVICIO DE LA CIUDADANIA Y BUENA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS (con el INE, IVEPLAN, FONPYME y un buen número de entidades nacionales), el de FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE FOMENTO DE PLANES DE IGUALDAD Y PERSPECTIVA DE GENERO EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS VENEZOLANAS y las acciones llevadas a cabo a través de las Agencias de Naciones Unidas (PNUD, FNUAP, UNICEF, UNIFEM). En este grupo podríamos considerar igualmente los programas de Becas y las distintas modalidades de formación que ofrece la Cooperación Española. Finalmente, buena parte de las actuaciones de los Ministerios españoles estarían incluidos en esta catalogación.
- ii) **Generación de vehículos de inversión en capacidades humanas y materiales.** Este tipo de proyectos han generado capacidades materiales e infraestructuras de tipo permanente, que deben ser asumidas en cuanto a gestión y mantenimiento por parte de los actores venezolanos pero que han sido diseñadas siguiendo estándares españoles. La gestión y financiación ha sido de exclusiva responsabilidad de la AECID. Los proyectos de este tipo se encuentran finalizando su ciclo de planificación y con la expectativa de entrar en una etapa de mayor protagonismo local. Los casos más claros de esta categoría son las acciones vinculadas a las Escuelas Taller de La Guaira y Coro.
- iii) **Provisión de insumos y servicios.** Se trata de una modalidad significativa en el caso venezolano. Implica la facilitación, vía adquisiciones directas por parte de la Cooperación Española, de materiales, equipos y servicios especializados

---

<sup>2</sup> Se utiliza la acepción producto como aquel activo generado por el proyecto de cooperación, tangible y medible en función de variables de tiempo y presupuesto, que permanece independientemente de que se logre alcanzar el resultado para el que fue diseñado. Se trata de una definición habitual en los mecanismos de planificación en el marco de sistemas de gestión para resultados de desarrollo (GpRD)

que son puestos a disposición de las autoridades competentes para la ejecución de sus proyectos. Han dado lugar mínimamente al inicio a la transferencia de tecnología o a presencia de especialistas extranjeros, en la mayor parte de los casos. La ventaja ha radicado en poder adquirir, normalmente en el mercado internacional utilizando divisas, de forma ágil elementos fundamentales para el trabajo a realizar. Como ejemplo de esta forma de cooperación encontramos los dos proyectos asociados a la línea prioritaria DEP de “Apoyo para el suministro de agua potable y energía eléctrica a pequeñas comunidades rurales e indígenas”, tanto en el caso del proyecto ejecutado con HIDROVEN como con CORPOELEC.

- iv) Finalmente, se considera otro tipo de actuación que denominamos **proyecto focalizado territorialmente**. A diferencia de los casos anteriores, donde si bien existen acciones locales no se han tenido en cuenta las condiciones del territorio para formular la actuación, existe un caso donde este factor ha sido determinante: el proyecto SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL PENÍNSULA DE PARIA. Se trata de una acción donde las circunstancias del entorno determinan los resultados a planificar y donde es preciso contar con un equipo permanente (expatriado o local) para mantenerse al frente de las actividades. En el periodo 2006 – 2011 ha sido el único proyecto de estas características, si bien en etapas anteriores se pusieron en marcha acciones similares, como es el caso del Proyecto ARAUCARIA XXI en Los Roques, o el proyecto de desarrollo turístico en La Cerca.

Este ejercicio de categorización ha sido contrastado, a nivel de impactos y formas de actuación, a lo largo de la revisión específica de cada uno de los proyectos evaluados. En todo caso se considera que puede llegar a ser una referencia adecuada a la hora de extraer conclusiones y recomendaciones generales tanto en las cuestiones relativas al diseño del Programa como a sus procesos y procedimientos.

Cuando sea preciso valorar la forma de actuación más adecuada en el país (no olvidemos que se trata de un PMRA), permitirá aprovechar lo mejor de cada una de las vías de trabajo y asegurar así las mejores modalidades para obtener resultados de desarrollo esperados

## **4. Conclusiones y Recomendaciones**

El capítulo final de este informe está dedicado a las conclusiones generales, recomendaciones y lecciones aprendidas. Se pretende extraer de los análisis por criterios de evaluación una serie de apreciaciones globales que sirvan de insumo en futuros procesos de planificación, o en otros casos similares.

El punto se ha estructurado en 4 sub-apartados. El primero, referido a las conclusiones sobre los criterios y medidas que deberían guiar una posible planificación conjunta en materia de cooperación y colaboración. Se incluye acá igualmente una referencia a la organización y procedimientos de actuación. El segundo de los apartados se centra en los resultados. Este aspecto no ha sido tratado a nivel de Programa debido a que no existen logros vinculados al mismo, y dado que no se han revisado con el mismo nivel de profundidad todos los proyectos ejecutados en el periodo. Por ello, se hace en este punto final una referencia a esta dimensión de la evaluación.

