



27 Informe de Evaluación

Evaluación de la Cooperación Española con Angola (2002-2007)



MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

27 Informe de Evaluación

Evaluación de la Cooperación Española
con Angola 2002-2007



Diciembre 2009

Edición: diciembre 2009
Fotografía portada: EPTISA

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2009
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

La versión electrónica de este documento se puede descargar de:
www.maec.es
www.aecid.es

Este informe ha sido elaborado por una consultora independiente sin previa participación en las actividades evaluadas.

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

NIPO: 502-09-104-6

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

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:

*Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Beatriz de Bobadilla, 18, 3ª planta. 28040 Madrid.
Tel.: +34 91 379 9686
Fax: +34 91 394 8948
dgpolde@maec.es*

Índice

Listado de acrónimos	9
Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	11
Valoración de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Angola	13
1. Introducción	15
1.1. Estructura del informe	15
1.2. Antecedentes, motivaciones y objetivo de la evaluación	15
1.3. Fases de la evaluación	16
2. Metodología	18
2.1. Preguntas y criterios de evaluación	18
2.2. Estudios de caso	21
2.3. Proceso de análisis y fuentes de información	22
2.4. Condicionantes y límites del estudio realizado	23
3. Pobreza y desarrollo en Angola: la agenda del Gobierno de Angola	25
3.1. Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP)	25
3.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015	26
3.3. La AOD global en Angola	27
4. La Cooperación Española con Angola 2002-2007	30
4.1. Marco general de la Cooperación Española	30
4.2. Objetivos y líneas estratégicas de la Cooperación Española con Angola	31
4.3. Composición y características de la AOD en Angola: 2002-2007	32
5. Análisis global de la Cooperación Española en el periodo 2002-2007: la estrategia, los mecanismos y los resultados	40
5.1. Análisis de la pertinencia y calidad del diseño de la política de Cooperación Española con Angola: la estrategia	40
5.2. Análisis de la eficiencia del proceso de gestión e implementación de la política de Cooperación Española con Angola: los mecanismos ...	64
5.3. Análisis de la eficacia, impacto y sostenibilidad de la Cooperación Española con Angola: los resultados	75

6. Conclusiones de la evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola	83
6.1. Conclusiones a nivel de estrategia: pertinencia de la estrategia	84
6.2. Conclusiones a nivel de mecanismos de gestión e implementación: eficiencia	88
6.3. Conclusiones a nivel de resultados: eficacia, impacto y sostenibilidad ...	90
7. Recomendaciones	93
7.1. Recomendaciones a nivel estratégico	93
7.2. Recomendaciones a nivel de gestión-mecanismos	97
8. Anexos	107
Anexo I. Términos de Referencia	108
Anexo II. Matriz de evaluación	119
Anexo III. Matriz de evaluación conclusiva: interpretación de indicadores, hallazgos y conclusiones	132
Anexo IV. Metodología	156
Anexo V. Contexto-país de Angola	170
Anexo VI. Análisis de los sectores focales de la evaluación-país: salud y seguridad alimentaria	178
Anexo VII. Estudios de caso	202
Anexo VIII. Ejemplo de operativización de enfoque territorial recomendado ...	278
Anexo IX. Presentación del equipo de evaluación	279
Anexo X. Ficha de evaluación del CAD	280

Índice de tablas y figuras

Tablas

Tabla 1. Preguntas de evaluación y criterios de juicio por pregunta	18
Tabla 2. Correspondencia entre criterios de valor CAD y Declaración de París/Agenda de Acción de Accra con criterios de juicio	20
Tabla 3. Correspondencia entre niveles de análisis y preguntas de evaluación	21
Tabla 4. Intervenciones estudios de caso	21
Tabla 5. Composición del gasto público como porcentaje del PIB de Angola en el periodo 2002-2006 (porcentaje PIB)	25
Tabla 6. Composición del gasto público de Angola en el periodo 2002-2006 en millones de dólares	26
Tabla 7. Seguimiento del cumplimiento de los ODM-Angola, 2005	27
Tabla 8. AOD multilateral a Angola en el periodo 2002-2006	29
Tabla 9. Prioridades estratégicas DEP 2005-2008	31
Tabla 10. Composición de la Asamblea Nacional en las elecciones de 2008	171
Tabla 11. Composición el PIB (2006)	173
Tabla 12. Indicadores económicos de Angola (2002-2006)	174
Tabla 13. Intervenciones de atención primaria con énfasis en salud materna y salud infantil	180
Tabla 14. Intervenciones 2º nivel de asistencia	181
Tabla 15. Apoyo a planes de lucha contra enfermedades prevalentes	181
Tabla 16. Evolución de la Cooperación Española en el sector salud según la Unidad de Gestión responsable de la AECID e instrumento de cooperación 2002-2008	185


Figuras

Figura 1. Proceso inductivo de análisis	23
Figura 2. Proceso de análisis y enjuiciamiento sistemático	23
Figura 3. Evolución de la AOD bruta versus AOD neta de principales donantes bilaterales, 2002-2006	28
Figura 4. Mapa de Angola	32
Figura 5. Evolución AOD bruta y AOD neta en el periodo 2002-2004	33
Figura 6. Distribución AOD sectores CAD	34
Figura 7. Desglose sector infraestructuras y servicios sociales	34
Figura 8. Evolución AOD conforme componente estratégicos del DEP 2005-2008 ...	36
Figura 9. Distribución de la AOD por vía oficial y ONGD durante el periodo 2005-2007	36
Figura 10. Evolución AOD española a Angola 2002-2007	37
Figura 11. Evolución porcentaje AOD reembolsable y no reembolsable	38
Figura 12. Distribución AOD por agentes de la Cooperación Española	38
Figura 13. Evolución de la AOD conforme la Iniciativa 20/20	39

Figura 14. Evolución de la AOD española en Angola por sectores CAD 2002-2007 . . .	39
Figura 15. Valoración de variables relativas a la pertinencia y calidad del diseño de la Cooperación Española con Angola	40
Figura 16. Ayuda de emergencia	41
Figura 17. Lucha contra el hambre	42
Figura 18. Evolución de la AOD española vía ONGD y vía oficial 2002-2007	42
Figura 19. Desempeño agregado de estudios de caso en pertinencia y calidad de diseño	43
Figura 20. Jerarquía de prioridades por líneas estratégicas de la Cooperación Española conforme al contexto 2004 <i>versus</i> 2008	49
Figura 21. Valoración del rol que debe desempeñar la cooperación internacional en un país como Angola	50
Figura 22. Evolución AOD bruta y AOD neta de España a Angola 2004-2007	60
Figura 23. Desempeño agregado en eficiencia de los estudios de caso	65
Figura 24. Valoración agregada de los estudios de caso-criterios de valor	65
Figura 25. Valoración de las variables relacionadas con la eficiencia de la Cooperación Española con Angola	66
Figura 26. Valoración agregada media de los criterios de valor en base a cuestionarios	67
Figura 27. Jerarquización sobre los instrumentos más idóneos para ser utilizados en Angola	72
Figura 28. Desempeño global de la Cooperación Española con Angola: comparación de valores resultantes de diferentes análisis evaluativos	77
Figura 29. Contribución de la Cooperación Española a la mejora de capacidades	78
Figura 30. Desempeño agregado en eficacia de los estudios de caso	79
Figura 31. Valoración de los informantes clave sobre accesibilidad, satisfacción y apropiación de servicios/procesos apoyados por la Cooperación Española	79
Figura 32. Valoraciones de las variables de impacto de la Cooperación Española	80
Figura 33. Desempeño agregado en sostenibilidad de los estudios de caso	81
Figura 34. Valoración de las variables relacionadas con la sostenibilidad de la Cooperación Española	81
Figura 35. Mapa de situación de la Cooperación Española con Angola hasta 2002	92
Figura 36. Mapa de situación de la Cooperación Española con Angola en 2007	92
Figura 37. Mapa de situación futura deseable	104
Figura 38. Pirámide de la justicia en Angola	172
Figura 39. Deuda externa/PIB	174

Listado de acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
CACS	Conselhos de Ascultação e Concertação Social
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CE	Cooperación Española
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación Internacional
DEP	Documento de Estrategia País de la Cooperación Española
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido
DGCAEO	Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental
DGOP	Dirección General de Ordenación Pesquera (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino)
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
ECA	Escuelas de Campo de Agricultores
ECP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza (Estrategia de Combate à Pobreza)
EDA	Estaciones de Desarrollo Agrícola
EFA	Programa Educación para Todos
ENSA	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza del Gobierno de Angola
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAS	Fundo de Apoio Social
FCA	Facultad de Ciencias Agrarias
FCM	Fondo de Concesión de Microcréditos
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
GSA	Gabinete de Seguridad Alimentaria
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDA	Instituto de Desarrollo Agrícola
IDG	Índice de Desarrollo de Género (PNUD)
IDH	Índice de Desarrollo Humano (PNUD)
IMA	Institutos Medios de Agricultura
IPA	Instituto de Pesca Artesanal
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MdE	Memorándum de Entendimiento
MINADER	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MINPLA	Ministerio de Planificación (Ministerio do Plano)



MINSA	Ministerio de Salud
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MMAMRM	Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development)
NUU	Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norwegian Agency for Development Co-operation)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OFECOME	Oficina Económica y Comercial de España
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de Salud
OMT	Organización Mundial de Turismo
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
PASS	Programa de Apoyo al Sector Salud de la UE
PDCE	Plan Director de la Cooperación Española
PEDR	Programa de Extensión y Desarrollo Rural
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PRSP	Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper)
SADC	Comunidad de Desarrollo Sudafricana (Southern African Development Community)
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SNV	Servicio holandés de Cooperación al Desarrollo
SPA	Partenariado Estratégico con África (Strategic Partnership with Africa)
SWAP	Enfoque Sectorial (Sector Wide Approach)
UE	Unión Europea
UNDP/PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Cooperación de EEUU

Prólogo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

La utilidad de las evaluaciones es una preocupación constante de los agentes de la cooperación al desarrollo y es parte capital de las consideraciones de los manuales y metodologías editadas por esta Dirección General. En ese sentido, durante la realización de esta evaluación de la Cooperación Española con Angola confluyeron diversos elementos que pueden ayudarnos a interpretar la secuencia de decisiones que favorecen en última instancia la utilidad final de este tipo de ejercicios.

En primer lugar, la evaluación se origina como respuesta a una demanda realizada por los principales actores involucrados en la Cooperación Española canalizada a través de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID en el país. Esta demanda se hacía eco de la necesidad, señalada en el Documento de Estrategia País 2005-2008, de reflexionar en términos de actuación en un país sujeto a profundos cambios socio-económicos y políticos tras la firma de los acuerdos de paz en 2002; unos cambios que apelaban a reconsiderar las prioridades y modalidades de nuestro trabajo, al igual que lo estaba haciendo ya otros donantes.

En segundo lugar, la DGPOLDE ha promovido desde el inicio espacios participativos en la toma de decisiones en torno al diseño y avances del estudio. La labor del Comité de Seguimiento, principalmente en Madrid, pero también en Luanda, ocupó un lugar central y permitió, además, atenuar los efectos derivados del retraso en la puesta en marcha de la evaluación y retomar el impulso inicial.

Si la utilidad del ejercicio se iba fraguando en los Comités de Seguimiento, su credibilidad es heredera del diseño metodológico. Esta evaluación incorpora algunas novedades respecto a anteriores evaluaciones-país. En primera instancia, se transparenta para el lector la “matriz de evaluación”, elemento metodológico central que presenta de manera sintética las principales cuestiones de interés para los actores convocados para esta evaluación —y que guiaron la labor del equipo de evaluación externo— y las evidencias que permitieron sondear su respuesta y valoración. Por su parte, la “matriz conclusiva”, a modo de resumen ejecutivo, recapitula las valoraciones del equipo evaluador para cada uno de los puntos de interés. El camino que media entre preguntas y respuestas fue recorrido a través de la aplicación de diversas técnicas de recogida de información.

Esta evaluación muestra lo más claramente posible las valoraciones y hallazgos a sus distintos niveles: general, por los dos sectores, y de los programas y proyectos que operaban en ellos. El cuerpo principal del informe presenta las conclusiones generales acerca de la *estrategia, procesos operativos y resultados* de la Cooperación Española con carácter general. En anexos pueden ser consultados los sectores focales analizados con mayor detalle, salud y soberanía alimentaria, y que apoyaron las conclusiones generales, así como los siete estudios de caso.

Seguimos queriendo mejorar, tanto en su vertiente metodológica, como de procedimientos de participación y consulta, conscientes de que son elementos muy complejos de manejar en una evaluación de este tipo y alcance. Así, por primera vez, se incorpora como prólogo el parecer de uno de los principales destinatarios de las conclusiones y recomendaciones, la Oficina Técnica de Cooperación en Luanda. Como buena práctica, hemos querido divulgar en este informe sus impresiones, tanto las positivas, como las más críticas, expresión para esta Dirección General del alcance real de nuestra labor y que nos permiten mejorar para futuros ejercicios.

Un último elemento vinculado a la utilidad de cualquier evaluación es el relacionado con la toma de decisiones. Si bien el informe se publica transcurrido un año desde la publicación del III Plan Director, éste ha tomado valiosos insumos de los informes borradores preliminares disponibles durante la consulta con actores y debate en la Comisión de Seguimiento. Pero, sin lugar a dudas, este ejercicio ha afianzado su sentido cuando sus conclusiones y recomendaciones han sido consideradas como un insumo clave para el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación: dar pasos hacia una mayor concentración, tanto sectorial, como geográfica; el reto de la coherencia; pasar de un *enfoque de ayuda* y de financiación de infraestructuras a un *enfoque de desarrollo* basado en el fortalecimiento de capacidades gubernamentales y, sobre todo, municipales, etcétera). En ese sentido, el responsable de la Cooperación Española en Angola señalaba en la última reunión anual de coordinadores de OTC de AECID a propósito de los Marcos de Asociación que *"la evaluación fue el detonante de muchos porqués y muchos procesos de la Cooperación Española en Angola"*. Y así nos lo había transmitido la Oficina Técnica de Cooperación que lidera el Grupo Estable de Coordinación (representación de todos los actores de la Cooperación Española presentes en el país), encargado de la negociación con el Gobierno de Angola.

En definitiva, esta evaluación recapitula y rinde cuentas de todo un periodo de trabajo de los actores de la Cooperación Española en el país. Esperamos que propicie en sus lectores, al igual que para la OTC en Angola, la reflexión acerca de nuestra actuación, y ayude a afianzar adecuadas directrices políticas en aras de una mayor eficacia y calidad de la ayuda en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo en el país.

Juan López-Dórig Pérez
Director General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

Valoración de la Oficina Técnica de Cooperación en Angola de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sobre la evaluación estratégica país de la Cooperación Española en Angola 2002-2007

La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Embajada de España en Angola ha tenido la oportunidad de participar en el proceso de la evaluación estratégica de la Cooperación Española en Angola en el periodo 2002-2007. Esta evaluación cubre un periodo muy especial en la historia reciente del país, abarcando los cinco años inmediatamente posteriores a la firma de los acuerdos de paz, conocidos como *Memorandum de Entendimiento de Lwena*, que dio más tarde lugar al acuerdo de paz definitivo firmado en Luanda el 4 de abril de 2002. Por ello, esta evaluación tiene un alto interés estratégico.

Merece la pena recordar el hecho de que Angola ha experimentado un crecimiento económico espectacular en el periodo objeto de evaluación, a pesar de lo cual mantiene unos índices de desarrollo humano muy bajos. Los índices de crecimiento económico han motivado un paulatino cierre o reducción sustancial de programas de países donantes, en particular de la Unión Europea. Esto ha provocado un aumento significativo de solicitudes de apoyo a la OTC en Luanda provenientes de distintos ámbitos que ven a España como un donante fiable y comprometido con el país.

Estos cinco años objeto de evaluación se caracterizaron por un cambio importante de enfoque de nuestra cooperación, al pasar de la ayuda humanitaria convencional propia del periodo de conflicto armado al enfoque de desarrollo con énfasis en el apoyo a la prestación de servicios sociales básicos. Como bien indica el informe de evaluación, el largo periodo transcurrido por diversas razones entre solicitud de la evaluación por parte de la OTC (finales de 2006) y el arranque del proceso evaluativo (mediados de 2008) ha sido un factor limitante importante. Durante ese periodo el programa de la Cooperación Española en Angola ha crecido en volumen de recursos financieros, con un incremento sustancial en el área multilateral y una rotación importante de plantilla, que ha ganado en recursos humanos y ha tendido a la estabilización.

La OTC de Angola colaboró estrechamente tanto con el equipo evaluador, como con la DGPOLDE durante todo el proceso, garantizando así un alineamiento con la realidad del país y favoreciendo al máximo la participación de los distintos actores, tanto españoles, como locales y multilaterales.

Por lo que respecta a las conclusiones presentadas en el informe, la OTC comparte en gran medida las mismas y las valora de forma positiva. De hecho, ya desde 2008 la OTC de Angola adoptó orientaciones estratégicas, enfoques de cooperación y de concentración que están en línea con dichas conclusiones.

Las recomendaciones estratégicas sobre sectores de intervención potenciales son pertinentes y servirán para guiar las negociaciones previstas previas al próximo Marco de Asociación 2011-2015. Al realizarse en un cambio de ciclo planificador (del segundo al tercer Plan Director), las recomendaciones de

la evaluación hay que acomodarlas al nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y a la inclusión de Angola en el Grupo B (países de asociación focalizada) de países de África Sub-sahariana. Esto obligará a una concentración en un solo sector o en más de uno con un único enfoque, no previéndose la opción de apoyar varios sectores convencionales.

Las sugerencias formuladas a nivel de gestión y mecanismos son, a juicio de esta OTC, pertinentes, si bien entendemos que debería enfatizarse más las limitaciones de recursos humanos de esta oficina como elemento interpretativo de las conclusiones a este nivel de gestión y procesos operativos. En todo caso, el estudio puede contribuir a mejorar de forma importante la coherencia de políticas tanto a nivel de la Administración Española como de la Unión Europea.

Por último, en todo lo relacionado con la deseada apropiación, mutua rendición de cuentas y gestión para resultados, la OTC asume las recomendaciones realizadas como propias y ve su ejecución como parte de un largo proceso para una mayor eficacia de la ayuda que debe de llevarse a cabo en el día a día.

Oficina Técnica de Cooperación en Angola
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID



1 Introducción

1.1. Estructura del informe

La presente introducción explica la estructura del informe para tratar de facilitar su lectura. En primer lugar, se exponen ordenadamente los antecedentes y el objetivo de la presente evaluación (apartado 1.2) y son explicadas las fases de la evaluación (apartado 1.3).

Las preguntas y criterios de evaluación —columna vertebral de la matriz de evaluación y guía básica del proceso de análisis evaluativo—, y la metodología empleada son presentadas en los apartados 2.1 a 2.3. La matriz de evaluación diseñada para la indagación valorativa puede consultarse en anexo 2. Para finalizar, se puntualizan los condicionantes y límites de este estudio (apartado 2.4).

Para situar debidamente el análisis evaluativo posterior, sigue una exposición del contexto de Angola (capítulo 3), centrado en un análisis de la agenda de desarrollo, la situación de pobreza en el país y el marco general de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de todos los donantes. En anexo 5 puede encontrarse un marco contextual de Angola más amplio, subdividido en la descripción de la situación económica, social, política e institucional.

Posteriormente (capítulo 4), se procede a una descripción de la Cooperación Española con Angola, abordando, en primer lugar, un recordatorio del marco general actualizado de la Cooperación Española, útil debido a su continua transformación (apartado 4.1), seguido de una presentación descriptiva de los objetivos y líneas estratégicas de la Cooperación Española con Angola (apartado 4.2), para acabar con una presentación resumida de la composición y características de la AOD española con Angola durante el periodo 2002-2007 (apartado 4.3).

En base al análisis sectorial que figura en el anexo 6 acerca de los dos sectores focales —salud y


seguridad alimentaria— y al resto de fuentes informativas, en el capítulo 5 se aborda el análisis global de la Cooperación Española con Angola en los tres niveles de análisis estipulados: estrategia, mecanismos y resultados, adentrándonos en el análisis de su pertinencia global, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

El análisis sectorial del anexo 6 y el capítulo 5 de análisis global nutre las conclusiones que se presentan en el capítulo 6. Por último, en el capítulo 7 se detallan algunas recomendaciones que pudieran ser de utilidad de cara al futuro.

En los anexos se presentan: los Términos de Referencia (anexo 1); la matriz de evaluación (anexo 2) y la matriz de evaluación conclusiva en base a los indicadores finalmente adoptados (anexo 3); una descripción de las herramientas utilizadas, el listado de informantes y bibliografía consultada (anexo 4, Metodología); el contexto-país Angola (anexo 5); el análisis y valoración sectorial (anexo 6), junto a los siete estudios de caso llevados a cabo clasificados por los dos sectores analizados (anexo 7); un ejemplo gráfico de la operativización de la estrategia país recomendada (anexo 8); y, por último, una presentación del equipo de evaluación (anexo 9) y la ficha de resumen de la evaluación establecida por el CAD (anexo 10).

1.2. Antecedentes, motivaciones y objetivo de la evaluación

La apuesta por la mejora de la eficacia de la ayuda y la calidad de la Cooperación Española pasa, entre otros factores, por una mayor atención a la evaluación. Desde 2001, con la entrada en vigencia del I Plan Director, hasta la fecha son muchos los esfuerzos que se han realizado en este sentido,



siendo la DGPOLDE de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) la instancia que dirige la realización de las evaluaciones en el marco de sus competencias asignadas en el Real Decreto 1124/2008, de 4 de julio, artículo 19.

La presente evaluación estratégica responde, conforme establecen los Términos de Referencia (TdR), a una doble **motivación**:

- El carácter prioritario conferido a Angola en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- La necesidad, señalada en el DEP 2005-2008, de abordar un proceso de reflexión sobre la estrategia de la Cooperación Española en Angola y su desarrollo operativo, como consecuencia de los profundos cambios del contexto socioeconómico y político que desde la firma de los acuerdos de paz, en 2002, se estaban produciendo en Angola.

Se trata, por tanto, de una evaluación que no sólo es el resultado de las directrices de política en aras de una mayor eficacia y calidad de la ayuda, sino que, además, se constituye en una respuesta a una demanda realizada por los principales actores involucrados en la Cooperación Española con Angola. No estamos, pues, ante un entorno evaluativo pasivo, sino todo lo contrario, conducido “de abajo hacia arriba” y liderado por los propios actores con experiencia y trayectoria en el país. Esto ha conferido al ejercicio una especial legitimidad y ha abierto la puerta a un proceso evaluativo con visión participativa y de aprendizaje, conforme a las indicaciones de calidad que establece el II Plan Director.

El entorno evaluativo que, si bien había sido proactivo tanto en la demanda de la evaluación como en las fases preliminares de prediseño de la misma, se encontraba a la fecha de arranque de la presente evaluación —mediados de agosto de 2008— algo desactivado debido al lapso de tiempo transcurrido desde la solicitud expresa de la evaluación por parte de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) a finales de 2006. Así, la DGPOLDE y el equipo evaluador han optado, desde el inicio, por la transparencia en todo el proceso y la apertura y generación de espacios participativos, entre los que el Comité de Seguimiento ocupa un lugar central.

Tal y como señalan los TdR, los **objetivos** de la evaluación de la Cooperación Española con Angola son:

- a) Valorar la trayectoria de la Cooperación Española con Angola durante el periodo 2002-2007 y, en particular, el diseño y el proceso de planificación, implementación y gestión.
- b) Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre todos los actores —nacionales e internacionales—.
- c) Evaluar la idoneidad de los instrumentos de cooperación desarrollados en el país y la pertinencia de la puesta en marcha de nuevos instrumentos y modelos en alianza con otros donantes y en el marco de las prioridades establecidas a nivel estratégico sectorial en el II Plan Director, en el DEP 2005-2008 y en el Plan África.

1.3. Fases de la evaluación

La presente evaluación estratégica se ha estructurado en tres fases conforme establecen los Términos de Referencia (véase el anexo 1):

- Fase I. Estudio de gabinete.
- Fase II. Trabajo de campo.
- Fase III. Elaboración y presentación del *informe final*.

Fase I. Estudio de gabinete

Esta primera etapa concluyó con un *informe preliminar* de evaluación y constó de las siguientes tareas:

- Evaluación del diseño y la implementación de la política:
 - Análisis de la documentación disponible referente a la política de la Cooperación Española con Angola.
 - Identificación y examen de la documentación referente al contexto de Angola y a las estrategias nacionales, regionales y locales de desarrollo.
 - Examen de la documentación relativa a las acciones de cooperación de otros donantes, tanto internacionales como españoles, en el país.

- Diseño de las herramientas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información, garantizando la fiabilidad de las fuentes y el rigor del análisis.
 - Identificación de informantes clave en sede (AECID, ministerios, CCAA, EELL, ONGD) y en terreno, conjuntamente con la OTC en el país.
 - Realización de entrevistas a los informantes clave en sede.
 - Solicitud y examen de información adicional.
- Identificación de las intervenciones en los sectores focales de la evaluación (salud y seguridad alimentaria):
 - Examen de la documentación relativa a los sectores ámbito de la evaluación.
 - Análisis y diagnóstico de los sectores ámbito de la evaluación.
 - Identificación de una muestra de intervenciones ejecutadas en el ámbito de las líneas estratégicas ámbito de esta evaluación, primando su representatividad con base en el análisis de la política y de los sectores clave.
 - Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida, procesamiento y análisis de la información, garantizando la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis en terreno.
 - Redacción del *informe preliminar*.

Fase II. Trabajo de campo

Tuvo una etapa preparatoria y otra consistente en un viaje a Angola de todo el equipo evaluador. Las tareas desarrolladas fueron:

- Selección y análisis de la documentación relativa a las intervenciones elegidas: documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos,

acuerdos específicos, estudios de identificación, etc.

- Diseño de indicadores para el análisis de los criterios de evaluación de cada una de las intervenciones. Ampliación y actualización de indicadores contenidos en la oferta técnica, base de adjudicación.
- Realización de entrevistas a los informantes clave en Angola y solicitud de información adicional a otras organizaciones y actores angoleños, españoles e internacionales.
- Utilización de las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información disponible en la OTC de Angola y otras instituciones.
- Realización de un número representativo de encuestas para obtener una perspectiva general del desarrollo de la Cooperación Española en el ámbito temporal y geográfico determinado, y dónde se han desarrollado las actuaciones de los sectores seleccionados para la evaluación.
- Análisis de resultados e impactos obtenidos.
- Redacción y entrega del *informe de trabajo de campo*, incluyendo una memoria de las actividades realizadas en dicha misión.

Fase III. Elaboración y presentación del informe final

En esta fase fue necesario invertir un tiempo considerable para complementar la recogida de información de diversos informantes clave no presentes en el país e instituciones no disponibles durante la fase I de trabajo de gabinete.

Una primera versión del *informe final* fue presentada y discutida por el Comité de Seguimiento de actores españoles en Madrid. Otro tanto ha ocurrido con el Comité de Seguimiento en Luanda. Tras recabar aportes de los actores al primer borrador, un segundo borrador se ha hecho circular de nuevo entre los principales gestores de la ayuda durante el periodo analizado, dando lugar a este *informe final*.

2 Metodología

Tras el análisis de las necesidades informativas y conforme a lo estipulado en los TdR, se diseñó la correspondiente **matriz de evaluación** basada en 8 *preguntas de evaluación* y en 24 *criterios de juicio* (véase el anexo 2, Matriz de evaluación). Las preguntas de evaluación buscaban respuestas que permitieran emitir un juicio evaluativo sobre los criterios de valor adoptados.

2.1. Preguntas y criterios de evaluación

Las preguntas de evaluación (PE), junto con los criterios de juicio (CJ), integran la “columna vertebral” del proceso evaluativo (véase el anexo 4 de Metodología).

Tabla 1. Preguntas de evaluación y criterios de juicio por pregunta

PE1. ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007?

- CJ1.** Flexibilidad y capacidad de adaptación de la Cooperación Española a los cambios del contexto.
- CJ2.** Alineamiento de la política, estrategia y mecanismos de implementación de la Cooperación Española con las prioridades nacionales del Gobierno de Angola.
- CJ3.** Adecuación y oportunidad de la estrategia de concentración geográfica adoptada por la Cooperación Española.
- CJ4.** Hasta qué punto se cumplen en un contexto cambiante los criterios establecidos en el II Plan Director para la consideración de Angola como país prioritario.
- CJ5.** Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, y de los instrumentos e intervenciones, a la lucha contra la pobreza y las necesidades de la población más desfavorecida (cobertura).
- CJ6.** Adopción de un enfoque participativo en la identificación de las intervenciones y definición de estrategias (participación).

PE2. ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la Cooperación Española y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola?

- CJ1.** Grado de coherencia interna de la Cooperación Española para dar respuesta a las necesidades de desarrollo.
- CJ2.** Grado de incorporación efectiva del enfoque de género y de derechos, conforme a las directrices del Plan Director.
- CJ3.** Grado de coherencia externa: grado de compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas públicas españolas con Angola (comercio, migración, etc.).

PE3. ¿En qué medida es adecuada la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes?

- CJ1.** Grado de coordinación y complementariedad con otros actores internacionales de cooperación, principalmente con la Comisión Europea, Estados miembros de la UE y organismos de Naciones Unidas (NNUU).
- CJ2.** Grado de coordinación y complementariedad interna entre actores de la Cooperación Española.

Tabla 1. Preguntas de evaluación y criterios de juicio por pregunta (cont.)

PE4. ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados?

CJ1. Adecuación del sistema de gestión, medios y recursos para la implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia de la Cooperación Española.

CJ2. La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo.

CJ3. Grado de adopción por parte de la Cooperación Española de una gestión orientada a resultados.

PE5. ¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo?

CJ1. Grado de aumento de capacidades humanas, institucionales y económicas del universo meta de la Cooperación Española con Angola (especialmente el periodo del Documento de Estrategia País 2005-2008).

CJ2. Grado de satisfacción, acceso, apropiación y participación en la ejecución de beneficiarios de la Cooperación Española, segmentado por tipología de instrumentos.

PE6. Sector focal: salud. ¿Hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud?

CJ1. Adecuación y calidad de diseño de la intervención sectorial en salud de la Cooperación Española en Angola.

CJ2. Validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.

CJ3. Grado de aumento de la calidad y el acceso a servicios sanitarios. Capacidades de gestión instaladas en el sistema sanitario de Angola (eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados) en base a los estudios de caso.

PE7. Sector focal: seguridad alimentaria. ¿Hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y a fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y la población en el ámbito nacional y regional?

CJ1. Pertinencia y calidad de diseño de la estrategia sectorial en seguridad alimentaria de la Cooperación Española en Angola.

CJ2. Adecuación y validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.

CJ3. Grado de eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados.

PE8. ¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la Cooperación Española y cuáles los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola?

CJ1. Efectos directos perdurables generados en relación con el objetivo global estratégico de mejora de las capacidades humanas.

CJ2. Efectos perdurables de las intervenciones de la Cooperación Española, mejora de las capacidades institucionales y económicas.

En la tabla anterior se establece la relación de correspondencia entre los criterios de valor adoptados y criterios de juicio correspondientes.

Tabla 2. Correspondencia entre criterios de valor CAD y Declaración de París/
Agenda de Acción de Accra con criterios de juicio

Criterios de valor /preguntas de evaluación - criterios de juicio	PE1						PE2		PE3		PE4		PE5		PE6 y PE7		PE8					
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2	6.1 7.1	6.2 7.2	6.3 7.3	8.1	8.2	
Criterios CAD																						
Pertinencia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eficiencia																						
Eficacia																						
Impacto																						
Sostenibilidad																						
Criterios de la AOD																						
Alineamiento	X				X	X						X					X	X				
Armonización										X		X					X					
Apropiación	X				X										X	X			X			X
RMC*							X	X	X				X					X				
GpRD*												X		X				X				

*RMC: Rendición mutua de cuentas / GpRD: gestión por resultados de desarrollo.

Tabla 3. Correspondencia entre niveles de análisis y preguntas de evaluación

Nivel de análisis/pregunta clave	PE1	PE2	PE3	PE4	PE5	PE6	PE7	PE8
Nivel de diseño de políticas - estrategias	•	•	•			•	•	
Nivel de mecanismos de implementación y gestión	•	•	•	•	•	•	•	•
Nivel de resultados					•	•	•	•

Siguiendo los Términos de Referencia de la presente evaluación estratégica, se ha buscado obtener elementos para valorar los criterios de valor del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), a partir de las respuestas a diferentes preguntas de evaluación. Pero también se ha buscado integrar en el análisis los criterios adoptados tras la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra para una mayor eficacia de la AOD (alineamiento, apropiación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados).

En la tabla 2 se observa cómo estos criterios de eficacia de la AOD han sido contemplados en diferentes criterios de juicio, correspondientes a diversas preguntas de evaluación, buscándose así transversalizar el análisis de la eficacia de la AOD

española en su cooperación con Angola en el periodo considerado. Igualmente, los distintos niveles de análisis son suficientemente abordados a partir del intento de respuesta a las ocho preguntas clave. La tabla 3 muestra la correlación entre niveles de análisis establecidos en los Términos de Referencia y las preguntas de evaluación.

2.2. Estudios de caso

Los estudios de caso se seleccionaron de forma participativa y dialogada entre los principales actores involucrados, en base a un conjunto de criterios que se adjuntan en el punto 3.1 del anexo 4. La tabla 4 muestra las intervenciones analizadas.

Tabla 4. Intervenciones estudios de caso

Título del proyecto	Modalidad	Año financiación	Beneficiario	Contribución (€)	Provincia
Soberanía alimentaria					
Apoyo a la Facultad de Ciencias Agrarias - Universidad Agostinho Neto	Bilateral	2003	FCA-UAN	483.000	Huambo
Proyecto de fortalecimiento del tejido social y productivo vs. Estrategia 2001-2004	ONGD	2004	Intermón Oxfam	860.082	Huambo
Plan Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)	Multilateral	2005, 2006, 2007	FAO	3 x 400.000	Huambo
Fortalecimiento del Instituto de Pesca Artesanal (IPA)	Bilateral	2005	Ministerio de Pesca IPA	405.000	Benguela
Salud					
Fortalecimiento al desarrollo de la atención primaria de salud	ONGD / CCAA-AECI	2006	Medicus Mundi Catalunya	370.000	Luanda
Servicios de abastecimiento de agua potable (Fase I)	Bilateral	2004	Ministerio de Energía y Agua	922.300	Malange
Hospital pediátrico de Luanda (Fase V)	Bilateral	2005	Consejo Interhospitalario de Cooperación (CIC)	722.874	Luanda

2.3. Proceso de análisis y fuentes de información

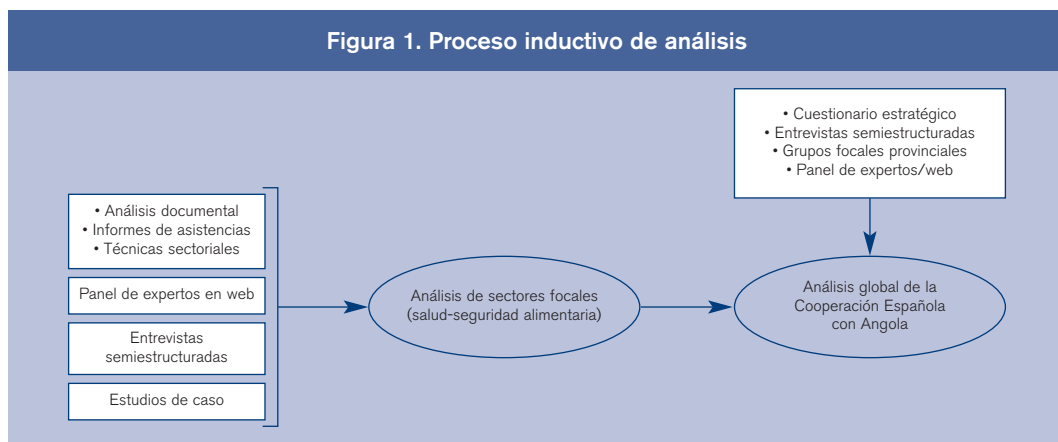
El proceso de razonamiento ha sido inductivo, partiendo de lo particular a lo general. Desde el análisis de una muestra de intervenciones hacia un análisis agregado de cada uno de los dos sectores focales de la evaluación y, desde éstos, hacia la totalidad de la Cooperación Española con Angola en el periodo considerado. Para ello, se han debido considerar diversas fuentes de información complementarias entre sí que permitieran “cruzar los puentes” del ejercicio inductivo con suficiente rigor. Una vez procesada la información obtenida, se procedió a abordar los tres niveles de análisis que estipulaban adecuadamente los Términos de Referencia:

- *Nivel de diseño de políticas-estrategias:* evaluación del diseño de la política de Cooperación Española con Angola, centrada principalmente en dos aspectos: el marco de planificación y la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Angola, valorando aspectos como su coherencia y pertinencia en el contexto del país.
- *Nivel de mecanismos de implementación y gestión:* examinando, entre otros aspectos, la estructura operativa de la OTC, la ejecución de los programas y proyectos de cooperación hispano-angoleños y la coordinación y complementariedad con otros actores de la Cooperación Española presentes en el país.
- *Nivel de resultados:* evaluación de los resultados de la actuación de la Cooperación Española en los sectores clave señalados, que se concretará en un análisis de las intervenciones seleccionadas dentro de cada sector (estudios de caso).

Para proceder al análisis evaluativo se han utilizado las siguientes fuentes de información:

- Información generada por el equipo de evaluación a partir de los estudios de caso seleccionados y mencionados con anterioridad. El análisis sectorial (salud y seguridad alimentaria) realizado sobre la base de los siete estudios de caso llevados a cabo en la presente evaluación se presenta en el anexo 6, junto con las conclusiones evaluativas de ambos sectores. Esa información vierte lógicamente y de forma principal en el análisis del nivel de resultados (apartado 5.3: eficacia, impacto y sostenibilidad). No obstante, las evidencias y hallazgos que proporcionan los estudios de caso han iluminado también el análisis sobre la estrategia (5.1) y los mecanismos de gestión de la Cooperación Española (5.2), siempre teniendo en cuenta las limitaciones del presente ejercicio evaluativo (véase apartado 2.4. más adelante). Un análisis detallado de cada uno de los estudios de caso se presenta en el anexo 7.
 - Información generada por el equipo de evaluación en base a los grupos focales que tuvieron lugar en las provincias de Malange, Huambo y Benguela.
 - Información generada por el equipo de evaluación en base a entrevistas semiestructuradas mantenidas con una muestra amplia de actores y beneficiarios.
 - Información extraída del análisis documental llevado a cabo por parte del equipo de evaluación desde la fase I de gabinete hasta la fecha de la redacción del *informe final* (fase III).
- En el anexo 6 se presenta el análisis de los **dos sectores focales de esta evaluación: salud y seguridad alimentaria**. Se responde, por tanto, en primer lugar a las preguntas 6 y 7 de carácter sectorial.
- En base al análisis sectorial del anexo 6 y al resto de fuentes de información arriba indicadas, procedemos en el capítulo 5 al análisis global de la Cooperación Española durante el periodo 2002-2007, dando respuesta a las correspondientes preguntas de evaluación (pertinencia: preguntas de evaluación 1, 2, 3 –*nivel estratégico*–; eficiencia: PE4 –*nivel operativo*–; eficacia: PE5 –*impacto y sostenibilidad*–; PE8 –*nivel de resultados*–).
- La siguiente figura muestra el proceso inductivo de análisis descrito:

Figura 1. Proceso inductivo de análisis



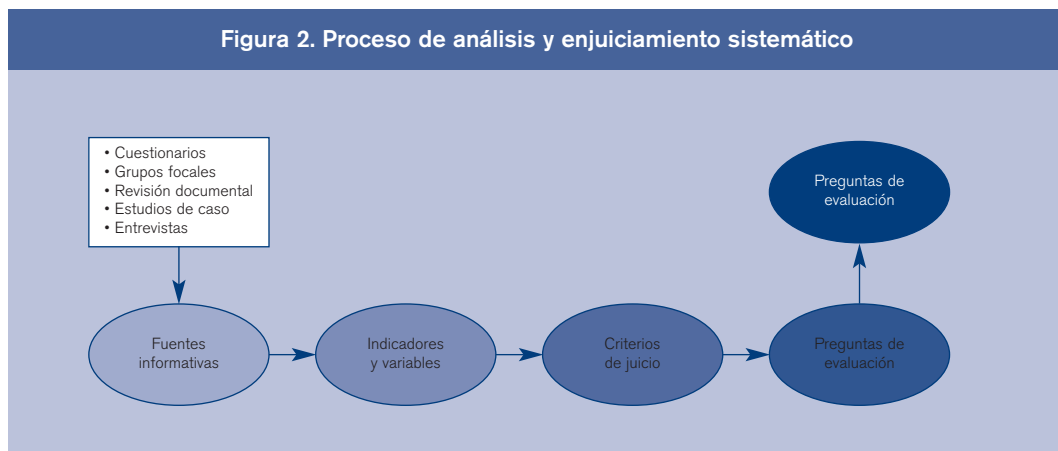
Siguiendo un proceso de enjuiciamiento sistemático, partimos, por tanto, 1) de la fuente de información asociada, a 2) el cumplimiento de las variables e indicadores considerados, lo cual nos lleva a 3) tener elementos para nutrir los criterios de juicio, que conjuntamente nos proporcionan 4) la respuesta a cada pregunta de evaluación. En el caso del análisis del primer nivel (*estrategia*) —en el que varias preguntas debieron ser contempladas para poder evaluar, de forma robusta, el criterio de valor *pertinencia* de la política de Cooperación Española con Angola—, y 5) el análisis se añade a los anteriores al tenerse que ponderar de forma agregada las valoraciones obtenidas de cada pregunta para llegar a una respuesta también global.

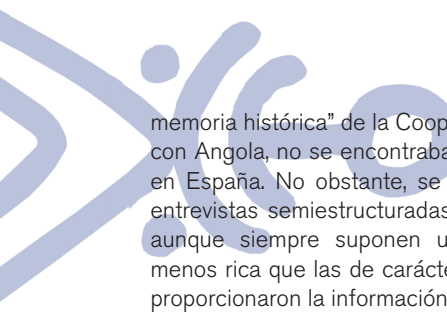
2.4. Condicionantes y límites del estudio realizado

Varios son los límites y condicionantes del presente ejercicio evaluativo:

1. El primer límite destacable tiene que ver con la disponibilidad de información. No ha resultado fácil disponer de toda la información documental necesaria por encontrarse ésta algo dispersa y organizada conforme a sistemas de gestión de información diferentes.
2. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, dado que el periodo de estudio arrancaba en 2002, diversos informantes clave, que eran prácticamente los únicos “poseedores de la

Figura 2. Proceso de análisis y enjuiciamiento sistemático





memoria histórica" de la Cooperación Española con Angola, no se encontraban ni en el país ni en España. No obstante, se optó por realizar entrevistas semiestructuradas a distancia que, aunque siempre suponen una aproximación menos rica que las de carácter presencial, nos proporcionaron la información básica necesaria para nuestro análisis.

3. Un tercer factor limitante de este estudio ha sido el largo periodo que ha transcurrido entre la solicitud de la evaluación por parte de la OTC (finales de 2006) y el arranque del proceso evaluativo (agosto de 2008). Esto ha supuesto que los distintos actores involucrados en la Cooperación Española, y que habían expresado sus necesidades informativas, tuvieran que ser de nuevo incorporados

al proceso, labor que se ha intentado con relativo éxito.

4. Un cuarto condicionante tiene que ver con la limitación inherente a este tipo de evaluaciones estratégicas que buscan obtener conclusiones sobre el nivel estratégico y de gestión en base, entre otras fuentes, a una muestra ciertamente reducida de intervenciones apoyadas por la Cooperación Española en Angola. Pero ciertamente, y asumiendo de partida que no se trata de una evaluación de impacto (para lo cual la muestra debería ser ciertamente mucho mayor —al igual que la dotación de recursos y el marco temporal—), creemos que es posible hacer el ejercicio de extrapolación con suficiente solvencia y rigor, alcanzando conclusiones de carácter estratégico con un margen de error asumible.

3 Pobreza y desarrollo en Angola: la agenda del Gobierno de Angola

3.1. Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP)

En febrero de 2004, el Consejo de Ministros aprobó el Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP, en sus siglas en inglés), iniciando el camino en la definición de metas para el desarrollo del país. La elaboración del PRSP fue llevada a cabo por el Ministerio de Planificación (MINPLAN), con el apoyo del PNUD y el Banco Mundial (BM). El proceso de su elaboración se extendió durante dos años, no resultando, a juicio de la sociedad civil, lo suficientemente inclusivo y participativo. El PRSP integra los planes de desarrollo sectoriales elaborados por los respectivos ministerios y señala entre sus referencias los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las políticas que emanan de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y de la Comunidad de Desarrollo Sudafricana (SADC). A su vez, se propuso como ámbitos específicos de intervención:

- La reinserción de los desplazados internos, refugiados y desmovilizados, generando condiciones de seguridad para toda la población a través del desminado del territorio.
- El fomento del crecimiento y la estabilidad económica, de manera que beneficie a los más pobres, y la promoción, en particular, del desarrollo rural.
- La prestación de los servicios básicos de salud y educación y la promoción del capital humano, favoreciendo el acceso al empleo y al autoempleo.
- El refuerzo de las capacidades del sector público, en particular en los niveles provinciales y locales.
- La reconstrucción de las infraestructuras básicas, en particular el sector agua y saneamiento, vivienda, electricidad, transporte y comunicación.

Como grupos prioritarios, la estrategia señala a los desplazados y refugiados internos; los militares y desmovilizados; los niños y jóvenes en situación de exclusión social; los portadores de deficiencias físicas o psíquicas; los mayores, y las mujeres.

Tabla 5. Composición del gasto público como porcentaje del PIB de Angola en el periodo 2002-2006 (porcentaje PIB)

	2002	2003	2004 est.	2005 prev.	2006 prev.
Servicios públicos generales y otros asuntos económicos	16,5	6,5	3,8	8,3	6,0
Defensa y seguridad interna	7,5	2,8	1,7	7,8	7,6
Educación	3,0	3,0	2,3	2,1	2,4
Salud	2,0	2,3	1,8	1,4	1,9
Seguridad social, bienestar y habitabilidad	2,8	4,4	3,2	5,7	7,1
Energía, agricultura, minería y transporte	2,6	10,0	6,8	2,3	5,7
Pago intereses (comprometido)	1,0	1,8	2,2	5,4	8,7
Sin clasificar	14,4	13,6	16,7	0,0	0,0
Total	49,9	44,3	38,4	33,1	39,4

Fuente: FMI informe-pais, octubre de 2007.

En términos porcentuales, los fondos destinados a educación han experimentado una disminución, pasando de un 3% en 2002 a un 2,4% en 2006. En el ámbito de la salud, el peso relativo también ha disminuido, pasando de un 2% en 2002 a un 1,9% en 2006. El porcentaje destinado a defensa y seguridad nacional ha aumentado levemente hasta un 7,6% del PIB. Es importante destacar el incremento que ha experimentado el rubro de habitabilidad, bienestar y seguridad social desde un 2,8% en 2002 hasta el 7,1% del PIB en 2006.

Aunque los porcentajes de inversión social pública en educación y salud han perdido peso, las tablas 5 y 6 muestran cómo los montos se han incrementado

de forma importante por el crecimiento económico del PIB sostenido a lo largo de los últimos años.

3.2. Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015

En cuanto al cumplimiento de los ODM (cuyo compromiso asumió el Gobierno de Angola), la tabla 6, elaborada en base al último informe-país de seguimiento de los ODM, revela cómo el único ámbito donde se están haciendo buenos progresos es la educación.

Tabla 6. Composición del gasto público de Angola en el periodo 2002-2006 en millones de dólares

	2002	2003	2004 est.	2005 prev.	2006 prev.
Servicios públicos generales y otros asuntos económicos	1.786,0	906,9	747,2	2.554,5	2.718,5
Defensa y seguridad interna	809,3	395,3	342,8	2.396,3	3.453,8
Educación	321,0	416,9	448,3	637,5	1.064,2
Salud	213,2	324,2	354,9	438,7	865,0
Seguridad social, bienestar y habitabilidad	307,2	607,3	635,1	1.760,8	3.209,9
Energía, agricultura, minería y transporte	277,4	1.391,7	1.346,8	712,6	2.580,2
Pago intereses (comprometido)	112,3	250,7	428,8	1.648,3	3.907,4
Sin clasificar	1.555,1	1.892,6	3.314,8	0,0	0,0
Total	5.381,6	6.185,6	7.618,6	10.148,7	17.800,2

Fuente: FMI informe-país, octubre de 2007.

Tabla 7. Seguimiento del cumplimiento de los ODM-Angola, 2005

Objetivos de desarrollo del Milenio 2015	Nivel actual de cumplimiento			Probabilidad de cumplimiento			Adecuación de políticas		
	A	M	B	A	M	B	A	M	B
ODM 1: Erradicar la extrema pobreza y el hambre			x		x			x	
ODM 2: Educación primaria universal	x			x			x		
ODM 3: Promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres			x		x			x	
ODM 4: Reducir la mortalidad infantil			x		x			x	
ODM 5: Mejorar la salud materno-infantil			x		x			x	
ODM 6: VIH/sida, malaria			x		x			x	
ODM 7: Sostenibilidad medioambiental			x		x				x
ODM 8: Asociación global para el desarrollo		x			x				x

Niveles: alto (A), moderado (M), bajo (B).

Fuente: Elaboración propia a partir de informe-país Angola de avance ODM, 2005.

Angola se encuentra lejos de cumplir las metas previstas en el ámbito de la salud, medio ambiente y lucha contra el hambre, con moderadas probabilidades de cumplimiento para 2015.

3.3. La AOD global en Angola

La AOD bruta total en el periodo 2002-2006 canalizada a Angola ascendió a 2.715,73 millones de dólares, siendo la AOD de los países miembros del CAD de 2.089,1 millones de dólares y la AOD multilateral de 538,75 millones de dólares.

La figura 3 muestra la evolución de la AOD (bruta versus neta) de los principales donantes bilaterales en el periodo 2002-2006.

Es especialmente destacable que sólo en el caso de Francia y España la AOD bilateral neta global del periodo resulta negativa, mientras que la mayor parte de los principales donantes mantienen una relación entre AOD bruta y AOD neta pareja. El caso de Polonia es especial: no siendo miembro del CAD ni estando entre los principales donantes de AOD bruta, al final del periodo por AOD neta se sitúa en quinta posición tras Portugal, EEUU, Japón y Noruega.

En cuanto a la AOD multilateral, hay que destacar que el principal donante es la Comisión Europea, con un monto de AOD no reembolsable de 325,56 millones de dólares. El desglose por agencia y fuente en el periodo 2002-2006 se muestra en la tabla 8.

Figura 3. Evolución de la AOD bruta versus AOD neta de los principales donantes bilaterales, 2002-2006

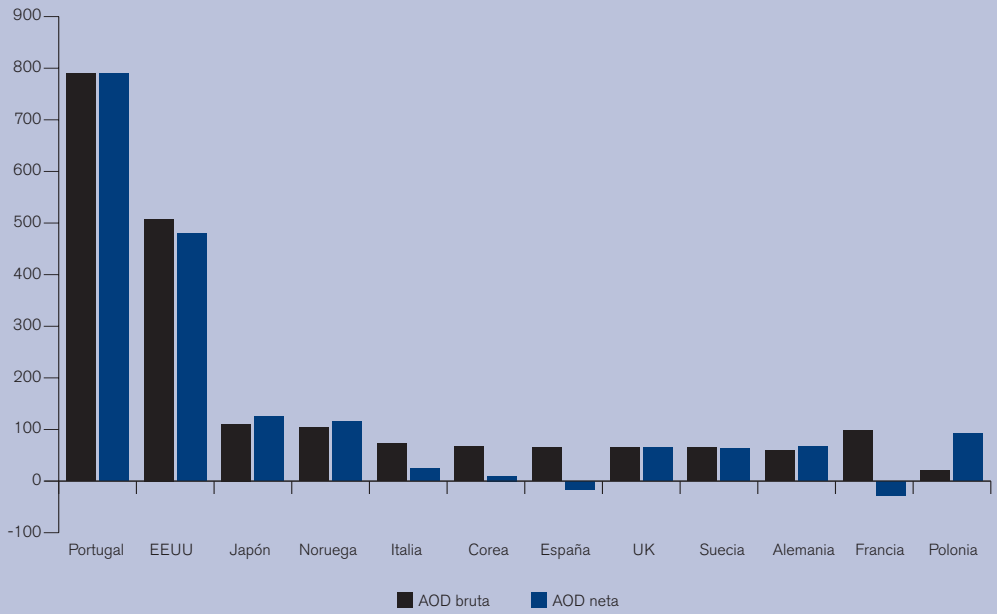


Tabla 8. AOD multilateral a Angola en el periodo 2002-2006

Valores actuales (millones \$)	Comprometidos						Desembolsos netos					
	2002	2003	2004	2005	2006	Total	2002	2003	2004	2005	2006	Total
ADF (Fondo Africano de Desarrollo)	18,35	6,88	-	24,58	-	49,81	-0,28	-0,14	0,67	0,47	1,82	2,54
Comisión Europea	88,28	130,05	49,46	44,05	60,05	371,86	62,38	67,63	76,68	70,29	48,58	325,56
Fondo Mundial (FMSTM)	-	-	-	63,49	-	63,49	-	-	-	30,73	11,81	42,54
BIRF	-	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-	0
IDA	-	5,03	22,17	-	-	27,20	-	-	-	-	-	0
FIDA	-	-	-	-	-	0	0,95	2,66	3,95	3,1	1,71	12,37
PNUD	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	1,71	3,81	3,71	5,85	5,86	20,94
FNUAP	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	2,44	1,97	2,08	1,82	2,36	10,77
ACNUR	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	5,73	3,33	6,26	12,83	9,52	37,67
UNICEF	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	5,31	10,34	5,18	7,81	10,21	38,85
UNTA	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	2,71	3,42	2,32	2,75	1,76	12,96
PMA	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	n./a.	0	30,26	28,12	14,37	9,08	1,75	83,58

Fuente: Estadísticas OCDE.

4

La Cooperación Española con Angola 2002-2007

4.1. Marco general de la Cooperación Española

La Cooperación Española se rige por la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Dicha ley y sus reglamentos regulan el régimen de la Política Española de Cooperación Internacional, estableciendo como marco principal de orientación de la política los planes directores, con carácter plurianual, que según la LCID constituyen el documento estratégico básico del que emanan las directrices de la Cooperación Española durante un periodo de cuatro años. Es el documento que vertebra los objetivos y líneas estratégicas y que marca los sectores y países prioritarios. La LCID ya estipulaba en su artículo 8.2 que el Plan Director (PD) debía incorporar, a su vez, documentos estratégicos sectoriales y por país que aterrizaran los lineamientos de política al ámbito sectorial y geográfico. Aunque la ley data de 1998, no es hasta la entrada en vigor del II Plan Director para el periodo 2005-2008 que se contó con un primer Documento de Estrategia País (DEP), tal como correspondía a un país entonces considerado prioritario para la Cooperación Española.

La Cooperación Española está integrada por diversos actores: las Cortes Generales, la Administración General del Estado (AGE), las comunidades autónomas, los entes locales, las ONGD, las universidades, las empresas y organizaciones empresariales y los sindicatos. Tal como indica el II Plan Director de la Cooperación Española, “alrededor del 85% de la AOD española se distribuye, fundamentalmente, a través de los ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), Economía y Hacienda, e Industria, Turismo y Comercio. Entre los tres representan más de las tres cuartas partes de la AOD total”; y con anterioridad indica que “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”¹.

La Cooperación Española está experimentando una paulatina transformación a lo largo de la última década, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. El volumen de fondos destinados por España a Cooperación Internacional para el Desarrollo está aumentando considerablemente en los últimos años, habiendo un compromiso político de cumplir a medio plazo con el objetivo del 0,7% de la RNB (Pacto de Estado contra la Pobreza, Reunión de Alto Nivel sobre los ODM y Conferencia Internacional de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo en Doha, en 2008). Con esta tendencia está previsto que España pase del grupo de nueve donantes de envergadura media (Italia, Canadá, Suecia, Noruega, Bélgica, Dinamarca, Suiza, Austria), que maneja entre 1,24 y 2,39 mil millones de dólares de AOD, al grupo de los cuatro donantes de gran envergadura (Alemania, Francia, Reino Unido y Países Bajos), que se mueven en el intervalo entre 4,06 y 7,34 mil millones de dólares.

En términos de calidad, es importante destacar aquí, de forma resumida, los siguientes esfuerzos realizados: 1) mejora de las capacidades de análisis para poder programar mejor la ayuda y aprender más de la práctica (la antigua Unidad de Planificación y Evaluación de la SECI que se elevó a la categoría de Dirección General —DGPOLDE— y que ha pasado de tener 3 miembros en 2003 a aproximadamente 50 en 2007, convirtiéndose en uno de los principales motores de las reformas); 2) apuesta política por un multilateralismo activo y eficaz, con un incremento sustantivo de los fondos del total de la AOD destinados a la cooperación multilateral (organismos internacionales no financieros

¹ La Cooperación Española con Angola sigue el patrón indicado, con un mayor peso específico en términos de financiación de la AGE (MAEC/AECID en primer lugar, Ministerio de Comercio e Industria, etc.) y de responsabilidad en el liderazgo de la Cooperación Española en el país (MAEC/AECID, tal y como señala el II PD).

en primer lugar, Unión Europea en segundo, seguido de instituciones financieras internacionales); 3) apertura en la comunicación con la sociedad civil a través del Consejo de Cooperación al Desarrollo y otros espacios creados al efecto; 4) con la aprobación en 2006 de la Ley de Deuda, se sentaban las bases para que su gestión quedara sometida a criterios de desarrollo; 5) amparada por la nueva Ley Reguladora de Agencias Estatales, se ha iniciado un largo y difícil camino de reforma institucional de la AECI (AECID, como fruto de los primeros pasos de la reforma). Hay que subrayar aquí un cambio que nos parece clave para entender hacia dónde avanza la Cooperación Española con terceros países: nos referimos al cambio de "rango" que está adquiriendo la política de cooperación al desarrollo, pasando de ser un vector menor de la acción exterior española vinculada, en ocasiones y como es sabido,

a intereses geopolíticos y comerciales, a convertirse en uno de los pilares centrales de la política exterior española. La decisión por transitar desde una política de cooperación hacia una política común para el desarrollo humano parece firme y de largo aliento.

4.2. Objetivos y líneas estratégicas de la Cooperación Española con Angola

El Documento de Estrategia País 2005-2008 es el primero que establece un marco orientador estratégico de la Cooperación Española con Angola. Se establece en el DEP:

Tabla 9. Prioridades estratégicas DEP 2005-2008

Nivel de prioridad	Líneas estratégicas del Documento de Estrategia País de la Cooperación Española con Angola 2005-2008
1	LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio). LE 2.2.a. Mejora del acceso universal a la educación. LE 2.2.e. Continuidad del acceso y flexibilidad del sistema educativo. LE 2.3.a. Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud. LE 2.3.c. Mejora de la salud infantil. LE 2.3.d. Línea estratégica de lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/sida, la malaria y tuberculosis) y olvidadas. LE 2.6.a. Acceso a agua potable y saneamiento básico.
2	LE 1.a. Promoción de la democracia, representativa y participativa, y del pluralismo político. LE 1.b. Fortalecimiento del estado de derecho. LE 2.1.c. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional. LE 2.2.c. Contribución a la mejora de la calidad de la educación. LE 2.2.d. Contribución a la equidad educativa. LE 2.4.f. Otras actuaciones relacionadas. LE 7.a. Fortalecimiento del papel de España como "constructor de la paz" como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación.
3	LE 3.a. Apoyo a la micro y pequeña empresa, en el ámbito de los sectores productivos priorizados en el Plan Director. LE 5.b. Cooperación cultural para el desarrollo.

- Objetivo estratégico 1: Aumento de las capacidades sociales e institucionales.
- Objetivo estratégico 2: Aumento de las capacidades humanas.
- Objetivo estratégico 3: Aumento de las capacidades económicas.
- Objetivo estratégico 5: Aumento de la libertad y las capacidades culturales.
- Objetivo estratégico 7: Prevención de conflictos y construcción de la paz.

- El objetivo estratégico global de *reducción de la pobreza*.
- Un pilar estratégico principal focalizado en el *aumento de capacidades humanas*.

Áreas geográficas de intervención

Si con anterioridad a 2005 no había un patrón que guiara la distribución de la AOD española en Angola, a partir del DEP se procede a cumplir con uno de los mandatos recogidos en el PD referidos a la necesidad de primar una estrategia de concentración geográfica, definiendo las áreas de actuación en función de las complementariedades correspondientes con otros donantes y, en especial, con la Comisión Europea. Se adoptó, por tanto, una zona de concentración de cinco provincias para la implementación de la estrategia país: Luanda, Huambo, Bié, Benguela y Malanje.

- Acceso relativamente bueno a los principales centros urbanos.
- Las cinco provincias presentan marcadas diferencias en los aspectos sociales, agroecológicos, productivos y de funcionamiento de las infraestructuras. La mayor homogeneidad se nota entre las provincias de Bié y Huambo, parte de la zona agroecológica del Planalto Central; las dos provincias sufrieron especialmente durante el conflicto.
- Las provincias son también áreas de concentración de otros organismos de cooperación (por ejemplo: Banco Mundial en Planalto Central y Malanje, Comisión Europea en Huambo, Bié y Benguela).