Para finalizar el apartado, se han extraído de todo el análisis unas recomendaciones tanto para el diseño, como para los procedimientos, como para los resultados. Para ellas se identifican lecciones aprendidas del caso del PCHV 2006-2011 y se asignan propuestas de medidas a emprender para ponerlas en práctica. Este último punto, de alguna manera, sintetiza los hallazgos del documento.

### **4.1 Criterios para la orientación y ejecución de la Política**

Se exponen a continuación una serie de conclusiones generales que fundamentan las recomendaciones finales de esta evaluación externa.

En primer lugar, se reitera que probablemente a la cooperación entre ambos países le ha faltado dialogo político de alto nivel que diese cobertura a las identificaciones y formulaciones del PCHV. Algo que no es estrictamente necesario, pero que ayudaría a tomar decisiones de conjunto, a reorientar y focalizar, y a marcar los resultados que se esperan de una relación tan longeva y densa como la que tiene Venezuela y España. Se considera necesario, por tanto, una revisión de los planteamientos que supere la forma de actuar en los últimos años. Esta relación ha estado marcada por un seguimiento puntual y técnico por parte de las autoridades venezolanas de lo que la Cooperación Española ha venido ejecutando gracias a un marco de relación directo con diversos Ministerios, Organismos y autoridades locales del país. Se recomienda, en este sentido, volver a activar un espacio de discusión con dos objetivos principales: primero para valorar las ventajas de continuar con este tipo de colaboración y luego, quizás más importante, definir hacia donde

se quiere dirigir dicho esfuerzo. El formato puede seguir siendo el de la Comisión Mixta, pero en un plano de mayor horizontalidad. Para ello, sería preciso realizar un trabajo previo de preparación de las posiciones de ambos países que permitiesen la toma de decisiones. Sobre la base de decisiones estratégicas conjuntas, planes de actuación anuales o bianuales, donde se asignen responsabilidades, recursos y resultados específicos.

Los canales, como ocurrió en las primeras fases de la relación, debería estar guiado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, con la participación activa y directa del MPPP en el caso de Venezuela y de la AECID en el caso de España, como canalizadores de las demandas mutuas y las capacidades de otros actores que pueden ponerse a disposición del PCHV.

Esta carencia sostenida no solo en el periodo estudiado, sino en años anteriores, ha obligado en parte a los operadores técnicos de ambos países (a la OTC de la AECID, a la Oficina de Cooperación Técnica y Financiamiento Multilateral del MPPP) a trabajar sin un marco estratégico definido desde el año 1999. La falta de una toma de decisión conjunta en este sentido, que hubiese permitido identificar líneas de trabajo y metas, asignar recursos y responsabilidades, ha hecho que en el periodo analizado no haya sido precisamente fácil para mantener la rigurosidad en los planes. Se han dado cambios en las circunstancias que afectan a la política de cooperación en ambos países, sin que las posiciones se hayan acercado para definir espacios de trabajo en común. Por estos motivos, en muchos momentos parece un programa fundamentado en “posibles” más que en “decisiones”, siguiendo inercias de años atrás sin valoraciones sobre la pertinencia de seguir en dichas líneas o de pasar a otras más adecuadas a las necesidades de los beneficiarios finales.

No contar con estos marcos de trabajo ha generado falta de efectividad, dispersión y ausencia de innovación, características que deberían de aparecer en una cooperación con un país de renta media alta como es Venezuela. Por ejemplo, en cuanto a la innovación, se habría podido experimentar aquellas líneas que tienen que ver con la cooperación que ambos países podrían realizar en beneficio de terceros, en el plano regional principalmente. Algo que por otra parte en país ya ha hecho con socios como Brasil o China. Sin embargo, no existen operaciones, ni siquiera diseños previos, de cooperación triangular de España con Venezuela. Como recomendación, y dado el protagonismo que tiene el país en foros internacionales iberoamericanos (UNASUR, ALBA y la recientemente creada CELAC) vinculados estratégicamente a fortalecer la integración regional y sus relaciones de cooperación con el Caribe y otros países de la región, existe un potencial de cooperación desaprovechado en este sentido, por lo que se estima conveniente identificar alguna iniciativa o línea de trabajo conjunta de Cooperación Triangular en materias en las que ambos países tengan ventajas comparativas, como es el caso de la energía.

Ambos aspectos fundamentarían una relación en mejores condiciones y acercaría el PCHV a lo que debería ser una cooperación con un país de Renta Media Alta.