4.3. Composición y características de la AOD en Angola: 2002-2007 (datos en revisión por la unidad de estadística de DGPOLDE)

Uno de los factores esenciales del periodo objeto de la presente evaluación estratégica 2002-2007 es la convivencia de dos ciclos programáticos con características muy diferentes. Resulta necesario, por tanto, abordar la caracterización de la AOD española en Angola, segmentándolo en dos periodos: 1) 2002-2004 (vigencia del I PD e inexistencia de DEP); 2) 2005-2008 (vigencia del II PD y existencia de un DEP).

Evolución y composición de la AOD en el periodo 2002-2004

Como fruto del proceso de maduración y crecimiento de la Cooperación Española, se han producido avances significativos en relación a la capacidad de Programación Estratégica de la Cooperación Española con terceros países. Si bien el I Plan Director 2001-2004 supuso un avance para el ordenamiento de la ayuda, la clarificación de procedimientos, instrumentos y modalidades de cooperación y una búsqueda de una mayor coherencia geográfica, también es cierto que las líneas estratégicas y políticas continuaron durante el periodo, concretándose en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), que contenían una somera descripción de

Figura 4. Mapa de Angola



La definición de áreas prioritarias permite evidenciar algunas características salientes de la estrategia:

- Prioridad a zonas de elevado potencial para la lucha contra el hambre y la producción agrícola.
- Facilidad de acceso a mercados.
- Selección de un área significativa correspondiente al 30% del país y 80% de su población.

las prioridades e intervenciones previstas para el año correspondiente en las fichas-país. La articulación entre los objetivos estratégicos de la política, las prioridades-país y las intervenciones era inexistente o, de producirse, quedaba invisibilizada en los documentos de programación de la ayuda. Los avances estratégicos y de ordenamiento del sistema de ayuda español no aterrizaron a nivel de programación-país, con el riesgo de continuar con una cooperación no focalizada, siguiendo, por tanto, una lógica de asignación de la ayuda "a demanda" de los actores que tradicionalmente operaban en el país y, por tanto, "inercial" en su composición a lo largo de los años.

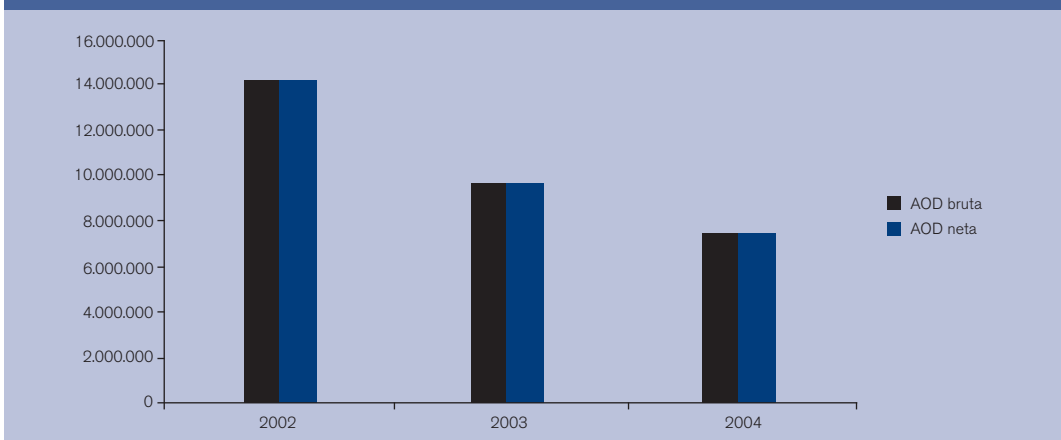
El inicio de la relación bilateral con Angola se remonta a los años ochenta, habiendo sido España uno de los países de la OCDE que ha mantenido relaciones diplomáticas cercanas durante gran parte del conflicto. Desde 1989 hasta 2004, el desembolso neto de AOD por parte de España a Angola fue de 365 millones de dólares (\$) aproximadamente (en dólares constantes de 2003). De esta ayuda, en torno a un 60% fueron préstamos concesionales ligados a la exportación². Es necesario hacer un recorrido detallado de la evolución de la AOD española a Angola para caracterizar la cooperación mantenida durante el periodo de evaluación, y poder comprender con mayor claridad el

análisis que en este estudio se hace con posterioridad.

La figura 5 muestra una evolución descendente y paralela de la AOD bilateral bruta y neta entre los años 2002 y 2004. En estos años no se produjeron reembolsos al FAD por pago de deuda externa por parte de Angola.

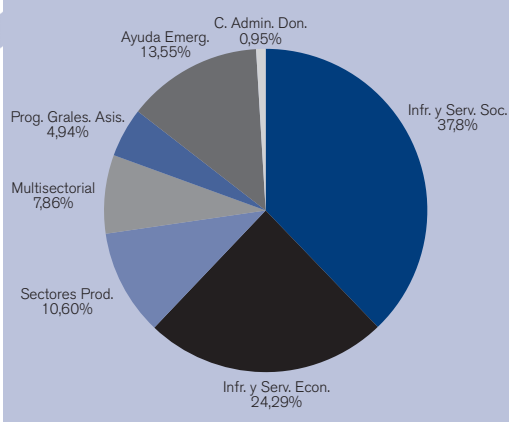
En 2002, y tras la firma de un acuerdo de alto el fuego entre el Gobierno de Angola y UNITA, que acabaría con el acuerdo permanente de paz, la nueva prioridad de la Cooperación Española fue paliar la situación de los cuatro millones de desplazados. La AOD española a Angola aumentó un 24,2% respecto a 2001, alcanzando los 14,2 millones de euros, incremento debido a que la cooperación descentralizada realizada a través de CCAA (Valencia, País Vasco, Castilla-La Mancha y Navarra) y EELL se triplicó respecto a 2001 y a un aumento de la ayuda bilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores (AECI). Por sectores, se produjo un incremento del 174% en la ayuda de emergencia (para responder a la situación de los desplazados), pasando de 0,7 millones en 2001 a 2,6 millones en 2002 (700.000 euros de AECI; 1,6 millones de euros de CCAA y EELL). El Ministerio de Trabajo, a través del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, destinó 270.679 euros en ayudas a colectivos refugiados angoleños en España.

Figura 5. Evolución AOD bruta y AOD neta en el periodo 2002-2004



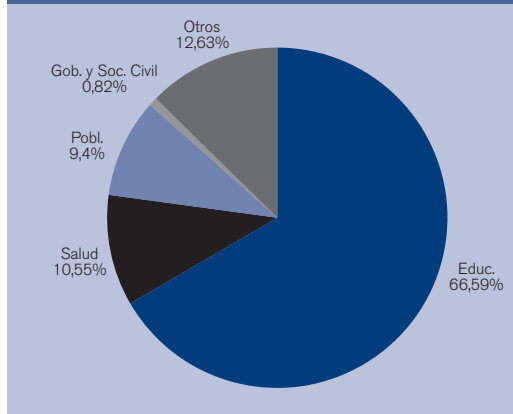
² OCDE-CAD y MAEC 2004: *Seguimiento PACI 2004*.

Figura 6. Distribución AOD sectores CAD



Fuente: Seguimiento PACI 2002.

Figura 7. Desglose sector infraestructuras y servicios sociales



Fuente: Seguimiento PACI 2002.

Como muestra la figura 7, tras el rubro de infraestructuras y servicios sociales (donde el 66,59% del total fue para el sector educativo), el rubro de infraestructuras y servicios económicos es al que se destinó el mayor volumen de AOD. En 2001, éste fue el principal rubro de gasto debido al desembolso de tres créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) por un importe conjunto de 5,4 millones de euros para la mejora de la distribución eléctrica en el país. En 2002, los desembolsos del FAD se redujeron, concentrándose en un único proyecto, el de mayor volumen desembolsado por la Cooperación Española en el país hasta aquella fecha (2,8 millones),

centrado en la rehabilitación de redes de tensión baja y media en Cabinda. Por último, cabe destacar el aumento relativo de la ayuda multisectorial (1,1 millones frente a 0,36 millones en 2001), que estuvo principalmente orientada a la prestación de servicios sociales básicos (0,75 millones).

En 2003, los desembolsos brutos de la Cooperación Española en Angola totalizaron 9.594.719 euros, un importe que representa un descenso de cerca de un tercio respecto al volumen alcanzado en 2002. Casi la mitad de la ayuda bruta procede de las aportaciones realizadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, principal actor de la Cooperación Española en el país. A su vez, la Subdirección General de Cooperación con África Subsahariana y Asia orientó sus acciones al fortalecimiento de los sectores productivos, en particular la agricultura y la pesca. En el ámbito de la pesca destacan por su importe el desarrollo de industrias pesqueras y la creación de un laboratorio de control de calidad de productos pesqueros, con un desembolso de 420.708 y 328.704 euros, respectivamente. En el sector agrario se apoyó la formación de técnicos agrícolas en la facultad de agronomía (483.000 euros) y el fortalecimiento de la cooperación de FUNDA (180.304 euros). Otras actuaciones de menor importe económico fueron la formación de enfermeras y de los recursos humanos del IONA y un proyecto de construcción de la cultura de paz en Angola. Aproximadamente un tercio de las ayudas del Ministerio de Asuntos Exteriores fueron canalizadas a través de ONGD. Por su parte, la Secretaría de Estado de Comercio mantuvo dos proyectos de carácter reembolsable para la ampliación y rehabilitación de las redes de media y baja tensión en Cabinda, por un importe total de 1.341.409 euros. Otros actores que en 2003 también realizaron actividades de cooperación para el desarrollo en este país son: el Ministerio de Defensa, que impartió un curso de instructores de desminado; el Ministerio del Interior, que llevó a cabo acciones de cooperación policial; y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, que realizó una evaluación de los recursos pesqueros demersales y pelágicos³. La Cooperación Oficial

³ De acuerdo al hábitat que ocupan, las especies de peces pueden ser clasificadas como pelágicas: aquellas que ocupan la columna de agua del océano que no está sobre la plataforma continental (el piélago), y demersales: aquellas que están asociadas con el fondo marino.

Descentralizada, por su parte, representó, en 2003, el 35,43% de la AOD bilateral bruta desembolsada en Angola.

En 2004, se destinaron 7.463.742 euros a actividades de cooperación al desarrollo en Angola. Esta cantidad representa un descenso del 22% respecto a los 9,5 millones de euros alcanzados en el periodo anterior. El principal actor de la Cooperación Española en Angola fue el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En total, el MAEC gestionó el 65% de los recursos dirigidos a Angola (4.814.830 euros). La AECl canalizó gran parte de la ayuda del MAEC a través de subvenciones a estrategias, programas y proyectos de ONGD (2.207.989 euros). Entre las estrategias, caben destacar los siguientes proyectos financiados a Cruz Roja Española: *apoyo a la reinserción psicosocial y capacitación profesional de los menores de la provincia de Bié y sensibilización sobre la transmisión y la prevención de las ETS/HIV/sida* (ambas fruto de intervenciones consecutivas de la institución iniciadas con anterioridad). Además, en el marco de la estrategia de Intermón Oxfam puesta en marcha años antes, en 2004 también se financiaron otros proyectos de relevancia como el de *desarrollo de la producción agropecuaria de 30 comunidades del municipio de Malange y Calculama*, así como el de *fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo*. En el contexto de los programas de ONGD aprobados por la AECl, los proyectos financiados a ONGD que más destacaron son el de *desarrollo rural para la población campesina de Malanje*, ejecutado por la ONGD IEPALA, y el *programa de prevención de la transmisión del VIH/sida y de atención a la población afectada en la provincia de Benguela*, llevada a cabo por Médicos del Mundo. También de importancia fue el proyecto financiado al Consejo Interhospitalario de Cooperación, cuyo principal objetivo fue el *apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda*. Otro elevado porcentaje de la ayuda del MAEC fue ejecutado directamente por la Subdirección General de Cooperación con los Países de África Subsahariana y de Asia (1.418.907 euros). De especial interés fueron el *apoyo al abastecimiento de agua potable de la ciudad de Malange*, valorado en 922.300 euros, el refuerzo del Ministerio de Salud para mejorar la planificación de los recursos humanos y el apoyo a los ministerios de Justicia e Interior de Angola. El segundo actor de mayor

importancia fue la Cooperación Oficial Descentralizada, que desembolsó un total de 2.602.532 euros. Dentro de estas intervenciones sobresalió la Generalitat de Cataluña, con un *programa de repatriación y reintegración de refugiados angoleños*, por un valor de 500.000 euros.

La Cooperación de España con Angola en el periodo 2005-2007

Con la entrada en vigor del II Plan Director, a partir de 2005 se modificó el ciclo programático, adoptando para los países prioritarios de la Cooperación Española un marco de programación de la cooperación de carácter plurianual, que se concretó, para el caso de Angola, en el DEP 2005-2008. Dicho documento contenía los objetivos y líneas estratégicas específicas para Angola, la previsión de los actores de la Cooperación Española involucrados y de los socios locales e internacionales estratégicos. Un DEP que contenía los principios orientadores que la política de Cooperación Española estaba asumiendo paulatinamente, enmarcados plenamente en la agenda internacional para el desarrollo en vigor: Declaración de los ODM, Declaración de París de Eficacia de la Ayuda, etc. Un DEP, por tanto, que por primera vez insertaba la Cooperación Española con Angola en este marco más amplio comúnmente aceptado por los países donantes y que abría el camino a una forma de desarrollar una cooperación más concertada, buscando mayores complementariedades y vías de armonización, menos aislada y, a la postre, más eficaz. A partir de 2005, la Cooperación Española con Angola se dotó, por tanto, de un marco programático más sólido que el existente con anterioridad y que debía permitir una mayor previsibilidad de la ayuda y facilitar los elementos para "medir" el grado de desempeño, la eficacia e impactos alcanzados. Veremos en este estudio que, a pesar de estos avances programáticos, los obstáculos para el buen desempeño de la cooperación Internacional han sido y son muchos en el caso de Angola, en particular, por las características históricas y de coyuntura-país, ralentizando los progresos y el tránsito por ese camino que marca la agenda internacional.

La evolución de la AOD bilateral bruta española en Angola ha seguido una tendencia creciente, pasando

de 7.463.742 euros en 2004 a 19.429.474 euros en 2007.

Conforme a las áreas estratégicas de intervención contenidas en el Plan Director y, por ende, en el Documento de Estrategia País, la evolución de la AOD en el periodo 2006-2007 se muestra con claridad en la figura 8. Podemos ver cómo, respondiendo a las prioridades estratégicas, el incremento de capacidades sociales e institucionales supone el ámbito de acción que experimenta un aumento más importante, pasando de 1.481.547 euros en 2006 a 7.838.511 euros en 2007. El resto de los ejes estratégicos mantienen una pauta similar.

Como muestra la siguiente figura, la evolución de las modalidades de canalización de la AOD española con Angola también experimentó, a partir de 2005, un cambio de tendencia destacable, hasta 2007 que se invierte la proporción, canalizándose más de la mitad de la AOD por vía oficial.

En relación a la **cooperación multilateral**, hay que indicar que se dispone de información sobre la contribución española a diversos organismos del sistema de Naciones Unidas. En particular destaca la OMS, que recibió fondos de la Cooperación Española para el proyecto *Erradicación de*

Figura 8. Evolución AOD conforme componentes estratégicos del DEP 2005-2008

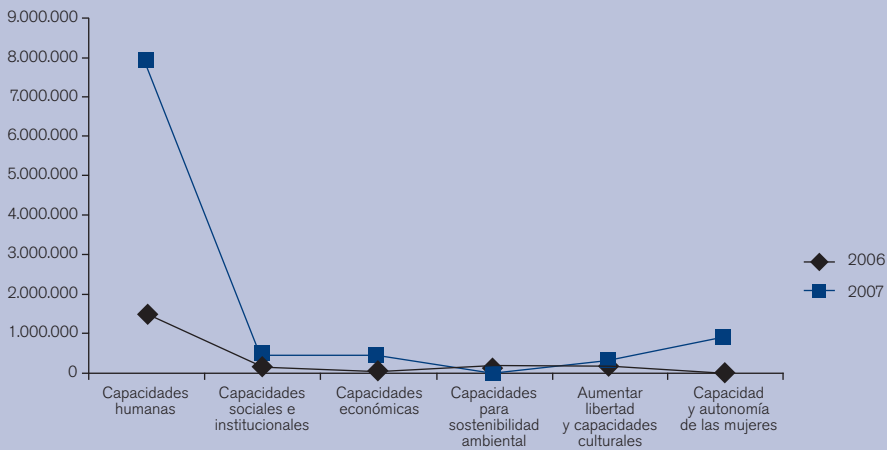
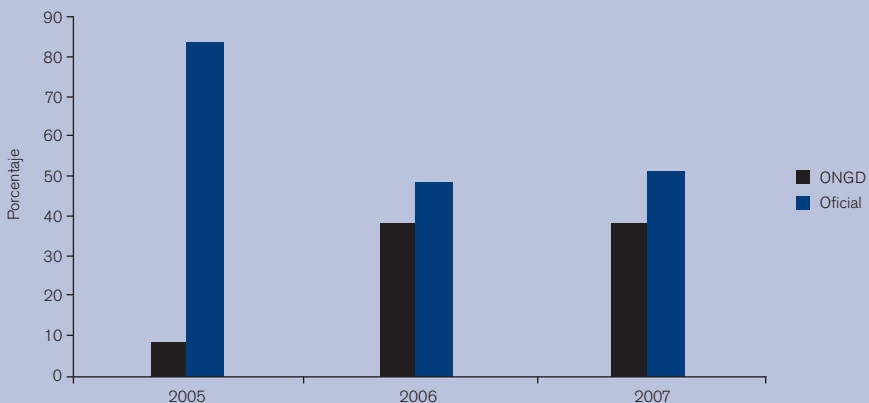


Figura 9. Distribución de la AOD por vía oficial y ONGD durante el periodo 2005-2007



la poliomielitis en 2004, 2006 y 2007 (monto agregado destinado al proyecto en los tres años: 2.253.090 euros), y para el proyecto *Iniciativa 3x5. Disminuir la resistencia al tratamiento del VIH/sida en Angola, Namibia y Senegal* en 2006 y 2007 (monto agregado: 1.505.800 euros). Parte de la cooperación multilateral se ha canalizado a través de UNICEF; en particular, el proyecto *Apoyo a gran escala a los niños huérfanos y en situación vulnerable a causa del sida en Angola y Namibia* recibió fondos en 2005, 2006 y 2007 (3.000.000 de euros), y el *Programa para la supervivencia de recién nacidos y niños* en 2006 y 2007 (1.700.000 euros).

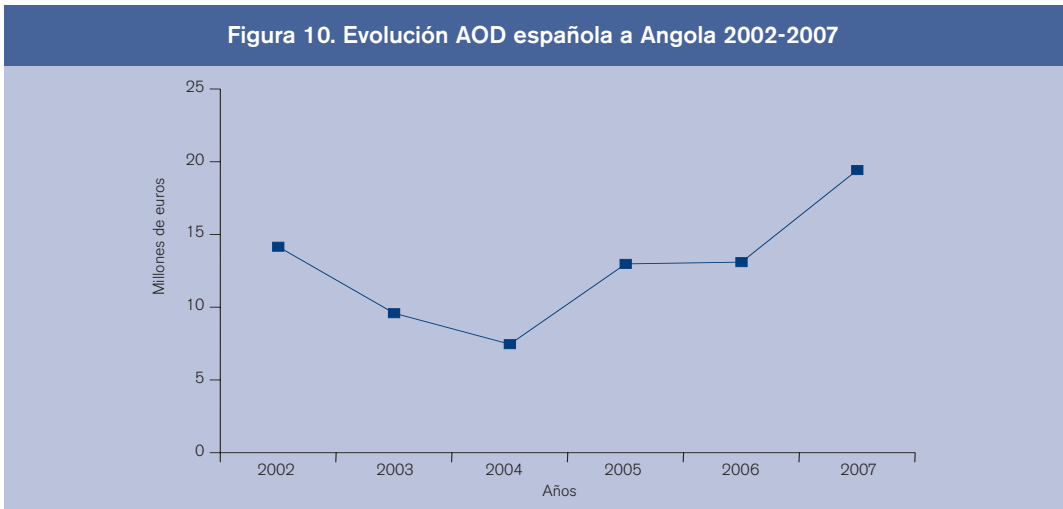
Se ha canalizado AOD por la vía multilateral a través de la FAO, tal como se indica con detalle en el estudio de caso del anexo 7, y a través de la

Evolución de la Cooperación Española a lo largo de todo el periodo considerado (2002-2007)

Una vez descritos los dos periodos diferenciados en que hemos segmentado el análisis hasta ahora, resulta útil contemplar la evolución, composición y características de la AOD española en Angola a lo largo de todo el periodo considerado en el presente estudio. La evolución creciente del monto (en millones de euros) de la AOD a lo largo del periodo se ilustra en la figura 10.

Es importante destacar que 2002 y 2003 fueron los dos ejercicios en que parte de la Cooperación Española fue reembolsable, siendo a partir de

Figura 10. Evolución AOD española a Angola 2002-2007



Comisión Europea, por la participación de España como Estado miembro en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁴.

⁴ No ha sido posible obtener información desglosada sobre la contribución a la Comisión Europea por disponerse de esta información en la Dirección General para Asuntos Europeos del MAEC. Al tratarse de una contribución general al FED no "atada" a intervenciones concretas, no es posible incluir en la muestra de análisis este aporte. Se ha acompañado, sin embargo, el proceso de evaluación en paralelo de la Cooperación de la Comisión Europea con Angola en el periodo 2002-2007, además de consultar a la Delegación de la Comisión Europea en Luanda y contar en el Comité de Seguimiento Local con un representante activo del programa PAS de la Comisión Europea.

2004 y hasta el final del periodo de estudio por entero donación, como muestra la figura 11.

La evolución del desembolso por parte de la AGE, CCAA y EELL ha sido dispar: creciente en el primer caso y decreciente en el caso de CCAA y EELL, como se muestra en la figura 12.

En relación al cumplimiento de la Iniciativa 20/20⁵, el porcentaje de AOD destinado a servicios sociales

⁵ La Iniciativa 20/20 es un intento de poner la meta del acceso universal a los servicios sociales básicos al alcance de las personas que viven en la

Figura 11. Evolución porcentaje AOD reembolsable y no reembolsable

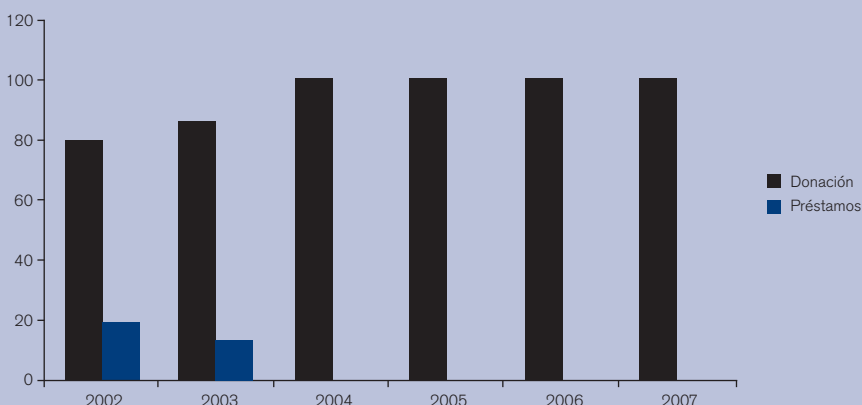
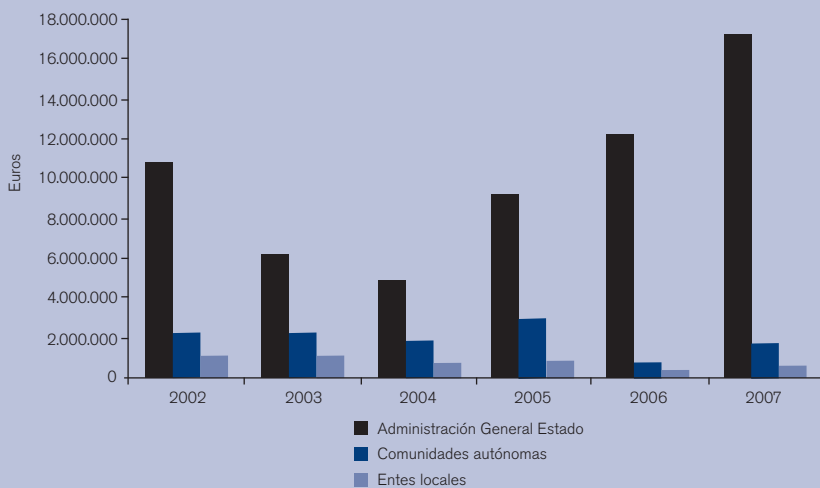


Figura 12. Distribución AOD por agentes de la Cooperación Española



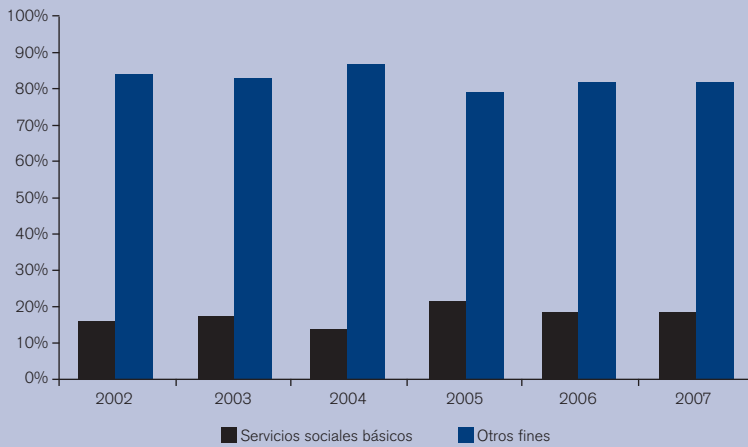
básicos se mantuvo por debajo del objetivo del 20% hasta 2004, para superarlo en 2005 y mantenerse muy cerca en 2006 y 2007. El incremento del porcentaje se debió a las aportaciones de AOD bilaterales canalizadas vía Organismos

Multilaterales de Desarrollo, que contribuyen a una mejor asignación sectorial de la AOD española. No se disponen de datos oficiales o de fuente secundaria contrastados para conocer el porcentaje del gasto público del Gobierno de Angola destinado a servicios sociales básicos.

pobreza. Adoptada oficialmente por los jefes de Estado durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (CMDS) en marzo de 1995, busca establecer un contrato entre países donantes y receptores, por el cual el 20% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y el 20% del gasto público del país receptor se utilicen para servicios sociales básicos.

La evolución de la composición de la AOD española en Angola por sectores CAD muestra un claro crecimiento sostenido a lo largo de todo el periodo del sector "infraestructuras y servicios sociales"

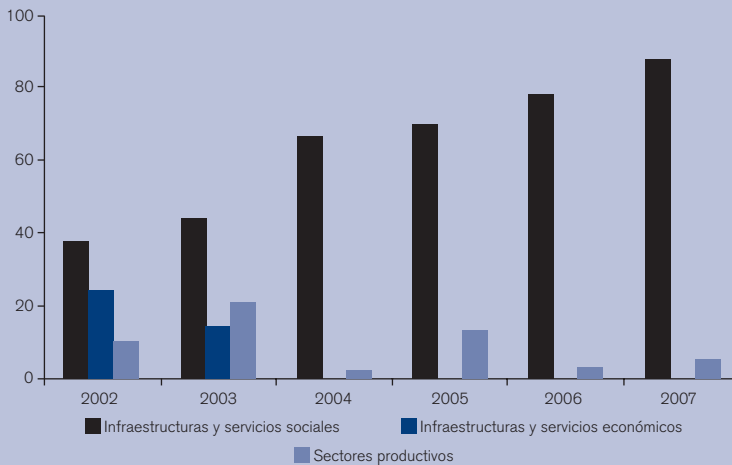
Figura 13. Evolución de la AOD conforme la iniciativa 20/20



(que agrupa educación, salud, gobierno y sociedad civil, agua y saneamiento). El sector de infraestructuras y servicios económicos (ayuda reembolsable

vía FAD) desaparece a partir de 2004. El apoyo a los sectores productivos sigue un comportamiento más errático a lo largo de la serie.

Figura 14. Evolución AOD española en Angola por sectores CAD 2002-2007



5

Análisis global de la Cooperación Española en el periodo 2002-2007: la estrategia, los mecanismos y los resultados

Como comentábamos en el capítulo 4, el análisis global del desempeño de la Cooperación Española con Angola lo abordamos en primer lugar **basándonos en el análisis sectorial de los dos sectores focales de la presente evaluación estratégica (salud y seguridad alimentaria) que pueden ser consultado en anexo 6.** Con la información obtenida de los principales informantes clave (por medio de entrevistas, cuestionarios estructurados y grupos focales), debidamente procesada, complementamos el análisis sectorial para tratar de obtener una respuesta lo más completa posible a cada una de las preguntas de evaluación contenidas en la matriz de evaluación.

5.1. Análisis de la pertinencia y calidad del diseño de la política de Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007: la estrategia

El análisis y sistematización de las respuestas obtenidas por los principales informantes clave consultados arroja los siguientes resultados sobre la pertinencia y calidad del diseño de la Cooperación Española con Angola:

Figura 15. Valoración de variables relativas a la pertinencia y calidad del diseño de la Cooperación Española con Angola



Nota: CE: Cooperación Española; GdA: Gobierno de Angola. En la valoración de 1 a 5: 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

Sobre esta base, y la información generada en los análisis de los sectores salud y seguridad alimentaria (capítulo 5), los grupos focales organizados en varias provincias del país, el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas, pasamos a responder a las preguntas de evaluación 1, 2 y 3 que dan contenido al nivel de análisis estratégico de la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007.

Pregunta de evaluación 1	¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007?
---------------------------------	--

Criterio de juicio 1.1. Flexibilidad y capacidad de adaptación de la Cooperación Española a los cambios del contexto

La estrategia de la Cooperación Española con Angola ha experimentado una evolución a lo largo del periodo de estudio, que podemos subdividir, como apuntábamos en el apartado 3 de este informe, en dos grandes fases: 2002-2004 y 2005-2008. En el periodo de posguerra la

estrategia española de apoyo a Angola se caracterizaba por la paradójica convivencia de acciones orientadas en gran medida a la emergencia y de carácter paliativo en lo social, con un importante flujo de ayuda reembolsable (que fue ciertamente elevada durante los años previos al periodo que nos ocupa) destinada a sectores diversos y cuya racionalidad nos cuesta entender. A partir de 2004 la AOD española pasó a ser por entero no reembolsable, evolucionando como decimos desde la emergencia hacia intervenciones que iban conteniendo componentes y enfoques de desarrollo.

Consecuentemente, la ayuda de emergencia se redujo drásticamente hasta desaparecer en 2007 (figura 16) y los fondos destinados a la lucha contra el hambre (seguridad alimentaria) en relación a otras metas de los ODM, siguieron evoluciones inversas, descendente en el primer caso y ascendente en el segundo (figura 17).

Cuando, sin embargo, analizamos la evolución de la AOD a lo largo del periodo considerando la vía de canalización (oficial/ONGD), sería razonable pensar que el apoyo español por la vía oficial (subvenciones de Estado, etc.) debería haber sido mínimo en 2002, momento en que se firma la paz, momento en que la débil institucionalidad existente resultante de los 27 años de guerra civil difícilmente podría responder a cualquier programa/proyecto financiado en base a la AOD. Sin embargo, es razonable también

Figura 16. Ayuda de emergencia

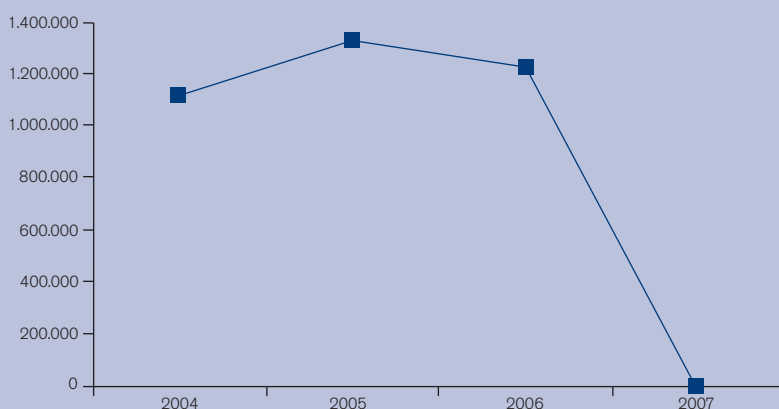
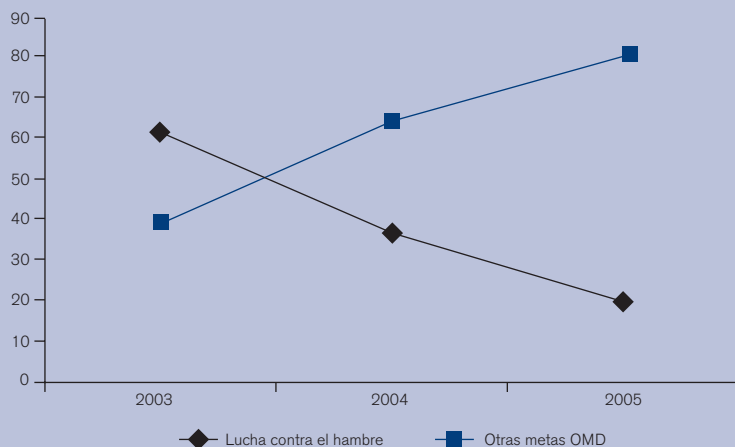


Figura 17. Lucha contra el hambre

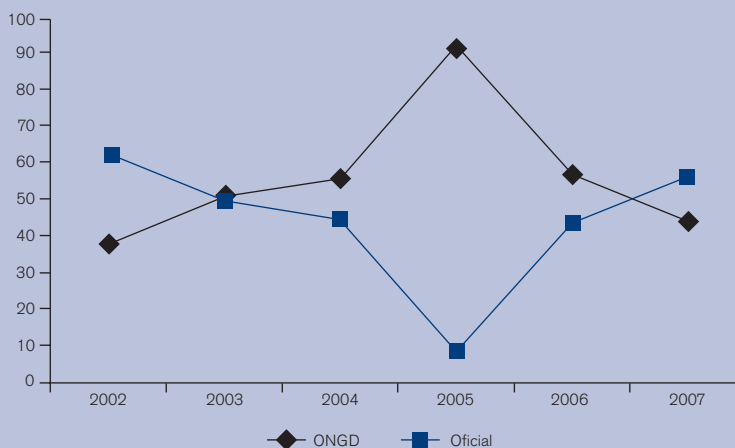


plantearse cómo podría haberse canalizado la AOD vía ONGD en un contexto de guerra/posguerra reciente con una sociedad civil prácticamente inexistente y con todos los espacios de toma de decisión y de participación liderados por un partido político ganador de la contienda (con los años electo en las urnas).

La figura 18 nos permite observar la simetría existente al principio y al final del periodo, a pesar de la evolución y cambios experimentados por el contexto. Si extendiéramos el análisis a los años previos a

2002, la ayuda vía oficial era proporcionalmente mucho mayor en relación a la vía ONGD que la existente en 2002. Esto obedece a los flujos de ayuda reembolsable a través de créditos conacionales otorgados a Angola que, a la postre, generaron una importante deuda externa con España. Deuda externa que ha jugado un papel relevante afectando a las relaciones bilaterales España-Angola y, por tanto, a la estrategia de la Cooperación Española con Angola durante parte del periodo considerado como veremos más adelante al analizar la coherencia de políticas.

Figura 18. Evolución de la AOD española vía ONGD y vía oficial 2002-2007



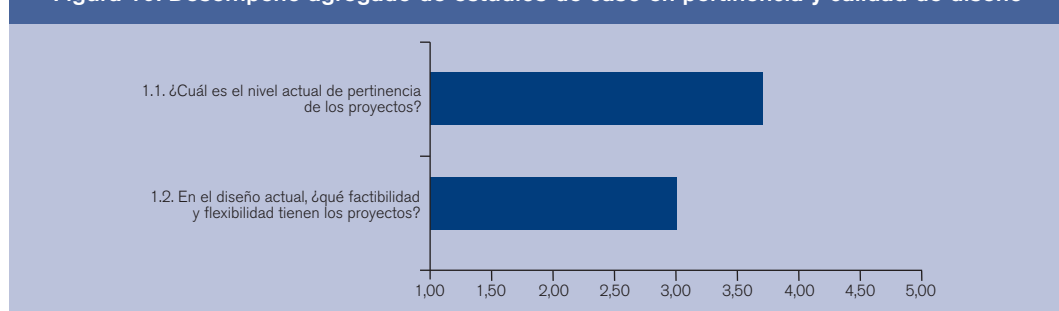
¿Se ha actuado adecuadamente dada la evolución del contexto-país?

Probablemente la proporción más o menos similar de fondos canalizados por la cooperación vía ONGD y oficial *a lo largo* del periodo considerado ha respondido a una estrategia consciente desde la AECID (sede y OTC), con el apoyo de las ONGD, de corregir el desequilibrio histórico a favor de los apoyos vía oficial (y reembolsable) a Angola por parte de España. Este ajuste global, considerando la Cooperación

tras el acertado esfuerzo de ajuste realizado, lo cierto es que España sigue posicionándose como uno de los donantes cuyo porcentaje de AOD canalizado a través de la vía oficial es mayor (>50% en 2007).

De cualquier forma, y aunque los estudios de caso ONGD y multilateral muestran una capacidad de adaptación algo mayor que las intervenciones vía oficial, lo cierto es que globalmente la muestra tiene un desempeño bajo en este sentido, tal como ilustra la figura 19.

Figura 19. Desempeño agregado de estudios de caso en pertinencia y calidad de diseño



Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

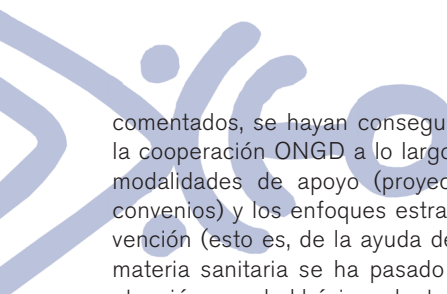
Española como un todo, parece claramente pertinente.

El análisis de los sectores salud y seguridad alimentaria, focales conforme a los TdR, confirma esta valoración. Aunque, acertadamente, el objetivo pretendido desde la AECID/OTC de la canalización de fondos vía gubernamental, sobre todo a partir de 2005, era priorizar la utilización de los sistemas públicos existentes y su potenciación y evitar la proliferación de sistemas paralelos fraccionados, poco sostenibles en su conjunto y con escasa sinergia a largo plazo, de los siete estudios de caso realizados, la submuestra de proyectos oficiales (subvenciones de Estado) recibe una valoración de su pertinencia en su conjunto más baja que la submuestra de proyectos ONGD y multilateral. Varias son las causas de esta baja valoración: diseños de las intervenciones con muchas debilidades, insuficiente idoneidad del destino de los fondos conforme a la distribución presupuestaria y una especial rigidez e incapacidad para adecuarse los cambios de contexto. Aun así, y

A tenor de la información que nos proporciona el análisis sectorial (salud y seguridad alimentaria), las intervenciones ONGD analizadas muestran, por tanto, también una capacidad limitada (aunque mayor que en la vía oficial)⁶ para reaccionar a tiempo y de forma proactiva a los cambios de contexto que se iban sucediendo, la existencia de algunas rigideces en los mecanismos de actualización del diagnóstico y su traslado a las tareas de programación. Como se indicaba con anterioridad en este informe, los ajustes que se han introducido, que los ha habido, parecen obedecer más a una dinámica de reacción que de anticipación.

Pero esta insuficiente “velocidad de reacción” no merma el hecho de que, además de haberse logrado equilibrar los canales de apoyo ONGD/oficial

⁶ Aunque es necesario recordar aquí que en el caso de la AOD no reembolsable, es obviamente más posible obtener respuestas positivas en términos de flexibilidad y capacidad de adaptación de la población beneficiaria (y por tanto en intervenciones ONGD) que de las instituciones y del Gobierno de Angola en un país ciertamente poco dependiente de la AOD externa.



comentados, se hayan conseguido modificar, en la cooperación ONGD a lo largo del periodo, las modalidades de apoyo (proyectos, estrategias, convenios) y los enfoques estratégicos de intervención (esto es, de la ayuda de emergencia en materia sanitaria se ha pasado a un umbral de atención en salud básica adoptando como soporte el sistema público sanitario de Angola; se ha pasado de la entrega de alimentos, semillas y herramientas, al fortalecimiento de organizaciones y el establecimiento de fondos comunitarios para la compra de materiales considerados prioritarios por las comunidades). Las modificaciones de enfoque e instrumentales introducidas han sido, pues, adecuadas y deben valorarse positivamente aquí.

Por tanto, el análisis documental nos muestra un cambio en la composición y características de la AOD a lo largo del periodo, equilibrándose adecuadamente los cauces de apoyo (ONGD/oficial). El análisis sectorial (salud y seguridad alimentaria) nos dice que la velocidad de reacción a los cambios de contexto no ha sido suficiente, pero que se han introducido algunos ajustes pertinentes: 1) de enfoque, pasando de la emergencia hacia el desarrollo, y 2) instrumentales, principalmente en el ámbito de cooperación vía ONGD. Siendo baja la valoración de la flexibilidad resultante de los estudios de caso, las mayores debilidades y rigideces se encuentran en las subvenciones de Estado, vía oficial que, no obstante, y de nuevo en 2007, resultó ser el ámbito de la AOD que obtenía mayores fondos. La consulta realizada a los principales informantes clave confirma y complementa el análisis anterior, valorándose como promedio la capacidad de adaptación de la Cooperación Española como suficiente/baja (media: 3,00; figura 19). La representatividad de la muestra de informantes clave consultados (instituciones públicas de Angola, ONGD españolas, personal AECID/OTC vinculados actualmente y en el pasado a Angola) nos lleva a considerar las tendencias observadas como probablemente comunes para la totalidad de la Cooperación Española durante el periodo. No hemos encontrado evidencias documentales ni valoraciones por parte de informantes clave en entrevistas, cuestionarios y grupos focales que apuntaran en otra dirección.

Criterio de juicio 1.2. Alineamiento de la política, estrategia y mecanismos de implementación de la Cooperación Española con las prioridades nacionales del Gobierno de Angola

El análisis de los dos sectores focales de la presente evaluación estratégica (salud y seguridad alimentaria) coincidía en subrayar la dificultad para llevar a cabo una acción decidida de alineamiento de políticas y estrategias de los donantes en general y de la Cooperación Española en particular con las prioridades del Gobierno de Angola durante el periodo 2002-2007. Dificultades causadas esencialmente por la ausencia de políticas públicas sectoriales suficientemente orientadoras del apoyo externo. Se han elaborado estrategias subsectoriales o planes para periodos de duración limitada (en el sector salud: estrategia para reducción de la mortalidad materno-infantil o la lucha contra enfermedades prevalentes —la Estrategia Nacional de Salud del Gobierno de Angola elaborada con apoyo de la OMS estaba a punto de ser hecha pública en el momento de realización de la presente evaluación estratégica—; en el sector seguridad alimentaria: Plan de Extensión y Desarrollo Rural —PEDR—). La ausencia de políticas públicas definidas no se produce sin embargo en el sector educación (sector no focal de esta evaluación). Las fuentes documentales consultadas referidas al sector educación, indican que sí ha existido durante el periodo un conjunto de documentos del Gobierno de Angola con vocación de estrategia nacional (Estrategia Integrada para la Mejora del Sistema de Educación en Angola (2001-2015), Ley de Bases del Sistema de Educación, Plan de Acción Nacional de Educación para Todos 2001-2015). Sin embargo, y tal como se indica en el informe sectorial encargado al efecto por la OTC en 2006 y referenciado con anterioridad en la descripción del contexto educativo (Ponce, 2007), un análisis más detallado de estos documentos estratégicos del Gobierno de Angola evidenciaba su insuficiente articulación entre objetivos estratégicos, resultados y recursos disponibles al efecto, y por tanto la débil concreción de la hoja de ruta para la implementación de la estrategia. En estas condiciones, entendemos que aunque la Cooperación Española ha apoyado numerosas intervenciones educativas,

ha sido elevada la dificultad de los actores involucrados, sean cuales sean los instrumentos utilizados (ONGD, subvenciones de Estado, etc.) para llevar a cabo un alineamiento eficaz también en el sector educativo.

Con estas bases y limitaciones, hemos podido comprobar por un lado la existencia de un razonable alineamiento de la estrategia de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 con la ECP (documento que, a pesar de su informalidad e insuficiente dotación de recursos y rango estratégico, contiene elementos que permiten en parte medir el alineamiento sectorial); también se ha identificado una correspondencia entre las líneas estratégicas contenidas en el DEP y los documentos sectoriales específicos del Gobierno de Angola. Las intervenciones en cada uno de los sectores estudiados muestran también un alineamiento adecuado con las políticas públicas y directrices sectoriales existentes (eje de alineamiento en el sector salud: apoyo atención primaria a la salud materno-infantil con un enfoque de refuerzo del proceso de desconcentración; eje de alineamiento en el sector seguridad alimentaria: intervención al nivel de unidades familiares (ámbito micro y local) se alinea también con el principal programa de extensión rural del Gobierno, el PDER, ejecutado a través del IDA y las EDA⁷). Del análisis de las respuestas de los informantes clave resumidas en la figura 15 presentada más arriba, se desprende también un grado de coherencia razonable entre la estrategia de la Cooperación Española y las políticas públicas sectoriales (valoración media: 3,56).

Como indica un informante clave consultado al respecto cuya posición secundamos: "Al no existir un Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Angola efectivo y vinculante con las decisiones presupuestarias, la comunidad donante en general y la Cooperación Española en particular optó desde 2002 a 2004 por una estrategia postconflicto combinada con rehabilitación y elementos de desarrollo primero para, posteriormente (2005), alinearse en lo posible con la ERP informal y las

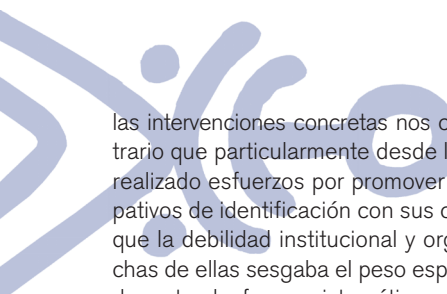
diferentes políticas públicas sectoriales que iban implantándose tímidamente".

Pero es necesario vincular el esfuerzo y compromiso de alineamiento con la posición del Gobierno de Angola al respecto. Recordemos que la búsqueda del alineamiento es parte, junto la búsqueda de la apropiación, la gestión por resultados, la rendición mutua de cuentas y la armonización entre donantes, de las estrategias adoptadas en la Declaración de París para favorecer la eficacia de la ayuda. Declaración a la que, junto a la Agenda para la Acción de Accra, España se ha adherido, pero a la que Angola sólo recientemente ha comenzado a aproximarse. Para que el alineamiento por parte de los donantes tenga efectos positivos en la eficacia de la ayuda es necesario por tanto un liderazgo proactivo por parte del Gobierno de Angola para ordenar y dar cabida a los apoyos de los donantes sobre la base de un compromiso mutuo de desarrollo. Éste no parece haber sido el caso durante la mayor parte del periodo 2002-2007. El análisis documental muestra al equipo de evaluación evidencias de que en el proceso de negociación de la VI Comisión Mixta, el Gobierno de Angola no respondió suficientemente a los sucesivos intentos que desde la OTC se llevaron a cabo para obtener las demandas y necesidades que el país quería trasladar a la Cooperación Española. No es de extrañar que la variable "Liderazgo del Gobierno de Angola en las intervenciones conjuntas con la Cooperación Española" presente la segunda valoración más baja del análisis de pertinencia para la mayor parte de los informantes consultados (media: 2,6; figura 15).

El insuficiente liderazgo por parte del Gobierno de Angola muestra también la limitación del intento de adoptar un enfoque razonablemente participativo (criterio de juicio 6) en la definición conjunta de las estrategias sobre todo a partir de 2005⁸. La variable "Participación del Gobierno de Angola en el diseño de la estrategia y proyectos de la Cooperación Española" obtiene consecuentemente una valoración coincidente con la obtenida por la variable "Liderazgo del Gobierno de Angola", ya mencionada (sólo un 2,6; figura 15). En el caso de

⁷ Es importante recordar aquí que, en el ámbito de la seguridad alimentaria, el proyecto FAO-PESA, apoyado por la Cooperación Española, ha facilitado la elaboración de una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), aunque a finales de 2008 no había sido aún aprobada.

⁸ Abordamos aquí el criterio de juicio 6 de la PE1, por ser complementario al análisis de alineamiento.



las intervenciones concretas nos consta por el contrario que particularmente desde las ONGD se han realizado esfuerzos por promover enfoques participativos de identificación con sus contrapartes, aunque la debilidad institucional y organizativa de muchas de ellas sesgaba el peso específico a favor del donante de forma sistemática salvo excepciones (ADRA).

Criterio de juicio 1.3. Adecuación y oportunidad de la estrategia de concentración geográfica adoptada por la Cooperación Española

Es importante tener en cuenta que esta estrategia se adoptó en 2005 en un momento en que todavía el despliegue territorial de la AOD española hacia el interior del país comportaba riesgos elevados y elevadas dificultades (infraestructuras viarias aún en mal estado, amplias zonas del país minadas, etc.). El análisis sectorial llevado a cabo en el presente estudio arroja unos resultados positivos en relación a la estrategia de concentración geográfica adoptada por la Cooperación Española. Particularmente, en lo referente al sector seguridad alimentaria, que se focalizó en el Planalto Central del país como zona de mayor vulnerabilidad e inseguridad alimentaria del país (Huambo y Bié). La estrategia de concentración geográfica ha estado amparada por un ejercicio de complementariedad y coordinación destacable entre la OTC y la delegación de la Comisión Europea. En el ámbito de la salud primaria persiste a lo largo del periodo una cierta concentración de la ayuda en la provincia de Luanda, habiendo alcanzado algunas intervenciones su punto de madurez y por tanto siendo posible multiplicar aprendizajes en el interior del país en adelante. Pero el despliegue territorial se ha producido también en el subsector agua y saneamiento (Malange), VIH/sida, etc.

El análisis sectorial también evidencia que el esfuerzo de concentración no ha venido suficientemente acompañado por la definición y puesta en práctica del enfoque territorial tal como propugna el II Plan Director⁹. Aunque es necesario señalar

⁹ El enfoque territorial pretende trascender el esquema tradicional de los proyectos asociados con una "clientela" definida, para optar por iniciativas dirigidas a aglutinar esfuerzos y formar alianzas en diversos ámbitos de las instituciones presentes en el territorio, con el fin de aprovechar las sinergias que se puedan derivar del trabajo conjunto.

aquí, tal como nos indica un informante legitimado, que a lo largo de la mayor parte del periodo de estudio no existían en la AECID capacidad técnica, ni instrumentos metodológicos suficientemente maduros para aplicar este enfoque de modo organizado, tratándose más de una declaración de intenciones que de la prueba de capacidad práctica para implantar el enfoque territorial con éxito. La coordinación entre las diversas intervenciones de la Cooperación Española no parece haber sido lo suficientemente intensa como para aglutinar esfuerzos, aprovechar sinergias y, en fin, acercarse al enfoque territorial propuesto. Por otra parte, y en el caso de la Comisión Europea y otras agencias multilaterales (UNICEF, FAO), parecería que el esfuerzo de concentración tampoco ha venido acompañado por una coordinación estratégica y temática lo suficientemente intensa, percibiéndose desconocimiento de unos y otros sobre procesos en marcha emprendidos.

Los grupos focales organizados en las provincias de Huambo, Malange y Benguela secundaron lo dicho arriba. Esto es, el acierto de la OTC/AECID en la estrategia de concentración geográfica (salvo alguna institución que consideraba esta estrategia como una debilidad), pero la insuficiente implantación de un enfoque territorial que permita aprovechar las sinergias entre actores de la Cooperación Española (referido en actas de los grupos focales).

La respuesta obtenida de la muestra de informantes clave consultados al respecto no es contraria a las conclusiones del análisis sectorial ni a las conclusiones obtenidas de los grupos focales. De hecho, se valora de forma medianamente positiva tanto la estrategia de concentración geográfica (media: 3,28; figura 15) como el grado de dispersión alcanzada por la Cooperación Española al final del periodo de estudio (media: 3,22; figura 15). Algunos informantes autorizados y con elevado conocimiento de la Cooperación Española con Angola durante estos años consideran la estrategia de concentración geográfica como una de las decisiones más acertadas adoptadas por parte de la OTC/AECID en el periodo de estudio. Nosotros concordamos en gran parte con esta afirmación, pues además de la concentración geográfica,

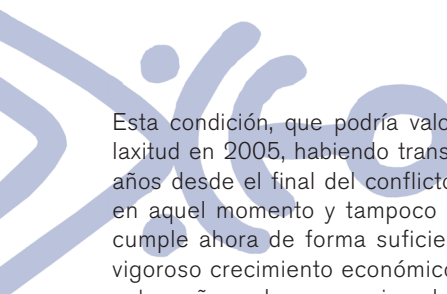
de forma natural se ha ido construyendo una relación de cooperación con actores locales (comunitarios y municipales) y provinciales ciertamente oportuna, situando a la Cooperación Española como donante en inmejorable posición para apoyar en adelante el proceso-país de desconcentración y descentralización iniciado por el Gobierno de Angola al amparo de la Ley 02/07.

Un aspecto que queda sin resolver es la pertinencia de la continuidad de la presencia de la Cooperación Española en la provincia de Benguela. No nos hemos encontrado con un escenario de coordinación y liderazgo por parte del Gobierno de Angola que garantice el ordenamiento territorial de la cooperación internacional, como se ha indicado con anterioridad, con lo que sólo nos podemos basar para abordar la cuestión de la presencia de la Cooperación Española en Benguela en la información recogida en el terreno a través del grupo focal organizado en Benguela y en el estudio de caso llevado a cabo. Nos hemos encontrado con diversos actores de la Cooperación Española con una trayectoria y experiencia en el terreno valiosa (Fundación CEAR, Cruz Roja, Médicos del Mundo); con procesos de desarrollo aún muy incipientes y frágiles centrados en comunidades que no parecían tener muchas opciones de apoyo por parte de otros donantes; nos hemos encontrado con un sector pesquero aún por desarrollar (principalmente a nivel artesanal y semiindustrial) con un elevado potencial para avanzar en materia de soberanía alimentaria y al que España, en un ejercicio de división internacional del trabajo relacionado con la AOD, puede dar un aporte sustantivo (aporte que se complementa con el inicio de la experimentación en el ámbito de la acuicultura, con un alto potencial como estrategia de reducción de la inseguridad alimentaria que ya se está tratando de implementar en el interior del país con apoyo español (Malange). A la luz de lo anterior, el momento de transferencia no parece aún cercano, requiriéndose probablemente de una fase de consolidación de algunos procesos de alto interés (apoyo a la municipalidad de Benguela en materia de ordenamiento urbano, fortalecimiento integral del sector de pesca artesanal). De precipitarse la salida (o de

hacerse sin organizarla transfiriendo y garantizando la continuidad del apoyo por parte de otros donantes), parte de la AOD española y de esfuerzos llevados a cabo corren el riesgo de perderse.

Criterio de juicio 1.4. Hasta qué punto se cumplen, en un contexto cambiante, los criterios establecidos en el II Plan Director para la consideración de Angola como país prioritario

El II Plan Director de la Cooperación Española indica expresamente que: "Los países prioritarios son aquellos en los que se concentrará el mayor volumen de recursos de la Cooperación Española. Para cada uno de ellos se elaborará un Documento de estratégico País (DEP), basado en el diálogo político y en el concepto de asociación, que constituirá un marco de cooperación estable, predecible, flexible y de largo plazo que permita al país destinatario de la ayuda la apropiación de su proceso de desarrollo". Por lo tanto, el carácter prioritario de un país socio de España determina que será beneficiado por un volumen de fondos importante. A la luz de esta característica principal, cabe analizar aquí si la consideración de Angola como país prioritario fue pertinente en su momento (2005) y si se mantienen las condiciones para seguir siéndolo. Analizando los criterios y condiciones indicadas en el II PD para el ejercicio de priorización realizado en 2005, observamos que se cumplían algunos, aunque nos surgen dudas sobre otros: 1) el criterio de pobreza (según el IDH) se cumplía en aquel momento (y continúa cumpliéndose); 2) la existencia de un marco estable de cooperación España-Angola, institucionalizado en comisiones mixtas, es otro criterio que en cierta medida se verificaba, aunque a la luz de la experiencia requiere una reflexión aparte que hacernos más adelante; 3) también creemos que se cumplía el criterio considerado en II PD relacionado con la existencia de posibles ventajas comparativas de la Cooperación Española para garantizar una mayor eficacia de la ayuda (especialización sectorial, cultura administrativa, lengua, etc.). Pero el último de los criterios contemplado es "la existencia de un compromiso claro y riguroso del país socio para asignar recursos a sectores que tienen mayor impacto en la reducción de la pobreza".



Esta condición, que podría valorarse con cierta laxitud en 2005, habiendo transcurrido sólo tres años desde el final del conflicto, no se cumplía en aquel momento y tampoco creemos que se cumple ahora de forma suficiente. A pesar del vigoroso crecimiento económico experimentado estos años, el compromiso de Angola con la reducción de la pobreza y con el cumplimiento de los ODM no puede verse aún como suficiente a la luz de los datos. Ha habido un retroceso en relación a la mortalidad materno-infantil, el nivel de cumplimiento con las metas del milenio (ODM) era bajo en la erradicación de la pobreza y el hambre (ODM 1), promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (ODM 3), reducción de la mortalidad infantil (ODM 4), salud materno-infantil (ODM 5), VIH/sida (ODM 6) y sostenibilidad ambiental (ODM 7); las rentas del crecimiento no se van traduciendo en un aumento de la tasa de ocupación, y el porcentaje de gasto social sobre el PNB ha descendido en los sectores de la salud (2% en 2002 y 1,9% en 2006) y de la educación (3% en 2002 y 2,4% en 2006) —aunque en términos absolutos ha aumentado como vimos—.

Preocupa principalmente que en el informe de seguimiento de los ODM ya en 2005 se indicara que en relación al ODM 8 (“Asociación global para el desarrollo”) la adecuación de las políticas adoptadas por el Gobierno de Angola eran valoradas de forma baja por ser consideradas insuficientes; el presente ejercicio evaluativo ha llegado a una conclusión similar: no está aún maduro el marco de asociación para el desarrollo de largo aliento del Gobierno de Angola con España y con el resto de la comunidad internacional. Por el lado del Gobierno de Angola, para el que 1) la AOD representa porcentajes muy bajos sobre el PIB; 2) parece más prioritario mantener relaciones bilaterales con cada socio de carácter independiente; 3) cuya transparencia y grado de rendición de cuentas se está evidenciando insuficiente aún. Como veremos al abordar la eficiencia de la Cooperación Española (mecanismos y gestión), la variable “mutua rendición de cuentas” es la que obtiene la valoración media más baja de todas por parte de los informantes clave consultados (1,93 sobre 5). Además, y conforme la información que el equipo de evaluación ha podido

recabar, el compromiso por la sostenibilidad de los procesos emprendidos es bajo (todas las variables referidas a la sostenibilidad tienen valores que revelan la existencia de problemas —compromiso del Gobierno de Angola para mantener procesos y servicios provistos por la Cooperación Española, insuficiente apoyo político, insuficiente apoyo económico-financiero, etc.—, y los tres proyectos de cooperación oficial bilateral (subvenciones de Estado) que integran la muestra de los estudios de caso analizados obtienen una baja valoración en relación a la sostenibilidad). Por el lado español, las condiciones para establecer un marco de asociación para el desarrollo a largo plazo deben seguir construyéndose. La buena relación bilateral por el apoyo leal español durante muchos años al Gobierno de Angola es una base para ello, pero sólo eso: un punto de partida. Es necesario construir sobre esa historia compartida relaciones más transparentes en ambas direcciones, mostrar mayor coherencia de políticas por parte española para favorecer verdaderamente el desarrollo y la reducción de la pobreza, articular una cooperación más eficiente y eficaz, rendir cuentas a Angola permitiendo la correcta presupuestación y programación a la luz de una mayor previsibilidad de la ayuda española.

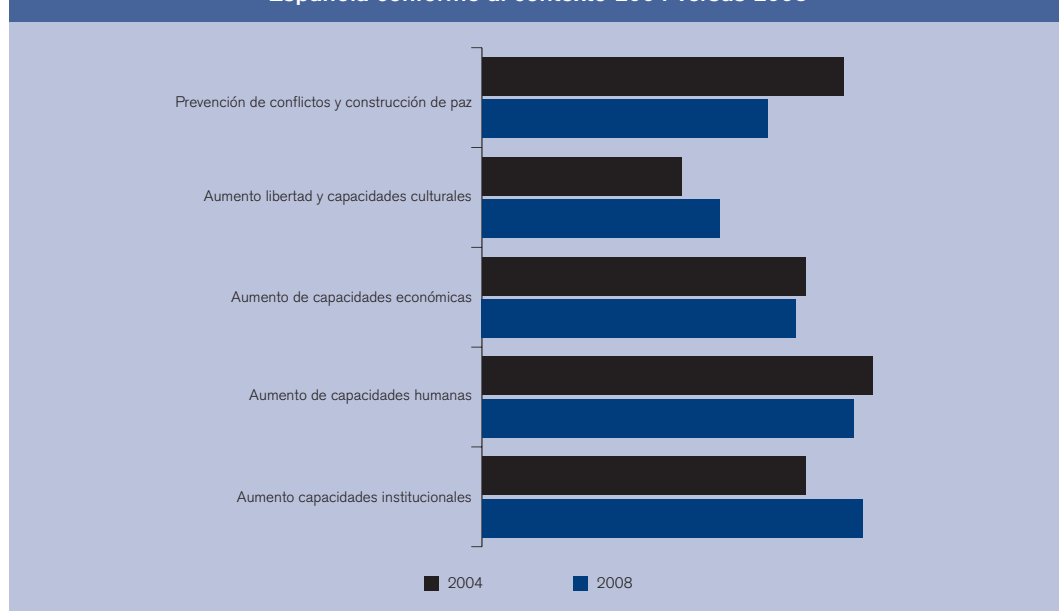
Si a lo anterior sumamos un ejercicio de verificación sobre la pertinencia de que Angola sea un país al que se canalicen abundantes fondos de AOD española (característica esencial y definitiva de los países considerados prioritarios conforme al III PD), creemos que encontramos elementos suficientes para cuestionar que Angola siga manteniendo este estatus en relación a la Cooperación Española. Hay que recordar aquí que la renta per cápita de Angola fue en 2007 superior a 2.000 dólares estadounidenses y, por tanto, por encima de la media de África Subsahariana. Es un país que cuenta con recursos abundantes para llevar a cabo una política de desarrollo inclusiva desde el punto de vista social. No parece pues necesario movilizar una gran cantidad de recursos por parte de los donantes para apoyar el proceso de desarrollo nacional de Angola. Si así se hiciera, podría incluso suponer un desincentivo para la inversión social por parte del Gobierno de Angola y el cumplimiento de las responsabilidades que le son propias.

Criterio de juicio 1.5. Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, y de los instrumentos e intervenciones, a la lucha contra la pobreza y las necesidades de la población más desfavorecida

La Cooperación Española con Angola ha evolucionado, como hemos dicho, desde la ayuda de emergencia y la construcción de paz postconflicto hacia una estrategia que procura incidir sobre factores de desarrollo. Cabe preguntarse si la Cooperación Española a lo largo de estos años ha respondido no ya a las políticas el Gobierno de Angola, aspecto analizado con anterioridad, sino a las necesidades de la población más desfavorecida y, por tanto, si es una cooperación que durante el periodo se ha centrado en la lucha contra la pobreza. El objetivo global y prioritario del DEP 2005-2008 fue el **fortalecimiento de las capacidades humanas**, lo cual se ha llevado a cabo en gran medida a través de la provisión directa de servicios a los grupos beneficiarios finales a través de la activa participación de las ONGD españolas con larga

tradición y experiencia en el terreno. Dejando de lado por tanto la cooperación reembolsable, el análisis sectorial nos dice que al menos en el ámbito de la salud y la seguridad alimentaria se ha apostado progresivamente por aterrizar la ayuda a los ámbitos micro y local, proveyendo servicios de atención primaria en salud o promoviendo un aumento de la producción de alimentos a nivel comunitario. Los efectos logrados son desiguales, tal como se analiza más adelante al abordar el apartado de la eficacia. Pero ciertamente, y como apunta también el análisis sectorial, en el transcurso del periodo de estudio se fue evidenciando la necesidad de incidir en paralelo en el fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía necesaria para garantizar el desarrollo de políticas públicas inclusivas eficaces. En este marco, ¿eran pertinentes las prioridades estratégicas adoptadas por la Cooperación Española en el DEP?, ¿continúan siéndolo? Los resultados de una consulta a informantes clave basada en un ejercicio de jerarquización comparada de prioridades entre 2004 y 2008 arrojan los siguientes resultados que muestra la figura 20, y que complementan las conclusiones del análisis sectorial realizado.

Figura 20. Jerarquía de prioridades por líneas estratégicas de la Cooperación Española conforme al contexto 2004 versus 2008



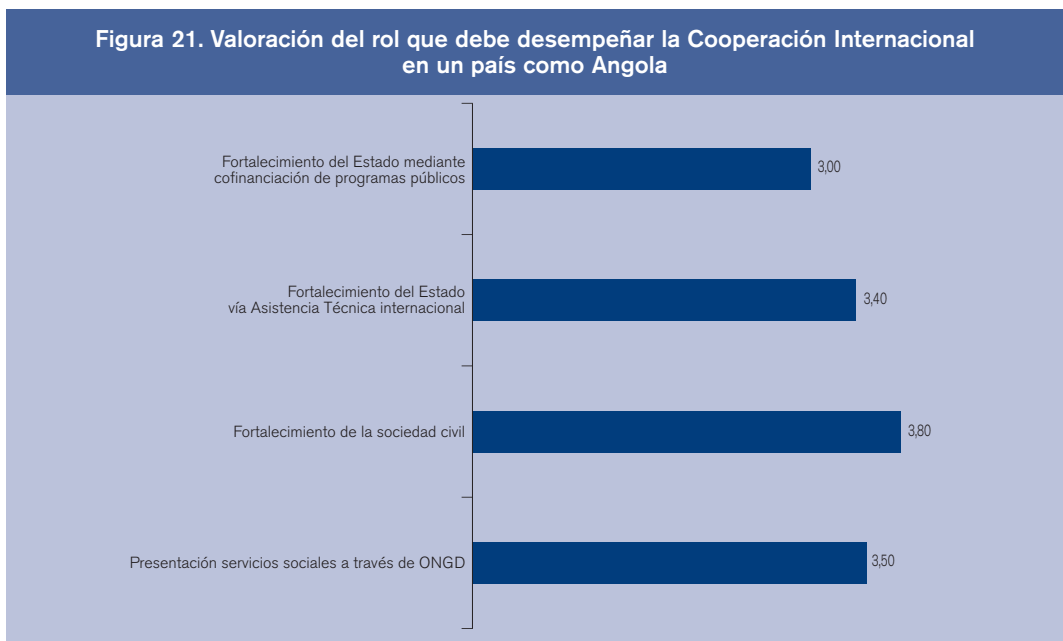
La principal prioridad estratégica otorgada para 2004 por los informantes consultados es el fortalecimiento de capacidades humanas (4,11), seguida por la prevención de conflictos y construcción de la paz (3,9) y con igual valoración el aumento de las capacidades económicas y de las capacidades institucionales (ambos 3,4). Para 2004, tras sólo dos años del final del conflicto, la prioridad de la cooperación internacional resultaba clara: contribuir a la construcción de la paz y ayudar a mitigar las grandes carencias de acceso a los servicios de salud, educación y alimentación existentes por parte de la mayor parte de la población.

Haciendo el ejercicio pero sobre el contexto-país actual (sólo cuatro años después), la jerarquía de prioridades se ha modificado de forma sustancial, mostrando los bruscos cambios a que está viéndose sometido el país. Son consideradas de forma prioritaria y prácticamente por igual las líneas estratégicas tendentes a fortalecer las capacidades institucionales (4,0) y capacidades humanas (3,9). En tercer lugar, se considera prioritario fortalecer las capacidades económicas (3,3), seguido de la construcción de la paz (3,0) y las capacidades culturales (que aumenta hasta un 2,5). La entrada de recursos públicos procedentes del petróleo, el alejamiento lento de la fase de emergencia

humanitaria (que, sin embargo, persiste en amplias zonas del país), la ausencia de un sector privado vertebrado y diversificado y la existencia de una sociedad civil aún muy débil, sitúa a las instituciones públicas como motor responsable principal del desarrollo nacional y de la lucha contra la pobreza. El fortalecimiento de sus capacidades institucionales se ve hoy por tanto como una prioridad compartida.

Resulta interesante incluir aquí, porque creemos que complementa el análisis que estamos haciendo, el ejercicio de jerarquización propuesto a la muestra de informantes clave en relación ya no a las líneas estratégicas contenidas en el DEP, sino en relación al rol que consideraban debe desempeñar la cooperación internacional en un país como Angola. Los resultados se presentan en la figura 21.

La valoración más elevada correspondió al fortalecimiento de la sociedad civil (enfoque de derechos, democracia y promoción de la participación ciudadana en el desarrollo local). A continuación, le sigue un rol proveedor de servicios vía ONGD, seguido del rol de fortalecimiento del Estado. ¿Qué nos dice esta figura? Este ejercicio permitió revelar la necesidad prioritaria en este contexto, de que la cooperación internacional asumiera un rol de fortalecimiento de



Nota: En la valoración de 1 a 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

las capacidades sociales en términos de empoderamiento democrático, de participación, de derechos y ciudadanía. Nos recuerda también que la cooperación internacional no debe olvidar la importancia de seguir apoyando en la prestación de servicios sociales vía ONGD evidenciando que las políticas públicas sociales del Estado son aún muy débiles. No parece razonable, pues, una apuesta única por el fortalecimiento de capacidades institucionales por parte de las agencias donantes en general y de la Cooperación Española en particular. El énfasis en las capacidades institucionales procede ser acompañado de un esfuerzo simétrico en continuar asegurando el fortalecimiento de las capacidades humanas (salud, educación, seguridad alimentaria) y una atención a las capacidades sociales (participación ciudadana, derechos, democracia). No en vano y coherentemente, el II Plan Director nomina este eje estratégico clave como fortalecimiento de las capacidades sociales e institucionales (unificando los dos componentes en un mismo eje de actuación por la profunda relación e imbricación entre ambos).

Como vamos viendo a lo largo del presente estudio, el contexto-país invita a situar en el centro del accionar de la Cooperación Española para los próximos años una dialéctica sana, positiva y de retroalimentación constante entre líneas estratégicas tendentes a fortalecer capacidades institucionales, sociales y humanas. Este diálogo estratégico, a tenor de lo que vamos viendo, debe ser acompañado de un aterrizaje focalizado en zonas geográficas prioritarias y pocos sectores bajo un enfoque territorial que guíe y unifique el apoyo de la Cooperación Española. El reto es encontrar, contando con los medios y capacidades de la Cooperación Española, la combinación de instrumentos adecuada y el marco de consenso entre actores que viabilice este enfoque. En los próximos apartados abordamos estos aspectos.

Pregunta de evaluación 2

¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la Cooperación Española y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola?

Criterio de juicio 1.1. Grado de coherencia interna de la Cooperación Española para dar respuesta a las necesidades de desarrollo

Tal como se indicaba en el análisis sectorial, no se han constatado contradicciones entre el DEP y las directrices establecidas en el II Plan Director, ni con los lineamientos de la estrategia geográfica para África Subsahariana y las estrategias sectoriales de salud y seguridad alimentaria. El grado de articulación entre los objetivos específicos y las líneas estratégicas es adecuado. Las intervenciones prioritarias se corresponden de forma coherente con cada línea estratégica. Sin embargo, no podemos decir que el documento de estrategia sea del todo robusto. Son demasiados los objetivos específicos y líneas estratégicas consideradas y demasiadas las intervenciones propuestas; de manera que nos encontramos con un diseño de la estrategia excesivamente abierto, insuficientemente focalizado, atomizando los esfuerzos en la parte baja de la lógica de intervención, con dispersión de recursos (aunque es necesario destacar aquí que el grado de dispersión de la Cooperación Española era menor en 2007 que en 2002 como fruto del ejercicio de concentración geográfica y sectorial progresiva adoptado).

Así, y aun asumiendo que los DEP no fueron concebidos como documentos que tuvieran que integrar los planos político, estratégico y operativo y que su rol es marcar líneas prioritarias de trabajo para la Cooperación Española sirviendo como guía para la toma de decisiones, el DEP-Angola obedece más a un ejercicio de encajar los actores y tipología de intervenciones que se venían haciendo en un marco estratégico macro marcado por el II PD, que a un ejercicio programático de diseño estratégico cohesionado y focalizado.

En el diseño de la estrategia (DEP), si bien no hay contradicciones como hemos indicado, sí hay algunas ausencias destacables. Como veremos más tarde (criterio de juicio 2 de esta pregunta de evaluación 2), se echa en falta un espacio propio para la estrategia de género más explícita y no subsumida en el sector educación. Asimismo, el proceso de diseño de la estrategia país y su producto final

(DEP) adolece de suficiente completitud. Si bien se mencionan los ámbitos de complementariedad con otros actores de la Cooperación Española en la matriz de prioridades (Ministerio del Interior, CCAA, etc.), no se explicitan las estrategias de cada uno de estos actores (existiendo sin embargo en algunos casos, como veremos —Ministerio del Interior—). De forma que también en este sentido el DEP se convierte en un marco que da cabida a iniciativas dispersas llevadas a cabo por diferentes actores, pero que, sin embargo, no guía la acción para todos ellos con un enfoque estratégico único.

Algunas de estas carencias tienen que ver con la dinámica de **programación** implantada que desemboca en el diseño del DEP. Traer aquí el análisis de la programación resulta de interés en tanto piedra angular del sistema español de cooperación internacional con efectos directos y vinculantes en la pertinencia y eficiencia del mismo como un todo y de las estrategias-país en particular. Por un lado, insistimos aquí de nuevo en que la mejora de la dinámica de programación de la Cooperación Española es patente al pasar desde el periodo 2002-2004 en que no había plan estratégico alguno y en el que el marco de actuación era exclusivamente las sucesivas comisiones mixtas, hasta el periodo 2005-2008 en que por primera vez se define un DEP. La idoneidad del sistema de programación de la Cooperación Española vía comisiones mixtas es valorada de forma media por los informantes consultados (3,20).

Evidentemente supone la existencia de un espacio bilateral del que emanan unos acuerdos cuyos compromisos son objeto de revisión y ajuste¹⁰. Sin embargo, un análisis más detallado nos dice que en el caso de Angola ese espacio se activa únicamente en el momento de identificar prioridades y de su revisión de medio término (sólo en el caso de la V Comisión Mixta)¹¹. Si la contraparte de las Naciones Unidas o de la Comisión Europea durante el mismo periodo fue el Ministerio de Planificación, en el

caso de la Cooperación Española y otras agencias donantes bilaterales, es el MIREX la contraparte de la Cooperación Española no reembolsable¹²; conforme a la valoración de diversos actores, ha estado realmente operativo casi únicamente en el periodo de negociación bilateral. De modo que nos encontramos, por una parte, con un DEP útil para definir las grandes líneas orientadoras de la Cooperación Española en el país pero que no está acompañado por planes operativos anuales que aterricen la estrategia, que ordenen las prioridades, que asignen recursos de forma óptima, que contenga una batería de indicadores solventes para medir el progreso y desempeño (que permita, a la postre, ir implantando una gestión orientada a resultados).

Por otra parte, el acuerdo saliente de la Comisión Mixta que contiene principalmente un listado de intervenciones posibles por sectores. Sucede entonces, tal y como algunos de los responsables directos de la gestión de la Cooperación Española a lo largo de estos años indican, que el documento de la Comisión Mixta se convierte en el verdadero documento rector de referencia para establecer prioridades, tomar decisiones, organizar el tiempo cotidiano, asignar recursos. Documento que no contiene de forma suficiente la visión estratégica ni los mecanismos internos que permitan desarrollar los principios orientadores del DEP. Esto implica que, aunque el DEP contiene las líneas estratégicas a seguir y principios fundamentales que emanan del Plan Director vigente, al quedar en cierta forma relegado por el acta resultante de la Comisión Mixta como documento-guía, la ejecución pueda desviarse de lo previsto en el DEP, omitiéndose algunos criterios de toma de decisiones, algunos aspectos focales clave, etc. La brecha entre ambos documentos debería cerrarse para lograr una mayor coherencia interna global, eficacia y eficiencia del sistema.

A pesar de lo anterior, y tal y como indicamos más arriba, la entrada en vigor del DEP supuso un cambio importante para poder comenzar a focalizar la AOD española en la dirección pretendida aumentando de forma progresiva la coherencia interna

¹⁰ Como hemos indicado en diferentes lugares del presente informe, para el periodo de estudio que nos ocupa estuvieron vigentes la V y VI Comisión Mixta de Cooperación España (MAEC)-Angola y la III y IV Comisión Mixta España (Interior)-Angola.

¹¹ A fecha de realización de la presente evaluación (2008), la VI Comisión Mixta no había sido objeto aún del ejercicio de seguimiento de medio término contemplado entre sus acuerdos.

¹² El Ministerio de Planificación es la contraparte institucional de la Cooperación Española reembolsable.

entre la programación estratégica y la ejecución. Y la calificamos de progresiva ya que la velocidad de ajuste de los instrumentos disponibles y de los mecanismos de gestión implantados es ciertamente más lenta que los avances experimentados en términos de programación estratégica; nos encontramos por tanto con un marco renovado de acción orientador de la ayuda conviviendo con un conjunto de instrumentos que en lo esencial han experimentado pocos cambios a excepción de la canalización de AOD vía ONGD (proyecto-estrategia-convenio). En este sentido, y tal como se indica más adelante, al analizar cada uno de los instrumentos el grado de coherencia interna entre marco estratégico y marco operativo es aún débil. No son pocos los actores que consideran, por otra parte, que los mecanismos de programación en base a comisiones mixtas bilaterales están comenzando a mostrarse obsoletos en el marco de la nueva agenda internacional de desarrollo.

En el mecanismo actual de programación no deja de continuar primando un enfoque bilateral en detrimento de una agenda o una aproximación más multilateral. Enfoque bilateral que parece priorizar a su vez el Gobierno de Angola y que no favorece la coordinación entre donantes, la complementariedad de la ayuda, avanzar en la armonización, etc. En un momento en que la presencia de China está reforzando de facto esta dinámica bilateral, afectando de forma directa a los principios rectores de la Declaración de París y Agenda para la Acción de Accra, España debería optar con decisión por un ejercicio de programación conjunta en el marco de las orientaciones de la UE. La implantación del formato de marco de asociación donantes-socio implicará para la Cooperación Española adoptar una nueva metodología práctica a corto plazo de diálogo previo de políticas y programación operativa conjunta que pueda tender a sustituir a medio plazo el proceso de comisiones mixtas bilaterales.

Criterio de juicio 2.2. Grado de incorporación efectiva del enfoque de género y de derechos

Los estudios de caso arrojan una valoración baja en relación a la incorporación del enfoque de género en las intervenciones. No hay un análisis específico al

respecto, ni indicadores desglosados por sexo en la mayor parte de los casos ni políticas o estrategias explícitas para su incorporación.

A pesar de estar claramente marcado como prioridad en el Plan Director de la Cooperación Española y en los documentos de política geográfica y sectorial de la AECID, el DEP indica expresamente que “el sector género y desarrollo se ha subsumido en otros sectores, principalmente en la educación, por considerar que aquí se encuentra la base para una adecuada promoción de la igualdad de los géneros”. Aparte de esta mención aparece en el DEP una única referencia a un posible proyecto vinculado a la línea estratégica 2.2.d. (Contribución a la equidad educativa). Al no haberse tratado de un sector focal de estudio, desconocemos si en el ámbito de la educación se ha realizado un esfuerzo por incorporar el enfoque de género.

En los grupos focales, donde había actores de diversos sectores no focales para este estudio, la cuestión de género no apareció mencionada en ningún caso. Un informante legitimado y con conocimiento suficiente histórico del portafolio de intervenciones destacaba, no obstante lo anterior, dos iniciativas. Una de ellas fue sugerir desde la OTC la puesta en marcha de un convenio específicamente dirigido a la promoción de la mujer y que debía servir un poco de modelo para el resto de las intervenciones (dicho convenio fue efectivamente aprobado, pero al parecer deficientemente ejecutado por Acción Contra el Hambre). La segunda consistió en una iniciativa en conjunto con el Ministerio del Interior que sirviera para reforzar a la parte angoleña en las cuestiones de prevención y atención a las víctimas de la violencia de género (por razones que no conoce el equipo de evaluación la misión de los policías-expertos españoles no cristalizó en nada concreto).

Otro informante legitimado ha subrayado también las dificultades que se ha dado en Angola para gestionar proyectos de género del Fondo NEPAD que financia la AECID, debido, a su juicio, a ineficiencias en el seno del secretariado del NEPAD que han dificultado el acceso a fondos por parte de los proyectos. Por otra parte la valoración otorgada a la variable *grado de promoción del enfoque de género y de derechos* por los informantes consultados a

través de los cuestionarios, es la menor de las 14 consideradas en el análisis de pertinencia (media 2,25; figura 15). Ciertamente, las señales apuntan una vez más en este caso a que subsumir la estrategia de género en otros sectores conduce a su olvido. Parecería que en un país con un perfil de inequidad de género en todos los ámbitos (acceso a la educación 25% menor que los hombres, acceso a la renta, actividad económica -25% menor que los hombres, y sobre todo acceso al poder -75% menos que los hombres) con un Índice de equidad de género¹³ ciertamente bajo, la estrategia de género debería justamente explicitarse, tener un espacio propio, con recursos financieros también propios, insertando la perspectiva de género desde la misma dinámica de programación y planificación estratégica del DEP e instando desde la OTC/AECID a hacer lo propio en cualquier intervención apoyada con fondos públicos de la AGE, CCAA y EELL.

En cuanto al enfoque de derechos el desempeño de la Cooperación Española parece algo mejor que en el caso del enfoque de género pero, aun así, con efectos limitados principalmente por las dificultades y resistencias del contexto político-institucional al respecto. Con el DEP 2005-2008 se intentó acertadamente respaldar a actores no estatales en el ámbito de la promoción de derechos.

Criterio de juicio 2.3. Grado de coherencia externa: grado de compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas públicas españolas con Angola (comercio, pesca, seguridad interior, etc.)

El análisis de la coherencia de políticas se basa en primer lugar en lo establecido por la propia Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23/1998 de 7 de julio), que enuncia en su artículo 4º el denominado *principio de coherencia* que postula que “los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores —es decir, los propios de la cooperación para el desarrollo— informarán todas las políticas que

apliquen las Administraciones Públicas en el marco de sus respectivas competencias y puedan afectar a los países en vías de desarrollo”; también tipifica la LCID la necesidad de buscar la coherencia de políticas bajo el principio de la unidad de acción del Estado en el exterior —artículo 18—; el II Plan Director de la Cooperación Española que rige sobre parte del periodo de estudio, citando el anterior artículo de la LCID indica que “la búsqueda de una mayor coherencia constituye la respuesta obligada a un mandato legal”.

La base de legitimidad en que la Cooperación Española apoya la búsqueda de la coherencia de políticas excede el marco legal nacional para anclarse también en lo acordado en el ámbito de la Unión Europea cuyo Tratado de Maastricht no sólo sentó las bases de la política comunitaria para el desarrollo, sino que también introdujo los principios de coherencia, coordinación y complementariedad (las llamadas 3Cs)¹⁴. En el ámbito de los ODM, el 8º Objetivo (Promover una asociación global para el desarrollo) plantea acciones para lograr una mayor coherencia entre los propósitos de la AOD y otros ámbitos de las políticas públicas.

Sobre la base anterior, y si bien el presente estudio se centra en el análisis de la política de cooperación al desarrollo de España con Angola, durante un periodo limitado se ha considerado conveniente tratar de responder a las demandas informativas relativas a la coherencia de políticas expresadas en la fase preparatoria de la presente evaluación por actores clave de la Cooperación Española y plasmadas en los TdR¹⁵.

¹⁴ En las disposiciones comunes del Tratado de la Unión se establece, en el artículo C, que “la Unión debe asegurar en particular la consistencia de sus actividades externas como un todo, en el contexto de sus relaciones exteriores, seguridad, políticas económicas y de desarrollo”. Estas provisiones fueron reiteradas en los tratados de Ámsterdam y de Niza, incorporándose a los textos refundidos. Más allá del principio de consistencia general entre las políticas de la Unión y por lo que respecta específicamente a la Política de Cooperación al Desarrollo, la redacción dada al Tratado de la Unión por el Tratado de Lisboa señala (artículo 208): “La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo”. Por otra parte, el Consenso Europeo de Desarrollo (2005) desarrolla la definición de coherencia de políticas para el desarrollo que adopta el III Plan Director.

¹⁵ Se analizan aquí, por tanto, todas las acciones en Angola apoyadas por otros ministerios diferentes al MAEC, si bien aquéllas son actores del sistema de cooperación español y gran parte de este análisis podría incluirse en el criterio de juicio referente a la coherencia interna.

¹³ IEG 2008. Social Watch.

Analizamos aquí, por tanto, la medida en que hay unidad de acción del Estado español en Angola a través de sus diferentes políticas públicas. Limitamos el alcance del análisis de este apartado a aquellas políticas públicas llevadas a cabo por diferentes departamentos de la AGE en Angola, al no disponerse de información sistematizada sobre la acción exterior distinta a la Cooperación que CCAA, EELL y otros actores institucionales públicos hayan podido llevar a cabo en Angola durante el periodo de estudio (acciones que de haberse producido, presumimos han sido escasas y de importancia marginal, no afectando pues al presente análisis de coherencia de políticas).

El equipo de evaluación ha podido recabar alguna información de interés respecto a la acción de los siguientes departamentos de la AGE española: Ministerio del Interior, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (MMAMRM), Ministerio de Economía y Ministerio de Comercio e Industria.

Ministerio del Interior

En la primavera de 1991, el presidente angoleño realizó una visita oficial a España durante la cual formalizó una petición de ayuda para la creación de una Policía Nacional de Angola que reuniese las características de la Guardia Civil española. Desde finales de 1991 a 1993 fueron formados en España cerca de 300 oficiales y suboficiales angoleños en las especialidades de Orden Público y Seguridad Ciudadana, comunicaciones, mantenimiento del parque móvil, lucha antiterrorista, detección de explosivos, control del litoral, etc. La instrucción continuó en Angola mediante un programa de cooperación y apoyo a la organización de la Policía Nacional de Angola, así como su formación profesional. La cooperación entre Interior y el Gobierno de Angola fue continua los siguientes años, viéndose reforzada con la firma en 1997 de un Acuerdo bilateral de cooperación entre los Ministerios del Interior de España y Angola en materia de seguridad interna y la creación en su virtud de una Comisión Bilateral Mixta de seguimiento que se reúne cada dos años alternativamente en España y Angola.

Fruto de la firma de las diferentes comisiones mixtas, la Secretaría de Estado de Seguridad, conjuntamente con la AECID, ha venido implementando

hasta la fecha distintas acciones en materia de seguridad en la República de Angola que se enmarcan dentro del programa de la AECID "Fortalecimiento de la gobernabilidad en los países lusófonos de África: apoyo a los ministerios de Justicia e Interior de Angola y Cabo Verde". A saber:

- Proyecto de "Fortalecimiento de la gobernabilidad en los países lusófonos de África: apoyo a los ministerios de Justicia e Interior de Angola y Cabo Verde" (de julio de 2004 a diciembre de 2005).
- Proyecto de "Fortalecimiento de la gobernabilidad en los países lusófonos de África: apoyo a los ministerios de Justicia e Interior de Angola y Cabo Verde" (2006).
- Proyecto de "Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio del Interior de Angola" (2007-2008).

La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior español mantiene también relaciones bilaterales con el Gobierno de Angola al margen del programa marco liderado por la AECID, con acciones de diversa índole (en el mes de octubre de 2007, se llevó a cabo una visita de cinco responsables policiales a España para conocer el sistema español de divisiones rurales y el sistema de policía de proximidad, dos becas concedidas a dos oficiales de la policía de Angola). La relación es, por lo tanto, estrecha y fluida entre el Ministerio de Interior español y el Gobierno de Angola; tiene una larga tradición y está regulada debidamente bajo el marco de una Comisión Mixta Bilateral sectorial firmada entre este departamento de la AGE y el Gobierno de Angola.

La coordinación con la AECID y OTC se ha producido a lo largo del periodo de estudio, tanto dando apoyo la OTC a misiones de asistencia técnica del Ministerio del Interior como participando responsables de la sede AECID en las negociaciones de la Comisión Mixta. El programa de Fortalecimiento de la gobernabilidad en los países lusófonos se ha constituido pues en el puente que permite cierta coordinación entre Interior y MAEC. Destacar aquí el esfuerzo realizado desde la OTC a lo largo del periodo tratando que el apoyo ofrecido por el Ministerio del Interior español fuera cada vez más orientado al refuerzo de los derechos (elecciones,

prevención violencia de género, seguridad vial, etc.) frente al contenido más propiamente operativo de los cursos impartidos en los primeros años del período (adiestramientos especiales, protección de personalidades, desactivación de explosivos...).

En el DEP 2005-2008, oportunamente, se hace una referencia al Ministerio de Interior de España como actor de la Cooperación Española que se preveía tuviera alguna participación en la línea estratégica 1b (Fortalecimiento del Estado de derecho) como responsable de la acción prioritaria "Fortalecimiento de los DDHH de los Cuerpos de Seguridad del Estado". Este mandato principal desde la política de cooperación hacia el Ministerio de Interior ha convivido por tanto con un marco relacional bilateral en materia de seguridad e interior regido por el acuerdo de la Comisión Mixta Sectorial de larga tradición y con un alcance y propósitos diversos.

A la hora de estudiar la coherencia de políticas, cabe preguntarse aquí si, como indica la LCID y otros espacios legitimadores del *Principio de Coherencia*, la estrategia delineada desde el DEP no debía constituirse en prioridad principal del accionar del Ministerio de Interior español como una actor más de la Cooperación Española con Angola, inserto por tanto en una estrategia país integral aprobada oficialmente. Analizando las acciones de España en materia de seguridad con Angola a lo largo de los últimos años del periodo considerado, la respuesta que podemos dar a la anterior cuestión es que el fortalecimiento de los derechos humanos de los cuerpos de seguridad del Estado de Angola no ha sido el eje prioritario de apoyo. Sólo tenemos conocimiento de dos acciones puntuales en este sentido, en octubre 2006 y (ya fuera del periodo de estudio que nos ocupa) en agosto 2008, al decidir conjuntamente la SGCPi y la OTC responder a la solicitud del Gobierno de Angola de asesoramiento sobre seguridad en procesos electorales en el marco del curso sobre derechos humanos "debido a la estrecha relación de los contenidos de ambos"¹⁶. De hecho en el desarrollo de los planes operativos de los años 2005 y 2006, se realizaron desde el Ministerio de

Interior español distintas actividades impartidas por expertos de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado a personal de la Policía Nacional de Angola¹⁷ no siempre en línea con la acción priorizada en el DEP de "Fortalecimiento de los DDHH de los Cuerpos de Seguridad del Estado" (prevención, investigación, gestión de recursos, apoyo a servicios —protección civil y prisiones, sobre todo—).

Analizando la coherencia de políticas, las preguntas serían entonces: ¿cuál está siendo el aporte y contribución al desarrollo de esta cooperación en materia de seguridad interior entre España y Angola?, ¿tras más de 15 años de cooperación, dispone Angola de unos Cuerpos de Seguridad del Estado más capacitados y eficaces? Verdaderamente la respuesta a esta cuestión requeriría un estudio monográfico específico en profundidad, pero desde el conocimiento que tenemos por la información recabada del propio Ministerio del Interior de España y de otras fuentes (documentales e informantes), creemos que existen luces y sombras a la hora de elaborar una posible respuesta.

Las sombras proceden de la valoración de organismos internacionales sobre la acción de los cuerpos de seguridad del Estado. Algunas valoraciones apuntan a que las autoridades muestran "una falta de respeto activa por los derechos [...] actitud que explica la impunidad judicial de los policías y soldados, la desposesión de propiedades, los límites a la libertad de expresión y los impedimentos serios a la acción colectiva de la sociedad civil"¹⁸; otras opiniones muestran una desconfianza elevada en la legalidad del accionar de las Fuerzas de Policía de Angola. La cuestión del déficit en los derechos humanos en materia de seguridad interior aparece una y otra vez como asunto central que requiere atención prioritaria.

¹⁷ Asistencia técnica en seguridad en procesos electorales (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), cursos sobre análisis de la información criminal (Cuerpo Nacional de Policía), cursos sobre seguridad vial (Guardia Civil), curso sobre investigación de delitos informáticos (Cuerpo Nacional de Policía), asistencia técnica sobre desactivación de explosivos (Cuerpo Nacional de Policía), cursos sobre formación en materia de control aduanero (Guardia Civil), cursos sobre tratamiento de la inmigración irregular (Cuerpo Nacional de Policía)

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos de la ONU: *Misión en Angola*. Informe presentado por el representante especial del secretario general sobre la situación de los defensores de DDHH, Hina Jilani, en Nueva York, el 21 de febrero de 2005. Como respuesta a este informe, el ministro de Exteriores de Angola denunció al representante especial de la ONU por interferir en los asuntos internos del país.

¹⁶ Informe final del proyecto de fortalecimiento de capacidades del Ministerio del Interior de Angola.

Sombras referidas a la coherencia de políticas, por tanto, alimentadas también por haber desarrollado desde el Ministerio de Interior de España como actor de la Cooperación Española durante parte del periodo, actividades alineadas con las prioridades del Gobierno de Angola pero insuficientemente centradas en el mandato principal contemplado en el DEP referido al fortalecimiento de los derechos humanos en los cuerpos de seguridad del Estado. Como indicábamos, un posible estudio monográfico podría determinar el alcance y contribución del apoyo español durante 15 años a las actuales características de las fuerzas de seguridad del Estado de Angola, los pros y los contras.

Pero un intento de respuesta a las cuestiones anteriores arroja también luces. Es probable que la acción del Ministerio de Interior español en Angola haya contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de los cuerpos de seguridad del Estado en diversas materias como hemos indicado. Luces también determinadas por la construcción de una relación estable y de confianza amplia bilateral entre los dos países, que sitúa a España en una posición privilegiada para llevar a cabo una importante labor en el futuro en materia de Interior y Seguridad. Labor que, sin embargo, debe someterse al mandato de la política de Cooperación al Desarrollo, contribuyendo al fortalecimiento de los derechos humanos en la práctica y ejercicio de los cuerpos de seguridad del Estado de Angola y a garantizar el respeto máximo de este cuerpo al principio de legalidad. A la luz de las características de Angola, con un fuerte potencial de crecimiento, frágil aún en su institucionalidad, con una democracia aún en construcción, con una elevada concentración de poder político y económico en pocas manos, las fuerzas de seguridad del Estado pueden convertirse tanto, lógicamente, en un cuerpo protector de privilegios, como en un cuerpo protector de libertades y de la legalidad.

Buscar desde una política de Cooperación Española el desarrollo y la disminución de la pobreza requiere también y necesariamente de un apoyo activo y central de mejora de la justicia y la ampliación de las libertades. Y la Cooperación Española está en la mejor de las posiciones para abordarlo con decisión.

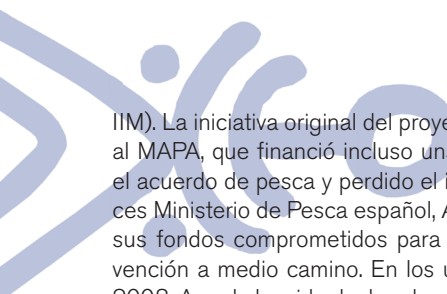
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MMAMRM)

En el MMAMRM, es la Dirección General de Ordenación Pesquera (DGOP) la que se encarga de los aspectos relacionados con cooperación en el ámbito de la pesca y la acuicultura marina. Otras Direcciones Generales tienen competencias internacionales también manteniendo relaciones con los mismos países que la DGOP, entre ellos Angola, pero de un carácter diferente a la denominada, por el propio MMAMRM, "Cooperación en materia de pescas".

El equipo de evaluación tuvo acceso a la DGOP desconociendo, por lo tanto, el resto de iniciativas y acciones que se llevan a cabo desde otras Direcciones Generales. La DGOP desarrolla un programa de cooperación propio con un formato bilateral con casi 20 países, articulado a través de Memorándum de Entendimiento (MdE). A fecha de realización del presente estudio, la DGOP no tenía MdE firmado con Angola aunque es considerado país de interés prioritario (Angola no firmó finalmente el MdE preparado y acordado en 2006 y desde entonces no hay un marco regulado de la relación bilateral).

En el periodo considerado de estudio hemos tenido información sobre diversas acciones llevadas a cabo desde el MMAMRM: una campaña oceanográfica en 2003 con uno de los barcos oceanográficos que tiene en propiedad el Ministerio y una consultoría higiénico-sanitaria en 2006 con el objetivo de adecuar los procesos higiénico-sanitarios de Angola a las normas europeas y poder así exportar pescado a los países miembros de la UE. Sobre ambas acciones no se realizó un seguimiento suficiente como para conocer los efectos y el impacto de las mismas. Un informante clave legitimado y conocedor de la Cooperación Española nos informó de que el apoyo a la campaña científica oceanográfica con el buque Vizconde de Eza fue interrumpida, al parecer, por no haberse llegado a un acuerdo pesquero bilateral tal como se preveía. Otro tanto puede decirse, conforme nos informa la misma fuente, del apoyo al INIP¹⁹ (en su momento

¹⁹ Cofinanciación de equipamiento de laboratorio de análisis de condiciones higiénico-sanitarias de los productos marinos al INIP, 2005/2006 (aproximadamente el 60% es financiación del MMAMRM y el resto de la AECID). Con posteridad, la AECID financió un programa de capacitación de personal de laboratorio angoleño que se ha completado con acciones complementarias en 2008.



IIM). La iniciativa original del proyecto correspondió al MAPA, que financió incluso una parte, pero roto el acuerdo de pesca y perdido el interés del entonces Ministerio de Pesca español, AECID quedó con sus fondos comprometidos para no dejar la intervención a medio camino. En los últimos meses de 2008, Angola ha sido declarado país prioritario y se prevé firmar el MdE en 2009 y llevar a cabo una nueva campaña oceanográfica. Hay que tener en cuenta que España no tiene acuerdo pesquero con Angola desde 2004 y ahora sólo se pesca en sus aguas a través de empresas mixtas, acuerdos privados con empresas locales o por flete de barcos españoles por empresas locales. No hay previsión de un nuevo acuerdo.

Diversos informantes consultados coinciden en valorar la coordinación con la AECID como insuficiente. La DGOP expresó con claridad su deseo de convertirse en un actor más reconocido en la cooperación y acceder a más información sobre proyectos que se realizan en África, en general, y Angola, en particular, en el sector pesquero. De hecho, propusieron un acuerdo específico en materia de pescas a la AECID pero no llegó a implementarse. Sin embargo, hay una valoración especialmente buena por parte del Ministerio del programa NAUTA, con el que sí colabora estrechamente.

En el DEP 2005-2008, el MMAMRM aparece (bajo su anterior denominación MAPA) asociado a la línea estratégica 2.1.c (Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las institucionales y de la población) y, en particular, al apoyo al desarrollo de la pesca artesanal.

Descrito lo anterior, y no habiendo podido contrastar sobre el terreno las informaciones que apuntan a la existencia de posibles intereses contrapuestos, no es fácil responder a la cuestión de la coherencia de políticas en el sector pesquero. Desde el MMAMRM se ha favorecido aproximadamente a 450 empresas mixtas con capital privado español (49%) y local (51%)²⁰ en todo el mundo. España, a pesar de no haber un acuerdo vigente con el país desde 2004, tiene en Angola una presencia importante a través de las empresas mixtas dedicadas a

la captura de marisco y varias unidades con pabellón español que operan amparadas en contratos de fletamento²¹.

La política de cooperación pública exterior española en materia de pesca del MMAMRM parece responder a una lógica de cooperación con retorno sectorial, tal como informaron fuentes del propio Ministerio, lo que les lleva a trabajar con países de interés para la pesca española, sirviendo las acciones de cooperación como vehículo para generar relaciones de confianza en países clave, para que más tarde pueda entrar el sector privado. Aparte de la información obtenida del propio Ministerio al respecto, otras fuentes secundan esta valoración. Uno de los estudios de caso seleccionados en la muestra resultó justamente ser el "Proyecto de fortalecimiento del instituto de pesca artesanal de Angola" (proyecto que ha obtenido una valoración muy baja de desempeño). Habiéndose analizado en profundidad esta intervención, se tuvo conocimiento por parte de diversos actores involucrados sobre la distancia e inexistente sinergia existente entre, por un lado, las acciones de la industria pesquera española apoyada por el MMAMRM que opera en Angola y, por otro, las intervenciones y prioridades en materia de cooperación para el desarrollo en el sector en general y en particular, de la pesca artesanal y la acuicultura.

En este contexto, programas como NAUTA se convierten en una oportunidad, no sólo de movilización de los abundantes recursos técnicos y conocimientos que en materia de pesca España puede aportar desde muy diversos actores, sino también en marco que posibilite la aplicación de mecanismos que aseguren la coherencia de políticas en este sector estratégico para la soberanía alimentaria nacional. Algunas iniciativas que se han llevado a cabo en el marco de NAUTA con apoyo del MMAMRM apuntan a una cierta coordinación entre diferentes actores. Por ejemplo, la impartición, en mayo de 2008, de un curso sobre Inspección pesquera²² con participación de Angola y otros países que puede ir sentando las bases de una mayor capacidad pública de fiscalización

²¹ Contrato mercantil en el que se estipula el flete, el precio estipulado por el alquiler de una nave.

²² Entre los problemas en materia pesquera que más preocupan de los países en desarrollo figuran su incapacidad actual de controlar las pesquerías que se encuentran dentro de sus zonas económicas, el costo aparentemente elevado de esas actividades y las dificultades en la aplicación de las oportunas estrategias de ordenación.

²⁰ En Angola las empresas con mayor presencia son Pescanova y Mariscos Rodríguez.

y negociación del Gobierno de Angola frente a las empresas mixtas que se constituyan con grandes compañías extranjeras.

No obstante, y a pesar de la potencialidad del instrumento, NAUTA se ha concretado principalmente en la organización con entidades españolas del sector pesquero con participación de instituciones públicas y privadas de países de África en vías de desarrollo de seminarios y talleres de diversas materias de este sector con una coordinación en términos de programación operativa limitada.

En definitiva, el predominio de una lógica de cooperación con retorno sectorial impulsada por el MMAMRM y la inexistente sinergia entre las intervenciones apoyadas por la política de Cooperación Española al desarrollo y las acciones de la industria pesquera española apoyada por el MMAMRM no parece apuntar a una coherencia de políticas en este campo suficiente. Un programa como NAUTA está llamado a ser instrumento clave para la mejora de la coherencia en materia de pescas.

Ministerio de Economía y Ministerio de Industria y Comercio

En el apartado 3 del presente informe indicábamos que el volumen total de créditos concesionales que computan como AOD (reembolsable) ha sido históricamente mucho mayor que el volumen total de AOD no reembolsable canalizada a Angola. En el periodo considerado 2002-2007, sólo se computaron desembolsos correspondientes a créditos FAD en 2002 y 2003. En 2002, por valor de 2,8 millones de euros destinado a la *rehabilitación de redes de tensión baja y media en Cabinda*. En 2003 de nuevo hubo un desembolso FAD por valor de 1,3 millones de euros para la *ampliación y rehabilitación de las redes de media y baja tensión en Cabinda*. Desde el Ministerio de Comercio se nos informó no obstante de que "existen fuentes primarias independientes de información"²³ conforme a las cuales se realizó sobre el terreno un análisis de seguimiento y evaluación de dichos proyectos, valorando la inversión como "un aporte suficientemente pertinente en términos de

desarrollo y cuyas conclusiones podemos resumir en los siguientes puntos: 1) en términos de evaluación del impacto estratégico sobre el desarrollo, el proyecto financiado con los créditos FAD analizados se encontraba dentro de los planes de desarrollo oficiales de Angola, con lo que la iniciativa del país en este sentido fue bien atendida. El **objetivo** era extender el suministro de energía eléctrica a áreas carentes de este servicio, imprescindible como primer paso para la incorporación al desarrollo social y económico de las poblaciones afectadas.

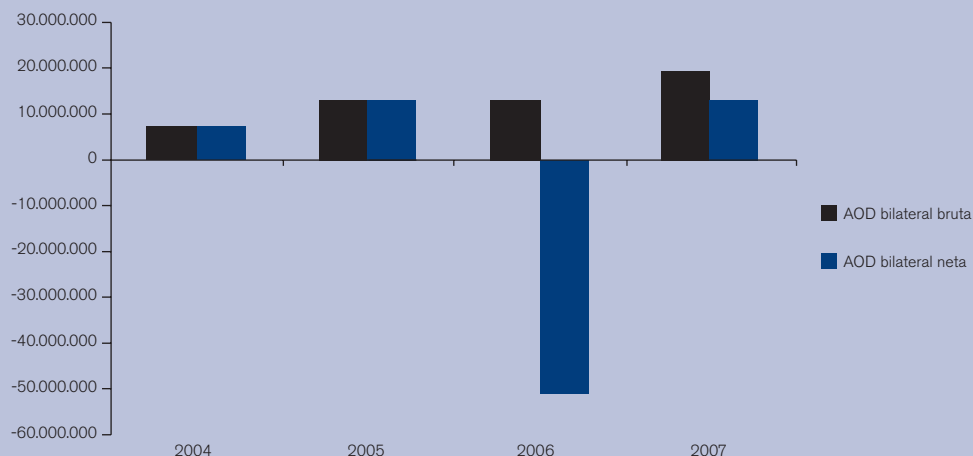
Adicionalmente, se puede asegurar que la ejecución del proyecto introdujo un cambio total en el sistema, sobre todo en la seguridad y calidad del servicio, que la tecnología implantada es respetuosa con el medio ambiente y adaptable a nuevas necesidades que surgieran en el futuro, y que se ha constatado el uso por parte de los beneficiarios, así como la formación de los técnicos locales y la garantía de asistencia técnica por parte de la empresa española; 2) existieron algunos problemas en la ejecución del proyecto, relacionados principalmente con la obtención de derechos aduaneros así como algunas averías, debido principalmente a una deficiente utilización e insuficiente mantenimiento. Estos últimos aspectos intentaron ser incorporados más eficazmente en el segundo de los créditos FAD ejecutados durante el periodo (Ampliación Redes de Alta y Baja Tensión Cabinda) a través de elementos de asistencia técnica". La misión de evaluación no visitó Cabinda y no pudo analizar in situ esta intervención por exceder el alcance y muestra del presente estudio; quizá un análisis específico al respecto sería oportuno para determinar su eficacia e impacto.

Sabemos por otra parte que la evolución de la AOD bilateral neta durante el periodo de estudio se ha visto fuertemente afectada por el servicio de la deuda ligada a los créditos FAD concedidos. Resulta llamativo que en 2006 la AOD bilateral neta fue negativa en términos netos para Angola (positiva para España) por proceder el Gobierno de Angola a un pago a España por valor de 65.894.574 euros de vencimientos atrasados correspondientes a la deuda externa contraída. Esta entrada se computó como un *reembolso al FAD*²⁴. La siguiente figura ilustra la evolución de la AOD bilateral neta a lo largo del periodo.

²³ El Equipo de Evaluación no pudo tener acceso a estas fuentes primarias independientes por razones de confidencialidad aducidas por el Ministerio de Comercio. Lo dicho, por tanto, en relación a estos créditos FAD se acoge a fuentes secundarias.

²⁴ Seguimiento PACI 2007. MAEC.

Figura 22. Evolución AOD bruta y AOD neta de España a Angola 2004-2007



Por esta razón, en el periodo 2006-2007, el flujo neto de AOD con Angola ascendió a 27.167.468 euros a favor de España²⁵. Ciertamente, resulta paradójico que un país en plena reconstrucción tras 27 años de conflicto interno y con unos indicadores de desarrollo humano que le situaban en el lugar 166 del mundo, con una esperanza de vida en 2006 de 40 años (en 2008, 42), con una inversión social en educación y salud insuficiente para las necesidades del país como hemos visto, con ausencia de políticas de redistribución a la población de los ingresos procedentes de la exportación de crudo y con un elevadísimo desempleo, tuviera un balance neto negativo de AOD en 2006 justamente con España, para la que Angola en aquel momento era considerado un país prioritario para su cooperación al desarrollo (II Plan Director). Balance neto negativo con España, país que desde los años 80 mantuvo una posición de apoyo político firme y cuya "lealtad" por aquello aún constituye el principal capital relacional entre ambos países. No olvidemos que en 2006 entró en vigor la Ley de Deuda, por la que la gestión de la deuda externa se convertía en un instrumento a favor del desarrollo de los países socios.

En este contexto, ¿por qué se tomó la decisión de exigir el pago de vencimientos atrasados? Como indica el propio Ministerio de Economía, la Ley de Deuda en su artículo 3.a establece que el principio general en la gestión de deuda será el "respeto a la estabilidad financiera y de las obligaciones contractuales. Dado que en condiciones normales el endeudamiento externo es un instrumento de financiación al desarrollo que contribuye a paliar la ausencia de recursos internos y permite acometer inversiones de otro modo imposibles, el principio general de actuación de la política de gestión de la deuda externa debe ser el de respeto de las obligaciones contractuales y de estabilidad en las relaciones financieras. Sólo se requerirán actuaciones excepcionales en los casos en que el sobreendeudamiento frene el desarrollo del país deudor". No obstante lo anterior, conforme a las fuentes consultadas y en base a la información disponible, estamos en condiciones de afirmar que no se procedió a un análisis integrado del contencioso con Angola referido a la deuda externa que, desde el punto de vista de la coherencia de políticas, buscara la unidad de acción en el exterior en línea con lo apuntado en la LCID en su artículo 18. Más bien se trató de una decisión amparada por ley pero adoptada desde el Ministerio de Economía de forma unilateral y no concertada con el MAEC y el Ministerio de Industria y Comercio.

²⁵ En el marco del Club de París, Angola pagó 2.400 millones de euros a todos los acreedores oficiales. Desde enero de 2008 se considera la situación de Angola en relación a la deuda externa regularizada.

Además de la certeza de que el contencioso relacionado con la deuda externa no se abordó de forma integrada y concertada con el resto de ministerios en aras de la unidad de acción en el exterior, disponemos de algunas señales que no apuntan en la buena dirección en términos de coherencia de políticas.

En primer lugar, uno de los estudios de caso (apoyo al Hospital Pediátrico David Bernardino en Luanda), arrancó realmente con un FAD concedido en 1996 por valor de 7,6 millones de dólares consistente en dotación de infraestructura y equipamiento que, paradójicamente, no pudieron comenzar a ser utilizados hasta 2001 (y gracias a la decisión de la OTC/AECI de recurrir al Consejo Interhospitalario de Cooperación –CIC–, para que pusiera en funcionamiento la unidad de cirugía pediátrica formando, en primer lugar, los cuadros médicos necesarios e inexistentes hasta ese momento). Es decir, primero llegaron las obras y equipos que generaron deuda externa con España pero estuvieron inoperativos hasta 2001, fecha en que comenzaron a utilizarse, lenta y progresivamente, requiriéndose de sucesivos apoyos de la OTC/AECID al CIC (hasta 2008) para empezar a lograr generar efectos en materia de atención quirúrgica infantil (y esto gracias al compromiso y desempeño notables del CIC como se analiza en el estudio de caso en detalle).

¿Cómo y sobre qué base se comprometió al país con España para ese crédito? Ciertamente no lo sabemos. Aunque de un caso no se pueden extrapolar conclusiones generales, las fuentes consultadas transmiten dudas importantes sobre los proyectos FAD, especialmente de su contribución (y coherencia) a los objetivos de la AOD. Esta realidad ameritaría que la Cooperación Española interpusiera mecanismos eficaces para asegurar que los FAD y la ayuda reembolsable se otorgasen sobre bases sólidas en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto en el desarrollo-país. De esta manera también posibilitaría avanzar en el principio de mutua rendición de cuentas tan propugnado por la agenda internacional de desarrollo y que España ha suscrito.

Una segunda señal que no apunta en la buena dirección es que los informantes clave consultados a través del cuestionario estratégico valoran como

muy baja la coherencia de las políticas de Cooperación Española con la política comercial (media: 2,46; figura 15 arriba). Sobre más de 40 variables consideradas, la coherencia de políticas ha resultado la tercera con menor valoración.

En tercer lugar, y a pesar de que el II Plan Director de la Cooperación Española establece que “la programación de los FAD quedará integrada, en la medida de lo posible, en las previsiones por países que se derivan del presente Plan Director [...] y las estrategias-país incluirán las previsiones sobre créditos FAD” desde la oficina comercial española en Luanda nos informaron sobre la firma de un MdE con el Gobierno de Angola el 21 de noviembre de 2007 (no aparece mención alguna en el DEP), por el que España podría abrir una nueva línea de crédito por valor de 200 millones de euros; y también tuvimos información sobre la misión de preidentificación realizada por España para la potencial adjudicación de créditos FAD. A tenor de esta información no parece que el nuevo paquete de ayuda reembolsable potencialmente resultante de aquel ejercicio estuviese construyéndose en aquel momento en base a criterios de desarrollo, de forma alineada con prioridades marcadas por la política Cooperación Española. El portafolio preidentificado para la nueva línea de crédito FAD firmada en MdE en el mes de noviembre de 2007 (dentro del periodo de estudio) no era convergente con las prioridades establecidas en la VI Comisión Mixta ni en el DEP. El procedimiento de preidentificación llevado a cabo no se basó en un ejercicio de coordinación y concertación de prioridades con la AECID (técnico país) en primer lugar y OTC en segundo (a la cual se informó únicamente de la misión llevada a cabo por la empresa P4R).

No obstante, queremos señalar aquí el carácter de “alerta temprana” de esta consideración en relación a la coherencia de políticas, por dos motivos: 1) a fecha de finalización del presente informe aún no se había aplicado ninguna operación con cargo a esta nueva línea de crédito abierta; 2) es necesario señalar aquí que se trata de una línea de crédito multisectorial con características particulares: carácter desligado de los créditos que estarían siempre ajustados a la normativa internacional existente (en concreto, consenso OCDE) y con un elemento de liberalidad de al menos el 50% —conforme informa el propio Ministerio de Comercio se

atenderían demandas propuestas por las autoridades angoleñas en forma de proyectos en sectores considerados prioritarios (agua, tratamiento de residuos, medio ambiente, transporte, infraestructuras, energía, etc.)—.

En cuarto lugar, no se ha encontrado evidencias de que en las Comisiones de Coordinación Interministerial e Interterritorial o en el existente en las Cortes españolas se busque la coherencia de políticas en base a criterios que garanticen la compatibilidad y sinergia entre las mismas. Al contrario, en las consultas realizadas a unos y otros actores pareciera que la práctica diaria pasa por procesos voluntariamente separados, gestión separada, toma de decisiones independientes en base a metodologías no armonizadas y cuyos efectos pueden ser contrapuestos. La política comercial con Angola y el subproducto generado, la deuda externa con España, puede ser un caso que ilustra lo anterior.

La cuestión de la deuda externa no parece en absoluto un tema menor y afecta negativamente a la pertinencia global de la Cooperación Española con Angola en el periodo considerado por la vía de la coherencia insuficiente y por sus posibles efectos en términos de eficacia e impacto global. Diversos actores indican que la relación bilateral se vio deteriorada por el “asunto de la deuda”, opinando algunos que se perdió parte de la posición preferencial ganada por el apoyo histórico de España al Gobierno de Angola. Otros indican que “hasta la liquidación de la deuda externa contraída con España, no se han aclarado y separado las posiciones españolas en los ámbitos empresarial, comercial y de cooperación al desarrollo”. Incluso se afirma que la Cooperación Española al desarrollo ha desempeñado tradicionalmente en Angola (por volumen y grado de prioridad) un papel subsidiario a la política comercial preferente. Como decimos, esto desborda el marco del presente estudio en el que no obstante, sí creíamos conveniente marcar algunas coordenadas al respecto al analizar este apartado referido a la coherencia de políticas.

Sea como fuere, en un nuevo contexto país, en un nuevo contexto de la agenda internacional para el desarrollo, en un momento en que las posiciones políticas de España van avanzando con firmeza

hacia el multilateralismo activo, la transparencia y rendición de cuentas y la coherencia de políticas, es un imperativo aprender de los posibles errores del pasado para no incurrir de nuevo en dinámicas que distorsionen la posibilidad de construir un verdadero marco de asociación España-Angola.

Pregunta de evaluación 3

¿En qué medida son adecuados la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes?

Criterio de juicio 3.1. Grado de coordinación y complementariedad con otros actores internacionales de cooperación, principalmente con la Comisión Europea, Estados miembros de la UE y organismos de NNUU

A la hora de analizar la coordinación con otros donantes hay que tener en cuenta en primer lugar el contexto en que ha operado la cooperación internacional en Angola en el periodo considerado. Hasta 2004 no estuvo operativa una mesa de donantes que sirviera como espacio de concertación entre las estrategias e intervenciones de los distintos donantes tanto bilaterales como multilaterales presentes en Angola, y como espacio de participación de la sociedad civil organizada. La razón principal es que los donantes condicionaban la apertura de esta mesa a que el Gobierno de Angola iniciara un diálogo con el FMI que se concretara en un programa económico-financiero²⁶. La ausencia de la mesa de donantes junto con la proliferación de los consabidos intereses económicos, comerciales y geopolíticos, son factores que explican la atomización de la ayuda internacional y las dificultades para lograr niveles deseables de armonización entre donantes en general y de la Cooperación Española con el resto en particular.

²⁶ Como hemos mencionado, en el marco de una declaración por sumarse al esfuerzo global por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2005 el Gobierno de Angola adoptó la ECP (Estrategia de Combate la Pobreza), pero de carácter informal.

En este contexto el análisis de los sectores focales de la presente evaluación (salud y seguridad alimentaria) nos indica que si bien es aún insuficiente, se han hecho esfuerzos destacables de coordinación y búsqueda de la complementariedad con otros donantes bilaterales y multilaterales. En el ámbito de la salud la complementariedad con el programa PASS de la Comisión Europea, el Banco Mundial (agua y saneamiento en Malange), UNICEF, Fondo Global SIDA/VIH, es destacable. En el ámbito de la seguridad alimentaria principalmente destaca la coordinación con la FAO a través del programa PESA. En otros sectores, hemos tenido conocimiento de esfuerzos más recientes de coordinación en el ámbito de la gobernabilidad, avanzando hacia una posible colaboración con el programa PAANE (Programa de Apoyo a Actores No Estatales) de la Comisión Europea, pasos hacia una cooperación delegada temporal con la agencia alemana de cooperación, la GTZ, en materia de formación profesional, etc. Por tanto, y de nuevo desde 2005, se abordó un proceso de mayor multilateralismo en la cooperación con Angola, iniciando así un camino que está llamado a ser uno de los ejes principales de cara al futuro. Pero como decimos se observa que el proceso es aún muy incipiente. Un contexto difícil para la armonización y coordinación entre donantes y la inercia fuerte de la bilateralidad están probablemente detrás del insuficiente conocimiento e intercambio de información existente entre donantes que formalmente colaboran.

Estas lagunas de información son salvadas en ocasiones por la vía de contactos personales y en otras por existir la figura del punto focal de organismos multilaterales en Luanda (FAO-PESA) lo que ayuda al mayor conocimiento y posible aprovechamiento de sinergias existentes. Sea como fuere, la valoración que hacen los informantes consultados sobre el grado de coordinación con otros donantes es aún baja (media: 2,75; figura 15).

Criterio de juicio 3.2. Grado de coordinación y complementariedad interna entre actores de la Cooperación Española

El análisis sectorial, las conclusiones extraídas de los grupos focales provinciales y las entrevistas a informantes clave revelan un desempeño

en términos de coordinación entre actores de la Cooperación Española bajo. Este factor está en la base de muchas de las debilidades de coherencia interna y externa, y, como veremos, de problemas de eficiencia, eficacia e impacto.

La coordinación con otros actores de la Cooperación Española en sede es aún insuficiente. La Comisión Interterritorial todavía no es un espacio lo suficientemente activo como para permitir una coordinación entre AGE, CCAA y EELL estratégica, y mucho menos operacional como para compartir resultados y avances. Una de las CCAA consultadas por el equipo de evaluación y que había sido más activa durante el periodo de estudio, subrayaba su desconocimiento de la estrategia de la Cooperación Española con Angola. En el caso de otra CCAA se produjo, no obstante, una buena práctica de coordinación al ser informada por la OTC del desempeño irregular de uno de los proyectos financiados por aquella²⁷, a lo que siguió una visita de la directora de Cooperación de la CCAA al país con un acompañamiento estrecho y cercano por parte de la OTC.

Por su parte, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional no parece ejercer hasta el momento como espacio que garantice la coordinación a nivel de estrategias sectoriales y país. Sí es destacable el esfuerzo de coordinación desde la sede realizado por la AECID con el Ministerio del Interior en materia de seguridad Interior.

Los programas marco sectoriales NAUTA y VITA son conceptualmente adecuados y pertinentes pero su alcance como vehículo que permita una mayor coordinación entre actores aún parece limitado (la experiencia de iniciativas análogas revela que este tipo de programas experimentan problemas de continuidad en el momento en que las organizaciones convocadas comprueban las exigencias que acarrear en términos de tiempo y esfuerzo).

²⁷ Conforme la versión de uno de los informantes clave responsables de la Cooperación Española en aquel momento, "la ONG beneficiaria de fondos públicos de subvención procedentes de la CCAA en cuestión reportó el resultado exitoso de un proyecto de instalación de regadío para reinserción de excombatientes, cuando en realidad la instalación había sido colocada en un área que no disponía de una sola gota de agua".

En el terreno también el grado de coordinación es todavía insuficiente. No ha habido espacios permanentes de intercambio y coordinación en Angola; sí reuniones esporádicas lideradas, por ejemplo, en el ámbito de la salud, por el recurso de asistencia técnica solicitada por la OTC (un factor explicativo de esta situación, que analizamos más adelante, es el problema crónico de la insuficiencia de recursos humanos a lo largo de la mayor parte del periodo considerado). Recientemente, la incorporación de directores de programas al equipo permanente de la OTC está permitiendo la apertura de estos espacios necesarios para así asegurar una mayor eficiencia y eficacia de la ayuda española en Angola (por ejemplo, aunque fuera del periodo considerado, en 2008 se está abriendo acertadamente un espacio permanente de diálogo e intercambio OTC-ONGD sobre gobernabilidad). Las medidas contempladas en el DEP (apartado 2.4) tendientes a aumentar la coherencia, complementariedad y coordinación entre actores de la Cooperación Española, de haberse implementado todavía no han generado efectos suficientemente visibles.