Para fundamentar esta visión de mayor contacto y sobre todo de una toma de decisión conjunta, está el análisis de los desempeños que han tenido los proyectos ejecutados en el periodo 2006-2011. Siguiendo el marco de categorización que se presentó en el punto 3 de este informe, se aprecia un mejor comportamiento en aquellos proyectos en los que ha habido involucramiento de los Ministerios de Gobierno, asumiendo el liderazgo y conduciendo las acciones, trabajando en un marco de desarrollo sectorial definido. En estas ocasiones las asistencias técnicas han sido mejor aprovechadas y las traducciones en materia de política pública son más palpables. Por el contrario, cuando esta circunstancia no se ha dado los resultados no son tan significativos. Es más, ante la falta de interés de ambas partes por potenciar esta forma de cooperación, ha habido excesiva tendencia a realizar proyectos de inversión en activos tangibles (obras o equipamiento) o programas de desarrollo con enfoque territorial con Gobernaciones o Gobiernos Locales. En este tipo de proyectos se ha buscado estar cerca de la ejecución del gasto, asegurar los plazos y la consecución de productos donde quede patente la visibilidad del aporte de la AECID. Intervenciones que, en la mayoría de los casos, no se adaptan a los fondos disponibles (escasos para provocar grandes coberturas en servicios básicos, por ejemplo) ni al papel de una Cooperación como la Española en Venezuela. Por tanto, esfuerzos que se han ido diluyendo con el tiempo ante la imposibilidad de dar continuidad a los procesos, o asegurar que las contrapartes lo hagan.

Para concretar aún más esta conclusión sobre la política de cooperación, el marco estratégico ha de tener en cuenta las diferentes formas que puede llegar a tener la misma. Por ello, y a la vista de las relaciones que han existido y existen entre ambos países, se recomienda diseñar espacios concretos para la participación de otros actores públicos y privados en el PCHV. El conocimiento en estos momentos se encuentra disperso en la sociedad y hay que buscarlo allá donde más adecuado resulte. Por ello, ayuntamientos y gobiernos regionales en el caso español pueden tener un papel que jugar en esta visión de cooperación, junto a sus pares venezolanos, para ser los protagonistas de las acciones de forma más horizontal. Todo ello, sin embargo, para ser realmente contributivo necesita un marco de actuación definido por los decisores políticos de ambos países, de forma que se asegure la coordinación y se evite la dispersión. Estos esquemas están empezando a ponerse en marcha en otros países, con apoyo de facilitadores externos y multilaterales (como es el caso de PNUD, por ejemplo), con buenos resultados. Por otra parte, en casos como el que nos ocupa, se hace necesario incluir al sector privado de ambos lados en los retos del PCHV. Aprovechar una relación que ya existe, basada en la inversión y el comercio principalmente, incorporaría a nuevos actores con potencial de involucrarse a medio y largo plazo. Esta recomendación no se centra solamente en los casos de las grandes empresas, como PDVSA en el lado venezolano o las grandes compañías energéticas en el español. Debería ir dirigido igualmente a un tejido de pequeña y mediana empresa, vinculada a la economía social en muchos casos, que está esperando que se le facilite un marco de relación que pueda provocar beneficios y desarrollo a ambos países sin perder el sentido de la cooperación.

En segundo lugar, un aspecto ya apuntado en capítulos anteriores y que tiene que ver con las formas de financiación. La posibilidad de crear un Fondo de carácter Mixto, manejado conjuntamente con aportes de ambas partes, daría a los proyectos previsibilidad y sobre todo horizontalidad en las justificaciones. Eliminaría el factor asimétrico que ya ha sido comentado respecto a las subvenciones. Esta modalidad ya está siendo utilizada, de nuevo, por Venezuela con otros países, como China o Brasil. España ha explotado estas posibilidades desde hace años con México o a través de algunos organismos multilaterales, con la creación de fondos marcados sectorial y geográficamente. Son experiencias sobre las que se podría trabajar y que no desmerecen el sentido de cooperación. Un trabajo con perspectiva plurianual, en la que se trabaje con un fondo único, traería múltiples beneficios. Junto a los apuntados respecto a la responsabilidad compartida, acarrearía mayor transparencia a las aportaciones de ambos países tanto en lo económico como en lo institucional. Hasta el momento, por ejemplo, resulta casi imposible determinar la contribución que Venezuela ha hecho a los proyectos ejecutados en el período, que indudablemente ha sido muy significativa.

En cuanto a las áreas de trabajo, si esta evaluación externa se hubiese llevado a cabo en el momento de la elaboración del PAE 2005-2008, y la hubiesen liderado ambos países conjuntamente como ha sido este caso, el equipo evaluador probablemente habría planteado unas recomendaciones para la concentración sectorial muy parecidas a las se muestran a continuación. En ese caso además, por las expectativas del momento, se hubiese atrevido a proponer un cambio de orientación para fortalecer espacios comunes de trabajo en los sectores que se muestran en el cuadro siguiente. Son solo una hipótesis que quizás hubiesen ayudado a conseguir una cooperación más contributiva tanto para Venezuela como para España a lo largo del periodo 2006 - 2011.