En términos generales, indicar que la opción por una mayor apertura de espacios de coordinación, tanto interna como externa, por parte de la Cooperación Española, se convierte en el caso de Angola en una cuestión por completo estratégica. Tanto para lograr una acción exterior más coherente como una ayuda más eficaz, la conformación de un Comité permanente de cooperación España-Angola liderado por la OTC/AECID y que aglutinara a todos los actores de la Cooperación Española y de la AGE relacionados con otras políticas públicas, podría ser una medida a adoptar en el próximo periodo. Sólo formalizando este espacio desde el terreno podrá viabilizarse una coordinación efectiva "de abajo a arriba" que permita a su vez mayor complementariedad y coordinación en sede. Dado el contexto país de Angola, los riesgos de caer en la excesiva bilateralidad, en la incoherencia de políticas, en la opacidad y no rendición de cuentas, nos parece que no pueden ser minimizados si no se constituye un espacio de este tipo²⁸.

²⁸ La experiencia de la Cooperación Española en Perú, siendo mayor en volumen, pero ciertamente menor en riesgos que el caso de Angola, puede servir de referencia.

5.2. Análisis de la eficiencia del proceso de gestión e implementación de la política de Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007: los mecanismos

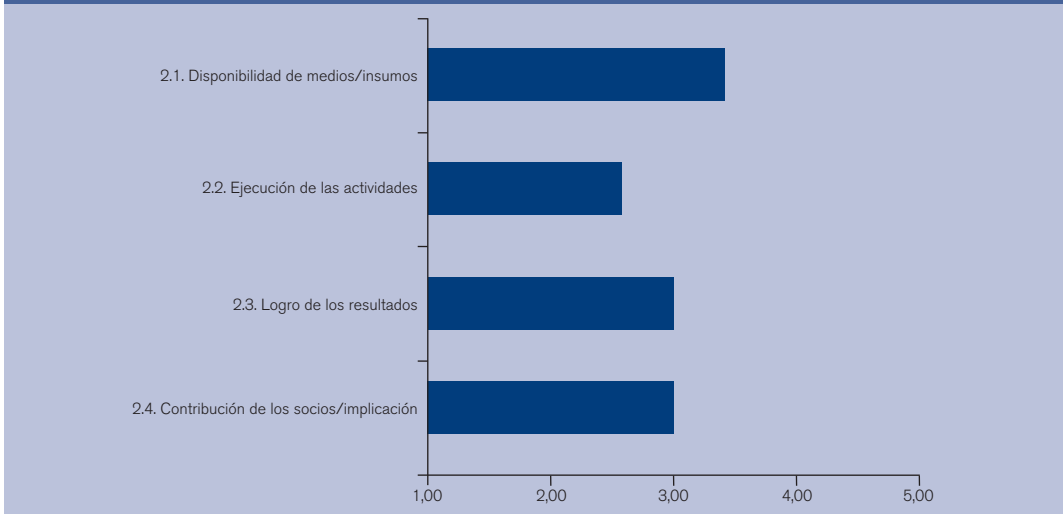
Pregunta de evaluación 4	¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados?
---------------------------------	--

Criterio de juicio 4.1. Adecuación del sistema de gestión, medios y recursos para la implementación, seguimiento y evaluación de la estrategia de la Cooperación Española y relación de recursos con resultados

Tal y como hemos venido realizando hasta el momento para llevar a cabo el análisis global de la Cooperación Española, recurrimos en primer lugar al análisis sectorial para encontrar elementos comunes que sean de utilidad para analizar la eficiencia de la Cooperación Española en el periodo 2002-2007. Los siete estudios de caso llevados a cabo que están en la base de las conclusiones sectoriales arrojan el siguiente resultado agregado en relación a la eficiencia:

Todos los parámetros considerados para analizar la eficiencia de las intervenciones estudiadas en los sectores de salud y seguridad alimentaria obtienen valoraciones medias bajas ($c: \leq 3$). Los estudios de caso muestran así sus mayores problemas en relación al criterio de valor eficiencia. Especialmente baja es la ponderación asignada a la ejecución de actividades evidenciando la existencia de retrasos sistemáticos en la ejecución, que afecta a la cantidad y calidad de los resultados alcanzados. Por diversos motivos que analizaremos a continuación, la disponibilidad de medios e insumos tampoco es todo lo ágil y puntual que sería deseable.

Figura 23. Desempeño agregado en eficiencia de los estudios de caso



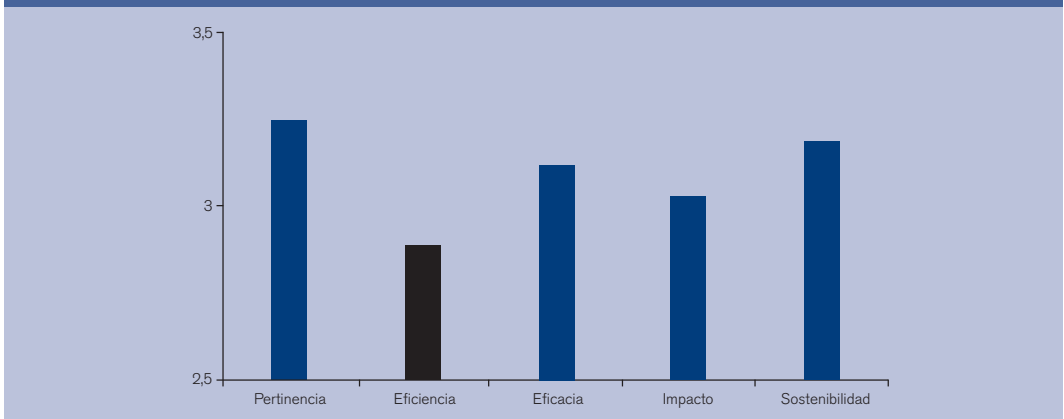
Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

Teniendo en cuenta únicamente el análisis sectorial en base a los **estudios de caso**, la eficiencia es el criterio de valor que obtiene una valoración agregada más baja como muestra la figura 23.

La práctica totalidad de los actores consultados coinciden en señalar que las dificultades del contexto deben ser tenidas en cuenta ya que son un factor determinante para la eficiencia; dificultades de contexto en términos de transición desde el postconflicto al desarrollo, la escasa dependencia de la AOD del Gobierno de Angola, las secuelas de

un conflicto de 27 años en la sociedad civil y por tanto el debilitamiento hasta el extremo el tejido social existente, las carencias estructurales de capacidades de gestión y organizacionales instaladas, dificultades normativas para operar tanto personas como instituciones en el país con normalidad, etc. Considerando lo anterior, algunos informantes clave y de los grupos focales organizados en las provincias surgieron un conjunto de debilidades comunes relacionadas con la eficiencia de la Cooperación Española: 1) insuficiente armonización de los procedimientos de la Cooperación

Figura 24. Valoración agregada de estudios de caso-criterios de valor



Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

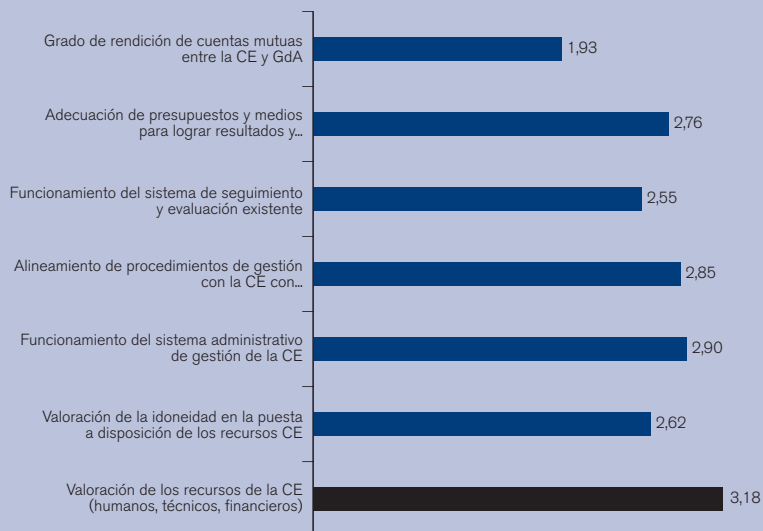
Española con procedimientos administrativos nacionales, no habiéndose adecuado al nuevo contexto-país; 2) mecanismos demasiado exigentes para con las ONGD (españolas y locales) que contrasta con la casi inexistente para las subvenciones de Estado; 3) débil e insuficiente coordinación con OTC/AECID e insuficiente acompañamiento a proyectos; 4) el instrumento proyecto perjudica la sostenibilidad; 5) flujo de la información insuficiente con escaso retorno de los informes y evaluaciones a los actores en el terreno; 6) atrasos en los financiamientos; 7) retrasos en la tramitación de algunas diligencias, fundamentalmente solicitudes de modificaciones; 8) riesgo de sustituir capacidades locales con personal expatriado en lugar de fortalecerlas; 9) riesgo de generar dependencia; 10) existencia a lo largo de todo el periodo objeto de evaluación de importantes dificultades de la Cooperación Española con el Gobierno de Angola en materia de migración y legalización de la presencia de organizaciones españolas en el país (ONGD F. CEAR, por ejemplo) y de cooperantes expatriados.

Como fortalezas relacionadas con la gestión y la eficiencia se señalan principalmente: 1) la oportunidad

y pertinencia de los convenios como marco programático más adecuado de trabajo; 2) va ganando peso progresivo el seguimiento técnico sobre el seguimiento meramente financiero; i3) menores retrasos en 2007 en los desembolsos y en la respuesta a informes que en 2002. Este espacio ampliado a todos los sectores y todos los actores de tres provincias del país, amplía y confirma por tanto algunas de las tendencias apuntadas por los estudios de caso llevados a cabo y nos proporciona información valiosa sobre la eficiencia de la Cooperación Española con Angola en el periodo de estudio; 4) a pesar de las dificultades por no disponer de las condiciones de legalización por parte del Gobierno de Angola, y de los inconvenientes asociados (imposibilidad de contratar, de importar equipos, de desplazamiento interno) una gran mayoría de los proyectos han sido ejecutados.

Estas tendencias necesitan ser contrastadas a su vez con la valoración otorgada a diversas variables o indicadores de eficiencia al respecto de las cuales un conjunto de informantes clave fueron consultados. La siguiente figura muestra los resultados obtenidos de esta consulta.

Figura 25. Valoración de las variables relacionadas con la eficiencia de la Cooperación Española con Angola

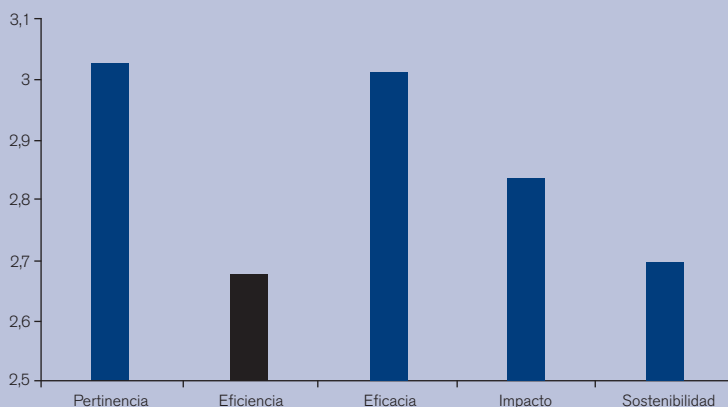


Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

Se puede observar, en primer lugar, que todas las variables de eficiencia a excepción de una muestran un comportamiento bajo o insuficiente (" 3). Sólo la valoración global de la calidad de los recursos aportados por la Cooperación Española (humanos, técnicos y financieros) recibe una valoración media (3,18). Coincidentemente con los resultados de los estudios de caso, también es la eficiencia el criterio de valor que obtiene una valoración media más baja para los informantes clave consultados.

parte de la utilidad de este tipo de evaluaciones estratégicas es testar en qué medida los consabidos problemas tradicionales y crónicos de la Cooperación Española existen en Angola y si, en caso de existir, tienen alguna especificidad destacable intentando arrojar alguna luz "de abajo hacia arriba, desde el terreno hacia la sede" al proceso macro de reformas emprendido. ¿Qué nos dice la experiencia adquirida en Angola en este sentido?

Figura 26. Valoración agregada media de los criterios de valor en base a cuestionarios



Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

En base a esta información, continuamos analizando el funcionamiento de los mecanismos con los que opera la Cooperación Española, y la eficiencia alcanzada siguiendo el ciclo clásico: programación (analizada en la pregunta de evaluación 2, criterio de juicio 1), ejecución y seguimiento, y evaluación.

Ejecución: conforme la Cooperación Española va transitando desde enfoque de ayuda a un modelo de diálogo político y técnico sobre políticas públicas (política de desarrollo) el rol de la AECID como órgano ente que debe orientar y coordinar esfuerzos va siendo mayor. Respondiendo a las sucesivas observaciones del CAD sobre la Cooperación Española, y al amparo de la reciente Ley de Agencias, se ha emprendido, como indicábamos en el apartado 3 de este informe, un oportuno proceso de reforma institucional de la AECID conducente a una mayor eficiencia y eficacia de la Cooperación Española con terceros países. Ciertamente, siendo conocedores de estos procesos en marcha, entendemos que

Hasta ahora hemos encontrado una cooperación que en los últimos años va experimentando una mejoría, pero cuyo valoración global del periodo 2002-2007 se ve lastrado por diversos factores: 1) la dificultad propia del contexto-país; 2) marcada por dificultades operacionales de origen externo (insuficiente fluidez en el proceso de legalización de presencia de algunas ONGD y personal expatriado, etc.); 3) cuestiones relacionadas con la insuficiente coherencia de políticas en algunos casos, que ha implicado para la cooperación jugar en parte (hasta 2006) un rol que parece subsidiario y legitimador de otras políticas públicas. Pero tal y como vamos viendo por los resultados del análisis sectorial, de los grupos focales y por las respuestas de informantes clave consultados, también es necesario destacar que otro factor que no incide positivamente en el desempeño general tiene que ver con problemas de eficiencia del propio sistema de Cooperación Española. Problemas conocidos que tienen que ver con la rigidez administrativa y

normativa del sistema de la Cooperación Española²⁹ que afecta, tanto a los esquemas de dotación de Recursos Humanos, como a los circuitos de desembolsos para transferir recursos financieros, como a la composición, funcionamiento y caracterización de los propios instrumentos existentes para canalizar la Cooperación Española con terceros países. Angola se ha visto afectado durante el periodo por todos ellos. La valoración del sistema administrativo de gestión de la Cooperación Española es, por lo tanto, baja por parte de los informantes consultados (media: 2,9-figura 25), al ser un sistema que prima la ejecución presupuestaria sobre la programación operativa de calidad.

Recursos humanos y recursos financieros: la adecuación de presupuestos y medios para lograr los resultados y objetivos de la Cooperación Española obtiene una valoración baja por parte de los informantes consultados (media: 2,76; figura 25). La valoración de la calidad de los recursos (humanos, técnicos, financieros) aportados es sólo levemente superior (3,18). Al respecto, podemos hacer las siguientes observaciones:

En relación a los recursos humanos (RRHH) de AECID/OTC, en primer lugar hay que destacar aquí la insuficiente dotación a lo largo de la mayor parte del periodo de estudio. Hasta 2006, prácticamente, sólo se contaba en la OTC con dos personas (coordinador y adjunto), con algún apoyo administrativo y el soporte intermitente aunque valioso de las sucesivas asistencias técnicas sectoriales. Durante un periodo largo únicamente estuvo activo el coordinador adjunto de la OTC asumiendo labores de coordinador en funciones, incluso sin apoyo del contable. Equipo mínimo, por tanto, que debía asumir funciones de programación, administración, gestión, contabilidad, seguimiento, interlocución con AECID sede, coordinación con Oficina Comercial, interlocución y coordinación con el Ministerio del Interior español, gestión de la Villa de Cooperación³⁰ (que en

la práctica asumía un porcentaje muy importante del tiempo de trabajo de la OTC), etc.

Realmente, si un 60% de las debilidades mencionadas por los diferentes actores participantes en los grupos focales se referían al insuficiente acompañamiento de parte de la OTC, tímido esfuerzo incluso en la promoción de la coordinación desde la OTC, etc., ya sabemos la causa principal: no había recursos humanos suficientes. En este punto, resulta loable el esfuerzo realizado por las personas que han integrado los sucesivos equipos de la OTC de Angola. Esfuerzo doble realmente pues las condiciones logísticas y el nivel de precios del país no supone en absoluto ningún incentivo añadido. Sólo al final del periodo de estudio y como fruto del antedicho proceso de reforma institucional en curso se fueron incorporando progresivamente los directores de programa a la OTC. Aun así, en otoño de 2008, fecha en que se llevó a cabo la fase de terreno de la presente evaluación, el equipo todavía no estaba completo. Acababa de incorporarse la persona responsable de salud (octubre de 2008) y el adjunto a la coordinación se encontraba en comisión de servicios en Namibia.

Ante el problema crónico de falta de recursos humanos en la OTC durante una parte relevante del periodo objeto de este estudio, se ha recurrido convenientemente al apoyo de asistencias técnicas sectoriales de larga duración, cuya labor en el terreno excedía a veces lo estipulado en sus TdR y convirtiéndose en ocasiones en parte del equipo ampliado (algo probablemente inevitable en la dinámica intensa de trabajo diario). Si bien es cierto que con esta modalidad de apoyo intermitente de asistencias técnicas podía lograrse suficiente profundidad en los diagnósticos sectoriales y cierta claridad sobre la evolución de las líneas estratégicas apoyadas por la Cooperación Española, también lo es que no podían constituirse en sustitutos de equipos permanentes para garantizar una gestión más eficiente. Es necesario indicar aquí que la AECID como parte del proceso de reforma en curso creó la figura de los Directores de Programas (puestos laborales fijos) al interior de las OTC lo cual sin duda es una medida en la dirección adecuada para reforzar la capacidad de gestión de las OTC. De hecho, la OTC ha sufrido cambios sustanciales desde 2002 hasta 2007. No obstante, los criterios del sistema de cobertura de los puestos

²⁹ El CAD, en su informe de 1998, hace una década, señalaba ya: "En cuanto a la AECl, en la actualidad en proceso de modernización y racionalización [sic], el CAD considera que una flexibilidad mayor en la normativa de gestión financiera y administrativa tendría un impacto favorable en la eficacia de la Agencia en su labor de ejecución del programa de donaciones. La mayor autonomía de la Agencia que forma parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación permitiría, además, un aumento del número de expertos que se precisan para trabajar con eficacia".

³⁰ La Villa de Cooperación es un amplio recinto de residencias e instalaciones para alojar al personal de la Embajada, de la OTC y de algunas ONGD españolas con presencia en el país.

laborales fijos de Directores de Programas de las OTC son de tipo generalista y no contemplan la selección de los candidatos en función de su nivel de especialización y experiencia probada en áreas temáticas específicas y de forma coordinada y flexible para la adaptación a las prioridades del DEP vigente en cada momento. Se requiere, por tanto, aún de un refuerzo especializado que se sigue suministrando vía contratos de servicios de asistencia técnica y consultorías externas competentes pero, a juicio de algunos actores consultados legitimados, cada vez de menor duración, lo cual puede poner en riesgo la posibilidad real de acompañar convenientemente las acciones apoyadas la Cooperación Española.

Coincidimos con la afirmación de algún informante clave al decir que la "asignación de los recursos humanos no parece efectuarse de modo directamente proporcional a la relevancia, complejidad, dificultad y riesgo que caracterizan la cooperación al desarrollo con cada país". A pesar de las mejoras la estructura profesional de la AECID no está aún suficientemente orientada a la prestación de servicios técnicos sino hacia la gestión administrativa de recursos. Es esperable que a medio plazo y gracias al proceso emprendido de reforma se vaya generando una gestión de recursos humanos más adecuada y con un sistema de incentivos que prime la asunción de cargos y responsabilidad de especial complejidad.

En relación a los recursos humanos de las ONGD españolas con presencia en Angola, y conforme a las conclusiones de los grupos focales, entrevistas y los estudios de caso, hay que destacar que experimentan una elevada rotación, siendo pocos los recursos humanos con prolongada presencia en el país (quizá por una política laboral de sus organizaciones que no contemplan suficientes incentivos para destinos de estas características). Esta elevada rotación tiene efectos en la eficiencia y eficacia de sus intervenciones más aún cuando desempeñan un rol en el terreno muy protagónico a la hora de implementar los proyectos (demasiado, en opinión de algunos informantes). Tal como indica un informante cualificado, parte del problema es que las ONGD suelen tener como política pagar al expatriado en Angola lo mismo que en otros países (algunos con una pequeña diferencia en la dieta). Considerando los precios de Angola esta política

es incomprensible e imposibilita estabilizar los equipos, va en contra de la calidad de la ayuda y desde luego es la opuesta a la que siguen las empresas o la propia administración pública española. Este problema ha afectado conforme a las fuentes consultadas a la práctica totalidad de las ONGD españolas presentes en el país a excepción de tres de ellas³¹.

En relación a los recursos financieros, ciertamente hay coincidencia en que no es en la cantidad del monto destinado a la Cooperación Española con Angola, donde reside el problema, sino en la calidad de su gestión y en ocasiones en su puntualidad. Un ejemplo que ilustra bien este aspecto es lo sucedido cuando se dieron las condiciones para conformar una cesta de donantes para apoyar en proceso electoral; se trataba de un fondo compartido que por naturaleza debía ser ágil para ser efectivo y por tanto operar con una cuenta única que redujera la burocracia para activarlo y bajo un protocolo consensuado. La participación española quedó no obstante truncada por la insuficiente agilidad del marco administrativo español para realizar el desembolso a tiempo (además de las exigencias de contar con una cuenta única, justificación de gastos, etc.) o adaptar los procedimientos existentes para facilitar la operación. Primó, por lo tanto, la lógica administrativista y de preservación de la seguridad jurídica aplicada a recursos públicos nacionales a la lógica de la búsqueda del multilateralismo activo³². Tanto informantes relacionados con la OTC/AECID, como con diversas ONGD y contrapartes nacionales apuntan, por lo tanto, a la existencia de ciertos retrasos sistemáticos en los desembolsos (entre la firma de una subvención con cargo a la CAP y el desembolso transcurren en ocasiones hasta seis meses)³³.

³¹ Conforme a lo indicado por algún informante legitimado y conocedor de la problemática, parece ser especialmente relevante el caso de una ONGD que por una política interna de recursos humanos no permite a sus expatriados permanecer más de tres años en el mismo país. En el caso de Angola, al menos tres antiguos expatriados de esta ONGD, que han hecho su vida allí, han tenido que buscar otros trabajos en el país, mientras que la organización no ha sido capaz de estabilizar sus equipos humanos.

³² Según nos informan desde la AECID, en el caso arriba mencionado de la *cesta de donantes*, se dio una situación de inseguridad jurídica en relación a la utilización del instrumento Cooperación Delegada en proceso de validación por la Cooperación Española en aquel momento. Cabía, no obstante, la posibilidad de haber recurrido a otras alternativas multilaterales como, por ejemplo, el fondo electoral del PNUD.

³³ Fuente secundaria. El equipo de evaluación no realizó un estudio sistemático de los circuitos de desembolsos, a excepción de los estudios de caso.



Los instrumentos

El análisis de pertinencia nos sugería que ha habido excesivo número de sectores abordados con un excesivo número de instrumentos aplicados en un periodo corto de tiempo. Decíamos que a pesar de los esfuerzos y mejoras de los últimos años aún no estaba implantado el enfoque territorial apuntado por el II PD a través del cual se lograra aprovechar las sinergias entre actores e instrumentos. Se señalaba también que tras los cambios en el contexto país y tras la experiencia adquirida, el fortalecimiento de capacidades humanas, institucionales y sociales parecían seguir siendo objetivos específicos prioritarios en adelante. Fortalecimiento que, apuntábamos, debería hacerse a través de una combinación adecuada de instrumentos y bajo un enfoque territorial multisectorial compartido por la mayor parte de actores posible. Pero ¿cómo han funcionado cada uno de los instrumentos utilizados durante el periodo de estudio?

Segmentando la muestra de estudios de caso por vía de canalización de la Cooperación Española (ONGD/vía oficial), se observa que lastres subvenciones de Estado y el proyecto por vía multilateral obtienen una valoración baja (c) de la eficiencia, mientras que las tres intervenciones vía ONGD obtienen una valoración media/positiva de la eficiencia alcanzada (b). Se desprende del análisis sectorial en base a los estudios de caso, como veíamos en el apartado 5, que la subvención de Estado es el instrumento que plantea más problemas, seguido del instrumento proyecto. Veamos cada uno.

Subvención de Estado

Es un instrumento que podría ser útil y potente para apoyar procesos de reforma de políticas públicas y fortalecimiento de capacidades institucionales pero siempre que exista suficiente liderazgo por parte de las instituciones involucradas. Conforme a lo que hemos podido ver en el presente ejercicio evaluativo, en el caso de las subvenciones de Estado, se ha producido, llamémosle así, un “alineamiento pernicioso”. Al estar insuficientemente desarrollado el instrumento, las subvenciones de Estado se convierten en ocasiones en una suerte de apoyos sectoriales velados y por tanto en una transferencia de fondos para el refuerzo de una política pública

(usualmente diseñada en estado muy embrionario) o institución del Estado sin más marco regulatorio que un breve contrato bilateral sin unas disposiciones técnicas y administrativas suficientemente desarrolladas (véase en el anexo 7.1 el estudio de caso “Fortalecimiento de capacidades institucionales del Instituto de Pesca Artesanal [IPA] de Benguela”).

En un entorno institucional aún frágil, es fácil adivinar las consecuencias de estas intervenciones en la mayor parte de los casos: baja eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad (como han mostrado los estudios de caso realizados). Uno de los problemas habituales en el caso de las subvenciones de Estado ha sido que para cumplir los calendarios y compromisos de ejecución presupuestaria anual en situaciones donde los solicitantes o contrapartes del país socio no han podido o sabido presentar documentos de formulación solventes, se ha optado por la concesión de fondos condicionados a la obligación de puesta en marcha de una asistencia técnica externa con cargo al subvención que asegure una formulación de mínima calidad, antes de iniciar la fase de ejecución de la intervención prevista. A pesar de las debilidades, incluso para superarlas cabía la alternativa de proyectos “llave en mano”, de “servicios a la carta”, donde todo el peso recae en el donante y entidad ejecutora y las exigencias en el receptor de los fondos. Esta línea de trabajo, de uso bastante común con anterioridad fue acertadamente descartada por la AECID por no estimular las capacidades y autonomía locales a medio plazo.

En términos de armonización de procedimientos administrativos, es opinión compartida que habría sido necesario un mayor esfuerzo por parte de los diferentes actores de la Cooperación Española involucrados. En relación a la cooperación intergubernamental vía subvenciones de Estado se incluía en el apartado de procedimiento de ejecución o gestión, el sometimiento a la normativa local o internacional en su defecto, en el caso de contratos de asistencia técnica, obras o suministros y de memorandos de entendimiento interinstitucionales. La cuestión de las garantías en su implantación quedaba en manos del Comité de Seguimiento del proyecto (cuando estaba operativo) y de la disponibilidad efectiva de los RRHH de la OTC para apoyar el proceso. Por tanto, hay que destacar que

aunque incipiente y con dificultades para su aplicación ha existido un procedimiento para facilitar el alineamiento con procedimientos nacionales y locales. A las limitaciones del contexto y de RRHH hay que añadir los límites impuestos por la normativa española de subvenciones y presupuestaria para el control financiero del gasto público de aplicación a la AOD.

Es un instrumento que puede plasmarse en proyectos o programas bilaterales públicos que puede tener alto potencial para el fortalecimiento de capacidades institucionales de la administración angolense. Pero como venimos diciendo, es necesario equilibrar en el corto plazo la asimetría existente entre las intervenciones ONGD y las subvenciones de Estado en relación a las exigencias administrativas. No es entendible que un instrumento (proyectos o convenios ONGD) esté sujeto a una regulación estrecha en relación al seguimiento, manejo presupuestario, etc., y que otro (subvenciones de Estado) no. En los grupos focales provinciales fue uno de los aspectos que albergaban un consenso amplio.

Proyectos puntuales (ONGD)

Es uno de los instrumentos principales por medio del cual se ha transferido gran parte de la AOD española a Angola durante el periodo de estudio (aproximadamente el 50%). Sin embargo, es un instrumento que no permite la suficiente previsibilidad de la ayuda (véanse grupos focales), y cuya utilización debería hacerse de forma puntual complementando procesos planificados de medio y largo plazo. El uso restrictivo de este instrumento ciertamente dificulta el acceso a financiación pública de ONGD no cualificadas para convenios. Pero en un contexto país como el de Angola, la concesión de ayudas puntuales sin garantías de continuidad en procesos de medio plazo es también un riesgo para la sostenibilidad que es necesario sopesar caso a caso con detenimiento.

Convenios (ONGD)

No puede analizarse el instrumento de los convenios sin hacer una mención previamente a las estrategias, que fueron su antecedente inmediato (dentro del periodo evaluado). Las estrategias, en opinión de algún informante legitimado, fueron en

ocasiones continuación de la misma intervención que las diversas ONGD estaban llevando a cabo, constituyéndose en muchos casos en cajones de sastre en el que las ONGD incluyeron distintas acciones que no tenían coherencia alguna entre ellas. Con los convenios se da un paso adelante positivo, si bien la puesta en marcha de los mismos es reciente y debe ser aún valorada su eficacia como instrumento una vez transcurrido un periodo más prolongado de utilización. No obstante, sí cabe mencionar que, como se ha indicado con anterioridad, para los actores consultados en el terreno y a tenor de los estudios de caso, los convenios se han convertido en un instrumento que está mejorando sin duda la calidad de la Cooperación Española con Angola. Permite una suficiente previsibilidad financiera y acompañar procesos de fortalecimiento de la sociedad civil tan necesarios durante el periodo de estudio y en el futuro inmediato en Angola. Pero lo más importante es que permite abordar un ejercicio de programación de la ayuda ONGD en estrecha concertación con la OTC en Luanda, lo cual puede permitir que la AECID/OTC pueda efectivamente liderar programas integrados con enfoque territorial. Los convenios tuvieron una mejor identificación porque la AECID incluyó el financiamiento de las identificaciones, algo ciertamente positivo³⁴.

Cooperación reembolsable vía créditos concesionales

A través de los estudios de caso hemos tenido acceso a información directa únicamente de una acción apoyada con un crédito FAD (Hospital Pediátrico David Bernardino). Nos remitimos aquí al análisis de la coherencia de políticas realizado en la pregunta de evaluación 3 en la que concluíamos que aparte de tener dudas razonables sobre la eficiencia del uso del instrumento, el carácter ligado de este tipo de ayuda no se alinea con los principios rectores de la nueva agenda de desarrollo y, en el caso de Angola, comporta excesivo riesgo de ser utilizado de forma impropia.

³⁴ Tal como nos indican fuentes legitimadas, parece que hubo sin embargo excepciones como fue el caso del convenio de Acción Contra el Hambre, que nunca estuvo correctamente identificado ni formulado, pero el equipo de Evaluación no ha tenido ocasión de estudiar en detalle esta intervención por no ser incluida en los estudios de caso, teniendo que tomarse la valoración anterior procedente de fuente secundaria con la debida cautela.

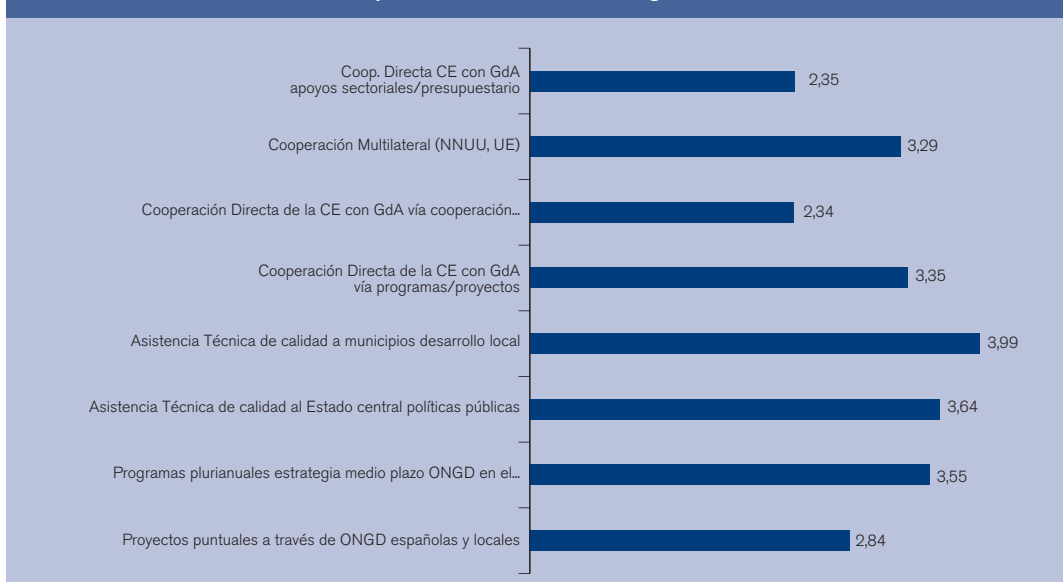
Cooperación multilateral

La canalización de una parte considerable de la AOD española en Angola a través de la Comisión Europea y de algunos organismos de Naciones Unidas (UNICEF, FAO, PNUD) y el Banco Mundial, creemos que ha sido globalmente pertinente. Sin embargo, y a tenor del único estudio de caso realizado de cooperación multilateral (FAO-PESA) y de la información proporcionada por otros actores, es una modalidad que todavía comporta algunos problemas de eficiencia principalmente relacionados con i) retrasos importantes en la disponibilidad de medios (humanos, financieros y materiales)³⁵; ii) debilidades en el seguimiento del avance físico y financiero; iii) insuficiente intercambio de información con otros actores socios y iv) incumplimiento de compromisos por parte del Gobierno de Angola. Más allá de la FAO, el equipo de evaluación encontró dificultades para obtener información directamente de la Cooperación Española sobre el desempeño de la ayuda de la Comisión Europea a cuyo

9º FED había contribuido España. Ello pone de manifiesto la necesidad de un seguimiento más estrecho y coordinado de la ejecución del FED por parte del sistema nacional de cooperación tanto en sede como en terreno, de manera particular entre la SE de Asuntos Europeos del MAEC y la SE de Cooperación Internacional, y entre ésta y la AECID.

Como otros aspectos, y dada la relevancia que la cooperación multilateral en general y la Comisión Europea en particular va a tener los próximos años, es conveniente poner especial atención a la articulación adecuada del sistema de información que se vaya a implantar como parte del proceso de reforma de la AECID³⁶. A la luz de este análisis cabe preguntarse, ¿qué instrumentos son especialmente adecuados para lograr canalizar la ayuda de forma eficiente y eficaz en el contexto país Angola actual y a partir de la experiencia adquirida estos años? Con tal propósito abrimos una consulta a un conjunto de informantes clave legitimados.

Figura 27. Jerarquización sobre los instrumentos más idóneos para ser utilizados en Angola



Nota: CE: Cooperación Española; GdA: Gobierno de Angola.

³⁵ Tal como se indica en la ficha detallada del estudio de caso FAO-PESA (anexo 7.1) hubo problemas importantes de disponibilidad de fondos (fueron transferidos a FAO Roma en Abril 2006, algo más de un año después de lo previsto, dado que el proyecto estaba diseñado para iniciar sus actividades en 2005; el inicio real de la actividad inició en 2007.

³⁶ Felizmente, la evaluación estratégica país comandada por la Comisión Europea ha corrido en paralelo al presente ejercicio, habiéndose promovido la coordinación desde la DGPOLDE y pudiendo, entonces, conocer el desempeño de la cooperación comunitaria con Angola.

Analizando la figura anterior, el instrumento menos apropiado es el tipo de cooperación reembolsable que se estaba haciendo, lo cual viene a respaldar el análisis realizado anteriormente al respecto fruto de la escasa evidencia a que hemos tenido acceso durante el proceso evaluativo.

Hay un consenso casi generalizado sobre la no idoneidad tampoco del uso de la cooperación programable a través de apoyos presupuestarios y sectoriales que supongan transferencias directas al Gobierno de Angola. A pesar de las directrices del CAD, de los principios que emanan de la agenda internacional de desarrollo (París, Accra, etc.), lo cierto es que en el caso de Angola no parecen estar dadas las condiciones para utilizar este tipo de instrumento aun. Varias son las razones: Angola no dispone aún de marco presupuestario de medio plazo que permita garantizar de forma previsible la financiación pública asociada a diversos sectores, las políticas públicas tal como se ha indicado ya en este estudio no están aún suficientemente concretadas en muchos sectores, el entorno para una rendición de cuentas mutua no es todo lo favorable que sería deseable, y, principalmente, es un país que cuenta con importantes ingresos procedentes del petróleo y hacia el cual no es necesario movilizar grandes cantidades de ayuda al desarrollo (una de las principales ventajas de este instrumento, permitiendo además disminuir los costes de transacción de la AOD).

Canalizar la ayuda a través de proyectos puntuales (ONGD) tampoco es una opción que obtenga un respaldo suficiente. Esto también secunda algunas reflexiones realizadas con anterioridad sobre los límites de este instrumento y la necesidad de utilizarlo de forma selectiva y con fines precisos. Que el instrumento a través del cual se canaliza casi el 50% de la AOD obtenga un respaldo tan bajo invita a la reflexión y, lógicamente, a pensar en otras opciones más óptimas.

Con mejor valoración le sigue la cooperación directa con el Gobierno de Angola vía proyectos y programas. Se sitúa en la franja media de valoración y creemos que encaja también con lo comentado con anterioridad. Es un instrumento con potencial pero que requiere ser desarrollado para obtener buenos resultados.

Los cinco instrumentos que obtienen mayor respaldo son en primer lugar la asistencia técnica de calidad a municipios (desarrollo local), la asistencia técnica de calidad al Gobierno de Angola (Estado central), los convenios (ONGD), seguido de la cooperación directa con el Gobierno de Angola vía proyectos y programas y la cooperación multilateral.

Resulta especialmente interesante que se prime el entorno de lo local y la modalidad de asistencia técnica. El primer aspecto secunda y refuerza lo dicho con anterioridad en el análisis de pertinencia sobre la oportunidad que brinda el proceso de desconcentración y descentralización, la creación de los Comités de Vigilancia Ciudadana (CAC por sus siglas en portugués), la adquisición por parte de un conjunto de municipios del país del estatus de unidades presupuestarias, etc.

El segundo aspecto, la priorización de la asistencia técnica, merece una reflexión aparte. De acuerdo con los estudios de caso, la fórmula idónea para proceder al fortalecimiento de capacidades institucionales aún no resulta clara. Se trata de un entorno institucional sujeto a una alta rotación de personal debido a los cambios por motivación política que se suceden. El servicio público como enfoque que guíe el trabajo de los funcionarios todavía no está lo suficientemente anclado en el ámbito institucional (y esto, en parte, y como decía un informante: "Porque no hay aún un contrato social entre el Estado y la sociedad civil basado en que aquél se nutra de los impuestos de éstos", de manera que las rentas por exportación de crudo, que constituyen la base económica del país, se insertan en un circuito ciertamente restringido). Además, hasta hace poco los honorarios públicos no podían competir con los que ofrece el sector privado lo que supone un desincentivo para la función pública. En este marco, sin embargo, encontramos una intervención apoyada por la Cooperación Española (CIC-estudio de caso), que al menos contiene algunos elementos que pudieran ser de interés de cara al futuro. A saber: 1) se trata de una intervención de largo aliento, que comenzó en 2001 (excluyendo el FAD de 1996) con la implicación del CIC a petición de la OTC de Angola (aspecto este nada menor pues acertadamente la OTC buscó en los abundantes recursos existentes en el sector público español con experiencia en brindar asistencia técnica de calidad, proponiendo empujar un proceso de

fortalecimiento de la cirugía infantil en Luanda)³⁷; 2) se trata de una intervención asistida y guiada por una institución española altamente especializada; 3) es una intervención que ha combinado, creemos acertadamente, la formación en Angola y los periodos de formación en España; 4) finalmente, creemos que se trata de una intervención que ha construido una suerte de asociación de largo plazo entre el CIC y el cuerpo médico de cirujanos y enfermeros del Hospital. Estos elementos han permitido generar un alto nivel de apropiación del proceso por parte no sólo del hospital, sino también por parte del MINSA. Prueba de ello es que ante una laguna de financiación por parte de España al proceso, el propio MINSA ha pagado con fondos propios la continuidad de la asistencia técnica del CIC como parte de un proceso de partenariatio de larga duración.

Es posible, por lo tanto, brindar asistencia técnica para fortalecer capacidades con garantías de sostenibilidad y apropiación. Esta forma de brindar asistencia técnica está lejos del modelo dominante, financiar la presencia durante unos pocos meses de expertos que transfieran *know-how*. Parece clave el compromiso de largo plazo y la existencia de una institución solvente y especializada detrás que acompañe el proceso³⁸.

Debería ser posible a la luz del análisis realizado poder seleccionar, por lo tanto, un conjunto de instrumentos complementarios entre sí que permitieran sumar el aporte de cada actor de la Cooperación Española de forma sinérgica a programas anclados en lo local adoptando un enfoque territorial e integrado con atención a pocos sectores.

Gestión de la información, seguimiento y evaluación

Si en el ámbito de la programación se han producido avances con la implantación del DEP, en el ámbito del seguimiento y evaluación también ha

habido algún progreso principalmente en lo referente a la línea de cooperación a través de ONGD, que ha pasado a ser evaluada de forma más sistemática y obligatoria en el caso de los convenios. El presente ejercicio evaluativo es muestra también de la evolución de un sistema que busca orientarse al aprendizaje y a la correcta rendición de cuentas. Sin embargo, en lo referente al sistema de seguimiento y al sistema de sistematización y gestión de la información es necesario indicar aquí que aún hay serias deficiencias.

La valoración de los informantes consultados del sistema de seguimiento y evaluación de la Cooperación Española en Angola es ciertamente baja (media: 2.55; figura 25). La misma valoración emana de los estudios de caso cuando se busca información sistematizada y ordenada sobre las intervenciones particulares. Igualmente, durante la fase de Gabinete, como se pudo constatar en el informe preliminar no resultó fácil acceder información necesaria para llevar a cabo el análisis macro de la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007. La información no está ordenada y sistematizada por igual en las distintas unidades que conforman el sistema de cooperación español, siendo difícil acceder a la misma en el caso de que sea necesario (por ejemplo, para una evaluación estrategia país).

La elevada rotación de personal en países como Angola, por las dificultades mencionadas anteriormente, conlleva una permanente pérdida de memoria histórica que no es compensada por sistemas eficientes de seguimiento y registro interno, lo que por lo tanto, limita las posibilidades de aprender de la experiencia. La ausencia del personal suficiente en la OTC hasta fechas recientes ha provocado un insuficiente seguimiento y acompañamiento a las intervenciones apoyadas en el terreno. Desde el punto de vista metodológico, la ausencia de una línea de base asociada a un sistema de indicadores bien diseñados que sea parte integrante del DEP impide el ejercicio de seguimiento sobre el avance físico-financiero de los compromisos adquiridos (y a la postre las evaluaciones para medir la eficacia de la ayuda y su impacto —lo cual afecta a todos los instrumentos utilizados incluidos los convenios de ONGD de 2006 y 2007—). Más aún, el único espacio formal bilateral existente (MIREX-OTC) de seguimiento

³⁷ La razón de esta demanda expresa por parte de la OTC al CIC y de esta posición proactiva pasa probablemente, y como dijo un informante involucrado desde el inicio, porque se creó con el Hospital Pediátrico David Bernardino una "sensación de compromiso moral adquirido tras el fallido crédito FAD de 1996". Estaban los equipos, Angola se había endeudado como país con España por un monto nada despreciable, pero la precaria situación de la cirugía infantil permanecía inalterada.

³⁸ Sin haber entrado a analizar proyectos del sector justicia y seguridad interior, un ejemplo de este tipo de instituciones con capacidad de dar soporte permanente podría ser la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

de la VI Comisión Mixta no había sido activado para la revisión de medio término prevista entre los acuerdos firmados por ambas partes. Bien es cierto que las sucesivas asistencias técnicas de media y larga duración³⁹ han contribuido a minimizar algo el vacío de información sobre el avance y desempeño de la Cooperación Española con Angola durante el periodo, pero nunca pueden sustituir la función que corresponde a un sistema de seguimiento con suficiente anclaje institucional y dotado de medios para operarlo.

A este vacío en el sistema de seguimiento contribuye que los espacios de coordinación entre actores de la Cooperación Española (principalmente la Comisión Interritorial, la Comisión Interministerial) no permiten incorporar la diversidad de acciones, políticas, etc., en un sistema completo y único que permita arrojar una fotografía global de la acción exterior española⁴⁰.

Gestión por resultados

En estas condiciones es claro que no existe una capacidad razonable para identificar, medir y acotar resultados de desarrollo que se puedan estar alcanzando. La reforma institucional en curso de la AECID es posible que contribuya a medio plazo a ir implantando una cultura de gestión por resultados, hoy por hoy, aún lejana de su anclaje en el terreno en el caso de Angola. Ésta, claro está, deberá ser una prioridad para el próximo periodo de programación de la ayuda.

Criterio de juicio 4.2. La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo

Decíamos con anterioridad que el sistema de programación basado en las Comisiones Mixtas no descansa sobre un espacio conjunto estable y activo de intercambio y diálogo permanente. Decíamos que

más bien se trata de un encuentro bilateral (MIREX/OTC-AECID) cada tres años con, en su caso, alguna reunión añadida de seguimiento. Si además sabemos que es el Ministerio de Planificación el que detentaba la negociación bilateral en torno a la ayuda reembolsable, información separada en su gestión y seguimiento de las competencias de la OTC, tenemos un escenario que no facilita la mutua rendición de cuentas sino más bien al contrario, que estimula la opacidad y la existencia de circuitos de información paralelos.

A nivel de las intervenciones se intenta introducir desde AECID/OTC los denominados comités de coordinación que tomen decisiones y ante los que se rindan cuentas mutuas del proceso de ejecución. Pero el equipo de evaluación no ha encontrado estos espacios activos en los estudios de caso realizados.

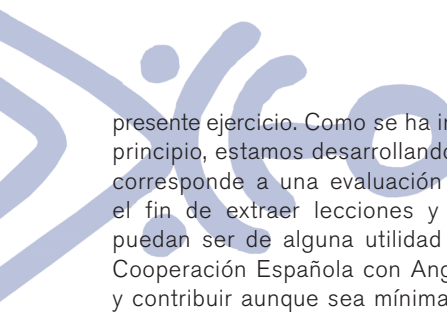
La armonización con procedimientos administrativos de gestión nacionales es baja. Por ejemplo, se utilizan cuentas bancarias locales con doble firma para el país y la OTC con el fin de reducir los riesgos de manejo irregular de fondos. Se ha facilitado el uso de procedimientos de contratación locales y suministros de materiales y equipos (no ligados) pero la rendición de cuentas sobre las garantías de limpieza u objetividad del proceso son muy débiles. En este caso, como en otros, la vía podría ser la armonización con otros donantes para lograr un procedimiento único que pueda negociarse con el Gobierno de Angola. De cualquier forma, es necesario, como se ha visto, una mayor flexibilidad de la normativa española que facilite la gestión sobre el terreno. Conforme al principio de alineamiento, deberá caminarse hacia una adaptación a los procedimientos locales progresiva.

5.3. Análisis de la eficacia, impacto y sostenibilidad de la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007: los resultados

En el análisis de los resultados de la Cooperación Española volvemos a encontrarnos, pero esta vez de forma más frontal si cabe con los límites del

³⁹ Asistencia técnica educación (G. Angulo), asistencia técnica educación (P. Ponce), asistencia técnica salud (T. López), asistencia técnica seguridad alimentaria (A. Olivares), etc.

⁴⁰ Conviene recordar aquí las importantes debilidades de los sistemas de información nacionales de Angola en fiabilidad, homologación, continuidad de series estadísticas y niveles de desagregación; los donantes son conscientes de ello y parece que la Comisión Europea está dispuesta a inversiones importantes en este campo dentro del programa de gobernabilidad 2009/2013 para el refuerzo al Instituto de Estadística de Angola.



presente ejercicio. Como se ha insistido desde el principio, estamos desarrollando un estudio que corresponde a una evaluación estratégica con el fin de extraer lecciones y tendencias que puedan ser de alguna utilidad para orientar la Cooperación Española con Angola en adelante y contribuir aunque sea mínimamente al acervo de aprendizaje que la DGPOLDE está generando con el fin de animar y nutrir el proceso de reforma y mejora continua del Sistema de Cooperación Española. No se trata por tanto de una evaluación de impacto pues para ello se requeriría otro marco de recursos y otra aproximación para generar información fiable en base a una muestra estadísticamente representativa de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007. La pequeña muestra de estudios de caso realizados ha servido para abordar con algún conocimiento de causa el análisis sectorial primero (salud y seguridad alimentaria-apartado 5), y sobre éste, el análisis global del desempeño de la Cooperación Española como un todo (apartado 6). Para pasar desde el nivel de lo específico (representado por los estudios de caso) a lo global nos hemos apoyado en las conclusiones de los grupos focales, en el análisis documental, en los cuestionarios respondidos por informantes clave y entrevistas semiestructuradas a los mismos. El problema que nos encontramos en este caso, a la hora de analizar los resultados es que, aparte de la útil información que nos proporcionan los estudios de caso, el conocimiento acumulado y la información disponible sobre los efectos reales de la Cooperación Española en Angola son ciertamente limitados. Creemos, por lo tanto, que es probablemente bastante fiable el ejercicio de "extrapolación" realizado en relación a "los efectos" en el análisis de los sectores salud y seguridad alimentaria. Es fiable probablemente también el ejercicio de extrapolación realizado en el análisis global de la pertinencia y la eficiencia de la Cooperación Española (por tener más base de análisis y medida). Pero el análisis de resultados e impacto agregado debe considerarse con la debida precaución.

Una señal, sin embargo, positiva de que lo que aquí se dice es plausible es que también en el análisis de la eficacia e impacto la valoración de

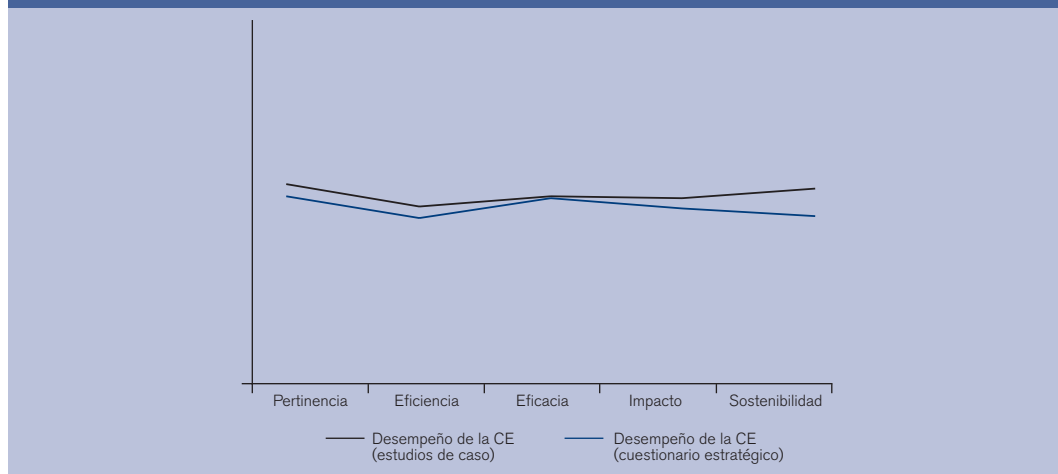
desempeño resultante de los estudios de caso es coincidente con la valoración resultante de fuentes secundarias (informantes). Vemos en la (figura 28) cómo el comportamiento de los criterios de valor medido conforme a estudios de caso y fuentes secundarias dibujan curvas similares, con la eficiencia e impacto como criterios con valores más bajos en el primer caso y la eficiencia, impacto y sostenibilidad en el segundo.

Se observa una diferencia en la valoración numérica resultando mayores los valores de los criterios de valor en base a los estudios de caso que conforme al cuestionario estratégico; esta diferencia se debe a razones metodológicas⁴¹. Sólo en el caso de la sostenibilidad observamos una diferencia de ponderación ligeramente más amplia que en el resto de los criterios de valor; las razones de esta diferencia pueden ser múltiples dado lo limitado de la muestra de estudios de caso sobre el universo total del portafolio de la Cooperación Española con Angola en el periodo; una razón posible de la desviación favorable es que se haya analizado una muestra de estudios de caso con un desempeño mejor que la "media", o que ciertamente todos los estudios de caso o estaban en ejecución o se encontraba operativa una fase sucesiva al proyecto en cuestión seleccionado, con lo que el análisis de sostenibilidad de las intervenciones podría verse beneficiado. De cualquier forma incluso en este caso, los valores alcanzados (3,18) muestran perspectivas de sostenibilidad medio-bajas al igual que desde una análisis macro en los cuestionarios se alcanzan valores también bajos (2,7).

Sobre esta base y con estas consideraciones pasamos a responder brevemente a las preguntas de evaluación 5 (eficacia) y 8 (impacto y sostenibilidad) que integran el nivel de análisis de *resultados* de la Cooperación Española con Angola durante el periodo 2002-2007.

⁴¹ Aunque se ha realizado una ponderación simétrica con valores equivalentes (1 a 5), la estructura de ambas fuentes de información difieren tanto en el número de variables consideradas, como en la ponderación interna otorgada a cada subcuestión a la hora de analizar los estudios de caso.

Figura 28. Desempeño global de la Cooperación Española con Angola: comparación de valores resultantes de diferentes análisis evaluativos



Nota: CE: Cooperación Española. En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

Pregunta de evaluación 5

¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo? Análisis de la eficacia.

Criterio de juicio 5.1. Grado de aumento de capacidades humanas, institucionales y económicas del universo meta de la Cooperación Española con Angola (especialmente en el periodo DEP 2005-2008)

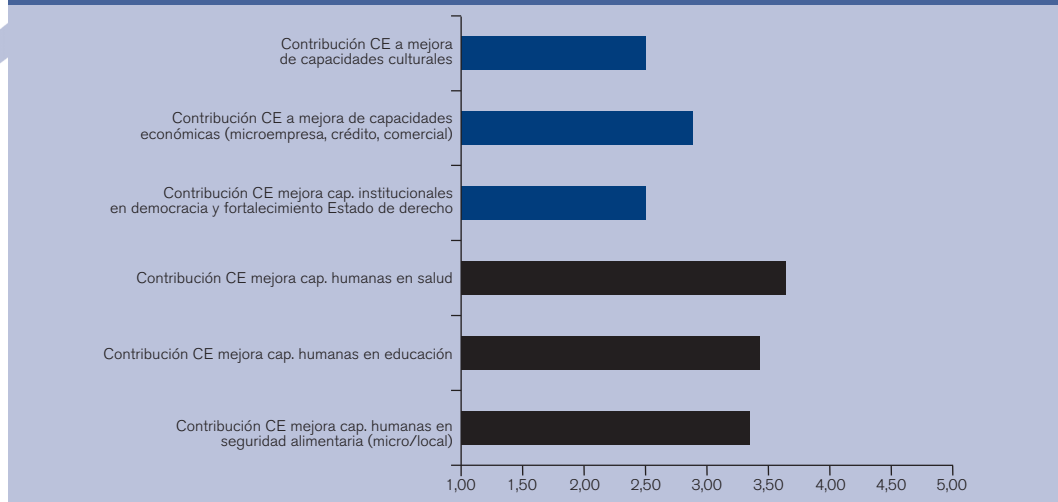
El análisis del sector salud nos indicaba que la Cooperación Española había adoptado principalmente un enfoque de **atención sanitaria**. Esta aproximación, decíamos, está logrando efectos nada desdeñables: atención a más de dos millones de personas en municipios provincia de Luanda, mejoras en relación con la accesibilidad (nuevas infraestructuras en funcionamiento, incremento en el número de consultas, etc.); mejoras en la calidad de la atención (personal sanitario más formado, nuevos protocolos, procedimientos, etc.), mejoras en la gestión de los servicios

(disponibilidad de planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, generación y manejo de información, etc.). En relación con el fortalecimiento institucional se ha tenido constancia de la contribución a la mejora de capacidades en el ámbito de la cirugía infantil. Con relación al sector de la seguridad alimentaria, recordamos aquí que se había adoptado principalmente un enfoque de **incremento de la producción**. Pero todavía no es claro el aporte en este sentido. Sí que ha habido una contribución en relación a la creación y fortalecimiento de asociaciones campesinas, clave para el acceso a crédito, tierra, y extensionismo rural (PEDR).

Consultados los diferentes informantes clave sobre el grado de contribución de la Cooperación Española a la mejora de las capacidades en los distintos ámbitos, obtuvimos la respuesta que aparece en la figura 29.

Conforme a la figura anterior, la contribución de la Cooperación Española es de rango medio en relación con las capacidades humanas en salud, educación y seguridad alimentaria; ciertamente los tres sectores prioritarios de la Cooperación Española en el periodo siendo por tanto los que se ha desarrollado mayor número de intervenciones, en los que han participado más actores y han movilizado

Figura 29. Contribución de la Cooperación Española a la mejora de capacidades



Nota: En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

más recursos. Pero es insuficiente o baja esa contribución en el ámbito de las capacidades culturales, referidas a la ciudadanía, democratización y fortalecimiento del Estado de Derecho y capacidades económicas. En relación con esto último, hay indicios de que el desempeño ha sido ciertamente deficiente: por ejemplo, la SECI-AECID dotó un fondo microcrédito inicial de 2,4 millones de euros que el banco angoleño operador ni ha puesto en marcha ni ha cumplido los protocolos técnicos para recibir, efectivamente, los fondos que a finales de 2008 aún seguían depositados en el ICO español. Ni el operador ni la administración angoleña se hicieron responsables de este asunto mientras que la Cooperación Española parece haber mantenido una postura al respecto más reactiva que activa para desbloquear la situación.

Criterio de juicio 5.2. Grado de satisfacción, acceso, apropiación y participación en la ejecución de beneficiarios de la Cooperación Española, segmentado por tipología de instrumentos

De forma agregada, los estudios de caso arrojan el siguiente resultado en base a los parámetros considerados presentes en la figura 30.

Si bien los colectivos beneficiarios previstos tienen acceso a los resultados y servicios de las

intervenciones apoyadas por la Cooperación Española, parece que hay más problemas en términos de utilización y apropiación de estos resultados y servicios, lo cual incide en una probabilidad baja de consecución de los objetivos específicos. Como en otros criterios de valor, las 3 subvenciones de Estado (proyectos oficiales) obtienen baja valoración de su eficacia, junto con uno de los proyectos ONGD. El proyecto PESA-FAO tiene perspectivas positivas de lograr su objetivo específico con niveles razonables de apropiación y acceso a los servicios/procesos; igual sucede con los proyectos del CIC y FEMME.

Los informantes consultados nos proporcionan la siguiente valoración agregada sobre la accesibilidad, grado de satisfacción y apropiación de servicios y procesos apoyados por la Cooperación Española.

A una satisfacción moderada por los servicios y procesos promovidos por la Cooperación Española, acompaña una valoración baja tanto en relación con el nivel de apropiación de los mismos por parte de los beneficiarios como con el grado de acceso a servicios y procesos de los colectivos más excluidos. El nivel de accesibilidad ha sido analizado de forma diferente en el caso de los estudios de caso (considerándose la accesibilidad para el conjunto de la población meta sin poner el énfasis en la

Figura 30. Desempeño agregado en eficacia de los estudios de caso

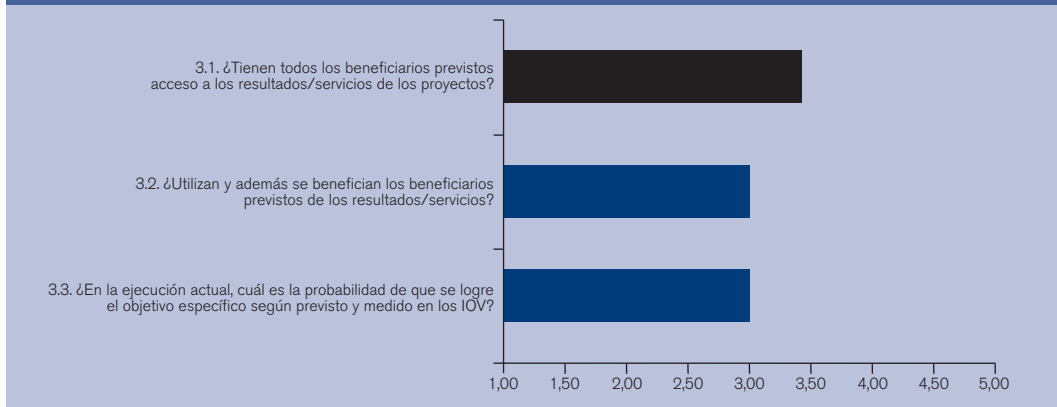
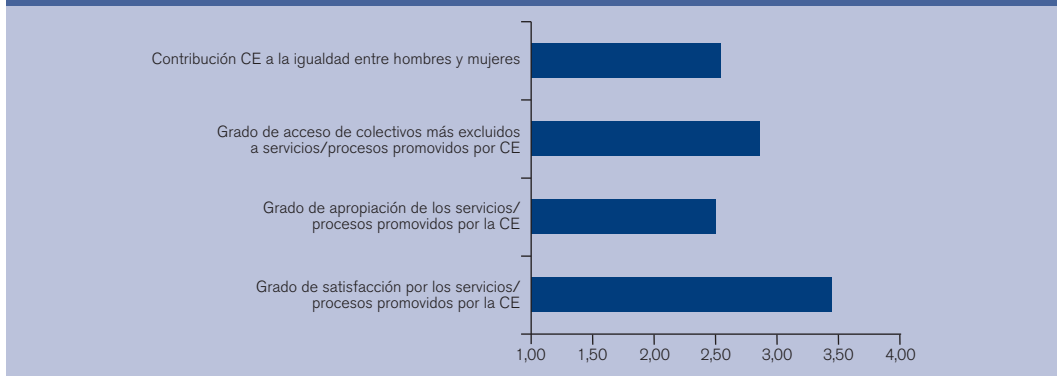


Figura 31. Valoración de los informantes clave sobre accesibilidad, satisfacción y apropiación de servicios/procesos apoyados por la Cooperación Española



población más vulnerable), que en los cuestionarios (donde sí se hacía una mención específica al grado de vulnerabilidad y exclusión del colectivo meta que debía acceder a los servicios/procesos de la Cooperación Española). Lo cierto es que, introduciendo este sesgo, la valoración es baja.

Si a esto sumamos una valoración baja de nuevo aquí sobre la contribución a la equidad de género, se empieza a disponer de algunas señales que apuntan a que la cuestión de la cobertura no está resuelta. Cobertura entendida como acción inclusiva de población más desfavorecida.

Pregunta de evaluación 8

¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la Cooperación Española y cuáles son los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola? Análisis de impacto y sostenibilidad.

Criterio de juicio 8.1. Efectos directos perdurables generados en relación con el objetivo global estratégico de mejora de las capacidades humanas y criterio de juicio 8.2. Efectos perdurables de las intervenciones de la Cooperación Española en la mejora de las capacidades institucionales y económicas

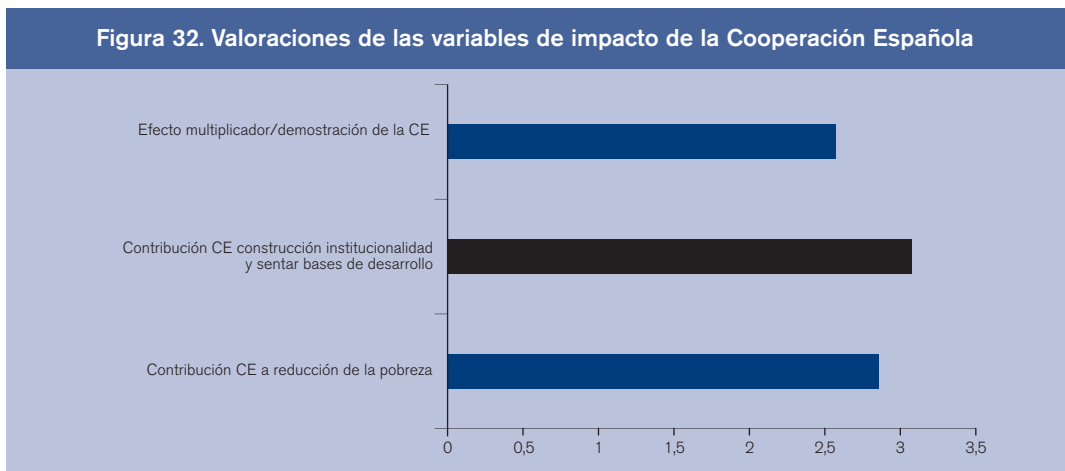
El análisis sectorial de salud nos indicaba que se ha contribuido a mejorar sobre todo en el ámbito de la atención primaria algunos aspectos referidos a la calidad de la atención y cobertura. El impacto de estas mejoras en la salud materno-infantil no es aún claro. Igualmente, el análisis del sector seguridad alimentaria nos indica que hay evidencias de una disminución lenta de la inseguridad alimentaria. Algunos datos confirman que ha habido progresos en relación con la subnutrición en Angola, alcanzando en 2006 al 31% de la población. Sin embargo, la desnutrición de niños entre 0 y 5 años ha experimentado un aumento. La Cooperación Española ha podido contribuir a mejorar la producción (pero sin llegar aún a consolidar la diversificación) y no se ha abordado decididamente la comercialización. En general, no ha habido una perspectiva integral de gestión del espacio rural y además ha faltado incorporar aspectos transversales y establecer una coordinación eficaz entre proyectos. Tras el criterio de valor eficiencia, el impacto y la sostenibilidad

son los que obtienen una valoración más baja. Cinco de los siete estudios de caso detentan problemas de impacto (las tres subvenciones de Estado, el proyecto FAO-PESA y el proyecto de Intermón Oxfam, por diversas razones. Los tres estudios de caso correspondientes a subvenciones de Estado son los que obtienen valores más bajos en relación con la sostenibilidad. El análisis del impacto a partir de las valoraciones de los informantes clave arroja los siguientes resultados.

La contribución de la Cooperación Española a la reducción de la pobreza es muy baja a juicio de los informantes consultados igual que la capacidad de replicabilidad de las buenas prácticas (sí parece que hay una oportunidad viable de hacerlo en el caso de la atención primaria en salud, cuyas experiencias adquiridas en la provincia de Luanda pueden probablemente tratar de replicarse con los debidos ajustes en el interior del país). No obstante, se valora de forma moderada la contribución realizada a la construcción de institucionalidad (este aspecto es valioso ya que saber que existe cierta incidencia es la base primera para poder abordar con decisión procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local y provincial).

En cuanto a la sostenibilidad, los estudios de caso señalan especiales problemas en cuatro factores que limitan la sostenibilidad especialmente, tal

Figura 32. Valoraciones de las variables de impacto de la Cooperación Española



Nota: CE: Cooperación Española.

como muestra la figura a continuación: 1) el factor económico-financiero; 2) de nuevo la insuficiente igualdad de género; 3) la insuficiente incorporación de aspectos medioambientales; y 4) Insuficiente nivel de apropiación por parte de los beneficiarios de los servicios/procesos promovidos por los proyectos apoyados por la Cooperación Española.

mayormente con los valores que muestra la figura 34 siguiente.

Se observa que, tanto las garantías de continuidad en el financiamiento de servicios/procesos apoyados por la Cooperación Española, como el grado de apropiación (sentido de pertenencia de grupos meta), son factores de insostenibilidad

Figura 33. Desempeño agregado en sostenibilidad de los estudios de caso

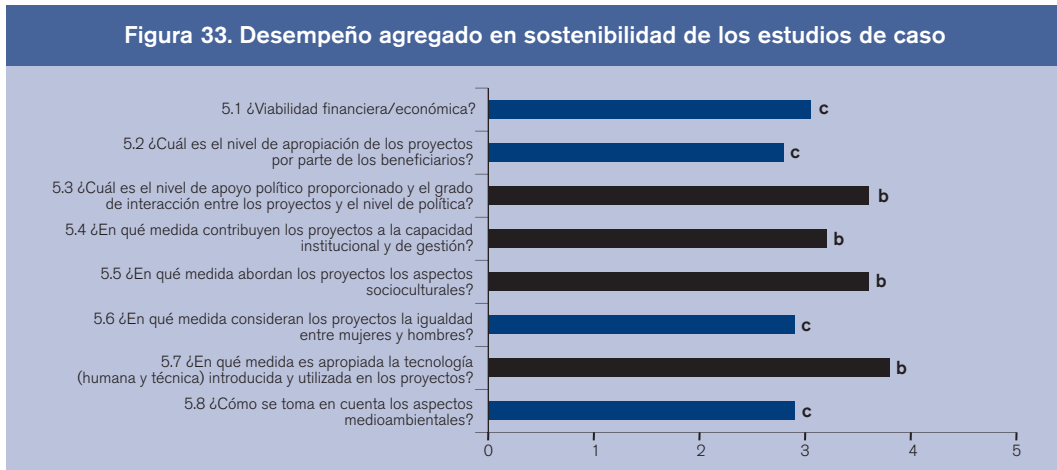
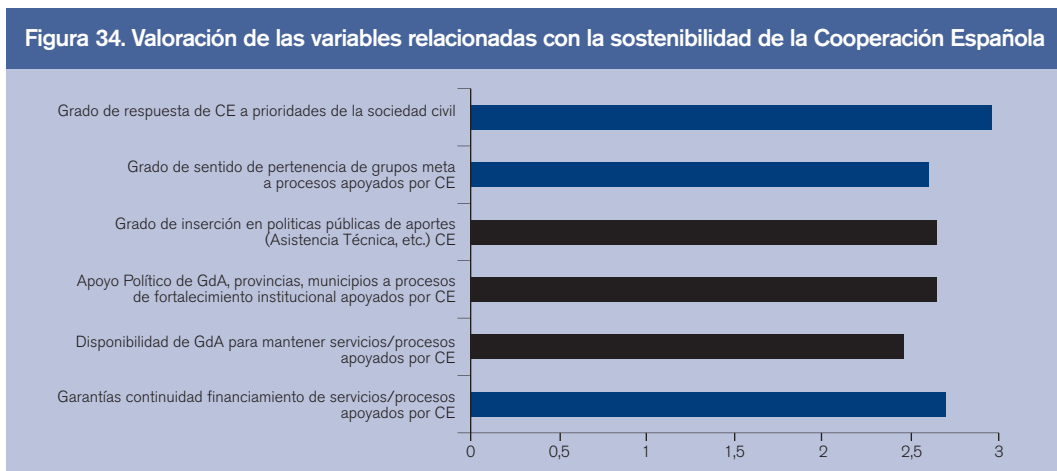


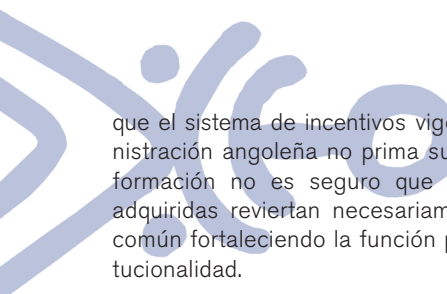
Figura 34. Valoración de las variables relacionadas con la sostenibilidad de la Cooperación Española



Nota: CE: Cooperación Española. En la valoración de 1 a 5, 5 es excelente y 1 es muy deficiente.

La consulta a informantes clave sobre la sostenibilidad, arroja unas valoraciones todas ellas bajas ($x \leq 3$). Como vemos, los problemas señalados como principales para la sostenibilidad en los estudios de caso se ven respaldados

coincidentes. En relación con la apropiación es importante indicar que parte de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades técnicas y formativas de funcionarios y cuerpos médicos creemos está teniendo un impacto de interés. Sin embargo, dado



que el sistema de incentivos vigente en la administración angoleña no prima suficientemente la formación no es seguro que las capacidades adquiridas reviertan necesariamente en el bien común fortaleciendo la función pública y la institucionalidad.

Para los informantes consultados el apoyo político del Gobierno de Angola, provincias y municipios a los procesos de fortalecimiento institucional emprendidos por la Cooperación Española es bajo; sin embargo, en los estudios de caso el apoyo político y su interacción con los proyectos tiene una valoración moderada. La explicación está en que el valor agregado sobre el apoyo político en los estudios de caso incluye las tres subvenciones de Estado, tres proyectos ONGD y uno de carácter multilateral.

Si medimos el grado de apoyo político a procesos de fortalecimiento institucional en las tres subvenciones de Estado el resultado es también una valoración baja. Por otro lado, se evidencian problemas en cuanto a la disponibilidad del Gobierno de Angola para mantener servicios y procesos apoyados por la Cooperación Española y en relación a una insuficiente inserción (apropiación pública institucional) de aportes de la Cooperación Española en las políticas públicas (lo cual respalda el análisis de impacto anterior). Siendo baja la valoración otorgada al grado de respuesta dado por la Cooperación Española a las prioridades de la sociedad civil, lo cierto es que a pesar de las dificultades del contexto señaladas a lo largo de este estudio al menos durante el periodo 2006-2007 se han llevado a cabo esfuerzos por abrir algunos espacios a la sociedad civil. La dirección de estas iniciativas es adecuada pero requiere consolidación y dejar de ser esfuerzos puntuales y dispersos para ser integrados en un enfoque de actuación integrado a nivel territorial.

El análisis del apartado referido a la coherencia de políticas nos indicaba que aún queda mucho por hacer para lograr una unidad de acción en el exterior que aproveche las múltiples sinergias potencialmente existentes entre actores de la Cooperación Española, alineados todos ellos con los principios y hojas de ruta que emanan de la agenda de

desarrollo internacional vigente y que tanto apoyo político ha obtenido de parte de España. No tenemos elementos suficientes para determinar cuál ha sido el impacto de la AOD reembolsable en el país. Pero es evidente que de haber estado alineada con la AOD no reembolsable, el impacto de esta última habría sido mayor y más significativo. Es probablemente cierto también que ha habido un coste de oportunidad relevante canalizando un monto tan elevado vía créditos (sería objeto de otro estudio ver si el dinero público que ha computado como AOD pudiera haber tenido destinos más pertinentes) que generaron una deuda externa abultada.

El panorama, por lo tanto, es una cooperación que operando en un contexto-país complejo y plena transición, y a pesar de las mejoras progresivas introducidas a lo largo del periodo de estudio, está teniendo efectos limitados aun en el fortalecimiento de políticas públicas y de capacidades humanas y sociales, efectos que corren el riesgo de no ser sostenibles en el tiempo por insuficiente apoyo institucional y por tratarse de una sociedad civil aún muy frágil e insuficientemente organizada. No podemos olvidar aquí que dado el escaso peso de la AOD en el PIB nacional, el contexto político-institucional imperante y la posición del Gobierno de Angola en relación a la comunidad donante, el impacto agregado de la Cooperación Española en términos de desarrollo y reducción de la pobreza es prácticamente insignificante. Y probablemente lo siga siendo. Compete esa responsabilidad quizá de forma mucho más directa a un sector privado socialmente responsable y al buen hacer de las políticas públicas del Gobierno de Angola con suficiente voluntad política para redistribuir los recursos del Estado. Compete a la comunidad internacional en general y a la cooperación para el desarrollo, ir sentando las bases para la construcción de un primer contrato social entre el Gobierno de Angola y la sociedad civil, fortalecer capacidades técnicas y de gestión que optimicen el uso de los cuantiosos fondos públicos y apoyar la constitución, en un entorno de multilateralismo activo, de un nuevo marco de asociación entre España con Angola basado en la rendición mutua de cuentas, la buena gobernanza global y la coherencia de políticas.

6 Conclusiones de la evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola

Pasamos a continuación a exponer las conclusiones resultantes del proceso de análisis llevado a cabo en este estudio. Es pertinente recordar de nuevo que se trata de una evaluación estratégica y no de impacto que, en ningún caso, tuvo la pretensión de analizar todas y cada una de las intervenciones de la Cooperación Española con Angola durante el periodo 2002-2007. La metodología desarrollada conforme a las indicaciones de los TdR de la evaluación emitidos por la DGPOLDE se ha basado en el análisis en profundidad de dos sectores focales (salud y seguridad alimentaria) a partir de un conjunto de estudios de caso (siete) seleccionados de forma participativa entre los principales actores involucrados, el análisis documental y entrevistas semiestructuradas con informantes clave. Se ha buscado en las “fotografías” de los dos sectores tendencias y pautas de desempeño que pudieran ser extrapolables al conjunto del accionar de la Cooperación Española en el periodo.

Por una parte se han abierto espacios participativos diversos: 1) grupos focales en los que se ha tratado de hacer un diagnóstico del desempeño de la Cooperación Española en tres provincias prioritarias; 2) los comités de seguimiento como espacio creado por la DGPOLDE, ciertamente útiles para ir acompañando el proceso evaluativo y en los que contrastar los hallazgos sucesivos; y 3) un espacio web con paneles de expertos que permitía la participación de actores, expertos sectoriales e informantes para dar luz sobre conclusiones preliminares. Por otra parte, para el ejercicio de extrapolación desde los dos sectores focales al ámbito global de la Cooperación Española, nos hemos servido de un cuestionario estratégico remitido a informantes legitimados, un cuestionario específico destinado a CCAA, y lógicamente de entrevistas en profundidad semiestructuradas con numerosos actores

involucrados en la Cooperación Española con Angola.

Es pertinente también recordar nuevamente los límites del presente estudio que determinan lógicamente el alcance de las conclusiones y recomendaciones: 1) la disponibilidad de la información, dispersa, insuficiente en muchos casos o no adecuadamente sistematizada); 2) pocos actores en el terreno con memoria histórica suficiente sobre la totalidad del periodo considerado; 3) el largo periodo transcurrido por diversas razones entre la solicitud de la evaluación por parte de la OTC (fin de 2006) y el arranque del proceso evaluativo (agosto de 2008); 4) y, por último, las limitaciones inherentes a este tipo de evaluaciones estratégicas que buscan conclusiones de carácter estratégico sobre la Cooperación Española en base a un análisis detallado de un número ciertamente reducido de intervenciones y otras herramientas evaluativas complementarias, como se ha indicado arriba.

Por último, indicar que tal como estaba previsto en la metodología aplicada por la DGPOLDE, tanto el análisis como las presentes conclusiones y recomendaciones han sido contrastadas, afinadas y enriquecidas por el comité de seguimiento de la evaluación (tanto el comité de seguimiento de Angola como de España) que integra a los principales actores involucrados. Conclusiones y recomendaciones que en manos de los actores involucrados actualmente en la Cooperación Española con Angola, pueden ser retomadas, negociadas, ajustadas y aprovechadas conforme el principio de utilidad, en un momento en que se está procediendo a la revisión de la VI Comisión Mixta, diseño del nuevo marco de cooperación con el Gobierno de Angola para el periodo 2009-2013 y preparación de la VII Comisión Mixta España-Angola.

6.1. Conclusiones a nivel de estrategia: pertinencia de la estrategia de Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007 (preguntas de evaluación 1, 2 y 3)

Pregunta de evaluación 1	¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007?
---------------------------------	--

Flexibilidad y capacidad de adaptación (criterio de juicio 1.1)

La Cooperación Española ha modificado su composición y características a lo largo del periodo 2002-2007, mostrando capacidad de adaptación razonable al difícil contexto cambiante. Se ha seguido un proceso de ajuste estratégico consciente impulsado por la OTC y las ONGD desde el terreno y por la AECID apoyando la dinámica desde la sede. Así: 1) si en el periodo de posguerra la estrategia española de apoyo a Angola se caracterizaba por la paradójica convivencia de acciones orientadas en gran medida a la emergencia y de carácter paliativo en lo social con un importante flujo de ayuda reembolsable, a partir de 2004 pasó a ser por completo AOD no reembolsable, con una disminución gradual de la ayuda de emergencia hasta su desaparición en 2007; 2) se han equilibrado los cauces de apoyo (ONGD/oficial), siendo, sin embargo, todavía en 2007 España uno de los donantes que canalizaba más AOD por la vía oficial (el objetivo pretendido desde la AECID/OTC de canalización de fondos vía gubernamental, sobre todo a partir de 2005, era priorizar y potenciar la utilización de los sistemas públicos existentes y evitar la proliferación de sistemas paralelos fraccionados, poco sostenibles en su conjunto y con escasa sinergias a largo plazo); 3) se han introducido algunos ajustes pertinentes transitando desde una aproximación de emergencia y rehabilitación postconflicto

(2002-2004) hacia un enfoque de desarrollo; 4) se han introducido algunas modificaciones pertinentes en los instrumentos utilizados principalmente en el ámbito de cooperación vía ONGD; 5) la cooperación por vía oficial (subvenciones de Estado) es la que muestra menor capacidad de adaptación (tanto en materia de diseño de las intervenciones como de mecanismos para asegurar en lo posible la apropiación, la concertación, el alineamiento con políticas y prioridades nacionales, como de sistemas de seguimiento y evaluación —ciertamente más frágiles que los implantados para la cooperación vía ONGD—); 6) sin embargo, la velocidad de reacción a los cambios de contexto no es todavía suficiente.

Alineamiento (criterio de juicio 1.2)

La debilidad existente aún en Angola en la definición de políticas públicas nacionales a nivel general y en algunos sectores en particular ha dificultado el ejercicio de alineamiento de políticas. A pesar de ello, se ha podido comprobar la existencia de un razonable alineamiento de la Estrategia de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP); también se ha identificado una correspondencia coherente entre las líneas estratégicas contenidas en el DEP y los documentos sectoriales específicos del Gobierno de Angola. Pero para que el alineamiento por parte de los donantes tenga efectos positivos en la eficacia de la ayuda es necesario también un liderazgo proactivo por parte del Gobierno de Angola para ordenar, “acoger” y dar cabida a los apoyos de los donantes sobre la base de un compromiso mutuo de desarrollo. Este no parece haber sido el caso durante la mayor parte del periodo 2002-2007, ya que el liderazgo del Gobierno de Angola en las intervenciones conjuntas con la Cooperación Española era todavía bajo.

Concentración geográfica (criterio de juicio 1.3)

La estrategia de concentración geográfica adoptada por la Cooperación Española ha sido razonablemente positiva. Este esfuerzo no ha podido ser acompañado todavía por la definición y puesta en

práctica del enfoque territorial, tal y como propugna el II Plan Director (optar por iniciativas dirigidas a aglutinar esfuerzos y formar alianzas en diversos ámbitos de las instituciones presentes en el territorio, con el fin de aprovechar las sinergias que se puedan derivar del trabajo conjunto). Los procesos emprendidos son aún frágiles y deben ir acompañados de una fase de consolidación. Se desaconseja, por lo tanto, un desenganche prematuro de la Cooperación Española de las provincias objeto de concentración geográfica en el DEP 2005-2008 (incluida la provincia de Benguela). En definitiva, se ha ido construyendo una relación de cooperación con actores locales (comunitarios y municipales) y provinciales ciertamente oportuna aunque aún incipiente, situando a la Cooperación Española como donante en inmejorable posición para apoyar en adelante el proceso-país de desconcentración y descentralización iniciado por el Gobierno de Angola al amparo de la Ley 02/07.

Estatus-país de Angola para la Cooperación Española (criterio de juicio 1.4)

El bajo desempeño en materia de rendición de cuentas mutuas, el insuficiente compromiso del Gobierno de Angola para con los procesos emprendidos y apoyados por la Cooperación Española y las debilidades de coherencia de políticas por parte española muestran que no está aún maduro un marco de asociación para el desarrollo de largo aliento entre Angola y España. Por otra parte, Angola es un país que cuenta con recursos abundantes para llevar a cabo una política de desarrollo inclusiva desde el punto de vista social. No parece, por lo tanto, necesario movilizar una gran cantidad de recursos por parte de los donantes (como corresponde a países "prioritarios" de la Cooperación Española) para apoyar el proceso de desarrollo nacional de Angola. Si así se hiciera, podría incluso dejar de ser un incentivo para la inversión social por parte del Gobierno de Angola y el cumplimiento de las responsabilidades que le son propias. Parecería más lógico inyectar en Angola, de forma concertada con otros donantes, recursos de cooperación para el desarrollo suficientes para proveer capacidades a diversos niveles del Estado y la sociedad civil, seguir concentrando la ayuda en las zonas geográficas actuales pero

de forma más focalizada e integrada en unos pocos sectores que, tanto por la experiencia acumulada por los actores españoles involucrados con Angola durante estos últimos años, como por la ventaja comparativa que España tiene, resultan claramente prioritarios.

Prioridades estratégicas (criterio de juicio 1.5)

Dejando de lado la AOD reembolsable, la opción por transitar desde la estrategia de emergencia hacia enfoques incipientes de desarrollo fue adecuada como hemos indicado en el periodo 2002-2004 aunque en ese momento no se disponía de una estrategia explícita que guiara el accionar de la Cooperación Española con Angola. Con posterioridad, la priorización del fortalecimiento de capacidades humanas como objetivo global de la Cooperación Española, seguido del fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales en el DEP 2005-2008 fue una decisión pertinente. A pesar de la evolución del contexto, en 2008 no había variado sustancialmente la situación de pobreza y exclusión generalizada de la mayor parte de la población, aunque sí se camina lentamente hacia un escenario de cierta normalización y estabilidad. Se renueva, por lo tanto, la pertinencia de las prioridades estratégicas del DEP 2005-2008. Sin embargo el DEP no presta atención suficiente a la población más desfavorecida, especialmente mujeres y niñas, lo que rebaja la valoración sobre la pertinencia de la estrategia.

Participación en el diseño de la estrategia de la Cooperación Española (criterio de juicio 1.6.)

El insuficiente liderazgo por parte del Gobierno de Angola muestra también la limitación del intento de la OTC/AECID de adoptar un enfoque participativo, de acercamiento y de búsqueda del diálogo en la definición conjunta de la estrategia sobre todo a partir de 2005 (VI Comisión Mixta). La apropiación y conocimiento de la estrategia de la Cooperación Española es baja.

Pregunta de evaluación 2

¿En qué medida se garantiza la coherencia interna de la Cooperación Española y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola?

Coherencia interna (criterio de juicio 2.1)

No se han constatado contradicciones entre el DEP y las directrices establecidas en el II Plan Director, ni con los lineamientos de la estrategia geográfica para el África Subsahariana y las estrategias sectoriales de salud y seguridad alimentaria. El grado de articulación entre los objetivos específicos y las líneas estratégicas es adecuado, correspondiéndose las intervenciones prioritarias de forma coherente con cada línea estratégica. Sin embargo, no podemos decir que la estrategia de Cooperación de España con Angola contenida en el DEP sea del todo robusta. Son demasiados los objetivos específicos y líneas estratégicas consideradas y demasiadas las intervenciones propuestas, de manera que a pesar de haberse mejorado a lo largo del periodo la situación existente en 2002, nos encontramos con un diseño de la estrategia excesivamente abierto, insuficientemente focalizado, atomizando los esfuerzos en la parte baja de la lógica de intervención y con dispersión de recursos.

La coherencia interna de la estrategia de Cooperación Española con Angola se ve afectada por adolecer ésta también de un problema de completitud, al no integrar en un proceso programático y documento único rector el accionar de todos los actores de la Cooperación Española. Por otra parte la necesaria imbricación mutua entre DEP y acta de la Comisión Mixta aún se encontraba en una fase embrionaria, ostentando el rol de documento orientador de la práctica cotidiana el acta de la Comisión Mixta que no necesariamente contenía los principios y líneas orientadores del DEP. Existe pues una brecha entre ambos marcos programáticos que debe tender a cerrarse. Por otra parte, la coherencia interna entre el marco programático

(DEP/Comisión Mixta) y el marco operacional (mecanismos de gestión, instrumentos y planes operativos) es aún débil.

Incorporación del enfoque de género y de derechos (criterio de juicio 2.2)

La Estrategia de Cooperación Española con Angola muestra una debilidad significativa en la incorporación del enfoque de género a pesar de haberse realizado algunos esfuerzos al respecto. Ciertamente, las señales apuntan una vez más a que al haber subsumido la estrategia de género en otros sectores ésta ha quedado en el olvido, lo cual reduce la pertinencia de la estrategia de cooperación con un país que muestra un índice de equidad de género realmente bajo. El esfuerzo realizado por incorporar de forma explícita en el DEP el enfoque de derechos, acogiendo así el apoyo a algunas iniciativas de interés, es mayor que en el caso del género. Incluso así, el desarrollo de una estrategia más completa y de mayor alcance se ha visto limitada por dificultades y resistencias del contexto político-institucional al respecto.

Coherencia externa (criterio de juicio 2.3)

- *Seguridad interior (Ministerio del Interior)*. El Ministerio del Interior español mantiene una relación histórica con el Gobierno de Angola siendo un actor reconocido en la cooperación en materia de seguridad interior, regulada por su propia Comisión Mixta *sectorial*. De forma pertinente, el aspecto principal incorporado en el DEP 2005-2008 con relación a la seguridad interior fue el fortalecimiento de los derechos humanos en los cuerpos de seguridad del Estado. A pesar de que los aportes del Ministerio del Interior español han sido variados y valiosos, no ha sido atendida suficientemente la prioridad marcada por la política de Cooperación Española, limitando el trabajo en materia de derechos humanos a dos acciones puntuales. Sin embargo, la coordinación con la AECID es buena y hay un espacio creado para caminar en la buena dirección de aquí en adelante.
- *Pesca (MMAMRM)*. El predominio de una lógica de cooperación con retorno sectorial impulsada

por el MMAMRM y la inexistente sinergia entre las intervenciones apoyadas por la política de Cooperación Española al desarrollo y las acciones de la industria pesquera española apoyada por el MMAMRM no parece apuntar a una coherencia de políticas en este campo suficiente. Un programa como NAUTA está llamado a ser un instrumento clave para la mejora de la coherencia en materia de pesca (aunque para ello deba tener el anclaje institucional adecuado que garantice su máxima operatividad).

- *Comercio exterior (Ministerio de Industria y Comercio y Ministerio de Economía)*. Aunque en el periodo de estudio la AOD a Angola ha sido principalmente no reembolsable, la preeminencia histórica de la AOD reembolsable (vía FAD) sobre la no reembolsable (en una proporción desmesurada), generó principalmente con anterioridad a 2002 una deuda externa bilateral oficial abultada. La exigencia del pago por parte de Angola de vencimientos atrasados (decisión amparada por la propia Ley) provocó que en 2006 la AOD bilateral neta fuera favorable a España, en un contexto en que Angola era país prioritario, en el que se aprobó la Ley de Deuda y con un país que se encuentra en el puesto 166 del mundo dentro del IDH.

Varios indicios apuntan a que no ha habido suficiente coherencia de políticas en este ámbito y, por lo tanto, a la inexistente unidad de acción en el exterior:

- Para fundamentar la decisión de exigencia del pago de vencimientos atrasados no se procedió a un análisis integrado del contencioso con Angola referido a la deuda externa desde el punto de vista de la coherencia de políticas, que buscara la unidad de acción en el exterior tal como tipifica la LCID en su artículo 18, sino que más bien se trató de una decisión amparada por ley pero adoptada desde el Ministerio de Economía, de forma unilateral y no concertada, con el MAEC y el Ministerio de Industria y Comercio.
- Uno de los estudios de caso arrancó realmente con un FAD concedido en 1996 por valor de 7,6 millones de dólares consistente en dotación de infraestructura y equipamiento que, paradójicamente, no pudieron comenzar a ser utilizados hasta 2001; aunque de un caso

no se pueden extrapolar conclusiones generales, las fuentes consultadas transmiten dudas importantes sobre los proyectos FAD, especialmente de su contribución y coherencia con los objetivos de la AOD. Esta realidad ameritaría que la Cooperación Española interpusiera mecanismos eficaces para asegurar que los FAD y la ayuda reembolsable se otorgasen sobre bases sólidas en términos de pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto en el desarrollo-país;

- El portafolio preidentificado al que tuvo acceso el equipo de evaluación para la nueva línea de crédito FAD firmada en MdE por más de 200 millones de euros en el mes de noviembre de 2007 no era suficientemente convergente con las prioridades establecidas en la VI Comisión Mixta ni en el DEP además, de haberse llevado a cabo el proceso sin la suficiente concertación con otros actores a cargo de implementar otras políticas públicas en Angola (MAEC/AECID); bien es cierto que se trata de una línea de crédito con características especiales (>50% de liberalidad, desligado, etc.) y que al no haberse llevado a cabo ninguna aplicación de estos fondos a fecha de finalización de este informe la mención de este factor se hace en términos de alerta temprana o prevención de riesgos; los principales informantes clave consultados a través del cuestionario estratégico valoran como muy baja la coherencia de la política de la Cooperación Española con la política comercial (media: 2,46). Sobre más de cuarenta variables, la coherencia de políticas ha resultado la tercera con menor valoración. Todos los elementos anteriores contribuyen a señalar la existencia de incoherencias entre la política de cooperación al desarrollo (impulsada desde el MAEC) y la política comercial y de gestión de la deuda externa (Ministerios de Comercio y Economía), que pueden estar generando efectos, no ya complementarios, sino contrapuestos de consideración.

Pregunta de evaluación 3

¿En qué medida son adecuados la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes?



Coordinación y complementariedad con otros donantes (criterio de juicio 3.1)

La ausencia de la mesa de donantes junto con la proliferación de los consabidos intereses económicos, comerciales y geopolíticos, son factores que explican la atomización de la ayuda internacional y las dificultades para lograr niveles deseables de armonización entre donantes en general y de la Cooperación Española con el resto en particular. A pesar de este contexto, a partir de 2005 se hizo una apuesta progresiva por el multilateralismo habiéndose hecho esfuerzos razonables de búsqueda de la complementariedad especialmente con la Comisión Europea (PASS, estrategia de concentración geográfica), FAO (programa PESA), UNICEF, Fondo Global VIH/sida.

Coordinación interna con otros actores de la Cooperación Española (criterio de juicio 3.2)

El grado de coordinación tanto en sede como en el terreno ha sido insuficiente a lo largo del periodo considerado. En sede, los programas NAUTA y VITA que conceptualmente son adecuados para generar una dinámica de coordinación entre los actores, en la práctica no ha funcionado de esta manera. En el terreno, el problema crónico de la falta de recursos humanos en la OTC/AECID y la inercia de una dinámica de insuficiente coherencia de políticas, son factores que están en la base de esta coordinación débil. Algunas excepciones se han producido en el intento de coordinación entre la AECID y el Ministerio de Interior, y, a partir de 2008 y ya fuera del periodo de estudio, con la apertura de un espacio de coordinación OTC-ONGD en materia de gobernabilidad. La apertura de espacios de coordinación tanto interna como externa por parte de la Cooperación Española se convierte, en el caso de Angola, en una cuestión por completo estratégica siendo factor clave para una mayor eficiencia, eficacia e impacto de la ayuda.

6.2. Conclusiones a nivel de mecanismos de gestión e implementación: eficiencia de la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007 (pregunta de evaluación 4)

Pregunta de evaluación 4	¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados?
---------------------------------	--

Adecuación del sistema de gestión (criterio de juicio 4.1)

La eficiencia de la Cooperación Española con Angola es el criterio de valor que presenta más problemas en relación al periodo 2002-2007 considerado. Esta valoración baja es necesario que se sitúe adecuadamente en el difícil contexto en el que ha operado la Cooperación Española en el periodo considerado (escenario de postconflicto, tras 27 años de guerra con tejido social e institucional muy débil o inexistente principalmente los primeros años, dificultades de movilidad interna, dificultades para obtener permisos para operar en el país, etc.). En este contexto, los problemas identificados están relacionados con: 1) los esquemas de dotación de recursos humanos, 2) los circuitos de desembolsos para transferir recursos financieros, 3) la composición, funcionamiento y caracterización de los propios instrumentos existentes para canalizar la Cooperación Española con terceros países, 4) el seguimiento y evaluación, y 5) gestión por resultados (criterio de juicio 4.3).

- *Recursos humanos.* Ha habido una insuficiencia crónica de recursos humanos a lo largo del periodo de estudio mejorando únicamente a partir de 2007 con la incorporación de los Directores de Programa a la OTC. No se ha guardado ningún tipo de proporcionalidad entre la responsabilidad, competencias, funciones y monto de recursos AOD a gestionar por un lado y la exigua

dotación de RRHH durante el periodo. Gran parte de los problemas de coordinación encuentran su causa en este factor, aunque no únicamente. A pesar de las mejorías la estructura profesional de la AECID no está aún suficientemente orientada a la prestación de servicios técnicos sino hacia la gestión administrativa de recursos. La asignación de los recursos humanos no parece efectuarse aún de modo directamente proporcional a la relevancia, complejidad y dificultad y riesgo que caracterizan la cooperación al desarrollo con Angola. La creación de la figura de directores de programas es una medida en la buena dirección aunque las características del proceso de selección de este personal laboral fijo (que prima perfiles generalistas y no necesariamente con experiencia en las áreas temáticas específica) y de su estructura no lo suficientemente flexible como para asegurar una adaptación de los RRHH a las prioridades del DEP, hace necesario continuar acudiendo a la asistencia técnica externa de corta o media duración para poder asegurar la especialización necesaria que requiere el acompañamiento de las acciones apoyadas por la Cooperación Española. Aparece, sin embargo, el riesgo de que ante la dotación de más RRHH en las OTC para la gestión (directores de programas) se reduzca el monto disponible para asistencia técnica y por tanto que el valor añadido que otorga a la Cooperación Española el conocimiento especializado se pueda ver resentido. En el ámbito de las ONGD se evidencia una alta rotación de personal con efectos posibles en la eficiencia y eficacia de las intervenciones.

- *Recursos financieros.* Se evidencia la existencia de retrasos en la disposición de los recursos comprometidos con la consiguiente repercusión en la eficiencia y eficacia de los procesos apoyados. Prima aún cierta lógica administrativista aplicada a recursos públicos nacionales sobre un esquema administrativo más flexible que respete y responda a la lógica del alineamiento, armonización y del multilateralismo activo. Ni la ley de subvenciones ni la ley de contratos de la Administración Española parecen estar adaptadas a las operaciones en el exterior, existiendo por tanto un "cuello de botella" legal y administrativo que impide la adopción de marcos más flexibles y apropiados de trabajo.
- *Instrumentos:*

– La subvención de Estado (proyectos oficiales bilaterales) ha sido el instrumento que arroja

peor desempeño. Está insuficiente desarrollado normativa, administrativa y técnicamente. Además, es objeto de unas exigencias mínimas de seguimiento físico-financiero, cumplimiento de protocolos y normas para licitaciones y adquisiciones y contratación de asistencia técnica. No se ha adaptado el instrumento a los nuevos compromisos de la agenda de desarrollo que suscribe España careciendo, a la fecha, de mecanismos suficientes que refuerzan la búsqueda del alineamiento responsable con las políticas y los procedimientos administrativos nacionales/locales, la apropiación, la implantación de una gestión progresiva por resultados de desarrollo, la mutua rendición de cuentas y la armonización con otros donantes. En un país como Angola, con la debilidad institucional existente, su uso en las condiciones actuales puede comportar riesgos elevados.

- Proyectos puntuales (ONGD): se ha hecho un excesivo uso de este instrumento suponiendo casi el 50% del total de la AOD canalizada por este medio. Es un instrumento que no coadyuva a la previsibilidad de la ayuda y que tiene su valor para intervenciones puntuales innovadoras y complementarias al resto.
- Convenios: ha supuesto una mejora la aplicación de este instrumento por su plurianualidad y mayor adaptabilidad al contexto; abre la posibilidad a un mayor liderazgo de la OTC/AECID para coordinar y organizar la Cooperación Española con fondos públicos en Angola (liderazgo absolutamente necesario); no obstante dado que los convenios tienen aún un corto recorrido es pronto para adelantar valoraciones con certeza sobre su completa idoneidad tal como están diseñados, debiendo transcurrir más tiempo para ser evaluados correctamente.
- Ayuda reembolsable (FAD/FEV): instrumento inadecuado tal como está diseñado en la actualidad. El carácter "ligado" de este tipo de ayuda no se alinea con los principios rectores de la nueva agenda de desarrollo y, en el caso de Angola, comporta excesivo riesgo de ser utilizado de forma impropia.
- Vía multilateral: modalidad adecuada para limitar la querencia hacia el bilateralismo al contexto puede invitar, y para lograr sinergias aumentando eficacia e impacto de la ayuda global de todos los donantes en Angola; sin embargo adolece aún de algunos problemas

de eficiencia (retrasos de desembolsos) y de insuficiente intercambio de información entre OOMM y países donantes.

- Asistencia técnica: se han encontrado casos que han funcionado correctamente en Angola (sector salud) al amparo de diversos instrumentos combinados (proyectos CAP, subvenciones de Estado, etc.). La movilización de asistencia técnica de calidad al interior de las instituciones es pertinente y ha dado muestras de su eficacia y potencial impacto.
- *Sistema de seguimiento y evaluación.* hay una debilidad fuerte en el seguimiento de la Cooperación Española con Angola. La VI Comisión Mixta no tuvo su revisión intermedia, no se dispone de un sistema de indicadores y de información que permita medir globalmente el avance físico-financiero y mucho menos los efectos. Aunque sí que es necesario destacar la mejora en materia de evaluación impulsada desde AECID/Unidad ONGD. En la sede la información se encuentra también dispersa y atomizada, coexistiendo distintos sistemas de información que no necesariamente se cruzan y coordinan.
- La *gestión de la ayuda* hasta el momento es de carácter principalmente administrativo, quedando pendiente implantar progresivamente una gestión por resultados.

Rendición mutua de cuentas (criterio de juicio 4.2)

El desempeño en este sentido es bajo. El sistema de programación basado en las Comisiones Mixtas no descansa sobre un espacio conjunto estable y activo de intercambio y diálogo permanente. Más bien se trata de un encuentro bilateral (MIREX/OTC-AECID) cada cuatro años con, en su caso, alguna reunión añadida de seguimiento. El déficit en materia de rendición de cuentas no es sólo bilateral sino que también hay una ausencia de un marco único de presentación de cuentas conjuntas anuales de todos los donantes con el Gobierno de Angola. Las capacidades y liderazgo del MIREX como interlocutor oficial de la AOD no reembolsables no están aún al nivel requerido. El Ministerio del Plano que cumple la función de interlocución respecto a la AOD reembolsable parece en mejor

posición para articular los esfuerzos de los ministerios sectoriales al respecto aunque requiere asimismo de refuerzo en capacidades. La coordinación MIREX/Ministerio de Planificación/Ministerios sectoriales es frágil aún y un asunto que requiere un ajuste prioritario para avanzar hacia una mayor rendición mutua de cuentas.

6.3. Conclusiones a nivel de resultados: eficacia, impacto y sostenibilidad de la Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007 (preguntas de evaluación 5 y 8)

Pregunta de evaluación 5	¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo? Análisis de la eficacia.
---------------------------------	---

1. En base a la información disponible, la eficacia mostrada por la Cooperación Española es moderada. La contribución a los procesos incipientes de mejora de las capacidades humanas en salud (atención primaria), educación y seguridad alimentaria (aumento de la producción y fomento del asociacionismo) parece ser de rango medio pero insuficiente o baja en el ámbito de las capacidades culturales, referidas a la ciudadanía, democratización y fortalecimiento del Estado de Derecho y capacidades económicas.
2. En el sector salud se han podido apreciar contribuciones de interés en la provincia de Luanda principalmente a la mejora de la accesibilidad (nuevas infraestructuras en funcionamientos, incremento en el número de consultas, etc.), a la calidad de la atención (personal sanitario más formado, nuevos protocolos, procedimientos, etc.), en la gestión de los servicios (disponibilidad de planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, generación y manejo de información, etc.)
3. En el ámbito de la seguridad alimentaria las intervenciones se han focalizado en el incremento de la producción familiar pero no se puede medir en

qué medida los proyectos han contribuido a mejorar la soberanía alimentaria porque no hay sistemas de monitoreo en los proyectos. La distribución masiva de insumos por parte de las EDA supera el alcance que los proyectos pueden tener. Se ha progresado en un aspecto crucial como la creación de asociaciones de campesinos, pero todavía el proceso es frágil y para su consolidación falta que exista un incentivo de crédito o fondos rotatorios permanentes en las asociaciones. En general, no se ha abordado la comercialización de la producción en los proyectos. A pesar de la mejora del contexto, todavía en 2006 se contabilizaban 800.000 personas con inseguridad alimentaria en el país, una gran parte de ellos en Huambo.

4. A una satisfacción moderada por los servicios y procesos promovidos por la Cooperación Española, acompaña una valoración baja tanto en relación con el nivel de apropiación de los mismos por parte de los beneficiarios, como con el grado de acceso a servicios y procesos de los colectivos más excluidos.

Pregunta de evaluación 8

¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la Cooperación Española y cuáles los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola? Análisis de impacto y sostenibilidad.

Impacto/sostenibilidad (criterio de juicio 8.1/criterio de juicio 8.2)

Sin tratarse de una evaluación de impacto, hay señales que apuntan a que la contribución de la

Cooperación Española a la reducción de la pobreza es muy limitada. Estamos ante una cooperación que a pesar de las mejoras progresivas introducidas en los últimos dos años del periodo de estudio está teniendo aún efectos limitados en el fortalecimiento de políticas públicas y de capacidades humanas y sociales, efectos que corren el riesgo de no ser sostenibles en el tiempo por insuficiente apoyo institucional y por tratarse de una sociedad civil aún muy frágil e insuficientemente organizada.

No podemos olvidar aquí que dado el escaso peso de la AOD en el PIB nacional, el contexto político-institucional imperante y la posición del Gobierno de Angola en relación a la comunidad donante, el impacto agregado de la Cooperación Española en términos de desarrollo y reducción de la pobreza es prácticamente insignificante. Y probablemente lo siga siendo. Compete esa responsabilidad quizá de forma mucho más directa a un sector privado socialmente responsable y al buen hacer de las políticas públicas del Gobierno de Angola con suficiente voluntad política para redistribuir los recursos del Estado. Compete a la comunidad internacional en general y a la cooperación para el desarrollo ir sentando las bases para la construcción de un primer contrato social entre el Gobierno de Angola y la sociedad civil, fortalecer capacidades técnicas y de gestión que optimicen el uso de los cuantiosos fondos públicos y apoyar la constitución, en un entorno de multilateralismo activo, de un nuevo marco de asociación entre España con Angola basado en la rendición mutua de cuentas, la buena gobernanza global y la coherencia de políticas.

La Cooperación Española con Angola en el periodo 2002-2007 ha experimentado, por lo tanto, una evolución positiva aunque detenta aún debilidades que requieren corrección para el próximo periodo. Los siguientes flujogramas (figuras 35 y 36) ilustran gráficamente y de forma necesariamente sintética la evolución seguida en estos años.

Figura 35. Mapa de situación de la Cooperación Española con Angola hasta 2002

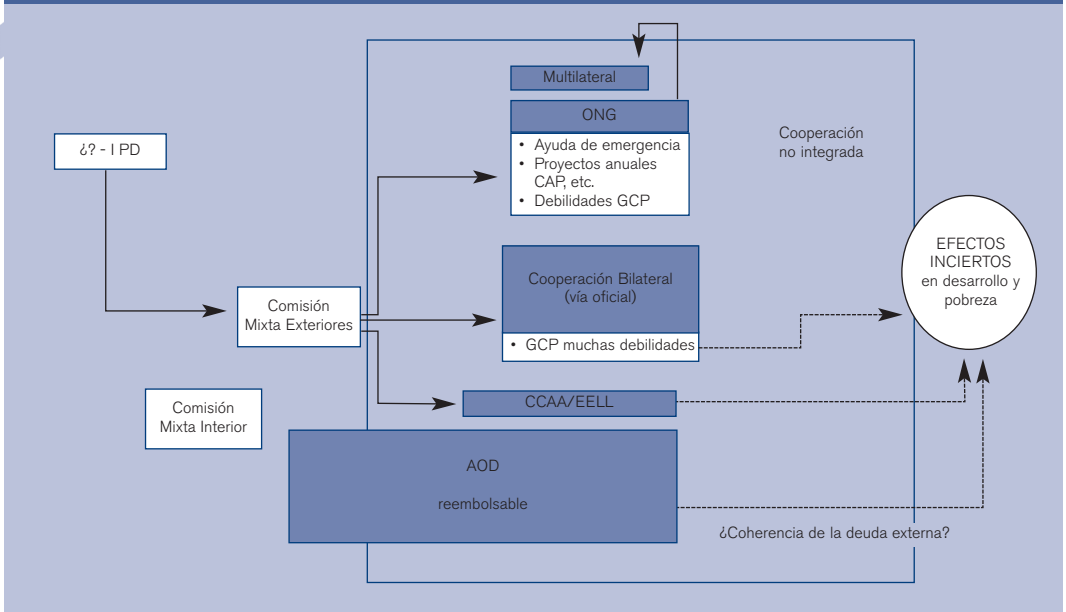
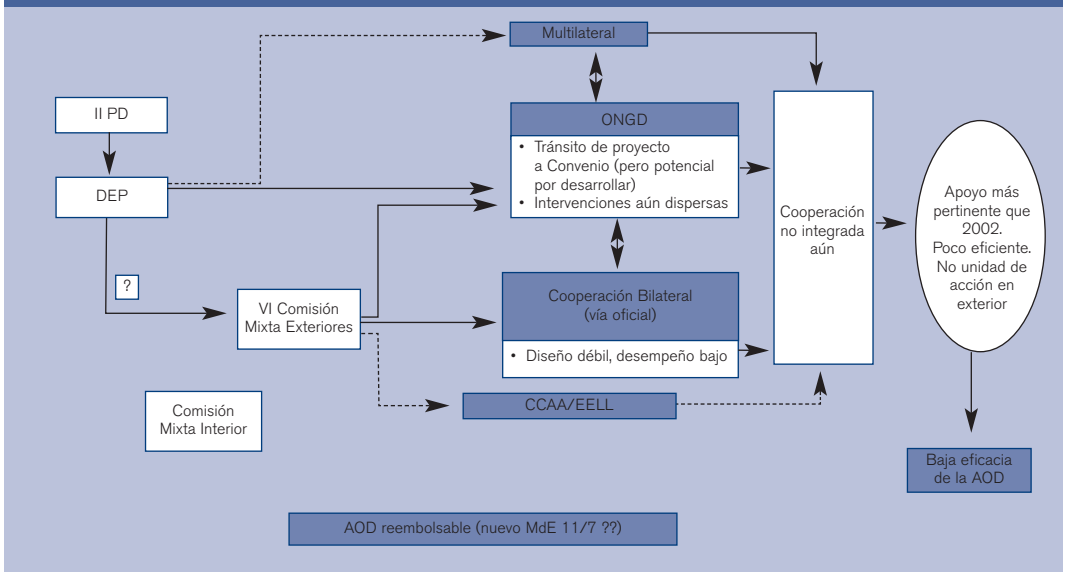


Figura 36. Mapa de situación de la Cooperación Española con Angola en 2007



7 Recomendaciones

7.1. Recomendaciones a nivel estratégico

Recomendaciones sobre la orientación estratégica de la Cooperación Española

1. Paradójicamente, Angola puede convertirse en un escenario propicio para que la Cooperación Española enfrente con decisión muchos de los retos que tiene por delante. Un contexto-país caracterizado por la todavía débil institucionalidad, por una sociedad civil fragmentada, por un crecimiento económico sostenido y elevado pero sin distribución suficiente hasta la fecha hacia la población, con un partido en el Gobierno, fortalecido y legitimado tras las elecciones de 2008 que, sin embargo, genera algunas dudas sobre el progreso que va a inducir en materia de derechos y libertades. Un país cuya dependencia de la AOD es muy baja y que se encuentra en pleno proceso de reconstrucción tras veintisiete años de conflicto armado con fuerte apoyo de China como aliado estratégico. En este escenario España, debería utilizar el rico “capital relacional” gestado con Angola durante muchos años, como palanca para promover el Estado de Derecho, fortalecer políticas públicas inclusivas y generar dinámicas de transparencia, rendición de cuentas mutua, coherencia de políticas y gobernabilidad global corresponsables. Esto es, *ensanchar* el “capital relacional” bilateral existente apostando fuertemente por un enfoque de asociación para el desarrollo de largo aliento.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, MAEC/DGPOLDE, Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial de Cooperación, Consejo

Interterritorial, Ministerio de Comercio e Industria/Oficina Comercial en Angola, Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, CCAA, EELL, embajada española en Angola, ONGD, empresas, universidades.

1. Asociación para el desarrollo que descartaría cualquiera de los dos siguientes escenarios:
 - Aprovechar el “capital relacional” bilateral para, evitando siempre la incoherencia de políticas, insistir en un enfoque de “ayuda” más que en un enfoque de “desarrollo”, apoyando un conjunto de intervenciones probablemente pertinentes pero dispersas y a “demanda” insuficientes para darle un verdadero sentido estratégico a la Cooperación Española y para, a la postre generar impacto.
 - Utilizar ese capital relacional como “plataforma” comercial y geopolítica sin mayor alcance en términos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo, asumiendo entonces la Cooperación Española con Angola un papel de complemento “social” legitimador de otros intereses económicos y políticos en el país, rol que contradeciría por completo el compromiso español asumido en su política pública de cooperación al desarrollo.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, MAEC/DGPOLDE, Consejo de Cooperación, Comisión Interministerial de Cooperación, Consejo Interterritorial, Ministerio de Comercio e Industria/Oficina Comercial en Angola, Ministerio de Economía, Ministerio del Interior, Ministerio de

Medio Ambiente, Rural y Marino, otros Ministerios AGE, CCAA, EELL, embajada española en Angola, ONGD, empresas, universidades.

Recomendaciones relacionadas con el enfoque de cooperación

3. Ante la escasa dependencia de Angola de la AOD internacional y la abundancia de recursos públicos existentes procedentes de las rentas petrolíferas, la Cooperación internacional no puede sustituir la responsabilidad del Estado en la provisión de servicios sociales. La Cooperación Española no debe transferir abundantes recursos de ayuda sino más bien canalizar hacia Angola, con calidad y de forma concertada con otros donantes, recursos de cooperación para el desarrollo suficientes para fortalecer capacidades a diversos niveles del Estado y la sociedad civil. La financiación con cargo a AOD de infraestructuras debería ser muy selectiva.
4. Como hemos visto a lo largo del presente estudio, el contexto-país, invita a situar en el centro del accionar de la Cooperación Española para los próximos años una dialéctica sana, positiva y de retroalimentación constante entre líneas estratégicas tendentes a fortalecer capacidades institucionales y sociales en primer lugar y capacidades humanas, en segundo. El fortalecimiento de las capacidades institucionales centradas en el ámbito del conocimiento y la gestión y las capacidades sociales en el ámbito de la organización y participación ciudadana. Ante la fragilidad de los servicios públicos, el desempleo y la inseguridad alimentaria será necesario un esfuerzo importante en el fortalecimiento de capacidades humanas. Disponer de diagnósticos rigurosos y completos sobre la estructura social del país, las redes de economía popular existente, etc., es necesario para poder canalizar con garantías favorables el apoyo de la Cooperación Española. Los rápidos cambios del contexto país de Angola y sus peculiaridades legitiman adoptar medidas especiales de investigación social para fortalecer el esfuerzo de diagnóstico y análisis de la realidad (medidas

que deberán ser dotadas de los necesarios recursos financieros).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, Embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

5. Promover la cohesión e inclusión social como prioridad en el marco de la estrategia de "Gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional" de la AECID. Desde esta aproximación el fortalecimiento de capacidades sociales (organización, participación ciudadana, etc.) es pertinente ahora ser considerado para el caso de Angola como un eje transversal que permite *todos* los apoyos de la Cooperación Española (fortalecimiento organizativo y del asociacionismo para la seguridad alimentaria, fomento de la participación ciudadana, etc.). Así, y de forma integrada, las intervenciones destinadas al fortalecimiento de capacidades institucionales (a nivel municipal principalmente) deberían contener componentes de reforzamiento de las capacidades sociales, por ejemplo, fortaleciendo la participación de la ciudadanía en los CACS (Conselhos de Auscultação e Concertação Social) para abordar cuestiones relacionadas con la habitabilidad, educación, salud, agua y saneamiento, etc. Igualmente, las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades humanas, deberían contener componentes específicos de promoción del asociacionismo y, de nuevo, de participación ciudadana en los espacios existentes (en caso contrario, la mera provisión de servicios de salud, educación, etc., sin promover las capacidades sociales de participación, organización, etc., restaría pertinencia a las intervenciones). En el anexo 8 se presenta un flujograma que ilustra la operativización de este enfoque territorial promotor de la cohesión social desde lo local, pasando por lo provincial hasta el nivel central.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

6. Insertar la perspectiva de género desde la misma dinámica de programación y planificación estratégica del DEP (dotándole de un espacio propio, con recursos financieros también propios) e instando desde la OTC/AECID a hacer lo propio en cualquier intervención apoyada con fondos públicos de la AGE, CCAA y EELL.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, DGPOLDE.

7. Abordar estratégicamente el enfoque de derechos ligándolo al fortalecimiento de capacidades sociales como eje transversal del accionar de la Cooperación Española (derechos económicos, sociales y culturales), garantizando una adecuada coordinación y coherencia con el Ministerio del Interior que debe insistir, en la formación en materia de derechos humanos a los cuerpos de seguridad del Estado. La vía multilateral en coordinación con PNUD, Comisión Europea y otros es otro canal para avanzar en este aspecto; dado el contexto país de Angola, optar por el multilateralismo para avanzar en el enfoque de derechos puede configurarse como modalidad preferencial.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España, Ministerio del Interior, DGPOLDE.

Recomendaciones referidas a la concentración geográfica y al enfoque territorial

8. Concentración geográfica: continuar con el esfuerzo de concentración geográfica en las provincias de Huambo, Bié, Malange, Luanda y Benguela. En relación con esta última, el momento de transferencia no parece aún cercano, requiriéndose probablemente de una fase de consolidación de procesos emprendidos y aún débiles. Se recomienda su valoración actual en términos

de efectos, posibles, la adopción de medidas de sostenibilidad con posible enganche a programas multidonantes o multilaterales más amplios y elaborar una estrategia de salida con un calendario concreto al respecto. En este nuevo periodo el esfuerzo de concentración geográfica pasaría ahora por un esfuerzo por cohesionar de forma estratégica la intervención de la Cooperación Española.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

9. Para este ejercicio de vertebración y cohesión, la Cooperación Española podría adoptar un enfoque territorial de intervención conforme a lo estipulado en el II Plan Director focalizando la cooperación en pocos sectores (ver recomendaciones nº 11 a nº 17), articulados entre sí y en base a una fuerte coordinación con otros donantes y entre actores de la Cooperación Española.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

10. Adoptar como eje estratégico el apoyo al proceso de descentralización y desconcentración del Estado al amparo de la Ley 02/07, fortaleciendo, a partir del enfoque territorial mencionado, dinámicas de desarrollo local. El apoyo a la institucionalización de los actores involucrados debería constituirse en un eje transversal necesario para ir sentando las condiciones que permitan la viabilidad de los procesos de desarrollo local apoyados.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

Recomendaciones estratégicas sobre sectores de intervención potenciales

11. Sectores prioritarios conforme al valor añadido de la Cooperación Española: considerando dos ámbitos principales de actuación interrelacionados, el nivel central del Estado, por un lado, y el nivel provincial y municipal por otro, los sectores que en opinión de la misión de evaluación detentan un mayor valor añadido y podrían corresponderle a España en un ejercicio de división internacional del trabajo conforme al Código de Conducta de la UE son: 1) nivel central: justicia, seguridad interior y Administración Pública (ésta también local); 2) nivel local: salud, educación-formación profesional, seguridad alimentaria (agricultura y pesca).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

12. Aproximación estratégica sector justicia y seguridad interior: es pertinente y actual seguir considerando en el próximo periodo la línea estratégica 1.b "Fortalecimiento del Estado de Derecho" en sus tres componentes: a) facilitar el acceso a la justicia; b) defensor del pueblo; c) DDHH en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La relación fluida entre los Ministerios del Interior de ambos países y la disposición de abundantes recursos para aportar desde la Administración española una asistencia técnica de calidad en materia de justicia, parece que hacen factible esta aproximación. Los actores de la Cooperación Española: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio del Interior, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

13. Aproximación estratégica administraciones públicas: la relación estrecha entre ambas administraciones, la existencia de una cultura administrativista con similitudes y la disponibilidad en la Administración española de abundantes recursos y experiencia para transferir asistencia técnica de calidad, viabilizan a nuestro parecer esta aproximación. La rica experiencia española en materia de descentralización administrativa podría por esta vía ponerse al servicio de la Administración de Angola.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio de Administración Pública, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

14. Aproximación estratégica sector salud: es importante en este momento del contexto país insistir desde la Cooperación internacional en el fortalecimiento del sistema público de salud y en promover acciones que garanticen siempre su universalidad y acceso gratuito a toda la población. A partir de este principio rector, abordar el sector salud primando la focalización territorial, integralidad y multisectorialidad. La experiencia de las ONGD españolas en el terreno, la existencia de buenas prácticas de fortalecimiento institucional en salud a nivel municipal a lo largo de estos años refuerzan esta aproximación.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, Ministerio de Sanidad y Consumo, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

15. Aproximación estratégica educación-formación profesional: considerando que la educación básica y secundaria seguirán siendo una prioridad, apuntamos aquí la oportunidad y pertinencia de un apoyo en el ámbito de la formación profesional. La experiencia española con las escuelas-taller, la experiencia sectorial disponible (pesca y otros), y la necesidad de cualificación laboral acuciante en el país como vía para aumentar la empleabilidad ameritan explorar esta vía. Es probable que a través de

un ejercicio de cooperación delegada con GTZ en un principio.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo e Inmigración, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

16. Aproximación estratégica al sector agricultura: trabajar a nivel comunitario y en unidades productivas familiares/comunitarias sigue siendo prioritario. Pero se necesita una perspectiva más integral que comprenda: 1) desarrollo productivo (agrícola, pecuario, bosques) y comercialización; 2) fortalecimiento organizativo y articulación con programas de microcréditos y con los poderes tradicionales; 3) incorporación de temas transversales (género y medio ambiente). Por lo tanto, de nuevo observar los principios de focalización, integralidad y multisectorialidad.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

17. Aproximación estratégica al sector pesca: el sector podría ser uno de los ámbitos focales de cooperación para los próximos años dado que España puede aportar un gran valor añadido en materia de pesca y considerando el potencial de recursos existente (tanto procedente de la pesca semiindustrial, pesca artesanal y acuicultura continental) y la experiencia adquirida los últimos años en el país. Lejos de abandonar la costa y dada la existencia de intervenciones en curso que deben ser consolidadas y procesos completamente inacabados, la Cooperación Española con apoyo del programa NAUTA para mejorar el nivel estratégico de las actuaciones en pesca y acuicultura podría considerar la posibilidad de liderar un programa amplio e integrado que permitiera:
- Llevar a cabo un diagnóstico riguroso que permitiera conocer las demandas del mercado interior sobre productos pesqueros y su

conexión con la reducción del hambre, nutrición.