SECTORES 2006-2011 efectivamente atendidos	SECTORES 2006-2014 Propuestos por el equipo evaluador del PAE en el momento de su elaboración	
OE 1: Aumentar las capacidades sociales e institucionales (Gobernanza Democrática) OE 2: Aumentar las capacidades sociales humanas (Educación, Protección de Colectivos Vulnerables, Habitabilidad Básica) OE 3: Aumentar las capacidades económicas. OE 4: Aumentar las capacidades de mejora de la sostenibilidad ambiental. OE 6: Aumentar las capacidades y autonomía de las mujeres (Género y Desarrollo)	OE1. Gobernabilidad democrática.	OE 2. Crecimiento económico para la reducción de la pobreza
	Transversal: Apoyo a políticas públicas con Asistencias Técnicas especializadas de distintos lugares de la Región, y canales para conocer experiencias por parte de Venezuela allá donde resulten interesantes (principalmente en España) Energía y Medio Ambiente	

Sin duda ahora, una vez pasado el tiempo, este ejercicio resulta más fácil de realizar. Se tienen además los datos sobre el comportamiento de los proyectos que se han llevado a cabo. Sin embargo, ya en ese instante estaría vigente el alineamiento con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, que debería haber permitido una concentración mayor en sectores en los que la Cooperación Española tiene capacidades probadas y, sobre todo, la capacidad de ponerlas a disposición de Venezuela en tiempo y forma. . Además, permitirían haber profundizado en los logros alcanzados por el país en términos de inclusión social, habrían identificado sectores y aplicar herramientas de cooperación más adaptados a las características propias de un país de renta media, y hubiesen evitado la dispersión tanto geográfica como sectorial. En resumen, desde el plano de relación bilateral que estamos trabajando, da lugar a abandonar sectores de inversión social, como es el caso de la atención de necesidades sociales básicas, ante la capacidad que tiene Venezuela de afrontar esos procesos de transferencia y la escasa posibilidad financiera que tiene España de contribuir a ellos. Sin embargo, en un plano de innovación y nuevas formas de cooperación, tanto la gobernabilidad, entendida como el refuerzo con experiencias y asistencia técnica de las políticas públicas, como el crecimiento económico, básicamente anclado en el tejido de pequeños y medianos empresarios y en su relación con tecnología y mercados del exterior, suponen dos ámbitos que combinan interés mutuo y que son factibles de llevar a cabo a medio plazo. Junto a ambos sectores de concentración, una dinámica cambiante del entorno internacional, y un deseo de ambos lados de afrontar dichos cambios y aprovecharlos, necesita de un espacio de relativa flexibilidad para actuar conjuntamente. No un cajón de sastre discrecional y si una capacidad de reacción ante necesidades puntuales e interesantes flexible y transparente. En este sentido, un flujo permanente de asistencias técnicas en ambos sentidos, aprovechando capacidades en la región (Latinoamérica), hubiese sido una importante aportación a las acciones triangulares y horizontales. Estos planteamientos, para finalizar este punto, solo pueden quedar como una lección aprendida que se espera tengan en cuenta los responsables de ambos países.

Para finalizar, algunos elementos que logren dar viabilidad a una propuesta así. Se trata de aspectos que tienen fundamentalmente que ver con los procesos y procedimientos, y con las capacidades técnicas puestas a disposición del PCHV. A juicio de los evaluadores, la actual estructura de OTC que mantiene la AECID en Venezuela no respondería a las necesidades por dos razones: la primera, porque una visión conjunta y un fondo común para el financiamiento requieren de una organización compartida para su gestión. Una unidad de coordinación que se encargase de la puesta en marcha de las acciones, recabando para ello de los perfiles de especialistas más apropiados en cada caso. Esta función podría incluso estar financiada por el propio Fondo, de manera conjunta, e incorporar a personal sobre todo venezolano y circunstancialmente español o de otra nacionalidad. Debería de contar con personalidad jurídica en el país para llevar a cabo licitaciones y contratos, mejorando mucho la transparencia de los procesos de selección de asistencias técnicas que se ha llevado a cabo en el periodo estudiado.

La segunda razón es el hecho de que no sea necesario una función de manejo y gestión de subvenciones, en las que hay que participar desde su formulación hasta su justificación. Eso conlleva unas necesidades de personal en número y capacidades muy determinadas, que en un esquema con el que se podría plantear tienen poca cabida. Por otra parte, en cuanto al personal técnico, habría que tender más hacia asesores y no tanto hacia el perfil de gestor, que es el que actualmente predomina en el equipo técnico.

En definitiva, se propone avanzar hacia una cooperación que posea un plan estratégico, una programación operativa, un presupuesto y una unidad de gestión conjunta, que responda definitivamente a un marco de asociación y no a selección de demandas por parte del actor que a priori se compromete a financiar. Llegar a un plano de este tipo no se improvisa en poco tiempo, por lo que con absoluta seguridad habrá que marcar un proceso. Proceso en el cual se puedan ir cerrando o adaptando los proyectos actuales al nuevo concepto de relación en cooperación entre Venezuela y España.