- En su caso —y en función del punto 1) anterior— fortalecer las capacidades para la congelación y procesado de pescado orientado a asociaciones de pesca artesanal (con aportación de fondos del Gobierno de Angola para las infraestructuras necesarias).
- Teniendo en cuenta que el contexto ha evolucionado, aprendiendo de la experiencia adquirida con CEFOPESCAS y garantizando el compromiso del Gobierno de Angola y autoridades competentes estudiar la pertinencia de apoyar la creación (probablemente junto con la GTZ u otro donante con experiencia) de un Centro de formación profesional en pescas que generará egresados capacitados para ser empleados en la pesca semi-industrial e industrial.
- Continuar con el proceso de fortalecimiento del Instituto de pesca artesanal y Ministerio de Pescas aprendiendo de las lecciones del pasado; insistir en una estrategia intensa de fortalecimiento del asociacionismo en el sector pesquero y acuícola.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

7.2. Recomendaciones a nivel de gestión-mecanismos

Recomendaciones operativas relacionadas con la coherencia de políticas

1. Mejorar la programación para mejorar la coherencia de políticas: el DEP debería integrar en lo posible la totalidad de la acción exterior española con Angola en materia de cooperación internacional (seguridad interior, AOD reembolsable, pesca, etc.), constituyéndose en

un documento único que coadyuve a la búsqueda de la máxima unidad de acción en el exterior.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Comercio/Oficina Comercial, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, Ministerio del Interior, DGPOLDE, CCAA, EELL, ONGD.

2. Mecanismos para la coherencia de políticas (seguridad interior): continuar con los espacios de coordinación existentes entre Ministerio de Interior y MAEC/AECID existentes. Buscar, en lo posible, la forma de integrar el proceso de programación conjunta sectorial en base a Comisiones Mixtas de interior en el proceso programático general de Comisiones Mixtas de cooperación para el desarrollo. Enmarcar en la estrategia de gobernabilidad de la Cooperación Española, los términos de referencia de la posible misión de identificación prevista para 2009 por parte del Ministerio de Interior español de un programa plurianual en materia de promoción de los mecanismos públicos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Abordar el tratamiento formativo en DDHH destinado a cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado bien a través del relanzamiento del diálogo político que garantice la apropiación e implicación del Gobierno de Angola, bien a través de la cooperación multilateral liderada por otros actores legitimados (Comisión Europea, PNUD, etc.).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio del Interior, DGPOLDE, ONGD.

3. Mecanismos para la coherencia de políticas (pesca): cualquier acción apoyada directa o indirectamente por el Estado español (MMAMRM) dirigida a faenar en los caladeros de Angola, debería ser estudiada en profundidad en la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y atendida especialmente por la AECID/OTC ante el riesgo de posible incoherencia de políticas.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino, DGPOLDE, CCAA, EELL, ONGD.

4. Mecanismos para la coherencia de políticas (comercio): garantizar la coherencia entre la AOD reembolsable y no reembolsable. 1) Llevar a cabo un análisis conjunto MAEC y el Ministerio de Industria-Comercio (AECID-OTC/Oficina Comercial Española) que determine y fundamente el nivel más pertinente de AOD reembolsable en el caso de Angola en base al cual activar el Memorando de Entendimiento firmado en noviembre 2007; las características especiales de esta línea de crédito (desligado, etc.) deberían permitir una convergencia sectorial en torno a las prioridades de la Cooperación Española en el país; 2) integrar siempre en el DEP la previsión de la AOD reembolsable que en su caso se determine (monto, sectores, y fundamentación) asegurando su alineamiento con objetivo global y específicos de la Cooperación Española; 3) habilitar espacios y mecanismos para que aparte de la Comisión Interministerial de cooperación pueda haber información y diálogo fluido a nivel técnico en Sede (MAEC/AECID-ICEX-Ministerio de Economía).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD.

5. Hacia la coherencia de políticas por la vía de la coordinación entre donantes: sobre la base del principio de división internacional del trabajo, promover el intercambio de información y coordinación entre donantes en el terreno en relación no sólo a la política de ayuda de cada uno sino también en relación al resto de políticas. Esto debería complementarse con iniciativas coordinadas en pro de la coherencia a nivel de las sedes de las diferentes agencias de ayuda de cada donante.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Comercio, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

Recomendaciones sobre la coordinación entre actores de la Cooperación Española

6. Mecanismos para la coordinación interna: una medida a adoptar en el próximo periodo podría ser la conformación de un Consejo permanente de Cooperación España-Angola liderado por la OTC/AECID y que aglutinara a todos los actores de la Cooperación Española y de la AGE relacionados con otras políticas públicas, tanto para lograr una acción exterior más coherente como una ayuda más eficaz. Sólo formalizando este espacio desde el terreno podrá viabilizarse una coordinación efectiva “de abajo a arriba” que permita a su vez mayor complementariedad y coordinación en sede. Dado el contexto país de Angola, los riesgos de caer en la excesiva bilateralidad, en la incoherencia de políticas, en la opacidad y no rendición de cuentas, nos parece que no pueden ser minimizados si no se constituye un espacio de este tipo.
- Se aplaude la iniciativa de convocar una mesa sectorial de gobernabilidad desde la OTC en 2008 dando cabida a todas las ONGD presentes en Angola. Iniciativas similares serían quizá pertinentes en los sectores de salud, seguridad alimentaria y educación. Uno de los aspectos claves en este momento de la evolución de la agenda de desarrollo y de la Cooperación Española con Angola es que las ONGD tengan con la AECID un diálogo fructífero y coordinado para que la estrategia focalizada-país de España pueda desarrollarse justamente con liderazgo de la AECID/OTC. Debería ser posible que la misión y la visión institucionales de cada ONGD encuentren acomodo en los lineamientos estratégicos promovidos por la AECID/OTC. Este enfoque de mesas de concertación periódicas facilitará los procesos en marcha de implantación del III PD

de la Cooperación Española, el establecimiento de un marco de asociación con el país socio 2009/2012 y el ejercicio de programación operativa 2009/2010.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio de Comercio/Oficina Comercial Luanda, CCAA, EELL, DGPOLDE, ONGD.

Recomendaciones sobre armonización, alineamiento, apropiación, mutua rendición de cuentas y gestión por resultados

7. Coordinación, complementariedad y armonización con otros donantes: continuar la dinámica emprendida de búsqueda de la multilateralidad. Se deberán prever los mecanismos adecuados para poder hacer efectiva la coordinación y complementariedad con otros donantes (armonizar escalas salariales, condiciones de asistencia técnica, etc.). Los *socios internacionales multilaterales* que parecen especialmente de interés para la Cooperación Española son:
- Comisión Europea: complementariedad geográfica, sectorial y programática –Programa PASS, programa de apoyo a actores no estatales (PAANE), particularmente en la provincia de Bié, Justicia 10° FED, etc.–.
 - Banco Mundial: agua y saneamiento, Fondo de Acción Social (FAS), fortalecimiento de capacidades Ministerio do Plano.
 - PNUD e intercambio de buenas prácticas: complementariedad programática con “Proyecto de apoyo a la descentralización y gobiernos locales”, proyecto “*Support to Civic Education*” con apoyo también de ASDI, NORAD, “Proyecto de apoyo al plan nacional de acción para la reforma y la modernización de la justicia.
 - FAO: PESA –Seguridad Alimentaria–;
 - UNICEF, Fondo Global VIH/sida.

Sobre los *socios bilaterales*, podemos mencionar entre otros:

- Alemania-GTZ (complementariedad en materia de formación profesional);
- Brasil (fortalecimiento de capacidades sociales).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID /OTC, embajada de España en Angola, CCAA, EELL, Ministerio del Interior, MMARM, Ministerio de Comercio, Ministerio Economía, DGPOLDE, ONGD.

8. Caminar hacia un ejercicio de programación conjunta con otros donantes: en un momento en que la presencia de China está reforzando de facto esta dinámica bilateral, afectando de forma directa a los principios rectores de la Declaración de País y de la Agenda de Acción de Accra, España debería optar con decisión por un ejercicio de programación conjunta en el marco de las orientaciones de la UE. La implantación del formato de marco de asociación donantes-socio implicará para la Cooperación Española adoptar una nueva metodología práctica a corto plazo de diálogo previo de políticas y programación operativa conjunta que pueda tender a sustituir a medio plazo el proceso de Comisiones mixtas bilaterales.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD.

9. Implantar mecanismos que coadyuven a incentivar el grado de apropiación: dado que el liderazgo y grado de apropiación de procesos del Gobierno de Angola a lo largo del periodo se ha mostrado débil, y dado el perfil del país (renta media) podría reflexionarse sobre la pertinencia de la aplicación de requisitos mínimos de cofinanciación a la administración pública angoleña —desde el 100% en procesos de inversión, a una horquilla entre el 50% y el 20% en proyectos de servicios sociales y fortalecimiento institucional—, sobre la base de los compromisos de la iniciativa 20/20 de desarrollo social.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD.

10. Hacia una mejor rendición de cuentas mutua: promover en el ámbito de apoyo a las políticas públicas el apoyo concertado con otros donantes la constitución de un sistema-marco único de rendición de cuentas que permita favorecer la coordinación entre MIREX/MINPLA/ Ministerios sectoriales, el establecimiento de una dinámica periódica predecible y transparente de rendición de cuentas mutuas, que establezca un órgano gestor unitario que garantice la coherencia, complementariedad y coordinación

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD.

11. En la búsqueda del alineamiento, programar mejor, de forma más integrada y desde lo estratégico hasta lo operativo: para caminar en la dirección apuntada en la recomendación nº 25 es necesario adoptar un proceso de programación único, organizado e integral con ciclos temporales específicos (Marco de Asociación para el Desarrollo, Comisión mixta, programación operativa). Para ello se debería:
- Garantizar la coherencia estratégica y operativa entre el Marco de Asociación para el Desarrollo y los acuerdos de las Comisiones mixtas, para lo cual se debe construir un Marco de Asociación para el Desarrollo en base a sucesivas aproximaciones concertadas con el Gobierno de Angola que se convierta en un marco estratégico conocido y prácticamente interiorizado por las dos partes en el momento en que se busque concretar acciones en la Comisión Mixta.
 - Incorporar un ejercicio de concertación y coordinación con todos los actores de la Cooperación Española garantizando la

complementariedad y búsqueda del valor añadido de cada actor.

- Integrar en el mismo proceso los marcos de negociación ad hoc existentes (Comisión Mixta sobre Seguridad Interior).
- Insertar en el proceso de programación una dinámica de concertación y armonización desde lo estratégico a lo operativo, con la delegación de la Comisión Europea y resto de Estados miembros presentes en el país.
- Aterrizar el resultado de la fase de programación concertada (Marco de Asociación para el Desarrollo y Comisión Mixta) a través de Planes País Operativos Anuales (POA), verdadero documento guía para la ejecución de la Cooperación Española en el país.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio de Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD

acuerdos de la Comisión Mixta España-Angola para introducir los ajustes necesarios; 5) generar una batería de indicadores adecuada asociada a la línea de base diagnóstica del DEP que permita medir el avance y grado de cumplimiento con el propuesto plan operativo anual de la Cooperación Española; 6) continuar con el esfuerzo de crear una base de datos única al interior de la Cooperación Española como parte del proceso en curso de reforma de la AECID en general y de búsqueda de mayor eficacia en el tratamiento de la información.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, embajada de España en Angola, Ministerio Economía, Ministerio de Comercio e Industria, DGPOLDE, ONGD.

Recomendaciones sobre el marco normativo, recursos humanos y financieros de la Cooperación Española

12. Para caminar hacia una gestión por resultados de desarrollo, implantar un sistema de seguimiento robusto a la mayor brevedad: es necesario que mejoren tanto los sistemas de gestión de información como de seguimiento de la Cooperación Española para Angola. Sabiendo que el proceso de reforma de la AECID en curso probablemente logrará unificar los diversos subsistemas de gestión de la información existente, en el corto plazo es necesario: 1) dotar a la OTC de un sistema de seguimiento robusto que permita disponer de información actualizada sobre el desempeño y avance físico-financiero nutriendo de información valiosa y solvente para llevar a cabo una gestión por resultados adecuada.; 2) garantizar que no sólo las ONGD cumplen con las exigencias establecidas en materia de seguimiento y evaluación: también las intervenciones apoyadas a través de subvenciones de Estado deben ser objeto de un seguimiento más estrecho si cabe y de evaluaciones periódicas; 3) asegurar que los términos de referencia de las evaluaciones de medio término de los convenios contengan orientaciones sobre gestión por resultados 4) cumplir de forma puntual con la revisión de medio término contemplada en los
 - El equipo OTC/AECID deberá ser completado a la mayor brevedad con la incorporación de una persona al puesto de adjunto a la Coordinación.
 - Los directores de programa no pueden ser las personas que, además de velar por la orientación estratégica del apoyo en los sectores que les competen, garantizar la complementariedad entre actores de la Cooperación Española y con otros donantes, y hacer un seguimiento y evaluación de los programas, asuman la responsabilidad de apoyar técnicamente a la ejecución de las
13. Recursos humanos OTC/AECID: dada la complejidad del entorno, las dificultades logísticas y la responsabilidad creciente conferida a la OTC/AECID en el liderazgo de la Cooperación Española con Angola es necesaria la dotación de suficientes recursos humanos cualificados para ello. De otra forma no será posible aterrizar en el terreno las orientaciones de los Planes Directores, ni los principios de la agenda de desarrollo que suscribe España. Así:
 - El equipo OTC/AECID deberá ser completado a la mayor brevedad con la incorporación de una persona al puesto de adjunto a la Coordinación.
 - Los directores de programa no pueden ser las personas que, además de velar por la orientación estratégica del apoyo en los sectores que les competen, garantizar la complementariedad entre actores de la Cooperación Española y con otros donantes, y hacer un seguimiento y evaluación de los programas, asuman la responsabilidad de apoyar técnicamente a la ejecución de las

intervenciones oficiales vía subvenciones de Estado. Es necesario contemplar la figura de director de proyecto que apoye en esta labor desde la OTC o bien de asistencias técnicas que apoyen los procesos desde dentro de las instituciones con vocación de largo aliento y con un rol eminentemente facilitador.

- Es necesario cuidar desde la sede AECID/MAEC el sistema de incentivos al personal de las OTC, que, en relación con la orientación de la Cooperación Española deben ser favorables a los principios de armonización y alineamiento y resto de compromisos adquiridos con decisión por España ante la comunidad internacional en materia de AOD. En el caso de Angola es especialmente importante no caer en dinámicas que a veces imperan en las agencias donantes: evitar premiar a la OTC por el volumen de recursos desembolsados, evitar premiar la implantación de políticas propias ganando espacio para España, etc. Si desde la sede AECID no se incentiva la multilateralidad, el avance en la construcción de un marco de asociación para el desarrollo y la coherencia de políticas, el contexto-país de Angola impondrá su dinámica favorable justamente a lo contrario: bilateralidad, ambigüedad de roles, opacidad e incoherencia de políticas.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE, Ministerio de Administración Pública.

14. Recursos financieros y marco normativo: en el marco de la reforma de la AECID en marcha, es pertinente inducir el abordaje de un ajuste de la ley de subvenciones y de la ley de contratos de la Administración española para disponer de un marco legal adaptado a las operaciones en el exterior. Buscar esquemas administrativos que garanticen la flexibilidad necesaria (desembolsos, justificaciones, firmas) para acompañar procesos de desarrollo en entornos complejos como el de Angola, que permitan aterrizar los compromisos en pro del multilateralismo activo y la armonización con otros donantes.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE, Ministerio de Administración Pública.

Recomendaciones sobre los instrumentos de la Cooperación Española

15. Subvención de Estado: para que pueda aprovecharse su potencial en el fortalecimiento de capacidades y políticas públicas es necesario aprender de la experiencia reciente en el país y buscar en lo posible que se den algunas condiciones para el uso de este instrumento: 1) el Gobierno de Angola (central), gobernaciones provinciales o municipios involucrados deben mostrar claros signos de querer liderar procesos de desarrollo/reforma de una política pública; en este sentido sería de utilidad fomentar la implantación de Comités mixtos de seguimiento y coordinación de cada intervención, 2) desde el sistema de Cooperación Española se comienza a desarrollar normativa y procedimentalmente la subvención de Estado, contemplando entre otros aspectos la dotación de recursos humanos asociados para garantizar el seguimiento y acompañamiento continuo del proceso, sea al interior de las instituciones públicas apoyadas por el programa/proyecto bilateral vía asistencia técnica (pública o privada), sea al interior de la OTC como "director/a de proyecto"; el instrumento debe ser desarrollado conforme a las directrices establecidas en el III PD 2009/2012, las normas de eficacia de la AOD y de gestión por resultados de desarrollo, estableciéndose unos mínimos sobre calidad de los estudios de viabilidad, y formulación de las intervenciones en los que se basen las subvenciones a conceder 3) la OTC/AECID y el Gobierno de Angola adoptan un compromiso de mutua rendición de cuentas.

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE.

16. Proyectos puntuales (ONGD/CAP): es necesario disminuir el monto de AOD española que se transfiere a Angola a través del instrumento proyecto. Aunque varias ONGs con interés en trabajar en Angola no califican para acceder a convenios y por tanto deben acudir a la CAP, su adjudicación deberá ser selectiva y asociada a pilotajes, acciones innovadoras complementarias a procesos planificados apoyados a medio y largo plazo y fortalecer de forma puntual capacidades de organizaciones locales.

Actores a los que se dirige la recomendación:
MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE.

17. Convenios: continuar canalizando, en lo posible, la participación de las ONGD españolas que atesoran una larga y rica experiencia en la zona (F. CEAR, Intermón Oxfam, JTM, FEMM, Médicos del Mundo, Cruz Roja, etc.) a través del instrumento convenio. Evaluar en profundidad el desempeño del instrumento y la idoneidad de su diseño una vez transcurrido más tiempo de su puesta en funcionamiento (2010) analizando, entre otros, aspectos que requieren probablemente un mayor desarrollo: líneas de base, diseño de indicadores para medir gestión por resultados y efectos, competencias técnicas exigibles a las ONG en materias transversales (género, medio ambiente, etc.).

Introducir en estos convenios componentes de fortalecimiento de capacidades organizativas de la sociedad civil angoleña, y componentes de "control ciudadano" (las ONGD españolas podrían combinar la provisión de servicios con el fortalecimiento de de capacidades sociales y espacios de participación ciudadana y la labor de "información" a la sociedad española a través de la educación para el desarrollo sobre transparencia, democratización y buen gobierno global. En relación con este último aspecto sería deseable que algunas ONGD españolas velen por el principio de coherencia de políticas nutriendo sus respectivos programas de educación para el desarrollo, responsabilidad social corporativa, comercio justo, de información correctamente sistematizada sobre el desempeño de otras políticas públicas españolas en el país.

Por último, sería deseable que, para evitar la excesiva rotación de recursos humanos, se encontrara una fórmula conveniente que asegurara la permanencia de los recursos humanos dotados a los convenios por las ONGD adjudicatarias (podría tratarse de una norma incluida en las bases, como requisito para el acceso a las subvenciones, etc.).

Actores a los que se dirige la recomendación:
MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE, ONGD

18. Cooperación técnica/asistencia técnica: llevar a cabo una cooperación técnica definida por las necesidades y demandas locales. En tanto que la asistencia técnica puntual sin un soporte institucional fuerte detrás ha demostrado sus carencias, es necesario identificar instituciones especializadas por sectores y ejes estratégicos de intervención que puedan dar soporte para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Tal soporte debe combinar adecuadamente acompañamiento en el terreno, formación inversa, e intercambio Sur-Sur de experiencias, con vocación de construir una suerte de asociación de largo plazo.

Actores a los que se dirige la recomendación:
MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE.

19. Combinación de instrumentos al servicio de un enfoque de intervención integral: buena parte de las carencias que presenta hoy la Cooperación Española encontrarían respuesta, tal y como venimos diciendo, en un esfuerzo de programación más intenso, un esfuerzo por articular y armar racimos de intervención que respondan a los criterios de coherencia, integralidad, concentración y complementariedad. Ciertamente, la cartera de intervenciones contiene proyectos de diversa índole, pero dicha diversidad se torna dispersión si las diferentes actuaciones no se hallan articuladas en entorno a un propósito o fin compartido. Desde nuestro punto de vista, se hace necesaria una labor más proactiva para la conformación de estos paquetes, de no ser así, creemos que el principal criterio que guiará la conformación de la cartera será el de oportunidad.

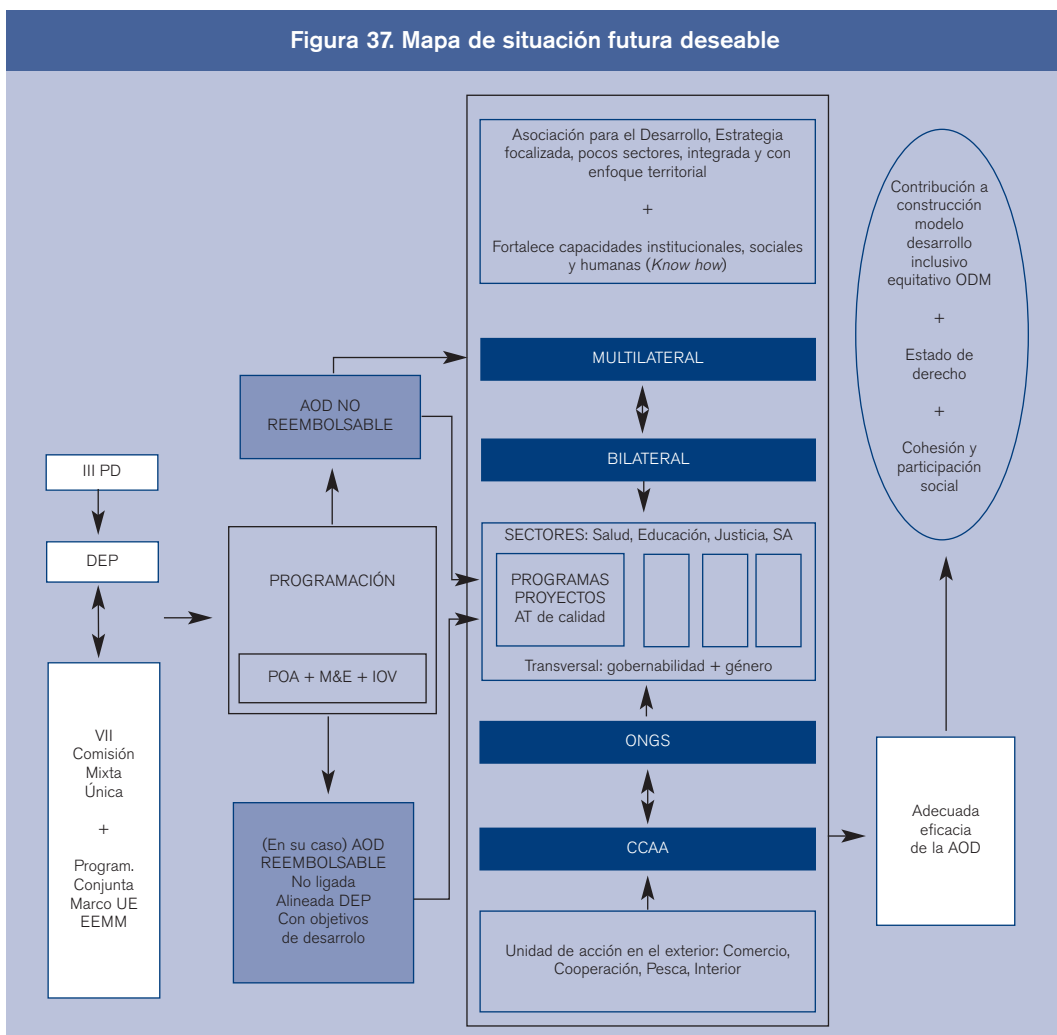
Una aplicación juiciosa de los distintos instrumentos puede ayudarnos a obtener una mejor integración de la actuación en los niveles institucionales y de atención pero también puede ser una forma de lograr un abordaje multisectorial de la problemática. Sobre la base de un enfoque de apoyo a la descentralización, parecería posible por ejemplo, fortalecer a través de subvenciones de Estado y asistencias técnicas de calidad capacidades institucionales de gestión tanto al nivel central como provincial y municipal, sentando las condiciones para que este último nivel lidere procesos de desarrollo local integrado (salud, educación, seguridad alimentaria). Procesos que podrían ser apoyados desde abajo con convenios por

medio de los cuales se sumaran las ONGD españolas con valiosa y amplia experiencia en la zona contribuyendo a la vez al fortalecimiento de capacidades humanas y de las capacidades sociales (fortalecimiento de los Conselhos de Ascultaçao e Concertaçao Social, etc.).

Actores a los que se dirige la recomendación: MAEC/AECID/OTC, DGPOLDE, ONGD.

De forma necesariamente sintética, las recomendaciones anteriores cristalizarían en la siguiente figura de una situación deseable a futuro de la Cooperación Española con Angola para el nuevo periodo 2009-2013:

Figura 37. Mapa de situación futura deseable



Esto es, una Cooperación Española integrada con una apuesta decidida por la multilateralidad en línea con la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, con una programación articulada desde lo estratégico hasta lo operativo, que transite hacia un marco de asociación para el desarrollo corresponsable, con un uso equilibrado y sinérgico de vías de canalización de la AOD e instrumentos disponibles, asegurando la unidad de acción en el exterior y la coherencia de políticas sobre la base de una coordinación interna reforzada entre los

actores de la Cooperación Española. Una Cooperación Española focalizada en pocos sectores en los que España puede aportar valor añadido en un ejercicio de división internacional del trabajo, buscando principalmente el fortalecimiento de capacidades institucionales, humanas y sociales, con una AOD concentrada geográficamente, que adopte un enfoque territorial con una apuesta por el fortalecimiento del ámbito local al amparo de la Ley de Descentralización en curso. En el anexo 8 se presenta un ejemplo de concreción de esta visión.

8. Anexos



Anexo. Términos de Referencia

1. Introducción

La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación dirige la realización de evaluaciones en el marco de las competencias asignadas en el RD 765/2005, de 24 de junio, artículo 16.1 g), h).

La evaluación de las políticas, programas y proyectos de la cooperación al desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación que España realiza en el exterior.

El Plan de evaluación 2006-2007 incluye la realización de “la evaluación país de Angola”. La decisión de realizar esta evaluación responde a varias razones: Angola es un país prioritario de la Cooperación Española, el Plan Director 2005-2008 lo incluye en esta categoría en atención a las prioridades geográficas. El Documento de Estrategia País elaborado en 2005, en el que se establecen las líneas prioritarias de la Cooperación Española en este país, plantea la necesidad de realizar algunas reflexiones dado el actual contexto económico en el país sobre la estrategia de la Cooperación Española en Angola y su desarrollo operativo.

La Comisión Europea ha comenzado una evaluación país de Angola que en estos momentos se encuentra en su fase preliminar. Durante el desarrollo de la misma y coincidiendo con la evaluación-país de la Cooperación Española en Angola, se promoverá el intercambio y uso de la información y los productos resultantes, con el fin de garantizar un aprendizaje común que pueda enriquecer los procesos de

evaluación que ambas instituciones están poniendo en marcha.

Es una evaluación gestionada con visión participativa y de aprendizaje, siguiendo las indicaciones de calidad que establece el PD 2005-2008 en el capítulo VIII y con la finalidad de incorporar lecciones aprendidas en siguientes fases de planificación estratégica y programación operativa.

La evaluación-país de Angola se trata de una de las evaluaciones estratégicas que promueve la DGPOLDE mediante la adjudicación por concurso público de la evaluación a un equipo evaluador externo, para realizar el estudio de evaluación en el marco de la segunda fase del ciclo de la evaluación. La gestión de la evaluación es competencia de la DGPOLDE, conforme a las prescripciones técnicas contenidas en este pliego y en el de cláusulas administrativas y los requerimientos de calidad que se realicen para garantizar la utilidad de la evaluación.

Se constituirá un **comité de seguimiento en la fase I** de diseño de la evaluación, participará con sus opiniones en la acotación del ámbito de evaluación, haciendo aportes que contribuyan a mejorar la fundamentación del contenido del informe y la retroalimentación constante durante el proceso de la **fase II**, y sus miembros serán convocados a asistir a los talleres y resto de actividades de la **fase III** (comunicación de resultados).

Los objetivos generales de la evaluación:

- Valorar la trayectoria de la Cooperación Española en Angola durante el periodo 2002-2007, en particular el diseño y el proceso de planificación, implementación y gestión de la ayuda.
- Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre todos los actores, nacionales e internacionales.

- Evaluar la idoneidad de los instrumentos de cooperación desarrollados en el país y la pertinencia de la puesta en marcha de nuevos instrumentos y modelos en alianza con otros donantes y en el marco de las prioridades establecidas a nivel estratégico sectorial en el desarrollo del Plan Director 2005-2008, en el Documento de Estrategia País y en el Plan África.

En cuanto a la utilidad de la evaluación, se espera obtener **recomendaciones** respecto a elementos claves de la Cooperación Española con Angola, referentes tanto a su diseño y planificación, como a su gestión y ejecución. Así, algunos de los ámbitos específicos de los que se podrían extraer recomendaciones podrían ser:

- Mejorar la coherencia geográfica y sectorial de las actuaciones que se diseñen y desarrollen en el futuro en el marco de la estrategia de lucha contra la pobreza y los procesos de planificación geográfica y sectorial (DEP/DES).
- Poner en práctica mecanismos de coordinación, participación y armonización entre los actores de la CE, especialmente CCAA y EELL, así como otros donantes internacionales, con especial atención a la coordinación y complementariedad con la UE.
- La continuidad o implementación, en su caso, de nuevos instrumentos, adecuados a los fines previstos (recomendación vinculada a los sectores en la región seleccionada de Angola).
- Facilitar el diseño de los objetivos estratégicos y actuaciones prioritarias para el periodo 2009-2012.

2. Ámbito de la evaluación y actores de la evaluación

Para lograr los objetivos generales de la evaluación, ha sido necesario delimitar los ámbitos de estudio o dimensiones de análisis de la evaluación: temporal, sectorial y geográfico.

Respecto al **ámbito temporal**, una vez debatido en el seno del Comité de Seguimiento, se acordó que será el **periodo 2002-2007**, horquilla temporal que permitirá valorar la trayectoria de la Cooperación Española en Angola y la coherencia

geográfica y sectorial de la cooperación española en Angola en el marco de la V y VI Comisión Mixta.

Este periodo coincide con el marco normativo del PD 2001-2004 y al seguimiento del PD 2005-2008. Durante este último periodo ha existido un cambio en el actual proceso de planificación que comienza con el II PD y en el que se inscribe el DEP de Angola aprobado a inicios de 2006. Por lo que los resultados permitirán la revisión y actualización de este proceso de planificación.

Para la selección del **ámbito sectorial**, se han utilizado dos criterios: a) su relevancia cuantitativa para la AOD española en 2005; b) los ámbitos temáticos definidos en el DEP como más relevantes o novedosos para la CE en el país. Tras la primera reunión del Comité de Seguimiento de la evaluación y la recepción de las propuestas de los actores participantes en el mismo, la selección definitiva del ámbito sectorial, objetivos y líneas estratégicas del II Plan Director, ha sido la siguiente:

Objetivo estratégico 1. Aumento de las capacidades sociales e institucionales

- Sector salud (todas son LE con nivel de prioridad 1 según el DEP):
 - LE 2.3.a. Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud.
 - LE 2.3.c. Mejora de la salud infantil.
 - LE 2.3.d. Lucha contra enfermedades prevalentes (VIH/sida, malaria, tuberculosis y enfermedades olvidadas).
- Sector soberanía alimentaria y lucha contra el hambre:
 - LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (LE con nivel de prioridad 1).
 - LE 2.1.c. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional (LE con nivel de prioridad 2).

Posteriormente, la División de Evaluación y el equipo evaluador deberán proponer, conjuntamente, un

número determinado de intervenciones como estudios de caso, cuyos resultados serán objeto de evaluación. La selección de las actuaciones deberá basarse en una serie de criterios acordados en el seno del Comité de Seguimiento, entre los cuales pueden encontrarse el presupuesto de las intervenciones, su fecha de inicio y finalidad o la entidad financiadora.

Por último, y en relación con el **ámbito geográfico**, el primer nivel de análisis de la política en el país se realizará a nivel nacional, si bien el ámbito geográfico relativo al segundo nivel vendrá determinado por las provincias prioritarias que señala el DEP y donde radiquen los estudios de caso seleccionados como muestra representativa del sector.

Igualmente, en todas las intervenciones se analizará de modo transversal la manera en que integran y contribuyen a la equidad de género, a la sostenibilidad medioambiental, al respeto a la diversidad cultural y a la defensa de los derechos humanos, **prioridades horizontales** de la Cooperación Española.

En el análisis de todas las intervenciones se examinará la incidencia en el **fortalecimiento de políticas públicas**.

Resulta esencial destacar en cuanto a la incidencia del contexto, que todos los programas, proyectos y estrategias que se han implementado se han llevado a cabo en el marco del proceso de normalización posbélica.

En relación a los principales actores de la Cooperación Española con Angola, fueron identificados las siguientes entidades o grupos de actores implicados, sus intereses y sus posibilidades de participación en el proceso, motivo por el cual la mayoría de ellos están representados en el Comité de Seguimiento de la evaluación:

- a. Entidad coordinadora de la evaluación.
- b. Entidad financiadora de la Cooperación Española con Angola.
- c. Entidad gestora de la Cooperación Española con Angola.
- d. Otros actores de la Cooperación Española con Angola: Administración General del Estado, comunidades autónomas y entes locales, y ONGD.

Aparte del Comité de Seguimiento formalizado en Madrid, la evaluación contará también con un espacio de participación en Angola, que estará formado por las principales contrapartes de la Cooperación Española en el país: secretarías de Estado, instituciones federales o estatales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los beneficiarios, etc.

Por último, se han identificado una serie de documentos relativos a la Cooperación Española en Angola, aunque el equipo evaluador deberá hacer una búsqueda más intensiva de información en base a los tres niveles de análisis establecidos (diseño, proceso y resultados).

3. Niveles de análisis de la evaluación

La evaluación de la Cooperación Española con Angola consiste en una evaluación del diseño, el proceso y los resultados de la política de cooperación española con Angola, con los siguientes objetivos específicos y **niveles de análisis**:

- Primero, la evaluación del **diseño** de la política de Cooperación Española con Angola, centrada principalmente en dos aspectos: el marco de planificación y la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Angola, valorando aspectos como su coherencia y pertinencia en el contexto del país.
- Segundo, la evaluación del **proceso de implementación y gestión** de la política de Cooperación Española con Angola, examinando, entre otros aspectos, la estructura operativa de la Oficina Técnica de Cooperación, la ejecución de los programas y proyectos de cooperación hispano-angoleños y la coordinación, complementariedad con otros actores de la Cooperación Española presentes en el país.
- Por último, la evaluación de **resultados** de la actuación de la Cooperación Española en los sectores clave señalados, que se concretará en un análisis de las intervenciones seleccionadas dentro de cada sector. En los estudios de caso aprobados por el Comité de Seguimiento, se examinarán tanto el ciclo como el desempeño institucional de cada intervención, valorando, entre otros elementos, su incidencia en la promoción de la igualdad de

género, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural y su coherencia con las estrategias sectoriales, los programas horizontales de la AECI y otros marcos internacionales como el Plan África.

En función del contexto y el marco de intervención, la evaluación de la política valorará la calidad y coherencia del diseño, el alineamiento y adecuación al contexto de desarrollo del país y a las prioridades de la Cooperación Española, la armonización interna y con otros donantes, la coherencia y pertinencia de los sectores e instrumentos utilizados y de las áreas geográficas priorizadas, la idoneidad de los mecanismos de coordinación existentes, de cara al futuro ciclo de planificación 2009-2012. Asimismo, analizará la estructura de funcionamiento básica de la Cooperación Española en el país, así como la evolución y distribución cuantitativa de la AOD española en Angola en el periodo seleccionado.

La evaluación de los sectores clave y las intervenciones concretas que se propongan en el marco de las líneas estratégicas seleccionadas, estará dirigida a analizar los resultados de las acciones de la Cooperación Española, la coherencia con el marco estratégico de la política española de cooperación, la calidad de la identificación y formulación de los programas o proyectos en el contexto en que se desarrollan, la eficiencia de la gestión, la contribución en la creación y fortalecimiento de la capacidad institucional en el área geográfica seleccionada, así como el nivel de adecuación y apropiación en el marco de las políticas públicas regionales, locales y sectoriales. Asimismo, la coherencia y pertinencia de los instrumentos utilizados.

A partir del análisis, el equipo evaluador identificará las *principales fortalezas y debilidades de la Cooperación Española con Angola* y ofrecerá *recomendaciones* que sirvan para mejorar su actuación, orientadas principalmente al diseño estratégico, la gestión operativa, los instrumentos empleados y los resultados obtenidos, en cada una de las intervenciones evaluadas, en coherencia con el sector correspondiente y en el ámbito geográfico determinado. En esta apreciación se deberán incluir recomendaciones sobre el primer nivel —desarrollo de la política de cooperación española— y recomendaciones específicas sobre las líneas estratégicas y actuaciones evaluadas en el segundo nivel, así como un análisis sobre el modo en que tanto el diseño de la política de cooperación

española con Angola como su gestión contribuyen a los resultados generados.

4. Criterios de evaluación y preguntas de evaluación

La presente evaluación considerará los **criterios de evaluación** de la Cooperación Española —*pertinencia, eficacia, eficiencia, viabilidad e impacto*—, valorando su grado de cumplimiento. No obstante, estos criterios podrán ser complementados por otros que resulten adecuados para el contexto concreto en el que se lleva a cabo la evaluación, además de los establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda —*armonización, apropiación, alineamiento, gestión para resultados y mutua rendición de cuentas*— o los criterios de *coherencia interna y externa, concertación o concentración*.

Teniendo en cuenta dichos criterios, y su interrelación, se han determinado las **necesidades de información** que tienen que quedar cubiertas a lo largo del análisis, y se han definido algunas de las **preguntas de evaluación** fundamentales, a las que el equipo evaluador tiene que dar respuesta⁴². Será función del equipo evaluador identificar las necesidades informativas más específicas del conjunto de actores de la Cooperación Española con Angola:

Apropiación

Ejercicio efectivo del liderazgo del país socio sobre sus políticas y estrategias de desarrollo.

- ¿De qué manera promueve la Cooperación Española el fortalecimiento de capacidades y respeto del liderazgo de Angola en sus procesos de desarrollo? Tanto a nivel de diseño de la política como en los sectores e intervenciones concretas.

Alineamiento

La Cooperación Española basa su estrategia en las estrategias de desarrollo nacionales y regionales, en sus instituciones y procedimientos.

⁴² Las preguntas de evaluación están vinculadas a los distintos niveles de análisis señalados en el apartado 3.

- ¿Ha respondido y se ha basado la Cooperación Española con Angola en las prioridades de desarrollo del país en el periodo de estudio?
- ¿El Documento de Estrategia País de la Cooperación Española con Angola es coherente con sus planes nacionales y sectoriales de desarrollo?
- ¿La Cooperación Española responde a las características nacionales y la situación de desarrollo económico que vive actualmente Angola?
- ¿Las intervenciones evaluadas en los sectores clave están contribuyendo a la consecución de los objetivos y resultados previstos en su Plan Nacional de Desarrollo?

Coordinación y armonización entre actores de la Cooperación Española y con otros donantes

Las acciones de los agentes de la Cooperación Española y con otras agencias donantes deberían coordinarse entre sí, evitando la dispersión de sus actuaciones.

- ¿Las actividades de la AECI en Angola se complementan entre sí y con el resto de actores de la Cooperación Española presentes en el país?
- ¿Cuáles son los mecanismos para la coordinación y concertación entre actores de la Cooperación Española? ¿Cómo es su funcionamiento?
- ¿Qué nivel de concentración geográfica y sectorial tiene la Cooperación Española con Angola?
- ¿Cuál es la participación de la Cooperación Española en los mecanismos de coordinación entre los actores internacionales, foros de donantes o nuevos instrumentos de cooperación?

Gestión orientada a resultados de desarrollo

Las intervenciones de la Cooperación Española se implementan y gestionan de manera que se focalizan en la consecución de resultados y en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones.

- ¿Qué resultados de desarrollo están generando las intervenciones de la Cooperación Española en los sectores ámbito de la evaluación?

Mutua responsabilidad

La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo.

- ¿Qué mecanismos existen por parte de la Cooperación Española para proveer a las autoridades angoleñas de información transparente y comprensiva sobre los flujos de ayuda?

Pertinencia

La coherencia interna es la articulación de los objetivos con los instrumentos de la Cooperación Española con el país en respuesta a las necesidades de desarrollo.

- ¿La política española de cooperación al desarrollo con Angola es coherente con las directrices establecidas en los Planes Directores y los Documentos de Estrategia Sectorial que le atañen? ¿Y con el Programa de Cooperación en África Subsahariana y los programas horizontales de la AECI?
- ¿Existe una articulación adecuada entre los objetivos estratégicos, las líneas estratégicas, las actuaciones prioritarias y los instrumentos en el Documento de Estrategia País de la Cooperación Española con Angola?

La coherencia externa es la compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas y programas.

- ¿El resto de políticas públicas que inciden en Angola (política exterior, migración, comercio, pesca, deuda, inversión, seguridad o defensa) son coherentes con los principios de la Cooperación Española?

Adecuación de la estrategia de intervención de la Cooperación Española con Angola, tanto a nivel de prioridades sectoriales y horizontales como de instrumentos y actores, al objetivo de lucha contra la pobreza.

- ¿La definición sectorial de la Cooperación Española con Angola está claramente orientada a la lucha contra la pobreza? ¿Las actividades desarrolladas han tenido una vinculación directa con la lucha contra la pobreza y el desarrollo?
- ¿Los instrumentos utilizados por la Cooperación Española con Angola han sido coherentes con el objetivo general de lucha contra la pobreza?

Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, de los instrumentos e intervenciones, a las necesidades de la población más desfavorecida.

- ¿Los objetivos planteados en el DEP son coherentes con las necesidades del país y la población beneficiaria?
- ¿La priorización geográfica y sectorial de la Cooperación Española está orientada a los sectores poblacionales más desfavorecidos y las zonas geográficas con mayor índice de pobreza?

Adecuación de los objetivos y resultados de las intervenciones evaluadas al contexto en que se realizan.

Eficacia

Grado de cumplimiento de los objetivos planteados por la Cooperación Española, a nivel estratégico y operativo.

Contribución de la Cooperación Española, de su diseño estratégico y de la implementación de sus intervenciones, a la consecución de los objetivos de desarrollo de Angola.

- ¿Se están alcanzando los resultados previstos? ¿Qué factores internos o externos han influido para el alcance de resultados?

Grado de avance en el cumplimiento de los objetivos estratégicos sectoriales y horizontales de la estrategia país.

Grado de cumplimiento de los objetivos generales y específicos en cada una de las intervenciones y de los factores que pudieran haber afectado positiva o negativamente al alcance de dichos objetivos.

- ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han contribuido a la consecución de los resultados?

Eficiencia

Medida del logro de los resultados en relación con los recursos utilizados: presupuesto asignado a la Cooperación Española con el país y a cada una de las intervenciones y resultados obtenidos.

- ¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los actores de la Cooperación Española —ministerios, CCAA, EELL y ONGD— y coordinación y complementariedad entre los actores internacionales de cooperación, principalmente la Comisión Europea y los Estados miembros?
- ¿Cuál es el funcionamiento de los mecanismos de cofinanciación y cogestión de los programas y proyectos?
- ¿Qué nivel de eficiencia en la consecución de resultados han tenido las intervenciones concretas?

Viabilidad

Probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo más allá del tiempo de acción de la Cooperación Española, con el mantenimiento y gestión de los resultados obtenidos e incluso con la puesta en marcha de nuevas actuaciones complementarias.

Continuidad o complementariedad de las acciones en la estrategia de intervención 2005-2008 contemplada en el Documento de Estrategia País.

Grado de implicación y apropiación por parte de las autoridades, las contrapartes y los beneficiarios.

Impacto

Efectos de las intervenciones de la Cooperación Española en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios, lucha contra la pobreza y la desigualdad y consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Efectos de las intervenciones de la Cooperación Española en el empoderamiento de la población más vulnerable, en particular, mujeres.

Efectos de las acciones de la Cooperación Española en el campo de la salud y seguridad alimentaria en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios.

El equipo evaluador tendrá acceso a las preguntas más extensas identificadas por la División de Evaluación en el proceso de elaboración de los TdR y no incluidas en este documento por motivos de espacio.

5. Metodología y plan de trabajo

La evaluación contará con tres fases, aparte de las actividades preparatorias, con una duración estimada de 28 semanas⁴³ a partir de la firma del contrato:

- Fase I. Estudio de gabinete.
- Fase II. Trabajo de campo.
- Fase III. Elaboración y presentación del informe final.

Actividades preparatorias (duración estimada: dos semanas):

- Presentación del programa de trabajo actualizado.
- Calendario y propuesta metodológica a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en este Pliego de Prescripciones Técnicas.

Fase I. Estudio de gabinete (duración estimada: cuatro semanas a partir de la validación del programa de trabajo)

Evaluación del diseño y la implementación de la política:

- Análisis de la documentación disponible referente a la política de la Cooperación Española con Angola.
- Identificación y examen de la documentación referente al contexto de Angola y a las estrategias nacionales, regionales y locales de desarrollo.
- Examen de la documentación relativa a las acciones de cooperación de otros donantes, tanto internacionales como españoles, en el país.
- Diseño de las herramientas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del análisis.
- Identificación de informantes clave en sede (AE-CI, ministerios, CCAA, EELL, ONGD) y en terreno los actores claves identificados conjuntamente con la OTC en el país.
- Realización de entrevistas a los informantes clave en sede.

- Solicitud y examen de información adicional.

Identificación de las intervenciones en los sectores clave:

- Examen de la documentación relativa a los sectores ámbito de la evaluación.
- Análisis y diagnóstico de los sectores ámbito de la evaluación.
- Identificación de una muestra de intervenciones, con base en el análisis de la política y de los sectores clave, ejecutadas en el ámbito de las líneas estratégicas ámbito de esta evaluación. Éstas deberán ser lo más representativas posible del sector.
- Diseño de las herramientas metodológicas para la recogida, procesamiento y análisis de la información, que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del procesamiento y análisis, en terreno.
- Redacción del informe preliminar, que deberá incluir, al menos, un análisis del diseño de la política española de cooperación con Angola, un diagnóstico de los sectores clave, una propuesta sobre las intervenciones a evaluar y el diseño metodológico del trabajo de campo.
- Producto fase i: informe preliminar de la evaluación.

Una vez debatida la propuesta de intervenciones a evaluar con la División de Evaluación y con el Comité de Seguimiento, el equipo evaluador tendrá **dos semanas** para el diseño de la visita de campo:

- Selección y análisis de la documentación relativa a las intervenciones elegidas: documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos, acuerdos específicos, estudios de identificación, etc.
- Diseño de indicadores para el análisis de los criterios de evaluación de cada una de las intervenciones. Ampliación y actualización de indicadores contenidos en la oferta técnica base de adjudicación.
- Diseño de herramientas para la recopilación de información y el posterior análisis de la evaluación de resultados.
- Identificación de informantes clave en sede (AE-CI, ministerios, CCAA, EELL, ONGD) y en terreno, identificados previamente por la OTC del país.
- Producto: diseño metodológico del trabajo de campo.

⁴³ En la duración estimada de las 28 semanas estarán incluidos los plazos para la supervisión y validación de los informes por la División de Evaluación, en torno a las dos semanas.

Fase II. Trabajo de campo⁴⁴ (duración estimada: cuatro semanas desde la validación del diseño del trabajo de campo y una semana más para presentar el informe de trabajo de campo)

- Realización de entrevistas a los informantes clave en Angola y solicitud de información adicional a otras organizaciones y actores mexicanos, españoles e internacionales.
- Utilización de las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información disponible en la OTC de Angola y otras instituciones.
- Realización de un número representativo de encuestas, que proporcione una perspectiva general del desarrollo de la Cooperación Española en el ámbito temporal y geográfico determinado, donde se han desarrollado las actuaciones de los sectores seleccionados para la evaluación.
- Análisis de resultados e impactos obtenidos.
- Redacción y entrega del informe de trabajo de campo, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en la misión de trabajo de campo.
- Producto fase ii: informe de trabajo de campo.

Fase III. Elaboración y presentación del informe final (duración estimada: 13 semanas desde la validación del informe de trabajo de campo)

- Se procederá a la redacción del informe final que integrará la evaluación de los distintos niveles de análisis.
- Deberá atenderse a las recomendaciones del apartado "Estructura del informe" y sus principales conclusiones deberán ser presentadas en el Comité de Seguimiento y seguir los criterios establecidos en el apartado "Premisas de la Evaluación".
- Los diferentes borradores de informe preliminar y final serán remitidos por la DGPOLDE a los miembros del Comité de Seguimiento, en los términos que señalan las fases del ciclo de evaluación de la Metodología de la Cooperación Española.
- Producto Fase III: informe final de la evaluación. Incluirá los tres niveles de análisis integrados e interrelacionados. Tendrá como anexos el informe

preliminar y el informe de trabajo de campo, e incorporará los comentarios de la División de Evaluación y el Comité de Seguimiento.

El equipo evaluador presentará un borrador del informe final a las seis semanas desde el inicio de la Fase III. El borrador será validado por la División de Evaluación y el Comité de Seguimiento. A partir de entonces, el equipo evaluador dispondrá de otras dos semanas para incorporar los comentarios recibidos y presentar el informe definitivo a las 28 semanas desde la firma del contrato.

Finalizada la entrega del informe final, el equipo evaluador participará en las actividades de presentación y devolución de resultados. Una vez presentado el contenido del informe al Comité de Seguimiento de la Evaluación, se procederá a presentar ante las contrapartes angoleñas en el país. Dicha actividad será organizada por la OTC/SGCMACC con el apoyo de la DGPOLDE.

En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del informe con personas ajenas al mismo. Durante la celebración de las entrevistas, los evaluadores podrán optar, si lo desean, por no ser acompañados por personas ajenas al equipo evaluador. Se recomienda la utilización de la *Metodología de evaluación de la Cooperación Española* (1998; actualizada en 2001) y la revisión del *Manual de Gestión de evaluaciones de la Cooperación Española* (2007).

6. Estructura y presentación de los informes de evaluación

El informe preliminar de la evaluación deberá tener un máximo de 50 páginas y deberá contener los siguientes elementos:

- Breve diagnóstico del contexto sociopolítico, económico e institucional de Angola y de la Cooperación Internacional en el país.
- La política de cooperación española con Angola en el periodo 2002-2007:

— Orígenes y evolución de la Cooperación Española con Angola.

⁴⁴ Obligatoriedad de presencia en el terreno de los expertos principales del equipo.

- Reconstrucción del diseño y la estrategia de intervención.
 - Análisis de los principales actores, sectores de actuación y áreas geográficas.
- Primeras valoraciones y recomendaciones de cara a los futuros procesos de planificación y proposición de las intervenciones que serán objeto de evaluación⁴⁵.
 - Metodología de trabajo: recopilación y análisis de la información (cuantitativa y cualitativa) y desarrollo de indicadores para la evaluación.

Respecto al informe de trabajo de campo, éste debería recoger una memoria de las actividades realizadas (entrevistas, reuniones, visita a proyectos, encuestas o grupos de trabajo con beneficiarios, etc.) y una primera conclusión respecto a los ámbitos de estudio de la evaluación.

Por último, es conveniente que el informe final se estructure siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará con el equipo evaluador en la Fase III de elaboración y presentación del informe:

1. Introducción:

- Estructura de la documentación presentada.
- Antecedentes y objetivo de la evaluación.
- Metodología empleada en la evaluación.
- Condicionantes y límites del estudio realizado.
- Presentación del equipo de trabajo.

2. Preguntas y criterios de evaluación.

3. Análisis del primer nivel: diseño de la política de cooperación española con Angola.

4. Análisis del segundo nivel: proceso de gestión e implementación de la política de cooperación española con Angola.

5. Análisis del tercer nivel: resultados de las intervenciones objeto de estudio (ámbito sectorial, temporal y geográfico).

6. Conclusiones de la evaluación de la Cooperación Española con Angola.

7. Recomendaciones y lecciones aprendidas.

8. Anexos.

El informe final de la evaluación no excederá las 70 páginas e irá acompañado de un Resumen Ejecutivo, de un máximo de 10 páginas.

Junto al Resumen Ejecutivo se contemplarán las tablas de valoración del cumplimiento de los objetivos de la ayuda y de valoración del desempeño del objeto de evaluación contenidas en la metodología antes recomendada. Asimismo, se deberá presentar una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD de la OCDE para el inventario de evaluaciones de esta institución.

Tras su presentación en formato electrónico, y una vez aprobado, el equipo entregará cinco copias en papel de la versión definitiva del informe final, encuadradas en formato Din-A4, cinco CD con el documento en formato electrónico y las fotografías que sean requeridas por la DGPOLDE con las especificaciones necesarias para la publicación del informe.

7. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de cuatro personas expertas, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta. El equipo evaluador responsable del nivel de resultados deberá estar compuesto por un mínimo de cuatro expertos, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta. Se acreditará:

- Experiencia en evaluación de cooperación para el desarrollo y amplio conocimiento de la Cooperación Internacional y de las técnicas y metodologías de evaluación.
- Experiencia general en la planificación, programación, gestión y evaluación de la Cooperación al Desarrollo y en el ámbito de la cooperación a nivel institucional.
- Expertos en los sectores seleccionados: salud pública y desarrollo, y lucha contra el hambre, con experiencia en el terreno en la región objeto de estudio. Se valorará el nivel de conocimiento de la visión institucional.
- Asimismo, se deberán acreditar formación y trabajos realizados en los últimos años (el director del equipo entre cinco y diez años de

⁴⁵ Propuesta que habrá de ser validada entre los miembros del Comité de Seguimiento.

experiencia en evaluación y el resto de miembros del equipo una media de cinco años).

Uno de los expertos habrá de tener nacionalidad y residencia angoleña y demostrada habilidad para relacionarse a nivel institucional y experiencia en la facilitación de actividades participativas y otras técnicas de evaluación con beneficiarios. Deberá demostrar conocimientos suficientes sobre la Cooperación para el Desarrollo en Angola.

El equipo deberá asegurar la capacidad de analizar todos los aspectos que incluye la cobertura temática del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto técnica como operativa.

Se valorará la relación por antigüedad y experiencia en evaluaciones realizadas con la consultora de aquellos expertos asociados que no formen parte de la plantilla laboral permanente de la empresa. Para ello será necesario acreditar quiénes son los expertos asociados ad hoc para esta evaluación, describir un breve contenido de los trabajos anteriores con la empresa licitadora y las fechas en que se llevaron a cabo. Será necesaria la declaración de exclusividad por escrito de cada uno de los profesionales del equipo evaluador respecto al objeto de este contrato, así como el compromiso formal de pertenecer al equipo evaluador durante el tiempo de vigencia del contrato.

Asimismo, durante la fase de valoración de ofertas, el órgano contratante podrá solicitar entrevistas personalizadas con los expertos acerca de los aspectos técnicos de las mismas.

Asimismo, durante la fase de valoración de ofertas el órgano contratante podrá solicitar entrevistas personalizadas con los expertos acerca de los aspectos técnicos de las mismas.

El director del equipo actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la División de Evaluación de la DGPOLDE y ostentará la acreditación facilitada por esta Dirección a la hora de contactar con los responsables e implicados en los proyectos. Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente notificado a la DGPOLDE.

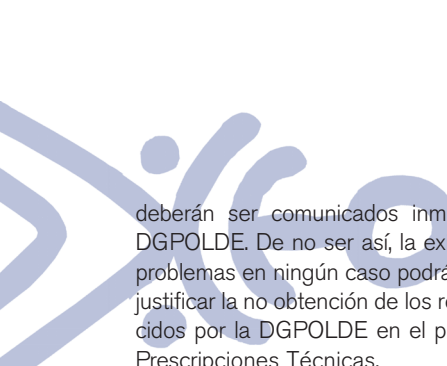
El equipo evaluador podrá recibir acompañamiento del personal de la DGPOLDE o AECI-OTC tanto en España como en terreno, sin interferir en el trabajo de los evaluadores y garantizando en todo momento su independencia en el desarrollo del trabajo y en la emisión del informe.

Por otro lado, la División de Evaluación de la DGPOLDE coordinará y supervisará al equipo evaluador. Asimismo, la DGPOLDE aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

8. Premisas de la evaluación

La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de una parte importante de la Cooperación Española en el ámbito de la lucha contra la pobreza y el desarrollo social de Angola. Por esta razón, el equipo evaluador debe cumplir ciertos requisitos, tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

- Anonimato y confidencialidad. La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- Responsabilidad. Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables de la cooperación, en relación con las conclusiones o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- Integridad. Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- Independencia. El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- Incidencias. En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos



deberán ser comunicados inmediatamente a la DGPOLDE. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos por la DGPOLDE en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas.

- Convalidación de la información. Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes y, en última instancia, será responsable de la información presentada en la evaluación.
- Informes de evaluación. La difusión de la información recopilada y del informe final es prerrogativa de la DGPOLDE.
- Entrega de los informes. En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto en que la calidad de los informes entregados sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, la DGPOLDE se reserva el derecho a conducir la evaluación o decidir sobre sus distintos aspectos.

9. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la SECI que, si lo considera conveniente, podrá proceder a la publicación del informe final, en cuyo caso los evaluadores y la empresa consultora serán citados como autores del texto.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la SECI podrá solicitar al coordinador del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la cooperación española.