#### 4.2 Sobre los Resultados Alcanzados

Una dimensión que no ha sido tratada a nivel específico se refiere a los resultados. En este caso, el trabajo de campo realizado en esta última fase de la evaluación ha dado las claves de los logros alcanzados y de las lecciones aprendidas en el proceso, una vez determinada la muestra de proyectos a evaluar. A través de estos análisis, que suponen más un estudio de caso que una evaluación como tal debido a las restricciones de tiempo existentes, se procurará extrapolar las valoraciones para extraer conclusiones de forma general para las cuatro categorías de proyectos definidas en el punto 3 de este informe. Los resultados específicos de las cinco intervenciones evaluadas se presentan completas en el Anexo de este informe.

De la revisión de los documentos de formulación a los que se ha tenido acceso, y a la vista de las observaciones realizadas durante el trabajo de campo, se desprende un nivel de **planificación basado en productos y no tanto en resultados**. La mayor parte de logros a alcanzar tiene que ver con acciones concretas (obras, estudios, capacitaciones, etc.) y no con mejoras de las condiciones de vida de la población meta. Este hecho será un hándicap tanto para el seguimiento como para la valoración de las acciones que es preciso realizar ante una problemática concreta. Se trata en la mayor parte de “hacer” y no de “conseguir”, lo cual ha determinado el nivel y tipo de resultado alcanzado. No es nada despreciable este tipo de intervenciones. Apoyan procesos en marcha y consolidan políticas de protección social. Sin embargo, en la lógica que se viene aportando en el documento, que intenta encontrar un mecanismo de trabajo con países de renta media (alta), este tipo de intervenciones no tienen encaje en el modelo: no poseen visión a medio plazo, no permiten

medir los alcances en desarrollo y no transfieren conocimiento que pueda ser acumulado por las propias instituciones.

Para ilustrar esta afirmación se han tomado los resultados que aparecen en los documentos de formulación del presupuesto 2007. Se toma este año debido a que son años en los que la Cooperación Española empezaba a orientarse a resultados y donde los recursos no eran precisamente una restricción. Además, por comparar intervenciones de tipo social y de fortalecimiento institucional, que en ese año compartieron protagonismo.

<p><b>PROYECTO HIDROVEN</b>                  R.A. Perforados y dotados 2 pozos de agua profunda.                  R.B. Construidas redes de aducción y distribución de (7) pequeños sistemas de abastecimiento de agua potable.                  R.C. Construidos (4) sistemas de filtrado para la reducción de altos niveles de minerales (Hierro y Manganeso) y olores.                  R.D. Instalados equipos de cloración para el suministro de agua en óptimas condiciones para el consumo.                  R.E. Sensibilizada y capacitada la población (mesas técnicas de agua) y los técnicos de las municipalidades en la gestión integral de sistemas de abastecimiento de agua.</p>	<p><b>APOYO A GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES</b>                  a. Capacitación en Planificación del Desarrollo y Gestión Municipal                  b. Asesoría en Gestión Municipal                  c. Equipos técnicos de gobernaciones y alcaldías fortalecidos en planificación y gestión municipal</p> <p><b>FORTALECIMIENTO MINISTERIO TURISMO</b>                  Fortalecida la estructura organizativa interna.                  Elaborado un Plan Nacional de Calidad Turística.                  Mejorada la capacidad gerencial.                  Aumentada la visión nacional del personal.                  Establecido un Sistema de Formación en Calidad Turística.</p>	<p><b>FORTALECIMIENTO PLANES DE IGUALDAD</b>                  R.1. Diseñados y publicados materiales impresos y audiovisuales relacionados a diferentes áreas de interés de ejecución del Plan de Igualdad.                  R.2. Diseñadas y ejecutadas campañas divulgación, sensibilización y capacitación basados en los contenidos de los materiales para funcionarios y funcionarias de INAMUJER y de diferentes instituciones públicas, que en un primer momento sean impartidos por las expertas y expertos pero cuya elaboración de módulos puedan ser replicados luego por el personal capacitado a comunidades organizadas y sociedad en general.</p>
<p><b>PROYECTO CORPOELEC</b>                  R.A. Elaborados proyectos integrales energéticos en poblados y unidades productivas.                  R.B. Realizado el reconocimiento-prefactibilidad (cuando no se hayan realizado) y estudios de factibilidad (cuando no estén hechos, o sea necesaria su actualización) de 67 comunidades rurales                  R.C. Instalados y puestos en funcionamiento pequeños sistemas de generación y distribución de electricidad en 25 centros rurales poblados.                  R.D. Establecidos convenios de colaboración con los organismos regionales y sectoriales en las diferentes fases de los proyectos y en la comercialización de la energía.</p>	<p><b>PROYECTO FONPYME</b>                  R.1. Mejorada la coordinación entre instituciones de financiamiento de las pymes y cooperativas venezolanas.                  R.2. Fortalecido el Sistema Financiero Público Venezolano como prestadores de servicio a las pymes y cooperativas.                  R.3. Fortalecido el parque de pymes y cooperativas venezolanas en cuanto a gerencia, planificación y administración del negocio.                  R.4. Aumentado el nivel de rentabilidad de las pymes y cooperativas venezolanas.</p>	<p><b>PROGRAMA ATENCIÓN MADRES EMBARAZADAS</b>                  R.A. Reducidas la tasas de maltrato físico y emocional a las madres y embarazadas adolescentes en las áreas deprimidas de Caracas.                  R.B. Prestada atención médica, psicológica, psiquiátrica, social y legal a las madres y embarazadas adolescentes.                  R.C. Realizadas visitas domiciliarias a través del trabajador social, a objeto de verificar la situación emocional, afectiva y económica del grupo familiar.                  R.D. Lograda la reinserción de la adolescente a su grupo familiar, social, educativo y/o laboral.                  R.E. Establecido un hogar de cuidado diario y formación preescolar para los hijos e hijas dentro de la misma sede.</p>

Los resultados son suficientemente elocuentes y no necesitan un comentario extenso. A parte de la calidad de la formulación de los resultados (sin temporalidad, cantidad o identificación de los sujetos de derechos), en ningún caso se hace alusión a una meta a

cumplir. Por el contrario, se toman en cuenta en muchos casos actividades de inversión física que a priori no debería ser el objeto de trabajo de una cooperación como la de España con Venezuela.

Junto al comentario anterior, la ausencia de líneas de base, o de valores de referencia inicial y sistemas de seguimiento para medir la evolución, restan capacidades de medir la eficacia y el impacto de esta colaboración. Una prueba palpable de esta afirmación es el hecho de que durante todo el periodo de evaluación no se ha podido tener acceso a ningún informe de seguimiento sobre el PCHV, ni sobre ninguno de los Proyectos ejecutados, más allá de reportes relacionados puntualmente por las asistencias técnicas que llegaron a ejecutar actividades o a realizar informes de viabilidad. Ninguno que haya sido elaborado por la propia OTC y que sea de conocimiento de sus contrapartes venezolanas.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que muchas de las actuaciones tienen un sentido de Asistencia Técnica y/o procesos de formación y capacitación. Se trata por tanto de procesos que no siempre permiten asignar un resultado en un corto periodo de tiempo, como es alguno de los casos. Sus efectos se verán con toda seguridad en el medio y largo plazo, lo cual excede del ámbito temporal de este trabajo. Para los proyectos relacionados con inversión en activos fijos, en adquisición de bienes y servicios o en los focalizados en el territorio, el ejercicio de valoración de resultados es más claro, aunque se trate principalmente de productos. Los efectos concretos analizados vuelven a estar referenciados en los documentos particulares de los proyectos.

Para finalizar, se debe llevar a cabo una revisión de resultados teniendo en cuenta los logros particulares de cada proyecto, y los que trascienden a las actividades de los mismos. Se puede apreciar en buena parte de las intervenciones que se han generado experiencias piloto (energía eléctrica, agua, turismo, etc.) que tienen un indudable sentido local. Sin embargo, en estos casos, la valoración deberá trascender dicho ámbito y colocarse en el nivel de medir su influencia en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, si esto se ha producido no se ha medido cuantitativamente y de forma objetiva, posiblemente por la falta de sistemas de seguimiento y de capacidades técnicas por parte del personal a cargo de las subvenciones para valorar aspectos tan especializados como estos.

### **4.3 Principales Lecciones Aprendidas y medidas para mejorar**

Para finalizar el punto y como resumen de conclusiones, el equipo evaluador pretende resaltar y resumir las recomendaciones de todo el documento en un conjunto de insumos para los agentes decisores de ambos países. Estas aportaciones van a intentar ser propuestas de medida concretas, realizables, y que respondan a las lecciones aprendidas de periodo 2006 – 2011. Sin pretender realizar un decálogo, se han podido recabar 10 recomendaciones que dan lugar a las medidas indicadas. Pretenden ser contribuciones a una mejor cooperación entre España y Venezuela, y servir de orientación a otros procesos similares que puedan darse en países y situaciones similares. Se trata tan solo de una forma de resumir todo el documento en diez ideas concretas.

Se ha optado por mantener una presentación en formato tabla, en la que aparezcan relacionadas las lecciones aprendidas, la recomendación a la que da lugar y la propuestas de medidas (materiales o como decisión a tomar) a las que podría dar lugar.