Anexo. Matriz de evaluación

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Pertinencia	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007?</p>	<p>CJ1 Flexibilidad y capacidad de adaptación de la Cooperación Española a los cambios del contexto.</p> <p>CJ2 Alineamiento de la política, estrategia y mecanismos de implementación de la Cooperación Española con las prioridades nacionales del Gobierno de Angola (GdA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de modificaciones programáticas de la CE entre el periodo 2002-2004 y el DEP 2005-2008. Grado de validez y actualidad del diagnóstico-país base para la elaboración del DEP 2005-2008. Indicadores de contexto-país DEP. Percepción satisfactoria en un 70% de beneficiarios y actores legitimados sobre grado de flexibilidad de la CE. Grado de variación/estabilidad de la composición de la ayuda y mecanismos de implementación y gestión desde 2002 a 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis documental (DEP, diagnóstico-país, documento, coyuntura, estadísticas ODM –PNUD, WB–). Entrevistas semiestructuradas (OTC, DCE, otros donantes). Grupos focales. Análisis sectoriales (PE6 y PE7). Portafolio de intervenciones de la Cooperación Española 2002-2007. Cuestionario estratégico informantes clave. Sistemas de gestión. Seguimiento PACI.
			<ul style="list-style-type: none"> Grado de correspondencia entre necesidades y prioridades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y DEP/PDI y PDIi. Un 70% de los decisores de política y cuadros medios del GdA consultados considera la CE convergente con objetivos y prioridades nacionales y respetuosas con el liderazgo de Angola en sus procesos de desarrollo. Grado de participación del GdA y actores nacionales en diseño de la estrategia e identificación de la CE. Grado de adecuación/no contradicción de mecanismos e instrumentos CE con sistemas de gestión, necesidades y medios con que cuenta el país. Compatibilidad sistemas administrativos de rendimiento de cuentas, auditoría, licitaciones, con capacidades locales. Número de casos registrados de intentos de armonización de procedimientos de gestión con instituciones nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis documental (Ley Constitucional, PRSP 2003-2007, Plan de Gobierno a medio plazo 2008-2010, visión de desarrollo a largo plazo 2025, planes sectoriales). Entrevistas semiestructuradas. Grupos focales. Cuestionario estratégico informantes clave. Análisis documental (informes de seguimiento, evaluaciones). Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). Análisis sectoriales (PE6 y PE7).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ3 Adecuación y oportunidad de la estrategia de concentración geográfica adoptada por la CE.</p> <p>CJ4 Hasta qué punto se cumplen, en un contexto cambiante, los criterios establecidos en el II Plan Director para la consideración de Angola como país prioritario.</p>	<p>• Grado de concentración geográfica y sectorial de la CE con Angola, periodo 2002-2007.</p> <p>• Grado de dispersión en 2008.</p> <p>• Evolución de la concentración geográfica del periodo 2002-2004 al vigente DEP 2005-2008.</p> <p>• Complementariedad/solapamiento geográfico entre CE y UE en Angola.</p> <p>• Orientación hacia los países más pobres: grado de permanencia de Angola en el grupo de países con menor IDH.</p> <p>• Existencia o no de una especial ventaja comparativa de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda.</p> <p>• Permanencia y vigencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y Angola (Comisiones Mixtas).</p> <p>• Adecuación monto AOD frente a contexto-país frente a estatus-país.</p> <p>• Existencia de un compromiso claro y riguroso para asignar recursos a sectores que tienen mayor impacto en la reducción de la pobreza. Evolución gasto social 2002-2007. Compromiso ODM.</p>	<p>• Mapa de la ayuda Comisión Europea.</p> <p>• Mapa de la pobreza Angola.</p> <p>• Informantes clave: DCE, PNUD, Foro de Donantes.</p> <p>• Grupos focales.</p> <p>• Cuestionario estratégico informantes clave.</p> <p>• Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria).</p> <p>• Análisis sectoriales (PE6 y PE7).</p> <p>• Informe de desarrollo humano-PNUD. Informe-país WB.</p> <p>• Informes de seguimiento ODM.</p> <p>• Entrevistas informantes clave (sociedad civil, OTC, instituciones).</p> <p>• Presupuesto de la República 2002-2007. Presupuesto vigente 2008.</p> <p>• Balance y actas de Comisiones Mixtas IV, V, VI, II PD.</p> <p>• Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria).</p> <p>• Análisis sectoriales (PE6 y PE7).</p> <p>• Cuestionario estratégico informantes clave.</p>

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ5 Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, y de los instrumentos e intervenciones, a la lucha contra la pobreza y las necesidades de la población más desfavorecida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El grado en que la priorización sectorial de la CE es coherente con necesidades del país y la población beneficiaria (expresadas por diagnósticos independientes del ámbito académico y sociedad civil). • Grado de correspondencia entre la definición de las prioridades sectoriales del DEP y el objetivo de lucha contra la pobreza. • Existencia o no de medidas específicas dirigidas a garantizar la cobertura de la CE de la población más desfavorecida. Medidas de discriminación positiva para asegurar la equidad en el acceso al apoyo de la CE (mujeres, niñas, población desplazada, desmovilizada, etc.). • Existen análisis de alternativas para fundamentar la adopción de los diversos instrumentos de la CE como respuesta a cada caso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental de diagnósticos-país independientes. • Entrevistas a informantes de la sociedad civil. • Documentos que avalen proceso de elaboración del DEP conforme a la herramienta-guía. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave. • Convocatorias ONGD AE-CID, CCAA, EELL.
		<p>CJ6 Adopción de un enfoque participativo en la identificación de las intervenciones y definición de estrategias (participación).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración sobre la participación por parte de actores principales de la CE. • Grado en que beneficiarios institucionales y de la sociedad civil entrevistados manifiestan haber participado en diagnóstico, diseño e identificación de estrategias e intervenciones. • Conocimiento razonablemente amplio de los términos negociados en la Comisión Mixta por parte de grupos meta tradicionales de la CE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos focales. • Entrevistas a beneficiarios institucionales y sociedad civil. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola?</p>	<p>CJ1 Grado de coherencia interna de la Cooperación Española para dar respuesta a las necesidades de desarrollo.</p> <p>CJ2 Grado de incorporación efectiva del enfoque de género y de derechos conforme a directrices del Plan Director.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del DEP Rigor en su concepción conforme a directrices Plan Director. • Ausencia de contradicción entre Objetivos y Líneas estratégicas del DEP y las contenidas en el PD II. • Ausencia de contradicción del DEP con directrices estratégicas para África Subsahariana y los programas horizontales de la AECID. • Grado de articulación entre los objetivos estratégicos, líneas estratégicas, actuaciones prioritarias e instrumentos en el DEP. • No existe contradicción entre estrategias de diferentes actores de la CE. • Grado de integración DEP frente a acta Comisión Mixta. • Calidad del sistema de M&E y aptitud para proporcionar información adecuada sobre la totalidad del sistema de CE en Angola. • Capacidad del sistema de gestión financiera en términos de agilidad y fluidez para responder a las necesidades de la CE (a sus diferentes instrumentos y a sus objetivos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: DEP frente a herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País, Plan África, estrategias sectoriales, etc.). • DEP frente a estrategias CCAA, EELL, otros ministerios. • Fuentes de M&E existentes, informes de seguimiento, fichas-país, balances comisiones mixtas, evaluaciones. • Estudios de caso (salud y seguridad s (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.
			<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de una estrategia de género en el DEP Angola y otros documentos sectoriales conforme dicta el II PD. • Existencia de una estrategia para incorporar enfoque de derechos en el DEP y otros documentos sectoriales. • Presencia en el diagnóstico base para la elaboración del DEP de indicadores desagregados por sexo. • Mecanismos de garantía para asegurar la incorporación del enfoque de género en los diferentes instrumentos de la CE. • Existencia de indicadores de género y de desempeño de derechos civiles, económicos, sociales y culturales en el sistema de M&E. 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental: DEP, estrategias sectoriales, informes de evaluación programas y proyectos. • Entrevistas semiestructuradas. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Pertinencia (continuación)	PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola? (continuación)	CJ3 Grado de coherencia externa: grado de compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas públicas españolas con Angola.	<ul style="list-style-type: none"> Percepción de diplomáticos, técnicos y decisores en sede y Angola sobre el grado de unidad de acción española en el país. Ratios tasa de retorno de inversiones promovidas en sector Pesquero y Tasa de inversión social (empleo, regalias e impuestos nacionales). Grado de cumplimiento LCID artículo 18 referido a la coherencia de políticas y a la unidad de acción en el exterior. Portafolio y desempeño de créditos FAD. Estado gestión de deuda externa. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas sede Ministerio de Economía, ICO, Comercio, Mº Interior, Mº Agricultura y Pesca. Análisis documental: FAD, deuda externa-informes de seguimiento. Revisión de documentos estratégicos políticas públicas. Cuestionario estratégico informantes clave.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE3 ¿En qué medida son adecuados la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes?</p>	<p>CJ1 Grado de coordinación y complementariedad con otros actores internacionales de cooperación, principalmente con la Comisión Europea, Estados miembros de la UE y organismos de NNUU.</p> <p>CJ2 Grado de coordinación y complementariedad interna entre actores de la Co-operación Española.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de espacios y foros de coordinación permanente. Grado de participación de la CE. Cobertura territorial entre los donantes es adecuada no existiendo solapamiento en la zona de intervención de la CE con otros. Las evaluaciones existentes y análisis externos dan cuenta de una razonable convergencia con los criterios de la Declaración de París. Valoración informantes clave al respecto. Número y calidad de acciones conjuntas de la CE con otros donantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Informes y memorias de seguimiento planes anuales OTC. Informes PNUD-coordinador de Foro de Donantes. Grupos focales provinciales. Consulta y entrevistas-Delegación Comisión Europea. Mapa de la ayuda frente a DEP e intervenciones CE. Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). Análisis sectoriales (PE6 y PE7). Cuestionario estratégico informantes clave. <ul style="list-style-type: none"> Informes anuales CCAA, EELL, ministerios y otros actores de la CE. Informes OTC. Grupos focales provinciales. Cuestionario estratégico informantes clave. Memorias de acciones de concertación. Entrevistas actores legitimados.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Eficiencia	PE4 ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados?	CJ1 Adecuación del sistema de gestión para la implementación, M&E de la estrategia de la CE y relación de recursos con resultados alcanzados.	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño de cada instrumento en cumplimiento de plazos, desembolso de compromisos, agilidad de ejecución, alcance de resultados. Capacidad de ajuste en caso de detectarse incumplimientos. • Calidad de medios materiales y técnicos puestos a disposición por los diferentes instrumentos de la CE. • Grado de versatilidad del marco financiero y normativo de los diferentes instrumentos. • Casos detectados de armonización de procedimientos de gestión orientada a resultados. • Completitud y calidad del sistema de S&E disponible. IOV existentes sobre grado de alcance de resultados de las intervenciones. • Idoneidad orgánica y funcional de la OTC y relación con objetivos y resultados esperados (RRHH, RR financieros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes de seguimiento. • Informes de evaluación. • Grupos focales provinciales. • Auditorías puntuales. • Entrevistas OTC, gestores de programas y proyectos. • Entrevistas beneficiarios. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave. • Entrevistas otras agencias (ratio presupuesto/recursos-costes administrativos, etc.).
		CJ2 La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción sobre la previsibilidad mutua. • Accesibilidad mutua a la información respectiva. • Seguimiento conjunto de los compromisos establecidos en las comisiones mixtas. Periodicidad del seguimiento. • Fundamento de los balances de las comisiones mixtas. Criterios adoptados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actas de seguimiento intermedio comisiones mixtas. • Entrevistas. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.
		CJ3 Grado de adopción por parte de la Cooperación Española de una gestión orientada a resultados.	<ul style="list-style-type: none"> • Existe capacidad razonable para identificar, medir y acotar resultados de desarrollo que efectivamente se estén alcanzando. • Existe un consenso apropiado sobre las implicaciones de adoptar una gestión orientada a resultados. El proceso de reforma SECI/AECI habilita recursos y facilita la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas proceso de reforma AECI/SECI • Informes de seguimiento • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Eficacia	PE5 ¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo?	CJ1 Aumento de capacidades humanas, institucionales y económicas del universo meta de la CE con Angola (especialmente el periodo DEP 2005-2008).	<ul style="list-style-type: none"> Los decisores de políticas, funcionarios públicos implicados en el proceso de pacificación y democratización que culminó en las recientes elecciones tienen conocimiento de la contribución española. Grado de complementariedad entre las culturas administrativas de ambos países como base para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Grado de transferibilidad e intercambio de know-how. Mejora de la soberanía alimentaria de la población beneficiaria de las intervenciones apoyadas por la CE (ámbito micro y local). Incremento equitativo (género) de la matrícula escolar en zonas beneficiadas por la CE, disminución mortalidad infantil, mayor cobertura instalada contra enfermedades prevalentes y acceso a agua potable y saneamiento: incremento de capacidades humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semiestructuradas ministerios de línea. Análisis documental de evaluaciones sectoriales anteriores, informes de seguimiento. Observación participante. Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). Análisis sectoriales (PE6 y PE7). Cuestionario estratégico informantes clave. Grupos focales.
	CJ2 Satisfacción, acceso, apropiación y participación en la ejecución de beneficiarios de la CE segmentado por tipología de instrumento.		<ul style="list-style-type: none"> Grado en que beneficiarios institucionales y comunitarios muestran un conocimiento suficiente de los servicios provistos por los proyectos. Grado en que beneficiarios institucionales y comunitarios manifiestan su acceso a espacios de participación en distintos estadios de las intervenciones y a los servicios provistos. Grado en que grupos meta comunitarios están suficientemente empoderados en términos de capacidad para la toma de decisiones, liderazgo, conocimiento del entorno, corresponsabilidad comunitaria y no dependencia de la ayuda externa. Existen análisis de alternativas que fundamenten la adopción de unos instrumentos u otros por parte de la CE. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrevistas semiestructuradas. Análisis documental de marcos lógicos e informes de seguimiento. Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). Análisis sectoriales (PE6 y PE7). Cuestionario estratégico informantes clave. -Observación participante. -Grupos focales.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Todos los criterios de valor</p>	<p>PE6 Salud: ¿hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud?</p>	<p>CJ1 Adecuación y calidad del diseño de la intervención sectorial en salud de la Cooperación Española en Angola.</p> <p>CJ2 Validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de la estrategia de salud con las prioridades nacionales contenidas en la Estrategia de Combate a la Pobreza y los planes nacionales para atender problemáticas específicas en el sector salud. • Coherencia interna de la estrategia de salud del DEP con la estrategia de salud contenida en el PD. • Grado de coordinación y complementariedad interna entre intervenciones en salud de la CE en el periodo 2002-2007. • Coordinación y alineación con las estrategias de otros donantes, especialmente la Comisión Europea. Correspondencia con el diagnóstico compartido por los principales donantes presentes en el ámbito de la salud. No se aprecian ausencias o contradicciones significativas. • Balance y equilibrio de la estrategia de la Cooperación Española en salud a nivel temático y geográfico. Identificación de un hilo conductor coherente con el diagnóstico. • Vigencia de las prioridades sectoriales frente a cambios de contexto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan estratégico del sector salud (PESS) del GdA. • Plan Anual del Sector (GdA), planes sectoriales y subsectoriales (reducción mortalidad materno-infantil, sida; TB, etc.). • Entrevistas con representantes de organismos especializados: Comisión Europea, UNICEF, OMS. • Cooperación portuguesa (H. Pediátrico de Luanda). • Cartera de proyectos de la CE. • Onusida.
			<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de criterios explícitos para la aplicación de los distintos instrumentos y mecanismos de implementación. • Calidad intrínseca de los distintos instrumentos. • Adecuación técnica de los mismos para realizar los objetivos de la CE en el sector salud. • Volumen o peso específico adquirido por los distintos instrumentos se considera coherente con el diagnóstico de la problemática. • Articulación de los distintos instrumentos en torno a un hilo conductor o una estrategia común. Ejemplos de complementariedad. • Disponibilidad de mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación para las actuaciones del sector salud (batería de indicadores, hitos, líneas de base). 	<ul style="list-style-type: none"> • MINSA. • Informes de seguimiento y evaluaciones sectoriales. • Encuestas y entrevistas semiestructuradas. • Grupos focales. • Cartera de proyectos CE.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE6 Salud: ¿hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud? (continuación)</p>	<p>CJ3 Aumento de calidad y acceso a servicios sanitarios y capacidades de gestión instaladas en el sistema sanitario de Angola (eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados en base a los estudios de caso).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de fortalecimiento de los RRRH del MINSA por efecto de la acción de la CE. • Ejemplos de mejoras en la calidad de atención sanitaria de los servicios o unidades beneficiarios (atención primaria y servicios especializados): satisfacción de grupos meta, mejoras en los indicadores de morbimortalidad. • Ejemplos de mejoras en la accesibilidad: nuevas infraestructuras, número de consultas, distancia media y tiempo medios necesarios para la población beneficiaria para acceder a los servicios de salud, cobertura sanitaria antes y después de la intervención de la CE. • Ejemplos de mejoras en la gestión: nuevos protocolos, procedimientos, programas, planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, creación de un modelo, generación de información y documentación (estudios y estadísticas). • Efecto multiplicador y efecto demostración generado por las intervenciones de la CE. • Grado de apropiación y autonomía adquirida por las organizaciones locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de RRRH (1997-2007). • Direcciones municipales de Viana. • Facultad de Medicina de la UAN. • Estudios de caso. • Entrevistas organismos especializados: OMS, UNICEF, programa PASS.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Todos los criterios de valor	<p>PE7</p> <p>Seguridad alimentaria: ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional?</p>	<p>CJ1</p> <p>Pertinencia y calidad de diseño de la estrategia sectorial en seguridad alimentaria de la Cooperación Española en Angola.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de la estrategia de seguridad alimentaria con las prioridades nacionales. • Coherencia interna de la estrategia de salud del DEP con la estrategia de seguridad alimentaria contenida en el PD. • Grado de coordinación y complementariedad interna entre intervenciones en seguridad alimentaria de la CE en el periodo 2002-2007. • Coordinación con otros donantes, especialmente la Comisión Europea es adecuada si se detectan sorlapamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de Combate a la Pobreza (2003), Ministerio de Planeamiento. • Programa de Extensión y Desarrollo Rural (PEDR), Gobierno de Angola. • Campaña agrícola 2006/2007, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • Encuesta de vulnerabilidad (2007), Ministerio de Salud. • Informe misión FAO (2006). • II PD y estrategia de la Cooperación Española. • Delegación de la Comisión Europea.
		<p>CJ2</p> <p>Adecuación y validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de análisis de alternativas sobre utilización de instrumentos más apropiados. • Adecuación de los instrumentos con el contexto nacional. • Modelos de intervención frente a evolución del contexto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • Dirección Provincial de Agricultura de Huambo. • Instituto de Desarrollo Agrícola de Huambo. • Grupo focal: Huambo (octubre de 2008). • Informes de evaluación y seguimiento. • Entrevistas. • Campaña agrícola 2006/2007, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • Informe misión FAO (2006). • Informe Programa Mundial de Alimentos (2005). • Información documental. • Entrevistas.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE7 Seguridad alimentaria: ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional? (continuación)</p>	<p>CJ3 Grado de eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Número de personas en situación de inseguridad alimentaria. Índices de nutrición y salud. Duración media familiar de reservas de alimentos. Excedente de producción. Disponibilidad de más alternativas de ingreso por parte de grupos meta. Incremento de la producción familiar. Comercialización más articulada y con sistema de precios más óptimo. Estudio cadena de abastecimiento de mercados locales. Existe una dinámica asociativa y una organización razonablemente asentada (considerando el transcurso de sólo cinco años desde el fin del conflicto). Habilitados y fortalecidos sistemas de extensión rural. Grado de focalización de las intervenciones en los segmentos de población más vulnerables. Capacidad institucional, principalmente de las Estaciones de Desarrollo Agrícola. Grado de coordinación de los proyectos con la Administración Pública, principalmente con las Estaciones de Desarrollo Agrícola. Seguimiento dado a los proyectos por la OTC. 	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de caso. Taller de Huambo (octubre de 2008). Visita estaciones de desarrollo agrícola.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Fuentes de información
Impacto/sostenibilidad	<p>PE8 ¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la CE y cuáles los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola?</p>	<p>CJ1 Efectos directos perdurables generados en relación con el objetivo global estratégico de mejora de las capacidades humanas.</p> <p>CJ2 Efectos perdurables de las intervenciones de la CE en la mejora de las capacidades institucionales y económicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político a los lineamientos estratégicos de la CE en Angola. • Sentido de pertenencia y apropiación de los grupos meta en relación a los procesos de desarrollo apoyados por la CE. • Sostenibilidad sociocultural. Inserción y correspondencia de innovaciones sociales, económicas y técnicas en cultura local. • Análisis de riesgos y vulnerabilidad de grupos meta. Estudio de grado de dependencia. • Efectos de las intervenciones ONGD en la reconstrucción y asentamiento de bases de desarrollo. • Grado de continuidad entre la fase de rehabilitación/país y la fase de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas. • Grupos focales con colectivos beneficiarios. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave. • Análisis documental.
			<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político del GdA, provincias y municipios a los procesos de fortalecimiento institucional emprendidos. • Sentido de pertenencia de beneficiarios a procesos apoyados por la CE. • Grado de apropiación de beneficiarios de procesos/servicios apoyados por la CE. • Compromiso de inversión en gasto social del Estado. Garantías de financiación de procesos/servicios apoyados por la CE. • Anclaje de RRHH formados en sistemas públicos con vocación de permanencia (educación, salud, agricultura, pesca, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos plurianuales del Estado. • Plan Nacional de RRHH (1997-2007). • Entrevistas/observación. • Estudios de caso (salud y seguridad alimentaria). • Análisis sectoriales (PE6 y PE7). • Cuestionario estratégico informantes clave.

Anexo. Matriz de evaluación conclusiva: interpretación de indicadores, hallazgos y conclusiones

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Pertinencia	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007?</p>	<p>CJ1 Flexibilidad y capacidad de adaptación de la Cooperación Española a los cambios del contexto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de modificaciones programáticas de la CE entre el periodo 2002-2004 y el DEP 2005-2008. Grado de validez y actualidad del diagnóstico-país base para la elaboración del DEP 2005-2008. Indicadores de contexto-país DEP Percepción satisfactoria en un 70% de beneficiarios y actores legitimados sobre grado de flexibilidad de la CE. Grado de variación/estabilidad de la composición de la ayuda y mecanismos de implementación y gestión desde 2002 a 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> El estrategia de la CE con Angola ha experimentado una evolución a lo largo del periodo de estudio, pasándose de AOD posconflicto a AOD desarrollo. De la ayuda de emergencia en materia sanitaria se ha pasado a un umbral de atención en salud básica, adoptando como soporte el sistema público sanitario de Angola; se ha pasado de la entrega de alimentos, semillas y herramientas, al fortalecimiento de organizaciones y el establecimiento de fondos comunitarios para compra de materiales prioritarios para las comunidades. Se ajustaron y equilibraron adecuadamente las vías de canalización de AOD (oficial/ONGD) a lo largo del periodo. Los estudios de caso muestran mayor flexibilidad en instrumento ONG (proyectos ≠ estrategias ≠ convenios) y multilateral, que en subvenciones de Estado. Aun así, hay insuficiente "velocidad de reacción". Conforme al cuestionario estratégico, el grado de adaptación al contexto cambiante es moderado, no alcanzando el 70% la percepción satisfactoria (<10V).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ2 Alineamiento de la política, estrategia y mecanismos de implementación de la Cooperación Española con las prioridades nacionales del Gobierno de Angola (GdA).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Grado de correspondencia entre necesidades y prioridades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y DEP/PDI y PDI. Un 70% de los decisores de política y cuadros medios del GdA consultados considera la CE convergente con objetivos y prioridades nacionales y respetuosas con el liderazgo de Angola en sus procesos de desarrollo. Grado de participación del GdA y actores nacionales en diseño de la estrategia e identificación de la CE. Grado de adecuación/no contradicción de mecanismos e instrumentos CE con sistemas de gestión, necesidades y medios con que cuenta el país. Compatibilidad sistemas administrativos de rendimiento de cuentas, auditoría, licitaciones, con capacidades locales. Número de casos registrados de intentos de armonización de procedimientos de gestión con instituciones nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> La correspondencia es razonablemente alta, estando alineados los objetivos y líneas estratégicas del DEP con la ERP (aunque éste es un documento informal orientativo) y los escasos planes sectoriales desarrollados. El grado de respuesta de la CE a las prioridades de Angola ha sido valorado como medio (3,55 sobre 5) por los informantes clave ($x < 0V$), no alcanzándose el 70% de valoraciones positivas. Dos han sido los problemas principales en materia de alineamiento: a) la ausencia de planes sectoriales suficientemente concretados, y b) la debilidad del liderazgo del GdA a la hora de ordenar, orientar y dirigir el apoyo de los donantes (valoración media: 2,6). Aunque la CE contempló en el instrumento de subvenciones de Estado, la adopción en lo posible de normas de licitación y procedimientos nacionales lo cierto es que el alineamiento con mecanismos de gestión y procedimientos locales ha sido débil (de nuevo la fragilidad del marco normativo-administrativo de un país saliente de un conflicto de casi tres décadas no facilitó en el periodo de estudio este ejercicio de alineamiento y armonización con procedimientos de instituciones nacionales —no encontramos un solo caso en que se hubiera producido—).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Pertinencia (continuación)	PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)	CJ3 Adecuación y oportunidad de la estrategia de concentración geográfica adoptada por la CE. CJ4 Hasta qué punto se cumplen, en un contexto cambiante, los criterios establecidos en el II Plan Director para la consideración de Angola como país prioritario.	<ul style="list-style-type: none"> Grado de concentración geográfica y sectorial de la CE con Angola, periodo 2002-2007. Grado de dispersión en 2008. Evolución de la concentración geográfica del periodo 2002-2004 al vigente DEP 2005-2008. Complementariedad/solapamiento geográfico entre CE y UE en Angola. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de concentración adecuado y progresivo a lo largo del periodo, especialmente a partir de 2005. La valoración de este ítem por parte de los actores principales es media (3,28). Se requiere fase de consolidación y, en su caso, estrategia de salida ordenada de Benguela, estrategia de salida sectorial de Luanda para replicar buenas prácticas en el interior del país. Se ha buscado complementariedad con cooperación UE de interés (PASS). Ley de Descentralización, oportunidad para concentración geográfica e implantación de enfoque territorial integrado aún pendiente.
			<ul style="list-style-type: none"> Orientación hacia los países más pobres: grado de permanencia de Angola en el grupo de países con menor IDH. Existencia o no de una especial ventaja comparativa de España para garantizar una mayor eficacia de la ayuda. Permanencia y vigencia de acuerdos y tratados de cooperación entre España y Angola (Comisiones Mixtas). Adecuación monto AOD frente a contexto-país frente a estatus-país. Existencia de un compromiso claro y riguroso para asignar recursos a sectores que tienen mayor impacto en la reducción de la pobreza. Evolución gasto social 2002-2007. Compromiso ODM. 	<ul style="list-style-type: none"> DH: 166 y, por tanto, bajo este criterio fue adecuado considerar Angola como país prioritario en un escenario de pos-conflicto y máxima fragilidad social e institucional. El capital relacional español construido a lo largo de muchos años habilitaba a España como país con cierta ventaja comparativa respecto otros donantes. Se disponía de un marco bilateral activo en distintos frentes (MAEC e interior) vía comisiones mixtas, cumpliéndose por tanto el criterio para ser declarado país prioritario en 2005. Sin embargo, la variable mutua rendición de cuentas ha obtenido la valoración más baja de todas las utilizadas en los cuestionarios estratégicos

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ5 Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, y de los instrumentos e intervenciones, a la lucha contra la pobreza y las necesidades de la población más desfavorecida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> El grado en que la priorización sectorial de la CE es coherente con necesidades del país y la población beneficiaria (expresadas por diagnósticos independientes del ámbito académico y sociedad civil). Grado de correspondencia entre la definición de las prioridades sectoriales del DEP y el objetivo de lucha contra la pobreza. Existencia o no de medidas específicas dirigidas a garantizar la cobertura de la CE de la población más desfavorecida. Medidas de discriminación positiva para asegurar la equidad en el acceso al apoyo de la CE (mujeres, niñas, población desplazada, desmovilizada, etc.). Existen análisis de alternativas para fundamentar la adopción de los diversos instrumentos de la CE como respuesta a cada caso. 	<p>(1,93), denotando el alcance y profundidad de las relaciones bilaterales en relación a la AOD.</p> <ul style="list-style-type: none"> El compromiso y evolución del gasto social del GdA no ha acompañado el resto de los criterios. El crecimiento del PIB, la democratización, el escaso % AOD sobre el PIB, siendo, por tanto, innecesario movilizar abundantes cantidades de ayuda y el insuficiente liderazgo del GdA en estos años desaconsejan mantener el estatus prioritario para situarlo en país de atención focalizada. <ul style="list-style-type: none"> El ejercicio de jerarquización vía consulta a principales informantes mostró que las prioridades estratégicas de la CE para el periodo 2005-2007 fueron las correctas, primando, en primer lugar, el fortalecimiento de capacidades humanas, seguido de construcción de paz y prevención de conflictos, capacidades institucionales, económicas y culturales. Las prioridades se modifican en la misma consulta realizada para 2008, resultando el fortalecimiento de capacidades institucionales, en primer lugar, seguido de capacidades humanas, económicas, construcción de paz y capacidades culturales. El alineamiento entre prioridades sectoriales del DEP y el objetivo de lucha contra la pobreza es suficiente. Del análisis sectorial se desprende que la AOD española en el ámbito de la salud y la seguridad alimentaria ha apostado progresivamente

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ5 Adecuación de los objetivos de la Cooperación Española, de las prioridades sectoriales y horizontales, y de los instrumentos e intervenciones, a la lucha contra la pobreza y las necesidades de la población más desfavorecida. (continuación)</p>		<p>por aterrizar la ayuda a los ámbitos micro y local, proveyendo servicios de atención primaria en salud o promoviendo un aumento de la producción de alimentos a nivel comunitario, aunque con resultados desiguales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El análisis de alternativas realizado con los principales informantes consultados arroja un resultado de interés: el rol de la Cooperación Internacional debe primar en primer lugar el fortalecimiento de la sociedad civil, la prestación de servicios a la sociedad vía ONGD en segundo lugar, fortalecimiento del Estado vía asistencia técnica, y, por último, fortalecimiento del Estado vía programas cofinanciados clásicos. • Se han realizado algunos esfuerzos en integrar en el diseño de la CE atención a la población desplazada y desmovilizada. Menor en el caso de atención a mujeres y niñas.
		<p>CJ6 Adopción de un enfoque participativo en la identificación de las intervenciones y definición de estrategias (participación).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración sobre la participación por parte de actores principales de la CE. • Grado en que beneficiarios institucionales y de la sociedad civil entrevistados manifiestan haber participado en diagnóstico, diseño e identificación de estrategias e intervenciones. • Conocimiento razonablemente amplio de los términos negociados en la Comisión Mixta por parte de grupos meta tradicionales de la CE. 	<ul style="list-style-type: none"> • El grado de participación del GdA "en el diseño de la estrategia y proyectos de la Cooperación Española" ha obtenido una valoración baja (2,6). • Tanto en grupos focales como en entrevistas se evidenció el insuficiente conocimiento de los actores nacionales sobre la estrategia de la CE. • Los espacios de programación existentes con el MIREX se han limitado prácticamente al momento del seguimiento y preparación de las Comisiones Mixtas.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE1 ¿Hasta qué punto la política y las estrategias de la Cooperación Española responden a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007? (continuación)</p>	<p>CJ6 Adopción de un enfoque participativo en la identificación de las intervenciones y definición de estrategias (participación). (continuación)</p>		<p>Hubo sucesivos intentos de abrir espacios participativos por parte de la OTC con el MIREX, pero ciertamente el liderazgo del GdA ha sido bajo, como se ha dicho, dificultando estas dinámicas participativas. Los espacios como la mesa multilateral han estado desactivados un tiempo y sin la suficiente presencia del GdA.</p>

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola?</p>	<p>CJ1 Grado de coherencia interna de la Cooperación Española para dar respuesta a las necesidades de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del DEP. Rigor en su concepción conforme a directrices Plan Director. • Ausencia de contradicción entre objetivos y líneas estratégicas del DEP y las contenidas en el PD II. • Ausencia de contradicción del DEP con directrices estratégicas para África Subsahariana y los programas horizontales de la AECID. • Grado de articulación entre los objetivos estratégicos, líneas estratégicas, actuaciones prioritarias e instrumentos en el DEP. • No existe contradicción entre estrategias de diferentes actores de la CE. • Grado de integración DEP frente a acta Comisión Mixta. • Calidad del sistema de M&E y aptitud para proporcionar información adecuada sobre la totalidad del sistema de CE en Angola. • Capacidad del sistema de gestión financiera en términos de agilidad y fluidez para responder a las necesidades de la CE (a sus diferentes instrumentos y a sus objetivos). 	<ul style="list-style-type: none"> • DEP coherente con líneas estratégicas del II PD, habiendo sido concebido adecuadamente conforme a directrices existentes. • Igualmente, hay ausencia de contradicción interna con directrices para el África Subsahariana y programas horizontales de la AECID. • El propio DEP no es del todo robusto en su diseño. Son demasiados los objetivos específicos y líneas estratégicas consensadas y demasiadas las intervenciones propuestas, de manera que nos encontramos con un diseño de la estrategia excesivamente abierto, insuficientemente focalizado, atomizando los esfuerzos en la parte baja de la lógica de intervención, con dispersión de recursos. La ausencia en la CE de planes operativos que aterricen la estrategia requiere respuesta a la mayor brevedad para que no se exija a los DEP más allá del rol natural que están llamados a jugar. • La programación de la Cooperación Española adolece de completitud, al no integrar en un marco único programático el accionar de los diferentes actores de la CE (AGE, CCAA, EELL, etc.). • A la fecha aún la interrelación entre el DEP y el acta de la Comisiones Mixtas no es suficiente, habiendo confusión de roles, primando en ocasiones dicho acta como documento guía del trabajo cotidiano, sin estar suficientemente permeada por las directrices del DEP, etc.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola? (continuación)</p>	<p>CJ1 Grado de coherencia interna de la Cooperación Española para dar respuesta a las necesidades de desarrollo. (continuación)</p> <p>CJ2 Grado de incorporación efectiva del enfoque de género y de derechos conforme a directrices del Plan Director.</p>	<p>Existencia de una estrategia de género en el DEP Angola y otros documentos sectoriales conforme dicta el II PD.</p> <p>Existencia de una estrategia para incorporar enfoque de derechos en el DEP y otros documentos sectoriales.</p> <p>Presencia en el diagnóstico base para la elaboración del DEP de indicadores desagregados por sexo.</p> <p>Mecanismos de garantía para asegurar la incorporación del enfoque de género en los diferentes instrumentos de la CE.</p> <p>Existencia de indicadores de género y de desempeño de derechos civiles, económicos, sociales y culturales en el sistema de M&E.</p>	<p>Sistema de M&E frágil, cuya mejora se está abordando en proceso de reforma AECID y sistema de CE.</p> <p>El sistema de gestión financiera y administrativo se ha mostrado en ocasiones rígido y no adaptado a las operaciones en el exterior. Deben modificarse la leyes de subvenciones y de contratos, adecuando de forma coherente objetivos, instrumentos, normativa y mecanismos internos para poder viabilizar los mandatos suscritos por España en materia de AOD.</p> <p>Hay una debilidad clara (incoherencia interna) en la incorporación del enfoque de género en el DEP (subsumido en otros sectores y, por tanto, invisibilizado y no cumpliendo, así, directrices del II PD).</p> <p>El enfoque de derechos ha estado correctamente diseñado en el DEP y más presente en la ejecución, pero se ha encontrado con la fragilidad de la sociedad civil y con resistencias institucionales al respecto. Importante el esfuerzo concertado MAEC/AECID-Ministerio de Interior.</p> <p>Debilidad en todos los casos por ausencia de IOV diseñados que permitan medir progresos.</p>

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola? (continuación)</p>	<p>CJ3 Grado de coherencia externa: grado de compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas públicas españolas con Angola.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de diplomáticos, técnicos y decisores en sede y Angola sobre el grado de unidad de acción española en el país. • Ratios tasa de retorno de inversiones promovidas en sector pesquero y tasa de inversión social (empleo, regalías e impuestos nacionales). • Grado de cumplimiento LCID, artículo 18, referido a la coherencia de políticas y a la unidad de acción en el exterior. • Portafolio y desempeño de créditos FAD. • Estado gestión de deuda externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • La cooperación del MMARM se declara explícitamente cooperación con retorno sectorial. Vinculación entre el apoyo (barco oceanográfico, etc.) y la firma del "Memorándum de entendimiento para faenar en caladeros de Angola". • Coherencia con el Ministerio de Interior mayor. Colaboración estrecha y coordinación con AECID y con programas conjuntos. Aún es necesario un esfuerzo para fortalecer DDHH en cuerpos de seguridad del Estado —probablemente es necesario hacerlo con complemento de vía multilateral—. • Varias señales no apuntan en buena dirección en materia de coherencia con política comercial: <ul style="list-style-type: none"> - La valoración sobre el grado de coherencia con la política comercial española ha resultado la tercera más baja sobre más de 40 variables consideradas (2,46). - La gestión de la deuda externa. La exigencia de pagos de vencimientos atrasados llevó en 2006 a AOD negativa. Se tomó la decisión en base solo al marco del Club de París y marco legal sin buscar análisis intergrado que garantizara la coherencia de políticas con MAEC. - Un estudio de caso arrancó con un FAD cuyos equipos y obras tuvieron que ser "rescatados" por AOD no reembolsable por buena iniciativa AECI cinco años después. Opinión

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE2 ¿En qué medida se está garantizando la coherencia interna de la CE y la unidad de acción española en el exterior mediante el conjunto de políticas públicas en vigor vinculantes con Angola? (continuación)</p>	<p>CJ3 Grado de coherencia externa: grado de compatibilidad de los objetivos de la estrategia de intervención y de las intervenciones concretas con otras políticas públicas españolas con Angola. (continuación)</p>		<p>generalizada sobre FAD de actores consultados no favorable en términos de contribución al desarrollo y convergencia con estrategia CE.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El portafolio preidentificado para la nueva línea de crédito FAD firmada en el "Memorándum de entendimiento" en noviembre de 2007 no es convergente con las prioridades establecidas en las VI Comisiones Mixtas ni en el DEF.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE3 ¿En qué medida son adecuados la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes?</p>	<p>CJ1 Grado de coordinación y complementariedad con otros actores internacionales de cooperación, principalmente con la Comisión Europea, Estados miembros de la UE y organismos de la UE y organismos de NNUU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de espacios y foros de coordinación permanente. Grado de participación de la CE. • Cobertura territorial entre los donantes es adecuada, no existiendo solapamientos en la zona de intervención de la CE con otros. • Las evaluaciones existentes y análisis externos dan cuenta de una razonable convergencia con los criterios de la Declaración de París. • Valoración informantes clave al respecto. • Número y calidad de acciones conjuntas de la CE con otros donantes. 	<p>Hasta 2004 no estuvo operativa una Mesa de Donantes que sirviera como espacio de concertación entre las estrategias e intervenciones de los distintos donantes, tanto bilaterales como multilaterales, presentes en Angola, y como espacio de participación de la sociedad civil organizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El GdA ha primado la relación bilateral con donantes más que el fomento de la multilateralidad. • Se han realizado progresos. En el ámbito de la salud la complementariedad con el programa PASS de la Comisión Europea, el Banco Mundial (agua y saneamiento en Malange), UNICEF, Fondo Global VIH/sida es destacable. <p>En el ámbito de la seguridad alimentaria principalmente destaca la coordinación con la FAO a través del programa PESA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valoración baja, sin embargo, de la apuesta por la multilateralidad de la CE por parte de los informantes consultados (2,75).
		<p>CJ2 Grado de coordinación y complementariedad interna entre actores de la Cooperación Española.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de canales y espacios permanentes de coordinación interna entre actores de la CE. • Funcionamiento de los mecanismos de concertación. Especial énfasis en fase programación. • Sinergias detectadas y complementariedades en las intervenciones de la CE. • Grado de conocimiento y apropiación de las CCAA del II PD y del DEP. 	<p>El análisis sectorial, las conclusiones extraídas de los grupos focales provinciales y las entrevistas a informantes clave revelan un desempeño bajo, en términos de coordinación entre actores de la Cooperación Española.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesos y espacios paralelos no intergrados aún (Comisiones Mixtas Interior, Comisiones Mixtas MAEC).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Pertinencia (continuación)</p>	<p>PE3 ¿En qué medida son adecuados la coordinación y el esfuerzo de armonización entre los actores de la Cooperación Española y de ésta con otros donantes? (continuación)</p>	<p>CJ2 Grado de coordinación y complementariedad interna entre actores de la Cooperación Española. (continuación)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Espacios de coordinación en sede poco operativos para el desarrollo de la CE con Angola (C. Interministerial, C. de Cooperación, C. Interterritorial, etc.). • En terreno se han hecho esfuerzos de coordinación pero durante un periodo largo no había RRHH suficientes que permitieran liderarlo.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Eficiencia	PE4 ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados?	CJ1 Adecuación del sistema de gestión para la implementación M&E de la estrategia de la CE y relación de recursos con resultados alcanzados.	<ul style="list-style-type: none"> Desempeño de cada instrumento en cumplimiento de plazos, desembolso de compromisos, agilidad de ejecución, alcance de resultados. Capacidad de ajuste en caso de detectarse incumplimientos. Calidad de medios materiales y técnicos puestos a disposición por los diferentes instrumentos de la CE. Grado de versatilidad del marco financiero y normativo de los diferentes instrumentos. Casos detectados de armonización de procedimientos de gestión orientada a resultados. Complejidad y calidad del sistema de S&E disponible. IOV existentes sobre grado de alcance de resultados de las intervenciones. Idoneidad orgánica y funcional de la OTC y relación con objetivos y resultados esperados (RRHH, RR financieros). 	<ul style="list-style-type: none"> La subvención de Estado (proyectos oficiales bilaterales) ha sido el instrumento que arroja bajo desempeño. Los proyectos puntuales ONGD han sido utilizados de forma excesivamente habitual, siendo un instrumento que no contribuye a la mayor previsibilidad de la ayuda (hay proyectos apoyados por sucesivas CAP durante casi todo el periodo de estudio). Los convenios son valorados positivamente, pues permiten una mayor orientación y vinculación de la OTC, previsibilidad, etc. –pero aún su aplicación es incipiente–. Ayuda reembolsable (FAD/FEV). Instrumento inadecuado tal como está diseñado en la actualidad. El carácter "ligado" de este tipo de ayuda no se alinea con los principios rectores de la nueva agenda de desarrollo y, en el caso de Angola, comporta excesivo riesgo de ser utilizado de forma improcedente. Vía multilateral: modalidad adecuada para limitar la querencia hacia el bilateralismo al que el contexto puede invitar, y para lograr sinergias aumentando eficacia e impacto de la ayuda global de todos los donantes en Angola; sin embargo, adolece aún de algunos problemas de eficiencia (retrasos de desembolsos) y de insuficiente intercambio de información entre OOMM y países donantes. Asistencia técnica: se han encontrado casos que han funcionado correctamente en Angola (sector salud) al amparo de diversos instrumentos combinados

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Eficiencia (continuación)	PE4 ¿Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados? (continuación)	<p>CJ1 Adecuación del sistema de gestión para la implementación M&E de la estrategia de la CE y relación de recursos con resultados alcanzados. (continuación)</p> <p>CJ2 La Cooperación Española y el país socio se rinden cuentas mutuamente sobre los procesos y resultados de desarrollo.</p> <p>CJ3 Grado de adopción por parte de la Cooperación Española de una gestión orientada a resultados.</p>	<p>Percepción sobre la previsibilidad mutua.</p> <p>Accesibilidad mutua a la información respectiva.</p> <p>Seguimiento conjunto de los compromisos establecidos en las comisiones mixtas. Periodicidad del seguimiento.</p> <p>Fundamento de los balances de las Comisiones Mixtas. Criterios adoptados.</p> <p>Existe capacidad razonable para identificar, medir y acotar resultados de desarrollo que efectivamente se estén alcanzando.</p> <p>Existe un consenso apropiado sobre las implicaciones de adoptar una gestión orientada a resultados. El proceso de reforma SECI/AECI habilita recursos y facilita la gestión.</p>	<p>(proyectos CAP, subvenciones de Estado, etc.) La movilización de la asistencia técnica de calidad al interior de las instituciones es pertinente y ha dado muestras de su eficacia y potencial impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de S&E muy frágiles. • Ningún caso detectado de armonización de procedimientos de GpRD. • RRRH. Insuficiencia crónica durante el periodo. En proceso de mejora. • RRRF: Sujetos a normatividad de la Administración española. <ul style="list-style-type: none"> • La variable rendición mutua de cuentas es la que obtiene menor valoración por parte de informantes clave (1,93). • Espacios bilaterales puntuales y no activos de forma permanente para gestionar y acompañar evolución de AOD. • A fecha de misión el seguimiento de las VI Comisiones Mixtas no se había realizado tal como estaba previsto. <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación AOD reembolsable vía Ministerio Plano y AOD no reembolsable vía MIREX con escasa coordinación interna, flujos de información paralelos y no consolidados. • Desempeño bajo en relación a la GdRD. • Ref. debilidad de sistemas de S&E. • Las capacidades de OTC al ser dotadas de más herramientas desde DGPOLDE y RRRH (directores de programa) han aumentado y permiten comenzar su implantación.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Eficacia	PE5 ¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo?	CJ1 Aumento de capacidades humanas, institucionales y económicas del universo meta de la CE con Angola (especialmente el periodo DEP 2005-2008).	<ul style="list-style-type: none"> Los decisores de políticas, funcionarios públicos implicados en el proceso de participación y democratización que culminó en las recientes elecciones tienen conocimiento de la contribución española. Grado de complementariedad entre las culturas administrativas de ambos países como base para el fortalecimiento de capacidades institucionales. Grado de transferibilidad e intercambio de <i>know-how</i>. Mejora de la soberanía alimentaria de la población beneficiaria de las intervenciones apoyadas por la CE (ámbitos micro y local). Incremento equitativo (género) de la matrícula escolar en zonas beneficiadas por la CE; disminución mortalidad infantil, mayor cobertura instalada contra enfermedades prevalentes y acceso a agua potable y saneamiento: incremento de capacidades humanas. 	<ul style="list-style-type: none"> La inexistencia o debilidad de los sistemas de M&E imposibilita bajo la metodología adoptada una medición directa sobre la eficacia e impacto de la AOD española. La información proporcionada por grupos focales, estudios de caso y consultas a actores clave dan pistas sobre el desempeño de los IOV correspondientes al criterio del valor "eficacia". En el análisis sectorial de PE6 y PE7 se profundiza en efectos en sectores salud y seguridad alimentaria. La contribución de la Cooperación Española es de rango medio en relación a las capacidades humanas en salud, educación y seguridad alimentaria. Los tres sectores prioritarios de la CE en el periodo (educación, salud y soberanía alimentaria) obtienen valoraciones en términos de percepción/satisfacción de informantes clave medias. Pero es insuficiente o baja en el ámbito de las capacidades culturales, referidas a la ciudadanía, democratización y fortalecimiento del Estado de derecho y capacidades económicas. Consultados los principales informantes la valoración de la contribución de la CE a la igualdad entre hombres y mujeres es baja (2,6).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Eficacia (continuación)	PE5 ¿La Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo? (continuación)	CJ2 Satisfacción, acceso, apropiación y participación en la ejecución de beneficiarios de la CE segmentado por tipología de instrumento.	<ul style="list-style-type: none"> Grado en que beneficiarios institucionales y comunitarios muestran un conocimiento suficiente de los servicios provistos por los proyectos. Grado en que beneficiarios institucionales y comunitarios manifiestan su acceso a espacios de participación en distintos estadios de las intervenciones y a los servicios provistos. Grado en que grupos metacomunitarios están suficientemente empoderados en términos de capacidad para la toma de decisiones, liderazgo, conocimiento del entorno, corresponsabilidad comunitaria y no dependencia de la ayuda externa. Existen análisis de alternativas que fundamenten la adopción de unos instrumentos u otros por parte de la CE. 	<ul style="list-style-type: none"> Conforme a los resultados obtenidos de los estudios de caso, si bien los colectivos beneficiarios previstos tienen acceso a los resultados y servicios de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española, parece que hay más problemas en términos de utilización y apropiación de estos resultados y servicios, lo cual incide en una probabilidad baja de consecución de los objetivos específicos. Las tres subvenciones de Estado (proyectos bilaterales oficiales) analizadas muestran bajo desempeño en el criterio de valor eficacia. El comportamiento de este criterio de valor es mejor en el caso de ONGD y cooperación multilateral. Sobre el desempeño general de la CE, las consultas realizadas nos indican que a una satisfacción moderada por los servicios y procesos promovidos por la CE (3,4) acompaña una valoración baja tanto en relación con el nivel de apropiación (2,6) de los mismos por parte de los beneficiarios como con el grado de acceso (2,8) a servicios y procesos de los colectivos más excluidos.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor</p>	<p>PE6 Salud: ¿hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud?</p>	<p>CJ1 Adecuación y calidad del diseño de la intervención sectorial en salud de la Cooperación Española en Angola.</p> <p>CJ2 Validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de la estrategia de salud con las prioridades nacionales contenidas en la Estrategia de Combate a la Pobreza y los planes nacionales para atender problemáticas específicas en el sector salud. • Coherencia interna de la estrategia de salud del DEP con la estrategia de salud contenida en el PD. • Grado de coordinación y complementariedad interna entre intervenciones en salud de la CE en el periodo 2002-2007. • Coordinación y alineación con las estrategias de otros donantes, especialmente la Comisión Europea. Correspondencia con el diagnóstico compartido por los principales donantes presentes en el ámbito de la salud. No se aprecian ausencias o contradicciones significativas. • Balance y equilibrio de la estrategia de la Cooperación Española en salud a nivel temático y geográfico. Identificación de un hilo conductor coherente con el diagnóstico. • Vigencia de las prioridades sectoriales frente a cambios de contexto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento adecuado con políticas sectoriales existentes. • Estrategia en salud del DEP coherente con PD. • Hay casos de armonización y búsqueda de la complementariedad de interés con la Comisión Europea (provincia de Luan-da, PASS). • Convergencia con diagnóstico realizado con la Comisión Europea. Cercanía y convergencia con UNICEF, Fondo Global. • Las acciones apoyadas desde la Cooperación Española en el ámbito de la salud durante el periodo objeto de estudio han sido pertinentes desde el punto de vista de las necesidades locales y coherentes en relación con las políticas sanitarias vigentes en el país. • Desde el punto de vista temático, creemos que todas y cada una de estas acciones encajan en alguno de los lineamientos estratégicos definidos por las autoridades del país y globalmente compartidos por la comunidad de organizaciones donantes. • La carencia se sitúa en la ausencia de un hilo conductor que articule el conjunto de intervenciones y le otorgue un carácter propio al quehacer de la Cooperación Española en salud. • Sobre los instrumentos, se valora especialmente el convenio ONGD analizado como estudio de caso que desembocó

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE6 Salud: ¿hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud? (continuación)</p>	<p>CJ2 Validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007. (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Volumen o peso específico adquirido por los distintos instrumentos se considera coherente con el diagnóstico de la problemática. • Articulación de los distintos instrumentos en torno a un hilo conductor o una estrategia común. Ejemplos de complementariedad. • Disponibilidad de mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación para las actuaciones del sector salud (batería de indicadores, hitos, líneas de base). 	<p>en una subvención de Estado como combinación de instrumentos de interés.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El análisis de instrumentos del sector salud nutre PE4. • Debilidad en sistemas de S&E en sector salud.
		<p>CJ3 Aumento de calidad y acceso a servicios sanitarios y capacidades de gestión instaladas en el sistema sanitario de Angola (eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados en base a los estudios de caso).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de fortalecimiento de los RRRH del MINSA por efecto de la acción de la CE. • Ejemplos de mejoras en la calidad de atención sanitaria de los servicios o unidades beneficiarios (atención primaria y servicios especializados): satisfacción de grupos meta, mejoras en los indicadores de morimortalidad. • Ejemplos de mejoras en la accesibilidad: nuevas infraestructuras, número de consultas, distancia media y tiempo medios necesarios para la población beneficiaria para acceder a los servicios de salud, cobertura sanitaria antes y después de la intervención de la CE. • Ejemplos de mejoras en la gestión: nuevos protocolos, procedimientos, programas, planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, creación de un modelo, generación de información y documentación (estudios y estadísticas). 	<ul style="list-style-type: none"> • La CE ha puesto el énfasis principalmente en la atención sanitaria como foco principal, aunque dispone de experiencias de interés más allá del nivel de atención primaria (formación RRRH cirugía infantil, etc.). • Se han podido apreciar contribuciones de interés en la provincia de Luanda, principalmente: <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la accesibilidad (nuevas infraestructuras en funcionamientos, incremento en el número de consultas, etc.). - Mejora de la calidad de la atención (personal sanitario más formado, nuevos protocolos, procedimientos, etc.). - Mejora en la gestión de los servicios (disponibilidad de planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, generación y manejo de información, etc.).

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE6 Salud: ¿hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional del sector de salud y contribuido a mejorar el acceso a un servicio mejorado de salud? (continuación)</p>	<p>CJ3 Aumento de calidad y acceso a servicios sanitarios y capacidades de gestión instaladas en el sistema sanitario de Angola (eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados en base a los estudios de caso). (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Efecto multiplicador y efecto demostración generado por las intervenciones de la CE. • Grado de apropiación y autonomía adquirida por las organizaciones locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia de salida ordenada y replicabilidad de la experiencia en la provincia de Luanda es pertinente.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE7 Seguridad alimentaria: ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional?</p>	<p>CJ1 Pertinencia y calidad de diseño de la estrategia sectorial en seguridad alimentaria de la Cooperación Española en Angola.</p> <p>CJ2 Adecuación y validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento de la estrategia de seguridad alimentaria con las prioridades nacionales. • Coherencia interna de la estrategia de salud del DEP con la estrategia de seguridad alimentaria contenida en el PD. • Grado de coordinación y complementariedad interna entre intervenciones en seguridad alimentaria de la CE en el periodo 2002-2007. • Coordinación con otros donantes, especialmente la Comisión Europea es adecuada si se detectan solapamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Con el DEP la estrategia sectorial se ha definido en el periodo 2005-2008, lo cual es una mejora con respecto a la amplitud del Plan Director aplicable al periodo 2002-2004. • Se ha focalizado la estrategia a nivel micro y municipal, lo cual es relevante y acorde al programa gubernamental y en provincias que muestran la mayor vulnerabilidad. • Pero la estrategia carece del carácter integral propuesto en el Plan Director, articulando el nivel micro y municipal con los niveles territoriales, provinciales y nacionales. • Sólo se definen resultados a nivel nacional que corresponden al ámbito educativo y no se articulan directamente con el nivel micro y municipal propuesto. • Entre actores de la Cooperación Española en el terreno ha habido mejora en el establecimiento de contactos, pero todavía no hay espacios de coordinación regulares ni sinergias establecidas. • Los instrumentos más utilizados han sido los relativos a la financiación de ONG, donde no hay claridad de la razón del empleo de cada uno de ellos. • Se ha mejorado en estos instrumentos para dar mayor calidad a las intervenciones y recientemente en implicar a la OTC en la definición de los proyectos en losc. Todavía el potencial de este instrumento no se ha aplicado y, por tanto, este cambio no se ha materializado.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE7 Seguridad alimentaria: ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional? (continuación)</p>	<p>CJ3 Grado de eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Número de personas en situación de inseguridad alimentaria. • Índices de nutrición y salud. • Duración media familiar de reservas de alimentos. • Excedente de producción. • Disponibilidad de más alternativas de ingreso por parte de grupos meta. • Incremento de la producción familiar. • Comercialización más articulada y con sistema de precios más óptimo. Estudio cadena de abastecimiento de mercados locales. • Existe una dinámica asociativa y una organización razonablemente asentada (considerando el transcurso de sólo cinco años desde el fin del conflicto). • Habilitados y fortalecidos sistemas de extensión rural. • Grado de focalización de las intervenciones en los segmentos de población más vulnerables. • Capacidad institucional, principalmente de las Estaciones de Desarrollo Agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las subvenciones de Estado necesitan una definición más específica para facilitar su ejecución; la incorporación de asistencias técnicas facilitaría la gestión. • No se han utilizado las subvenciones de Estado en aspectos clave del sector como el fortalecimiento de las EDA, de las Direcciones Provinciales de Agricultura (DPA), el GSA o el propio MINADER. <p>En el ámbito de la seguridad alimentaria las intervenciones se han focalizado en el incremento de la producción familiar pero no se puede medir en qué medida los proyectos han contribuido a mejorar la soberanía alimentaria porque no hay sistemas de monitoreo en los proyectos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La distribución masiva de inputs por parte de las EDA supera el alcance que los proyectos pueden tener. • Se ha progresado en un aspecto crucial, como la creación de asociaciones de campesinos, pero todavía el proceso es frágil y para su consolidación falta que exista un incentivo de crédito o fondos rotatorios permanentes en las asociaciones. • En general no se ha abordado la comercialización de la producción en los proyectos. • A pesar de la mejora del contexto, todavía en 2006 se contabilizaban 800.000 personas con inseguridad alimentaria en el país, una gran parte de ellos en Huambo.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
<p>Todos los criterios de valor (continuación)</p>	<p>PE7 Seguridad alimentaria: ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local, y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional? (continuación)</p>	<p>CJ3 Grado de eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados. (continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de coordinación de los proyectos con la Administración Pública, principalmente con las Estaciones de Desarrollo Agrícola. • Seguimiento dado a los proyectos por la OTC. 	

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Impacto/ sostenibilidad	<p>PE8</p> <p>¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la CE y cuáles los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola?</p>	<p>CJ1</p> <p>Efectos directos perdurables generados en relación con el objetivo global estratégico de mejora de las capacidades humanas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político a los lineamientos estratégicos de la CE en Angola. • Sentido de pertenencia y apropiación de los grupos meta en relación a los procesos de desarrollo apoyados por la CE. • Sostenibilidad sociocultural. Inserción y correspondencia de innovaciones sociales, económicas y técnicas en cultura local. • Análisis de riesgos y vulnerabilidad de grupos meta. Estudio de grado de dependencia. • Efectos de las intervenciones ONGD en la reconstrucción y asentamiento de bases de desarrollo. • Grado de continuidad entre la fase de rehabilitación/país y la fase de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tras el criterio de valor eficiencia, el impacto y la sostenibilidad son los que obtienen una valoración más baja. El efecto multiplicador de la CE como vector generador de impacto (en tanto el monto de la AOD española es pequeño en relación al conjunto de la AOD que recibe Angola y ésta es reducida como % del PIB) es considerado bajo (2,57). La contribución a la reducción de la pobreza obtiene una valoración baja también (2,86). • El sentido de pertenencia, apoyo político para mantener inversiones realizadas, viabilidad económico-financiera, entre otros, son factores que apuntan hacia una sostenibilidad de los procesos de apoyo a la mejora de las capacidades humanas aún muy frágil. • Cinco de los siete estudios de caso de- tentan problemas de impacto (las tres subvenciones de Estado, el proyecto FAO-PESA y el proyecto de Intermón Oxfam), por diversas razones. • Los tres estudios de caso correspondientes a subvenciones de Estado son los que obtienen valores más bajos en relación a la sostenibilidad. • La no existencia de líneas de base, IOV, sistema de M&E dificulta (si no imposibilita) la medición de impacto.

Criterio de valor	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicadores tentativos	Síntesis de interpretación, indicadores, hallazgos y conclusiones
Impacto/sostenibilidad (continuación)	<p>PE8</p> <p>¿Cuál es la probabilidad de continuidad de los procesos de desarrollo apoyados por la CE y cuáles los efectos que éstos están generando en términos de reducción de la pobreza y construcción de institucionalidad en Angola? (continuación)</p>	<p>CJ2</p> <p>Efectos perdurables de las intervenciones de la CE en la mejora de las capacidades institucionales y económicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo político del GdA, provincias y municipios a los procesos de fortalecimiento institucional emprendidos. • Sentido de pertenencia de beneficiarios a procesos apoyados por la CE. • Grado de apropiación de beneficiarios de procesos/servicios apoyados por la CE. • Compromiso de inversión en gasto social del Estado. Garantías de financiación de procesos/servicios apoyados por la CE. • Anclaje de RHH formados en sistemas públicos con vocación de permanencia (educación, salud, agricultura, pesca, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • La contribución a la construcción de institucionalidad y sentar bases de desarrollo son algo superiores y de rango moderado (3,08). • El insuficiente liderazgo del GdA reafirma en una baja apropiación, constituyéndose en factores negativos para la sostenibilidad de muchas de las intervenciones apoyadas por la CE.

IV Anexo. Metodología

1. Descripción de herramientas y nivel de aplicación

Herramienta nº 1. Cuestionario estratégico

Objetivo: obtener información sistematizada del mayor número de actores involucrados en la Cooperación Española con Angola. Información sobre el desempeño global de la Cooperación Española en el periodo 2002-2007 y, por tanto, de carácter estratégico y no particular ni exclusivamente sectorial. Esta información complementa la obtenida a

través de las entrevistas semiestructuradas y de los estudios de caso.

Nivel de aplicación: el cuestionario con una estructura de ponderación cuanti-cualitativa se remitió a una muestra de informantes legitimados por su conocimiento de la Cooperación Española con Angola en el periodo y por su participación en el Comité de Seguimiento de la evaluación.

Nº de cuestionarios remitidos	26
Nº de cuestionarios respondidos	19
Nivel de aplicación de la herramientas nº 1	73,07 %

Composición universo informantes herramienta nº 1: cuestionario estratégico

Actor	Nº de cuestionarios remitidos	Nº de cuestionarios respondidos
Informantes pertenecientes a instituciones públicas del sistema de CE (AECID/OTC/embajada)	7	5
Informantes ONG/sociedad civil	13	10
Informantes pertenecientes a instituciones públicas del GdA	4	4
Otros actores (organismos internacionales, otros donantes)	2	0

Herramienta nº 2. Estudios de caso

Objetivo: en los Términos de Referencia de la evaluación Estratégica de la Cooperación Española con Angola se estipula que: *la evaluación de los sectores clave y las intervenciones concretas que se propongan en el marco de las líneas estratégicas seleccionadas estará dirigida a analizar los resultados de las acciones de la Cooperación Española, la coherencia con el marco estratégico de la política española de cooperación, la calidad de la identificación y formulación*

de los programas o proyectos en el contexto en que se desarrollan, la eficiencia de la gestión, la contribución en la creación y fortalecimiento de la capacidad institucional en el área geográfica seleccionada, así como el nivel de adecuación y apropiación en el marco de las políticas públicas regionales, locales y sectoriales. Asimismo, la coherencia y pertinencia de los instrumentos utilizados.

Por tanto, el objetivo es medir el desempeño y los efectos de los proyectos en base a los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad,

buscando que las intervenciones iluminen desde la praxis el análisis de la estrategia global de la Cooperación Española en el periodo de estudio, así como los instrumentos y mecanismos utilizados.

Criterios de selección de la muestra: el siguiente cuadro muestra los criterios utilizados para la selección de la muestra de intervenciones sobre las que llevar a cabo los siete estudios de caso:

1. Representatividad temporal: se ha buscado que en el conjunto de estudios de caso haya intervenciones:
 - Que cubran la totalidad del periodo 2002-2007 considerado en la evaluación, con el fin de analizar la incidencia de la evolución del contexto en la intervención.
 - Cuya identificación corresponda a cada uno de los dos periodos programáticos considerados: 2002-2004 y 2005-2008.
 - Que se encuentren en diferente estadio de ejecución y madurez: finalizados, en fase de arranque, en plena implementación.
2. Representatividad conforme a modalidades e instrumentos de cooperación:
 - Correspondientes a la cooperación bilateral directa.
 - Correspondientes a la cooperación a través de ONGD (proyectos y convenios).
3. Representatividad conforme a los actores nacionales beneficiarios que permita medir fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales principalmente:
 - Instituciones públicas (universidades, etc.) a distintos niveles (GDA nivel central, municipios).
 - Organizaciones de la sociedad civil.
4. Representatividad geográfica: intervenciones que se ejecuten en el mayor número posible de zonas geográficas prioritarias para la Cooperación Española.
5. Representatividad suficiente de intervenciones enmarcadas en las Líneas Estratégicas de Prioridad 1 (DEP).
6. Selección de intervenciones que no hayan tenido evaluaciones recientes para evitar solapamientos y duplicaciones de esfuerzos.

7. Grado de consenso existente entre los actores legitimados consultados y consideraciones de elegibilidad ex ante sobre cada intervención recibidas de los actores legitimados.