LECCIÓN APRENDIDA EN PCHV	RECOMENDACIÓN	PROPUESTA DE MEDIDA / DECISIÓN
<p>Los marcos de cooperación que no poseen orientación estratégica dan lugar a carteras de proyectos dispersos e inconexos, que impiden alcanzar impactos en desarrollo y fortalecer la relación a medio y largo plazo.</p>	<p>Generar un marco de acuerdo sobre lo que se quiere hacer, determinando la estrategia y orientando la programación.</p>	<p>Establecer a corto plazo un nuevo formato de asociación bajo un diálogo al nivel político adecuado. Se puede utilizar el modelo Comisión Mixta o acudir a diálogo permanente y Memorandum de Entendimiento</p>
<p>Entre los equipos técnicos de Venezuela y España ha existido fluidez en la comunicación. Sin embargo, se han mantenido roles no apropiados entre países asociados, en los que no hay lugar para las asimetrías inducidas por un sentido de flujo de cooperación en una única dirección. Esta situación da lugar, además a que se tomen decisiones unilateralmente sobre donde recabar las capacidades técnicas.</p>	<p>Diseñar y poner en marcha un esquema de coordinación conjunto para la ejecución. Las responsabilidades compartidas dan lugar a esfuerzos compartidos y a éxitos compartidos.</p>	<p>La creación de unidades ejecutoras, al margen de la OTC ha sido un esquema utilizado por la AECID en algunos países, como el caso de Perú (FONCHIP) o Bolivia. Cuando se convierten en gestores conjuntos de fondos que aportan ambos países, su funcionamiento ha demostrado mayor eficacia y eficiencia que si son gestionados desde la OTC.</p>
<p>La Cooperación Española ha intentado mantener un diálogo técnico con distintas contrapartes (CORPOELEC, FONPYME) sin contar con las capacidades para ello. Ello ha hecho que necesite dotarse de acompañamiento de expertos, normalmente españoles. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, dichos expertos han acompañado la ejecución, pero no la identificación, formulación y seguimiento. Este esquema de actuación resta profundidad y sobre todo viabilidad a los proyectos realizados</p>	<p>Poner las capacidades necesarias para acompañar técnicamente el proceso. Entrar o no entrar en una materia debe ser evaluado a nivel técnico para en caso de decidir acometerla, buscar en todo momento la excelencia.</p>	<p>La puesta en marcha de acciones en un nuevo marco de asociación debería venir precedida de un proceso de análisis tan largo como sea necesario. Para ello sería preciso establecer los acuerdos con organizaciones públicas y privadas que garanticen el acompañamiento desde el inicio, no solo en la ejecución. Ello no debe ser restrictivo en cuanto a la nacionalidad de dichas aportaciones.</p>

LECCIÓN APRENDIDA EN PCHV	RECOMENDACIÓN	PROPUESTA DE MEDIDA / DECISIÓN
<p>El esquema de subvención no ha respondido a las necesidades de la cooperación entre ambos países. Sus plazos rígidos y la necesidad de generar actividades han centrado las energías en la ejecución y han hecho perder de vista de los resultados. Junto a ello, se ha mantenido la dinámica de financiador y financiado, cuando en ocasiones las aportaciones del receptor han llegado a ser mayores que lo recibido. Sin embargo, este hecho no ha quedado recogido en ninguna de las informaciones a las que se ha tenido acceso durante la evaluación</p>	<p><b>Des-periodificar el gasto, y además compartirlo y hacerlo adaptable a las necesidades. Superar los mecanismos habituales que se establecen con países de renta baja y buscar la innovación en los instrumentos de financiación.</b></p>	<p>Es preciso buscar alternativas a los mecanismos de la subvención pública, que habitualmente utiliza la AECID. Mecanismos de Fondo Mixto, con gestión transparente y programación del gasto conjunta, mejorarían la eficacia. Existen experiencias tanto de lado venezolano como español, que merece la pena analizar. La opción de aprovechar la gestión de un tercero, como podría ser el caso de Naciones Unidas, supone otra opción factible.</p>
<p>La inexistencia de una visión general y compartida de desarrollo ha llevado a eliminar las metas en los planes de la Cooperación Española y, por tanto, de la cooperación que ha recibido Venezuela. Ello ha actuado en detrimento de la eficacia y de la toma de decisiones, asignando los recursos disponibles a aquellos ámbitos más exitosos</p>	<p><b>Definir metas y resultados medibles. De manera conjunta establecer la forma de asegurar la eficacia y no solo la ejecución el gasto. Además de seleccionar y concertar metas, hacer todo lo posible por intentar cumplirlas.</b></p>	<p>Elaboración de un Marco de resultados asociado a la nueva planificación, aunque se trate de pocos indicadores y que éstos sean sectoriales. Junto a ello, diseñar un sistema de seguimiento, que podría servir para la cooperación en su conjunto que tiene Venezuela con otros países y no solo para la española</p>
<p>La identificación de sectores de actuación en el periodo ha sido excesivamente amplia. Ha incluido, además, actuaciones dirigidas a generar bienes físicos puntuales. En pocos casos se han establecido acuerdos para el intercambio de conocimiento y cooperación en un doble sentido, con continuidad. Ello ha hecho que Venezuela haya tenido un papel pasivo en ocasiones y no haya considerado necesario apropiarse de los conocimientos, transformarlos y volver a distribuirlos a terceros países.</p>	<p><b>Buscar áreas de cooperación que permitan el intercambio en ambas direcciones. Si no puede hacerse simultáneamente en la misma línea de actuación, planificar otras distintas donde el peso de la cooperación esté en la otra parte.</b></p>	<p>Se ha practicado poco la medida de organizar actividades y eventos que permitan conocer experiencias de ambos países, aprovechables en un sentido u otro o para terceros interesados. Ha habido interesantes avances en materia energética/ambiental, municipios, INE, etc. Que servirían de base para este trabajo. Para ello, es posible aprovechar los centros de formación que tiene la AECID en la región.</p>

LECCIÓN APRENDIDA EN PCHV	RECOMENDACIÓN	PROPUESTA DE MEDIDA / DECISIÓN
<p><b>El esquema de proyecto subvencionado anualmente no ha desarrollado líneas de trabajo permanente. Ello ha repercutido en la sostenibilidad de varios proyectos, a los que no se ha dado seguimiento una vez ejecutados los fondos que tenían asignados. Además, no han sido habituales los análisis que determinarían en un inicio cuales eran las responsabilidades de los receptores finales de la cooperación</b></p>	<p><b>Iniciar acciones que sean sostenibles. De manera que refuerce las relaciones de cooperación y las perfeccione. La cooperación con PRMA no se debería agotar en la idea de proyecto.</b></p>	<p>La cooperación que se establezca entre Venezuela y España debería estar basada en programas de medio plazo, con acciones concertadas de carácter anual o bianual. Los retos de ambos países van en la línea de la transformación y no de la creación de valor en base a inversión económica que provenga de fondos de donación.</p>
<p><b>Se han generado muchos y significativos productos en el periodo analizado. Sin embargo, no parece que soporten un análisis coste – beneficio relacionado con la oportunidad de emplear los recursos escasos en otros asuntos más estratégicos. La excesiva vinculación de la cooperación a la acción y no a los procesos resta legitimidad a la inversión realizada</b></p>	<p><b>Fortalecer el sentido de intercambio de conocimientos frente al de intercambio de productos.</b></p>	<p>Un nuevo marco de cooperación debería estar basado en materias que impliquen necesariamente intercambio de conocimiento y fomenten la investigación y la innovación. Aspectos como el energético, el de la gestión pública local, o incluso el de la cultura poseen en ambos países desarrollos importantes que podrían dar lugar a aportaciones en un sentido regional</p>
<p><b>La falta de un seguimiento exhaustivo y conjunto del PCHV no ha permitido reenfoques que hubiese sido preciso realizar durante su ejecución. Han faltado evaluaciones sistemáticas y propuestas de mejora realizadas por especialistas en las distintas materias. Ello ha diluido profundamente las responsabilidades, quedando algunos proyectos sin ejecutar, o ejecutados y olvidados posteriormente</b></p>	<p><b>Generar un seguimiento conjunto, imparcial, que ayude a la toma de decisiones. De forma objetiva y rigurosa y a poder ser externa, de forma que ambas partes asuman las responsabilidades en caso de que la valoración así lo determine.</b></p>	<p>La AECID está poniendo en marcha un sistema de seguimiento de su actuación a nivel global. Se está diseñando un plan de evaluación que debería incluir la valoración de impactos en los países de renta media alta con los que lleva cooperación desde hace años. Esta actividad, en caso de que se produjese un nuevo marco de planificación, debería ser tenida en cuenta dentro de las funciones de la unidad ejecutora.</p>

LECCIÓN APRENDIDA EN PCHV	RECOMENDACIÓN	PROPUESTA DE MEDIDA / DECISIÓN
<p><b>El tutelaje de la AECID del Programa de Cooperación, erigido en formulador y ejecutor de buena parte del mismo, ha hecho que la relación entre ambos países haya pedido riqueza. Por otra parte, la rigidez por parte venezolana al admitir a otros actores a parte de la AECID como participante en el mismo, no ha dado lugar a relaciones permanentes en el tiempo. Un caso como el que nos ocupa, en el que dos países no dependientes de la cooperación internacional deciden trabajar juntos, ha de dar lugar a marcos más amplios que permitan involucrar a distintos actores con interés en sumarse al esfuerzo.</b></p>	<p><b>Permitir la relación entre actores, la riqueza del intercambio, a todos los niveles tanto públicos como privados, dentro de la estrategia que marca la dirección política.</b></p>	<p>Establecer un sistema de Fondo concursable que permita a relaciones horizontales, entre municipios, entre universidades, entre empresarios pequeños y medianos, beneficiarse de los fondos de cooperación existentes. Ello permitirá además establecer las prioridades ex - ante y definir un perfil de beneficiario y unos requisitos que se adaptasen al acuerdo de cooperación general. En estos casos, además la rendición de cuentas y el seguimiento podrían estar exigido en las propias bases de la convocatoria</p>

Con estos diez puntos se sintetiza buena parte de las conclusiones de la evaluación. Son todos ellos, al modo de ver del equipo que ha formado parte de este trabajo, aspectos que habría que considerar en un nuevo marco de planificación y que se adaptan a lo que se entendería por cooperación con países de renta media alta.

No pretenden agotar todas las posibilidades pero esperan ser un insumo para la toma de decisiones.

## **ANEXO 1: Informes de Evaluación de Proyectos**