8. Optimización de recursos disponibles para la presente evaluación estratégica:

- Consideración a la limitación temporal existente.
- Consideración a la dificultad y tiempo para el traslado en el interior del país.
- Consideración a la disponibilidad de recursos humanos para la fase de terreno.

Nivel de aplicación: 100%. Se realizaron los siete estudios de caso aprobados por el Comité de Seguimiento.

Para la realización de los estudios de caso se utilizaron unas fichas que aseguraban un análisis homogéneo de cada intervención, permitiendo la posibilidad de una ponderación cuantitativa de cada criterio de valor analizado. Ponderación cuantitativa que permite una valoración agregada por criterio de valor asociado al conjunto de las intervenciones analizadas.

Herramienta nº 3. Grupos focales

Objetivo: validar en hallazgos encontrados en los estudios de caso asociados a dos sectores (salud y seguridad alimentaria) en un ámbito multi-sectorial y con actores variados para obtener elementos que faciliten el ejercicio de extrapolación hacia el análisis a nivel estratégico y global. Ampliar la muestra de informantes en las provincias en que se desarrollaban los estudios de caso seleccionados, obteniendo información de actores involucrados en todos los sectores de la Cooperación Española.

Nivel de aplicación: 100%. Se llevaron a cabo los tres grupos focales aprobados por el Comité de Seguimiento en las provincias de Benguela, Huambo y Malange, obteniéndose tres diagnósticos participativos provinciales.

Participantes	Grupo focal de Huambo	Grupo focal de Benguela	Grupo focal de Malange
Actores GdA, GdP, instituciones públicas	3	11	2
Actores de la Cooperación Española	5	5	2
Sociedad civil	2	3	4
Otros actores OOH	2	0	0
Total	12	19	8

Herramienta nº 4. Paneles de expertos

Objetivo: a través de unos paneles de expertos creados en la intranet web diseñada ex profeso, enriquecer el análisis mediante el debate abierto sobre algunas

cuestiones y temas puntuales de interés sobre los que el equipo de evaluación decidió profundizar.

Actores involucrados: expertos sectoriales con conocimiento país y de la Cooperación Española con Angola.

Nivel de aplicación:

Panel de experto temático	Nº de expertos invitados a participar	Nº de expertos que aportaron opinión	%
Panel de expertos en seguridad alimentaria	8	0	0
Panel de expertos en salud	5	2	40
Panel de expertos en gobernabilidad	4	2	50
Panel de expertos en educación	3	2	66,6
Panel de expertos sociedad civil	3	1	33,3
Panel de expertos eficacia de la ayuda	3	1	33,3

Herramienta nº 5. Entrevistas

Objetivo: contrastar la estrategia de la Cooperación Española con Angola con la evolución del contexto, con las diferentes políticas públicas,

con el proceso de reforma de la Cooperación Española, etc. Medición del grado de satisfacción e identificación de fortalezas y debilidades.

Nivel de aplicación:

Caracterización por grupos de pertenencia	Nº de entrevistas previstas	Nº de entrevistas realizadas	%
Personas entrevistadas en España relacionadas con la Cooperación Española (AECID, ministerios de Comercio, Medio Ambiente, Interior, etc.)	14	12	85,7
Personas entrevistadas en Angola relacionadas con la Cooperación Española (ONGD, OTC/AECID, Oficina Comercial, embajada, etc.)	13	12	92,3
Personas entrevistadas del GdA, la sociedad civil de Angola, gestores angoleños de proyectos y programas, etc.	30	27	90
Personas entrevistadas de organismos internacionales (Comisión Europea, UNICEF, FAO, etc.)	7	7	100
Total	64	58	90,6

Herramienta nº 6. Cuestionario específico CCAA/EELL

Objetivo: obtener información sobre la Cooperación de la CCAA y EELL en Angola en el periodo considerado.

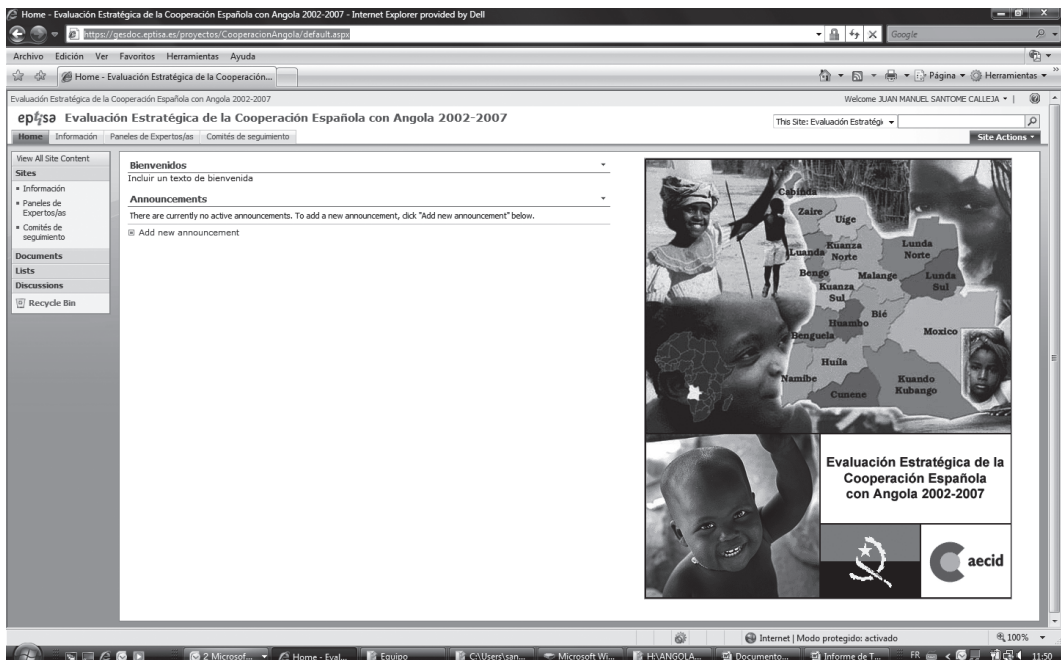
Nivel de aplicación:

Cuestionario enviado a CCAA/EELL	Respuesta	Nivel de aplicación
Comunidad Autónoma de Valencia	0	-
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	0	-
Comunidad Autónoma del País Vasco	1	33,3%

Herramienta nº 7. Web interactiva

Objetivo: abrir un espacio que facilite la continuidad entre la II y III fases del proceso evaluativo, permitiendo el debate abierto sobre las conclusiones

preliminares presentadas tras el trabajo de campo con participación de todos los miembros del Comité de Seguimiento de España y Angola. La web acoge, asimismo, los paneles de expertos cuyo acceso estuvo abierto a todos los actores invitados.



2. Revisión documental

Documentación referida a la Cooperación Española

- Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. LCID.
- I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004).
- II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008).
- Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Documentos de Estrategia País África Subsahariana. MAEC, 2007.
- Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.
- Seguimiento PACI 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. MAEC.
- Estrategia de salud de la Cooperación Española. MAEC. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. DGPOLE.
- Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española. MAEC. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. DGPOLE.
- Programa VITA en salud de la Cooperación Española: http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/vita/
- Programa NAUTA en pesca de la Cooperación Española: http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/Nauta/
- Documento de Estrategia País (DEP)-Angola 2005-2008.
- Herramienta para la elaboración de los Documentos de Estrategia País. SGPEPED-SECI, mayo de 2005.
- Informe final. Evaluación externa de proyectos de ONGD financiados por la Cooperación Española en Angola y Comisión Mixta España-Angola 2001-2003. José Antonio Ortiz.
- Informe misión de asistencia técnica solicitado por OTC-Angola/AECID: "Educación, participación ciudadana promoción de la equidad y diversidad cultural. Diciembre de 2007". Pilar Ponce Velasco.
- Informe misión de asistencia técnica solicitado por OTC-Angola/AECID: "La educación en Angola: escenarios y perspectivas para la

Cooperación Española. Septiembre de 2004". Gloria Angulo

- Informe misión de asistencia técnica solicitado por OTC-Angola/DECID: "Diagnóstico de salud y respuesta de la Cooperación Española para el sector: perspectivas. Noviembre de 2007". Tomás López-Peña.
- Programa del Seminario "Asociación sector pesquero y acuícola", en Luanda. NAUTA, Xunta de Galicia, CETMAR (noviembre de 2007).
- Informe OTC evaluación programa sida de Médicos del Mundo (MdM) en BENGUELA (febrero de 2007).
- Análisis sectoriales preparatorios de la VI Comisión Mixta. Diciembre de 2003. OTC/AECI.
- Cooperación de la Agencia Española de Cooperación en Angola. Memoria 2004. OTC/AECI.
- Informe final del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades del Ministerio del Interior de Angola. Ministerio del Interior.
- Balance de la V Comisión Mixta España-Angola. OTC/AECI. Enero de 2004.

Documentación referida al programa y proyectos de la Cooperación Española. Estudios de caso

Seguridad alimentaria

- Informe seguimiento de la Estrategia. 01 EST 06 Intermón.
- Proyecto 05-PRI-495 Intermón. "Rehabilitación agrícola y desarrollo rural en la región del Planalto central angoleño".
- Informe Pesca 2004. Ref. 225/04
- F. CEAR. Ficha OTC resumen Proyecto 05-PR1-034 "Apoyo actividades productivas municipio Benguela", sector Desarrollo pesquero (31320), 2 años, fri: diciembre de 2006.
- Ficha AECID valoración proyecto 05-PR1-034 (septiembre de 2005).
- Subvención de Estado, PESCA (coop. directa M° Pesca/IPA). Ficha OTC resumen Subvención de Estado "Fortalecimiento del Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal (IPA) en Benguela", sector Política pesquera y gestión (31310), 18 meses, fri: mayo de 2006.
- Instituto de Pesca Artesanal. IPA. Ref. 1853/05: propuesta de gasto, modificaciones.

- F. CEAR. Ficha AECID valoración CONVENIO 07-CO1-003_01 “Desarrollo integral Damba María (Benguela)”.
- Facultad Agostinho Neto. 2148/03: Solicitud de ayuda, modificaciones, informe final.
- FAO/05/Proyecto seguridad alimentaria Huambo.

Salud y agua

- CIC. CAP 8156/06. Resolución, modificaciones del proyecto, informe final
- CIC.CAP07-CAP 3-1502. Documento formulación, solicitud de ayuda.
- CIC.CAP 2068/03. Solicitud de ayuda + modificaciones, informe final.
- CIC. Informe técnico sobre el estado de desarrollo del proyecto y su funcionamiento. Francisco Olivare.
- CIC. Ficha OTC proyecto 05-PR1-288 “Unidad cirugía y cuidados intensivos CIC. Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino”, código CAD 120; 2 años, fip: nov.05; fpf: nov.07.
- CIC. Informe OTC de evaluación del proyecto “Unidad cirugía pediátrica y anestesia del Hospital pediátrico David Bernardino”, subvenciones ONGD 2000 al 2005. Informe realizado por Tomás López-Peña Ordóñez, consultor Salud de la OTC (sep.07).
- CIC. Ficha OTC proyecto “Unidad nutrición y creación banco sangre en Hospital Pediátrico de Luanda”. Convocatoria Abierta y Permanente, CAP 2003.
- CIC. Ficha OTC proyecto 06-PR1-020 “Creación e implementación especialidad de enfermería pediátrica en Angola”, CAP 2006.
- CIC. Resolución Subvención DIRECTA al Hospital Pediátrico David Bernardino para puesta en marcha de “Especialidad de enfermería pediátrica”.
- CIC. Informe Evaluación del Proyecto: Fortalecimiento de la Unidad de Cirugía Pediátrica y Anestesia del Hospital Pediátrico de Luanda “David Bernardino” *Septiembre del 2007*. Tomás Lopez-Peña Ordóñez.
- CIC. Justificación Técnica e Informe Final. 2007.
- Ministerio Energía y Agua.1893-1894/04: Ficha de proyecto, contrato consultoría, resolución concesión subvención, memoria justificativa.
- FAMME - Informe final 2001-2004.
- FAMME - Nota 2 julio 2003 relativa al informe de seguimiento 2PRG-014.
- FAMME - Notificación concesión Municipalidad de Viana.
- FAMME - Valoración ExAnte Cualitativa y Cuantitativa Convenio FAMME 07 CO1-008. Tomás López Peña. 2007.
- Ficha OTC resumen PROYECTO (IRPF 99) “Apoyo saneamiento ambiental municipio Viana”. Fip: mar.00; Ffp: marzo de 2002.
- Ficha OTC seguimiento PROGRAMA 01-PR2-014 “Saneamiento ambiental comunitario Viana”. 3 años, fip: jul.01, ffp: jun.04 (01.ago.04).
- Ficha OTC seguimiento PROGRAMA 04-PR2-016 “Fortalecimiento atención primaria salud provincia Luanda (Viana)”. 3 años, fip: jun.04, ffp: jun.07.
- Valoración OTC sobre INFORME FINAL del programa 01-PR2-014 (mar.05).
- Valoración OTC sobre INF. SEGUIMIENTO del PEA III del programa 04-PR2-016 (ago.06).
- Ficha OTC valoración CONVENIO 07-CO1-008 con FAMME (sep.07).
- Subvención de Estado para la construcción, equipamiento y puesta en marcha de un centro de salud en el Area B del Municipio de Viana.
- Carta de ofrecimiento subvención directa al Administrador Municipal de Viana (oct.07).
- Subvención DIRECTA Universidad Agostinho Neto, Salud. Fortalecimiento de la Facultad Medicina Agostinho Neto (formación, cursos, constr. residencia), 3 años, fri: jun.06, fpf: jun.09 (dic. 05).

Documentación oficial, políticas públicas y sectoriales Angola

- Ley Constitucional. Angola.
- Estratégias de Combate à Pobreza. *Reinserção Social, Reabilitação e Reconstrução e Estabilização Económica*. Sept. 2003.
- Programa Geral do Governo para o Biénio 2007-2008. Septiembre 2006.
- MAT/PNUD, A Descentralização em Angola, Luanda-Angola, 2002.
- CEIC – Centro de Estudo e Investigação Científica – Universidade Católica de Angola (2007) - Macro economia Angolana
- Decreto-lei n.º 8/03 de 17 de Junho – Estatuto Orgânico do MINADER
- Decreto-lei n.º 02/07 de 3 de Enero de Descen-tralización – (Estabelece o Quadro de Atribuições,

Competências e Regime Jurídico de Organização e Funcionamento dos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunais).

- Decreto n.º 9/08 de 25 de Abril – Define o paradigma dos Estatutos dos Governos Provinciais, Administrações Municipais e Comunais.
- Lei de Base do Desenvolvimento Agrário.
- MINADER - Estratégia da Política Agrária.
- MINADER (2007) - Programa Executivo do Sector Agrário 2007/2008.
- MINADER - Estratégia de Desenvolvimento rural.
- La Economía de Angola: Evolución reciente y Perspectivas. República de Angola. Ministerio de Finanzas. 2007.
- Angola National Strategy Plan on HIV/AIDS. 2003.
- Government of the Republic of Angola: Water Sector Development Strategy. 2003.

Documentación de organismos internacionales multilaterales sobre Angola

- Country Health System Fact Sheet 2006 Angola. OMS.
- Social Watch. Informe estadístico global sobre Seguridad Alimentaria. 2008
- The Economy of Angola: where to go from here. Banco Mundial. 2008
- Informe de Seguimiento Objetivos de Desarrollo del Milenio. 2005
- Informe-País Angola 2007. PNUD
- Strategic Framework for Programming and Operations. UNDP ANGOLA 2006-2008
- Interim Strategy Note for the Republic of Angola. World Bank. Enero 2005
- UNICEF Progress report Angola 2007
- UNDP- Governance of Water and Sanitation in Angola. s Poor Neighbourhoods .2007
- UNDP Study on Decentralisation in Angola. 2007
- UNDP (2005) Angola Human Development Report, 2005
- European Commission (2003): Republic of Angola . European Community. Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2002-2007.
- European Commission: Republic of Angola . European Community. Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2008-2013
- IMF Country Report No. 07/354. October 2007
- OCDE. Angola Country Report 2008
- Estadísticas AOD OCDE. 2008
- Informe País Angola de Naciones Unidas. HRI/CORE/AGO/2008. 7 de mayo de 2008
- Comisión de Derechos Humanos de la ONU. *Misión en Angola*. Informe presentado por el Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de DDHH, Hina Jilani, Nueva York. 21 de febrero de 2005.

Otra documentación consultada

- El futuro del sistema institucional de la Cooperación Española. Enrique del Olmo García. CIDOB Revista D'Afers Internacionals n° 72
- Angola: la buena gobernanza global también es necesaria. FRIDE. D. Sogge
- La Situación de la Seguridad Alimentaria en Angola. Joaquim Morais y Jose María Katiavala. Junio 200
- AWEPA/African-European Institute, Protocolo de Lusaka. Prins Hendrikkade, 48, 1012 AC Amsterdam.
- Diagnóstico Institucional. Programa de Relanzamiento de la Seguridad Alimentaria – Apoyo Institucional Descentralizado. “Programa de Apoio Institucional Descentralizado (PAID).
- Review of the implementation of women and gender equality of women and gender aspects in the norwegian development cooperation with Angola. NORAD. August 2006
- Evaluation of the Angola Indicative Cooperation Programme 2004-2006. Portuguese Institute for Development Support. IPAD. Septiembre de 2006
- External Evaluation of the Swiss Development Cooperation Humanitarian Aid in Angola. 2004.
- European Commission. Country Evaluation Angola Country Strategy Paper 2002-2007. 2009.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL: Global Corruption Report 2008 Cambridge University Press Cambridge, Corruption Perception Index 2007
- Position Paper 2 (Civil Society): Nicholas Shaxson, João Neves, and Fernando Pacheco. DRIVERS OF CHANGE, ANGOLA January 2008
- Inge Amundsen, Cesaltina Abreu Civil Society in Angola: Inroads, Space and Accountability. CHR Michelsen Institute - Bergen, Norway. 2004.
- Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Reforma de la Justicia. PNUD. 200
- Human Rights Watch - The Use of Oil Revenue in Angola and Its Impact on Human Rights. 2004

3. Listado de personas contactadas

En España/Europa

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Javier Jiménez de Gregorio	Ex director de la Cooperación Española para África Subsahariana	Entrevista semiestructurada Cuestionario estratégico Panel de expertos web gobernabilidad
Manuel de la Iglesia Caruncho	Comisionado para la reforma de la AECID	Entrevista semiestructurada
Luis Criado	Técnico-país Angola AECID	Cuestionario estratégico Entrevista semiestructurada Participación en Comité de Seguimiento
Miguel Pérez	Consejero técnico para África Austral, Central y Oriental. AECID	Entrevista semiestructurada Participación en Comité de Seguimiento
Gladys Roy	Jefa de Servicio Convenios en África Subsahariana. Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral. AECID	Entrevista semiestructurada Participación en Comité de Seguimiento
Adriana Osset	Seguimiento y Evaluación ONGD. Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral. AECID	Entrevista
Manuel Pradas Romani	Ex embajador de España en Angola	Cuestionario estratégico
Mario Delgado	SG del Sistema Financiero Internacional	Entrevista semiestructurada
Ricardo Santamaría	Ministerio de Comercio	Consulta datos FAD
Íñigo Arenillas	Empresa P4R	Entrevista semiestructurada
Antonio Sánchez	Consultor	Panel de expertos web gobernabilidad
David Sogge	Experto independiente	Panel de expertos web gobernabilidad
Pilar Ponce	Consultora	Panel de expertos web educación
Gloria Angulo	Consultora	Panel de expertos web educación
Igor Irigoyen	CCAA País Vasco. Director Cooperación al Desarrollo	Cuestionario específico AOD CCAA/EELL
Guadalupe Martín	CCAA Castilla-La Mancha	Cuestionario específico AOD CCAA/EELL
Carmen Dolz	CCAA Valencia	Cuestionario específico AOD CCAA/EELL
Teresa Tejero	CONGDE. Coordinadora de ONGD	Entrevista
Jose Antonio Mellado	Ministerio del Interior	Entrevista semiestructurada
Jesús Gálvez	Ministerio del Interior	Entrevista semiestructurada
José Luis González Sánchez	Ministerio de Medio Ambiente (MMARM). Consejero técnico de Informes. Dirección General de Ordenación Pesquera (DGOP)	Entrevista semiestructurada

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Silvia Orrú	AIDCO. Unidad de Evaluación de la Comisión Europea. Bruselas	Asistencia en calidad de observadores a Comité de Seguimiento Evaluación-País Angola
William E. Cerritelli	Team Leader Equipo Evaluación-País de la Cooperación de la Comisión Europea en Angola	Participación Bruselas en presentación conclusiones en Comité de Seguimiento
John Clifton	Miembro del Equipo Evaluación-País de la Cooperación de la Comisión Europea en Angola	Participación Bruselas en presentación conclusiones en Comité de Seguimiento

En Angola. Actores de la Cooperación Española

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Violeta Domínguez	Coordinadora OTC/AECID Angola	Entrevistas semiestructuradas Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Espacio web/panel de expertos
Josep Puig	Director Programas Gobernabilidad OTC/AECID Angola	Entrevistas semiestructuradas Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Espacio web/panel de expertos
Juan Ovejero	Director Programas Educación OTC/AECID Angola	Entrevistas semiestructuradas Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Espacio web/panel de expertos
Amaya Olivares	Asistencia Técnica Seguridad Alimentaria OTC/AECID Angola	Entrevistas semiestructuradas Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Espacio web/panel de expertos
Ana Castillo	Directora Programas Salud OTC/AECID Angola	Entrevistas semiestructuradas Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Espacio web/panel de expertos
Pedro Pablo Viñuales	Ex coordinador OYTC/AECI Angola	Entrevista semiestructurada (tel.) Cuestionario estratégico Espacio web/panel de expertos
Alberto Quintana	Adjunto OTC/AECI Angola	Cuestionario estratégico Espacio web/panel de expertos
Asunción Sarabia	Consejo Interhospitalario de Cooperación. Angola	Estudio de caso Entrevista semiestructurada Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Local

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Helena Morais	Medicus Mundi Catalunya. Angola	Estudio de caso Entrevista semiestructurada Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Julia Pastor	Cruz Roja Española. Angola	Cuestionario estratégico Grupo Focal Benguela Participación Comité de Seguimiento Local
Pablo Méndez	Cruz Roja Española. Angola	Cuestionario estratégico Grupo Focal Benguela Participación Comité de Seguimiento Local
Nuria Garriga	Intermón Oxfam	Participación Comité de Seguimiento Participación Grupo Focal Huambo
Filippo Cavallari	Medicus Mundio Catalunya	Participación Comité de Seguimiento
Luis María Pérez	Obispo Diócesis de Malange	Entrevista
Ing. Rodrigo Machado	Asistencia Técnica Proyecto Agua Malange. AECID	Participación estudios de caso Entrevista Semiestructurada
Carlos Farias	Asistencia Técnica para el monitoreo y acompañamiento Proyecto Agua Malange	Participación estudios de caso Entrevista semiestructurada
Mariano Muela	Oficina Comercial de España en Angola	Entrevista semiestructurada
Antonio Casado	Cónsul Embajada de España	Participación en Comité de Seguimiento
Ignacio Sánchez Taboada	Primer secretario de la Embajada de España	Reunión de protocolo con equipo evaluador
Purificación Hernández	Médicos del Mundo. Angola	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Rafael Montero	Fundación CEAR. Angola	Cuestionario estratégico Grupo Focal Benguela Participación Comité de Seguimiento
Maria José Blanco	Médicos del Mundo. Angola	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Manuel Antonio Monteiro	Iepala. Angola	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Henrique Calazans	Intermón Oxfam. Angola	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Ángeles Alquezar	Intermón Oxfam. Angola	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Participación en Grupo Focal Huambo
Concha Fernández Martín	Médicos del Mundo España	Participación Grupo Focal Benguela
Juan M. Acarez Rodríguez	Médicos del Mundo España	Participación Grupo Focal Benguela
Cristina Gálvez	Universidad de Córdoba	Participación Grupo Focal Huambo
Emanuele Lini	Intermón Oxfam	Participación Grupo Focal Huambo
Eduardo de Francisco	Acción Contra el Hambre	Participación Grupo Focal Huambo

Informantes oficiales de instituciones públicas y Gobierno de Angola

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Alberto Paca Nzuzi	Ministerio de Salud de Angola-MINSA	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Dr. Costa	MINSA-Dirección Nacional de Recursos Humanos	Entrevista semiestructurada
Carla Boaventura	Dirección de Cooperación Bilateral-MIREX	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Entrevista semiestructurada
Joaquim Duarte	Gabinete de Estudios y Proyectos-Ministerio de Agricultura	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Amalia Casta	Ministerio de Pescas	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento
Agostinho Duarte	Instituto de Pesca Artesanal (IPA). Ministerio de Pescas	Participación en estudio de caso Entrevista semiestructurada
Vicerrectora UAN	Universidad Agostinho Neto Luanda	Entrevista semiestructurada
Cuadro directivo	Ministerio de Plano	Entrevista semiestructurada
Equipo FAS-M° de Plano	Fondo de Acción Social	Entrevista semiestructurada
Carlos Martínó	Director Provincial das Pescas. Benguela	Entrevista semiestructurada Grupo Focal
Joaquim António	Director Provincial de Agricultura Huambo	Entrevista semiestructurada
Emeterio Tiago	Director Instituto de Desenvolvimento Agrario (IDA). Huambo	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso
Director EDA	Estação de Desenvolvimento Agrário (EDA) Cachiungo	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso
Sr. Eduardo (decano), Sr. André (Dr. de Proyecto), Sr. Valente (vicedecano)	Facultad de CC. Agrarias Agostinho Neto	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso
José Muhongo	Director de Provincial de Aguas y Energía de Malange	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso
Lourenço Neto	Director del Departamento de Aguas de Malange	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso Participación Grupo Focal Malange
Luis Monteiro	Director provincial de Plano. Malange	Participación Grupo Focal Malange
Antonio Quaresma	Jefe del Departamento de Agua y Saneamiento de la Dirección Nacional de Agua y Energía	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso
Dra. Ana Huagulo	Centro de salud de "Ana Paula". Municipio de Viana	Entrevista Participación en estudio de caso

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Victorio Huango	Centro de salud "Viana II". Municipio de Viana	Entrevista Participación en estudio de caso
Marcia Isabel	Responsable de Salud Comunitaria "Repartição Municipal de Saúde". Viana	Entrevista Participación en estudio de caso
Antonio Simao	Responsable de Contabilidad "Repartição Municipal de Saúde", Viana	Entrevista Participación en estudio de caso
Sr. Meneses	Técnica Epidemiología "Repartição Municipal de Saúde". Viana	Entrevista Participación en estudio de caso
Elsa Mendes	Jefa "Repartição Municipal de Saúde"	Entrevista Participación en estudio de caso
Pedro Félix	Gabinete de Seguridad Alimentaria	Panel de expertos web seguridad alimentaria
Aúrio Filomeno	Gobierno de Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
Sebastião Abrantes	Director del MINADER Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
Aúrio Filomeno Sebastião	Governo de Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
José Sessa Dias	Direcção da Educação	Participación Grupo Focal Benguela
Joaquim Manuel	INEFOP	Participación Grupo Focal Benguela
José Gomes	Direcção Pescas Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
Fernando Matilde	Direcção Pescas Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
Eduardo F. Matilde	Direcção Pescas Benguela	Participación Grupo Focal Benguela
Rosa Flor	Direcção do IPA (Instituto Pesca Artesanal) Benguela	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso Participación Grupo Focal Benguela
Esperanza Silva	IPA Luanda. Técnica Piscicultura	Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso Participación Grupo Focal Benguela
Cornelio Cipriano Messemesse	Direcção Provincial de Saúde	Participación Grupo Focal Huambo
Elsa Cristina Teodoro	Direcção Provincial de Agricultura	Participación Grupo Focal Huambo
Joaquim Morais	FCA-Universidade Agostino Neto	Participación Grupo Focal Huambo

Informantes sociedad civil y expertos independientes Angola

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Sergio Calundungo	ADRA	Cuestionario estratégico Participación en Comité de Seguimiento Panel de expertos web
Maria de La Salette Teixeira	ADRA Directora Huambo	Participación en estudio de caso. Entrevista
Sra. Acidélia	ADRA Coordinadora Kalweyo	Participación en estudio de caso. Entrevista
Sr. Paolo	ADRA coordinador Ngove	Participación en estudio de caso. Entrevista
Sr. Benjamín	ADRA coordinador Bailando	Participación en estudio de caso. Entrevista
Paulo Neves	Consultor	Panel de expertos web seguridad alimentaria
Comunidad Cachiungo	Beneficiaria proyecto FAO-PESA	Participación en estudio de caso. Reunión
Raul Pires	Arquitecto. Empresa Fortuna e Filos Ltda.-empresa constructora de la rehabilitación de la FCA	Participación en estudio de caso. Entrevista
Nelo Monteiro	IEPALA Malange	Entrevistas semiestructuradas Participación Grupo Focal Malange
Roque Gonçalves	ADRA Malange	Entrevista semiestructuradas Participación Grupo Focal Malange
Inácio Gil Tomás	ADRA Benguela	Participación en Grupo Focal Benguela
Miguel Amílcar Kalule Justo	FADEPA Benguela	Participación en Grupo Focal Benguela
Gonçalo San Jinji	Fórum Benguelense	Participación en Grupo Focal Benguela
Gemmo Rod	ADRA	Participación Grupo Focal Malange
Jacinto Miguel Bunga	AUFA	Participación Grupo Focal Malange
Paixa de Jesús	AUFA	Participación Grupo Focal Malange
Sónia M. S. Ferreira	Okutiuka	Participación Grupo Focal Huambo
María de La Salette Teixeira	ADRA Angolana	Participación Grupo Focal Huambo

Otros donantes y organismos multilaterales

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacio de consulta
N. M. Suka	JICA-Agencia de Coop. Int. de Japón	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Participación reunión de donantes
Aurea Perreira	Responsable de ONGs Comisión Europea	Entrevista semiestructurada
Piero Nardi	Responsable de Seguridad Alimentaria Comisión Europea	Entrevista semiestructurada
Mauro Di Veruli	Responsable de infraestructuras Comisión Europea	Entrevista semiestructurada
Dr. Diosdado V. Nsue Milang	Responsable OMS Angola	Entrevista semiestructurada

Nombre	Institución	Herramientas evaluativas/espacios de consulta
Juan-Jose Almagro	European Commission	Participación reunión de donantes WB
Lluis Domingo	Programa PASS Comisión Europea	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Participación reunión de donantes
Ángel Vega	Programa PASS Comisión Europea	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Invitado panel de expertos salud web Entrevista semiestructurada
Pablo Matos	FAO TERRA	Participación en estudio de caso. Entrevista Participación en Grupo Focal Huambo
Sr. Elidio	Coordinador Buenas Prácticas FAO PESA	Participación en estudio de caso Entrevista
Paulo Vicente	FAO	Entrevista semiestructurada
Arturo Angulo	FAO – PESA	Participación Comité de Seguimiento Entrevista semiestructurada Participación en estudio de caso Participación Grupo Focal Huambo
Alain Blanchemanche	France (Agence Francaise de Developpement)	Participación reunión de donantes WB
Katharina Wilhelm	German Embassy	Participación reunión de donantes WB
Sagi Karni	Israeli Embassy	Participación reunión de donantes WB
Riccardo Villa	Italian Embassy	Participación reunión de donantes WB
Neusa M. Suk	Japanese Cooperation (JICA)	Participación reunión de donantes WB
John Upindi	Namibian Embassy	Participación reunión de donantes WB
Lise Stensrud	Norwegian Embassy	Participación reunión de donantes WB
Nathalie Viegas Granjo	Portuguese Embassy	Participación reunión de donantes WB
Tamsir Sall	Unaids	Participación reunión de donantes WB
Friedrich W. Affolter	UNDP (Civic Education)	Participación reunión de donantes WB
Alfredo Teixeira	UNDP (Deputy CD)	Participación reunión de donantes WB
Jorge Silva	UNDP (Economist)	Participación reunión de donantes WB
Geoff Wiffin	Unicef	Participación reunión de donantes WB
Susan Brems	USAID	Participación reunión de donantes WB
Ricardo Gazel	World Bank (Economist)	Participación reunión de donantes WB
Kjetil Hansen	World Bank (Governance, public sector)	Cuestionario estratégico Participación Comité de Seguimiento Participación reunión de donantes
Jenni Pajunen	World Bank (Donor coordination, operations)	Participación reunión de donantes WB
Lisa Maier	World Bank (Extractive industries, operations)	Participación reunión de donantes WB
Geraldine Geraldo	World Bank (Human development)	Participación reunión de donantes WB



V Anexo. Contexto-país de Angola

1. Contexto general

Angola se encuentra localizada en la región occidental de África Austral, limitando al norte con la República del Congo Brazzaville, al oeste con la República Democrática del Congo y con Zambia, y al sur con Namibia (4.837 kilómetros de fronteras terrestres).

Angola tiene en la actualidad, aproximadamente, 17 millones de habitantes, con una densidad demográfica baja (13,2%) y con un 60% del total de población menor de 20 años. La baja densidad de población se debe en realidad a causas diversas, entre las que se encuentran el fenómeno de la esclavitud, la guerra y la alta mortalidad causada por la pobreza. La mayor parte de la población se concentra en Luanda, la capital, en la zona litoral y en la franja central del país. Existen tres grupos étnicos principales que se dividen en diversos grupos etnolingüísticos: de origen bantú, de origen no bantú y de procedencia europea. Los idiomas que se hablan actualmente en Angola son, por frecuencia de uso, las lenguas no bantúes (bosquimano o bochimano), las lenguas bantúes (umbundu, kumbundu, kikongo, cokwe, kwanyama, ngangela, etc.), y el portugués (idioma oficial).

Angola dispone de un importante patrimonio natural, con una gran cantidad y variedad de recursos: de minería, entre los que sobresalen el petróleo y los diamantes; recursos hídricos abundantes que sitúan a Angola en una posición privilegiada en África Austral desde el punto de vista del potencial hidroeléctrico; recursos pesqueros; y disponibilidad de suelos de distinta índole, ricos y aptos para un potencial agrícola importante.

2. Reseña histórica

Una breve reseña histórica de Angola es necesaria para poder contextualizar adecuadamente el análisis de la realidad actual del país y de la Cooperación

Española con Angola, en particular. Si tener en cuenta la historia es siempre necesario para comprender el presente, en el caso de Angola es un imperativo, en tanto que se trata de uno de los países africanos que más tarde alcanzó la independencia del poder colonial (1975), independencia que fue seguida de una guerra civil que duró 27 años.

Desde 1948 a 1975 se desarrolla el movimiento de liberación independentista de Angola. Primero nace el PLUA (Partido da Luta Unida dos Africanos de Angola); en 1954 surge la UPNA (União das Populações do Norte de Angola), germen del posterior FNLA. En 1956, de la unión del PLUA y otros grupos de liberación, se funda el MPLA (Movimento Popular para la Liberação de Angola), encabezado por Agostinho Neto. En 1966, se funda UNITA (União Nacional para la Independência Total de Angola), enfrentado desde entonces al MPLA. El 15 de enero de 1975 se firma un acuerdo entre el MPLA, FNLA, UNITA y Portugal, en virtud del cual se forma un gobierno provisional y se fija la concesión de la independencia a Angola para el 11 de noviembre de 1975. Agostinho Neto, líder del MPLA, toma posesión como presidente de la República de Angola. Desde 1975 se desarrolló una guerra civil entre el MPLA y UNITA hasta el 4 de abril de 2002, fecha en que se firmó el Acuerdo de Luena, complementario al Protocolo de Lusaka (1994), entre las Fuerzas Armadas de Angola y UNITA, que dejó las armas una vez muerto su líder, Jonas Savimbi, en 2002. La guerra civil costó la vida a una décima parte de la población, provocó el desplazamiento de millones de personas y destruyó las infraestructuras del país.

3. Contexto político-institucional

La República de Angola basa su estructura institucional y administrativa en tres grandes pilares: las provincias (18), con competencias funcionales

en materia de planificación, asignación y gestión presupuestaria; los municipios (163), que, con la reciente aprobación de la Ley 02/07 de Descentralización, comienzan a asumir competencias presupuestarias (unidades ornamentales), obteniendo, por tanto, mayor autonomía y protagonismo como actor central del desarrollo local; y las comunas (532), en las que continúa vigente el sistema de poder tradicional.

Desde su independencia de Portugal en 1975, Angola ha tenido sólo dos elecciones: la primera en 1992, que resultó en la continuación de la guerra civil iniciada después de la independencia y terminada en 2002, y la segunda, recientemente, en septiembre de 2008. El desarme y la desmovilización de excombatientes, tal y como estaba previsto en el acuerdo, están completados, aunque la reintegración está todavía en curso. Los dos bandos de la guerra civil son los principales partidos políticos: el Movimiento Popular para la Libertação de Angola (MPLA) y UNITA. El MPLA está en el poder desde la independencia y, aunque hay 14 partidos políticos registrados, UNITA es el principal partido de la oposición.

En agosto de 2005, la Asamblea Nacional aprobó un paquete legislativo electoral y se lanzó la Comisión Nacional Electoral junto con las comisiones provinciales. Tras varias promesas de elecciones

legislativas, éstas tuvieron lugar, finalmente, en septiembre de 2008, con 8 millones de personas registradas sobre una población de 17 millones. El MPLA obtuvo el 81,6% de los votos y UNITA sólo consiguió un 10,3%. Aunque con algunos incidentes, la campaña y la votación fueron pacíficas y la mayor parte de los observadores encontraron el recuento justo. El jefe de la misión de observación electoral por parte de la UE consideró que éstas constituyeron un avance para la democracia, pero evitó calificarlas de totalmente libres y justas. El líder de UNITA aceptó la derrota pero solicitó nuevos comicios en Luanda, debido al fraude. Los observadores confirmaron los problemas en Luanda, donde están registrados el 29% de los votos, pero destacaron que éstos obedecían a desorganización más que a fraude.

Además, en el momento de realizar esta evaluación, se espera que se celebren elecciones presidenciales en 2009 (el actual presidente José Eduardo dos Santos está en el poder desde 1979) y municipales en 2010. La tabla 10 muestra la composición de la Asamblea Nacional electoral de Angola, resultante de las elecciones de septiembre de 2008.

La aún escasa capacidad de las instituciones del país tiene que ser analizada en un contexto histórico en el que durante casi cuatro décadas el país ha

Tabla 10. Composición de la Asamblea Nacional en las elecciones de 2008

Partido	Votos	%	Escaños
Movimiento Popular de Liberación de Angola (<i>Movimento Popular de Libertação de Angola</i>)	4.414.738	81,64	191
Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (<i>União Nacional para a Independência Total de Angola</i>)	559.972	10,39	16
Partido Renovador Social (<i>Partido Renovador Social</i>)	172.298	3,17	8
Unión Electoral Nueva Democracia (<i>Nova Democracia União Eleitoral</i>)	64.624	1,20	2
Frente Nacional para la Liberación de Angola (<i>Frente Nacional de Libertação de Angola</i>)	60.335	1,11	3
Partido Democrático para el Progreso - Alianza Nacional Angoleña (<i>Partido Democrático para Progresso - Aliança Nacional Angolano</i>)	27.552	0,51	-
Partido Liberal Democrático (<i>Partido Liberal Democrático</i>)	17.880	0,33	-

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales del Gobierno de Angola.

sufrido una guerra civil que no ha permitido un desarrollo de competencias, estructuras y sistemas. La debilidad institucional es un aspecto clave para el desarrollo en Angola y tiene sus causas, entre otras, en los siguientes factores:

- Ausencia de una cultura de institución como servicio público.
- Insuficientes capacidades de gestión, coordinación y seguimiento.
- Capacidades técnicas débiles.
- Falta de equipamiento e infraestructuras.
- Nivel salarial, en general, bajo y no competitivo con el sector privado.

Proceso de desconcentración administrativa

A partir de enero de 2003, se inició un proceso lento y progresivo de desconcentración, transfiriendo mayores funciones y competencias a las provincias. Las antiguas delegaciones provinciales han pasado a denominarse direcciones provinciales y a tener competencias en materia de recursos humanos y presupuesto. Las direcciones provinciales pasaron de depender funcionalmente de los ministerios de línea sectoriales correspondientes, para hacerlo del Gobierno provincial. Aunque teóricamente esto debería agilizar el proceso y permitir una gestión más eficiente, el hecho cierto es que en algunos aspectos no está siendo así: es el caso de la gestión de recursos humanos, en la que, en ocasiones, se están dificultando los procesos de reclutamiento y pagos del personal por

estar multiplicándose los intermediarios. En otros ámbitos, como el ciclo de aprobación de inversión pública o concesión de permisos y licencias, la gestión está mejorando paulatinamente.

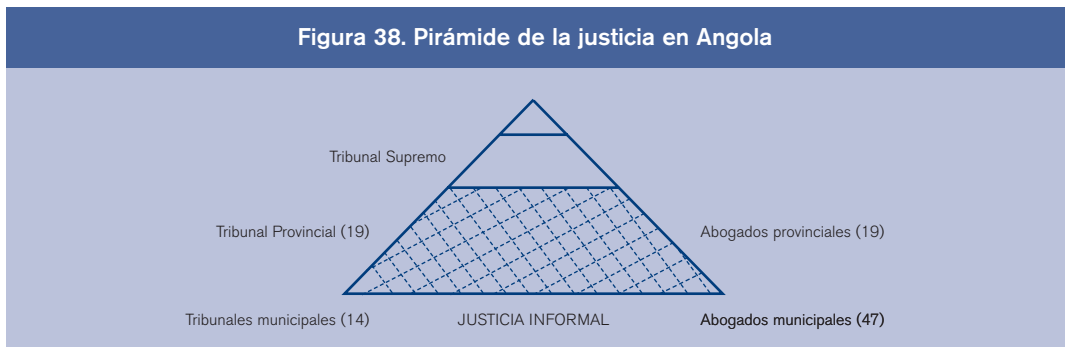
Hasta enero de 2007 no se aprueba la Ley de Descentralización que concede más poder y autonomía a las administraciones locales. Un aspecto destacado de esta Ley 02/07 es el denominado "Memorando sobre la mejora de la gestión municipal", que prevé la conversión de los municipios en unidades presupuestarias. Inicialmente, esta medida se está aplicando de manera piloto en 68 de los 163 municipios con los que cuenta Angola, siendo la pretensión inicial del Gobierno que sean todos incorporados al proceso en 2009⁴⁶.

La justicia

La situación de la justicia en Angola es especialmente frágil. Algunas debilidades son:

- Ausencia de recursos humanos y concentración geográfica: para un país de 17 millones de habitantes, existen únicamente 372 magistrados (147 jueces y 225 fiscales). Luanda absorbe el 38% de los recursos humanos asociados al sector justicia y el 90% de los abogados del país. Existen, por tanto, serias dificultades de acceso a representantes legales por parte de la población.
- Legislación aún algo obsoleta e inadecuada, que ha sido heredada de la época colonial y no responde al actual marco institucional del Estado de Angola.

Figura 38. Pirámide de la justicia en Angola



Fuente: Proyecto de Apoyo al Plan Nacional de Reforma de la Justicia, UNDP.

⁴⁶ Fuente: OTC-Angola. Área de Gobernabilidad.

- Inexistencia de información estadística actualizada.

La figura 38 ilustra las esferas en las que predominantemente se dirimen los conflictos en Angola en la actualidad.

La parte rayada de la pirámide representa la proporción de medios extrajudiciales de resolución de conflictos que utiliza la sociedad: se trata de 1) mecanismos de impartición de justicia tradicional administrada por los “sobas” u otras autoridades tradicionales, y 2) mediación de conflictos por parte de asociaciones de la sociedad civil o instancias comunitarias.

4. Contexto económico

El contexto económico actual es producto, en parte, del conflicto armado que ha vivido el país. Dado que los efectos de la guerra se han dejado sentir particularmente en el sector agrícola, Angola ha pasado de ser un exportador agrícola antes de la guerra a importar alimentos. El conflicto produjo éxodos de población, principalmente de las áreas rurales a las ciudades, y el campo se quedó sin la mano de obra necesaria. La destrucción de infraestructuras produjo la interrupción del comercio entre el campo y las ciudades, dejando a las áreas rurales en una autarquía de subsistencia precaria. Además, con la guerra se produjo la fuga de capital, recursos humanos capacitados y experiencia para manejar la economía del país. Con la producción agrícola reducida y las vías de transporte y el

comercio limitadas, las industrias de la época colonial —básicamente agroalimentarias— se vieron seriamente afectadas. La guerra también produjo la desindustrialización del país y lo fragmentó en un mosaico de pequeños enclaves comerciales conectados débilmente o no conectados entre sí, y fue la principal causa del declive económico.

Como consecuencia, hay un desarrollo económico distorsionado. Mientras el sector petrolífero presenta un crecimiento exponencial, otros sectores de la economía apenas han evolucionado. Debido a la producción de petróleo, Angola podría ser en el futuro la economía de África Subsahariana con mayor crecimiento (21% en 2007). La producción ronda actualmente 2 millones de barriles al día y Angola se puede convertir en el mayor productor de África, por delante de Nigeria (debido al conflicto en el delta del Níger). Ha superado a Arabia Saudí como mayor abastecedor de petróleo a China. Angola es también el cuarto mayor productor del mundo de diamantes (detrás de Botswana, Rusia y Sudáfrica), aunque la contribución de la industria del diamante al PIB queda lejos de la del petróleo. De acuerdo a los datos de 2006 de la siguiente tabla, el petróleo y los diamantes representan casi el 60% del PIB, mientras que la agricultura contribuye con tan sólo el 8%.

El comercio y los servicios no mercantiles contribuyeron a la creación de un 21% de la riqueza interna. Por otro lado, el sector petrolífero tuvo muy poco efecto multiplicador en otros sectores y en el empleo. Los principales indicadores económicos de Angola se resumen en la tabla 12.

Tabla 11. Composición del PIB (2006)

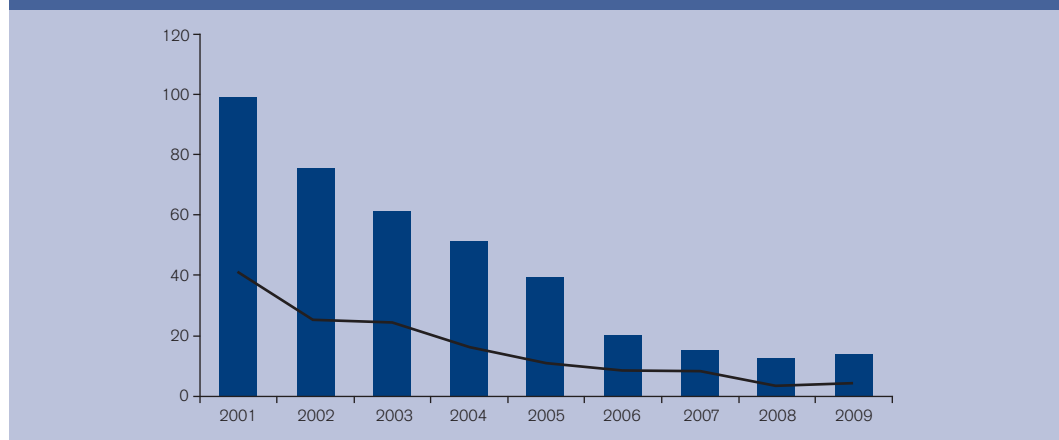
Sector	Participación en el PIB
Agricultura	8,6%
Petróleo	57,0%
Diamantes	2,3%
Industria	4,6%
Agua y energía	0,4%
Comercio, seguros bancarios	13,6%
Construcción	5,1%
Otros	8,4%

Tabla 12. Indicadores económicos de Angola (2002-2006)

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006
Población (millones)	14,7	15,1	15,6	16,1	16,6
Crecimiento población (%)	3	3	3	3	3
PIB (dólares)	11.4312	13.956	19.775	30.632	45.163
PIB per cápita (dólares)	776	919	1.265	1.903	2.727
Crecimiento del PIB (% anual)	14	3	11	21	19
Inversión extranjera directa (millones de dólares)	167	350	1.440	-130	-377
Deuda externa (millones de dólares)	8.745	8.702	9.346	11.781	9.563
Deuda externa (% PIB)	76,4	62,3	47,3	38,5	21,2
Servicio externo de deuda externa (millones de dólares)	155	172	188	198	187
Exportaciones (% PIB)	74	70	70	79	74
Inflación (%)	121	103	43	23	12,2
Ayuda Oficial al Desarrollo (millones de dólares)	414	493	1.145	437	171
Ingresos del Gobierno (% PIB)	-	37,9	36,9	40,7	46,4
Gastos del Gobierno (% PIB)	-	44,3	38,5	33,3	31,6

Fuente: Informe país, IMF.

Figura 39. Deuda externa/PIB



Fuente: FMI.

El comercio exterior está dominado por el petróleo (95%) que, junto con los diamantes, constituyeron, en 2007, el 98% de las exportaciones; en ese año, los principales mercados fueron Estados Unidos (34,9%) y China (32%). La balanza comercial en 2007 fue positiva y se estimó en 32,7 billones de dólares. Las principales importaciones fueron bienes de consumo (59,6%) y

bienes de capital (28,7%); los mayores suministradores fueron Portugal (18,2%), Estados Unidos (10,1%), Corea del Sur (9,6%) y China (9,5%).

Se estima que el crecimiento del PIB en 2008-2009 va a rondar el 15,9%; el crecimiento de la producción petrolífera se va a reducir en 2010

(bajando el crecimiento del PIB a 5,8%), una vez que la producción en los actuales yacimientos se estabilice. En 2011-2012 la producción aumentaría nuevamente con la extracción en nuevos yacimientos.

El Gobierno de Angola creó, en diciembre de 2006, el Banco de Desarrollo de Angola (BDA), encargado de administrar los fondos de desarrollo, que recibirá el 3% de los ingresos procedentes del petróleo anuales y el 2% de los recursos generados por la industria exportadora de diamantes. A finales de 2007, el BDA había aprobado proyectos por un valor de 307 millones de dólares (el 55% destinado a proyectos industriales, el 32% destinado a la agricultura y el 13% al comercio).

Sin embargo, la mayor parte de los angoleños no se han beneficiado aún del crecimiento económico. Aunque el petróleo y los diamantes representen el 60% de la economía, la mayor parte del ingreso del Gobierno y casi todas las exportaciones, estas industrias escasamente generan el empleo que les correspondería por su peso específico (conforme a datos de 2005, la industria extractiva petrolífera generaba únicamente 11.000 empleos, suponiendo el 80% del ingreso del Estado y el 90% de las exportaciones del país). En 2005, la mitad de la población vivía de la agricultura. El Gobierno está invirtiendo gran parte de los petrodólares en infraestructura (carreteras, ferrocarriles y vivienda) y, en menor medida, en escuelas y hospitales, pero no siempre hay profesorado y personal sanitario capacitado.

La economía angoleña presenta bajos niveles de competitividad, debido principalmente a la ineficiente burocracia gubernamental, escasez de mano de obra cualificada, acceso limitado al crédito, corrupción e infraestructura inadecuada. De acuerdo con el Banco Mundial, Angola se sitúa todavía en la parte baja del ranking en materia de gobernanza.

5. Contexto social

No existe un censo oficial, pero la población se estima en 17 millones de personas. Debido a las altas tasas de fertilidad y de crecimiento de la población, la mitad de ésta tiene menos de 15 años. Esto implica una alta demanda de servicios sociales, básicamente

salud y educación, en los próximos años. Aunque ha habido un aumento en el presupuesto destinado a servicios sociales (como consecuencia del aumento general del presupuesto del Estado), la baja capacidad de absorción ha supuesto un descenso en el peso relativo de gasto de estos sectores, en comparación con el total.

Salud

Los indicadores de salud en Angola son problemáticos: la tasa de mortalidad infantil de menos de 5 años (250/1.000) y la tasa de mortalidad maternal (1.400/100.000 nacimientos) son de las más altas del mundo.

La calidad del sistema de gestión de datos del Servicio Nacional de Salud es baja. Según estos datos, la malaria es la principal causa de mortalidad en Angola, con un 76% de las muertes registradas en el año 2000. El Ministerio de Salud estima que por causa de la malaria, anualmente se pierden 15,4 millones de días de trabajo, de un total de 28,4 millones de días de enfermedad. La incidencia de la malaria es debida, además de a la localización geográfica, a las malas condiciones de saneamiento y la baja disponibilidad de métodos preventivos.

Las tasas de cobertura de inmunización han sido bajas. Para la tercera dosis de DPT (difteria, tétanos y tosferina) en 2001 sólo cubrió al 34% de los niños y niñas de un año (por debajo de la media africana de 46% y de países desarrollados de 69%). La cobertura es menor en áreas rurales. La cobertura de vacunación contra el sarampión (para la población infantil por debajo de un año) se ha situado entre el 40%-50%, por encima del 34% registrado en 2000.

Gran parte de las mujeres dan a luz fuera de los servicios de salud, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. En 2001, sólo en el 45% de los partos participó personal de salud (frente al 23% en 1996). La mayor parte de la población no tiene acceso a servicios de salud. En la planicie central sólo el 13% de la población dispone de un hospital o un centro de salud, y la distancia media es de más de 20 kilómetros. Sólo en un tercio de los puestos de salud hay profesionales de salud cualificados.

Las principales causas del bajo acceso y calidad de los servicios de salud son:

- El enorme déficit de capital humano.
- La baja calidad del gasto social.
- Sistemas de gestión aún frágiles y débil coordinación en el sector.
- Dispersión de la intervención con un gran número de políticas subsectoriales, programas y planes, sin un plan de acción sectorial global.

Para responder a esta situación, el Gobierno de Angola comenzó, en 2005, un programa de rehabilitación y reconstrucción de los servicios de salud. Hasta 2007, este programa ha posibilitado que el sistema de salud incluya 295 centros de salud, 1.600 puestos de salud, 9 hospitales centrales y 50 hospitales generales. Pero el porcentaje de la población con acceso a los servicios de salud todavía se sitúa en el 30%-40%.

Seguridad alimentaria

De ser un exportador agrícola antes de la independencia, Angola ha pasado a importar alimentos por los efectos de la guerra. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la balanza comercial agrícola ha pasado de -217 millones de dólares en 1981 a -980 en 2004. El conflicto armado produjo, además, éxodos de población, principalmente a las ciudades, de tal manera que la población rural ha pasado de representar el 80% del total después de la independencia al 64% en 2004. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER) es el órgano gubernamental responsable de definir las políticas sectoriales. No hay una estrategia sectorial específica y el principal programa del Gobierno es el Programa de Extensión y Desarrollo Rural (PEDR), ejecutado a través del Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), dependiente del MINADER, y sus delegaciones municipales, las Estaciones de Desarrollo Agrícola (EDA). Este programa comprende la distribución de semillas, herramientas y abono a precios subsidiados, así como crédito a pequeños agricultores.

El Gabinete de Seguridad Alimentaria (GSA) del MINADER es el encargado de recoger los datos de cultivo y producción en el país a través de un

modelo desarrollado en 1999 con el apoyo de la FAO, adecuado para la situación de guerra, junto con información proveniente de las EDA. Pero la capacidad de las EDA en medios humanos y materiales es limitada y, por tanto, los datos existentes a nivel municipal son estimativos. Los últimos datos disponibles a nivel país corresponden a la campaña agrícola de 2006-2007.

El sector agrícola tiene un peso considerable en el país, pero sin una inversión gubernamental acorde a su potencial. La mayor parte de la población angoleña sigue viviendo de la agricultura: según datos de la FAO, el 76% de la fuerza laboral angoleña trabajaba en la agricultura en el periodo 1979-1981, frente al 71% en 2004.

Aunque en 2006 la agricultura contribuyó con un 8,6% al PIB (mientras que petróleo y diamantes representan casi el 60%), la inversión del Gobierno en el sector agrícola es aún baja, en torno al 3%-4% del PIB⁴⁷. En 2008, el presupuesto General del Estado destina un 4,45% del PIB al sector. Además de ser un porcentaje bajo en relación al potencial para la reducción de la pobreza, la ejecución es baja. Según el Ministerio de Finanzas, en 2006 se pudo gastar menos del 50% de los fondos comprometidos. Aunque la comercialización ha mejorado desde el fin de la guerra, hay obstáculos en las condiciones de las infraestructuras y en los medios de transporte empleados.

Educación⁴⁸

Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 2007 del informe del PNUD, Angola se situaba en el lugar 162, con una tasa de alfabetización de adultos del 67,4% y una tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria del 25,6%. Tal y como se desprende del análisis sectorial encargada al efecto por la OTC entre 2006 y 2007, conviene profundizar brevemente en estos dos indicadores educativos para comprender mejor la realidad del sector:

⁴⁷ La inversión gubernamental en el sector agrícola supuso un 3,06% del PIB en 2005, 4,18% en 2006 y 2,96% en 2007.

⁴⁸ Pilar Ponce (2007): *Educación, participación ciudadana, promoción de la equidad y diversidad cultural* [Informe Asistencia Técnica].

- *Alfabetización:* la tasa de alfabetización del 67,4% es fruto, en parte, del esfuerzo que se realizó a partir de 1975 durante los primeros años de la independencia del Angola. Hubo brigadas de alfabetización por todo el país, estando tanto empresas como instituciones públicas o privadas obligadas a alfabetizar a sus trabajadores. Se trató, no obstante, de un proceso rápido y de baja calidad. Gran parte de esta población volvió al analfabetismo como consecuencia de la guerra y de la insuficiente profundidad del proceso en el que participaron. Se está produciendo, por tanto, en muchos casos un proceso de re-alfabetización de adultos.
- *Tasa de escolarización:* al no existir censo de población actualizado, es difícil calcular este ratio. Las pocas estadísticas disponibles indican que en Luanda se logra matricular a uno de cada tres menores en edad escolar que solicita la inscripción y, en algunos casos, a uno de cada cuatro. En las zonas rurales más alejadas y precarias como Moxico, sólo uno de cada diez niños que solicita entrar en la escuela lo consigue. A esto hay que añadir el elevado fracaso escolar y abandono, principalmente de niñas y mujeres, en muchos casos antes de

acabar la primaria, mayoritariamente durante la educación secundaria y terciaria debido a la imposición de atender las cargas familiares.

Desde 2001, el Gobierno de Angola está llevando a cabo un esfuerzo importante en pro de la mejora de la cobertura y calidad educativa del país. Los lineamientos de política pública en el sector educativo se contemplan en los siguientes planes nacionales estratégicos:

- Estrategia integrada para la mejora del sistema de educación en Angola (2001-2015) de abril de 2001. Es el documento base de la reforma educativa.
- Ley de Bases del Sistema de Educación de diciembre de 2001. Es la ley que desarrolla y aprueba la reforma educativa. Concreta las fases de implementación de la dicha reforma.
- Plan de Acción Nacional de Educación para Todos 2001-2015, cuya última versión vio la luz en 2006.
- Estrategia Nacional para la Alfabetización y Recuperación del Atraso Escolar, aprobada el 27 de febrero de 2007.

VI Anexo. Análisis de los sectores focales de la evaluación-país: salud y seguridad alimentaria

1. Análisis del sector salud

Pregunta de evaluación 6	¿Hasta qué punto el aporte de la Cooperación Española ha fortalecido el sistema institucional y ha contribuido a mejorar el acceso a un servicio de salud de calidad?
---------------------------------	---

Para el periodo 2002-2008, la Cooperación Española ha llevado a cabo un total de 46 intervenciones por un monto total de 19.484.297 euros. Por subperiodos las cifras serían: 28 intervenciones para el periodo 2002-2005 por un monto de 6.960.520 euros y 18 intervenciones entre 2006 y 2008 por un monto de 12.523.777 euros. Nótese que la serie temporal incluye el año 2008, año que estaría fuera del periodo objeto de estudio. Al no disponer del desglose para el periodo exacto, se ha optado por mantener la secuencia completa por considerar que aun así ofrece una visión ajustada del trabajo que ha realizado la Cooperación Española en salud.

En el epígrafe correspondiente al criterio de juicio 6.2, dedicado a los instrumentos aplicados por la Cooperación Española en este sector, se incluye un cuadro más detallado de las intervenciones según unidad de gestión responsable e instrumento de cooperación aplicado. Es importante señalar, no obstante, que el análisis de desempeño del sector se ha realizado fundamentalmente en base a la cartera de proyectos vigente (proyectos en ejecución o proyectos pendientes de informe final). De esta relación se han seleccionado tres intervenciones⁴⁹ sobre las

cuales han sido realizados otros tantos estudios de caso cuyos informes correspondientes se incluyen en el anexo 7.

Como ya se ha destacado en el capítulo 1 de este informe, no ha resultado sencillo elaborar un inventario detallado de las intervenciones que la Cooperación Española ha llevado a cabo durante el periodo abarcado por este estudio (2002-2007), especialmente con relación a los primeros años del periodo (2002-2004). La cartera vigente está conformada, al momento presente, por 22 intervenciones que se desglosan en subvenciones de Estado (6), Convocatoria Abierta y Permanente (CAP) (4), organismos multilaterales de desarrollo (5), y acciones a través de ONGD (7). En total ascienden a 8.308.695 euros, sin incluir las acciones ejecutadas a través de organismos multilaterales, dado que éstas tienen un carácter multipaís y no ha sido posible desglosar el valor destinado a Angola.

Criterio de juicio 6.1. ¿Cuál es el grado de adecuación y de calidad del diseño de la intervención sectorial en salud de la Cooperación Española en Angola?

Correspondencia y alineamiento de políticas en el sector salud

En primer lugar, hemos de referirnos a los documentos de referencia tanto por parte de la Cooperación Española como del Gobierno de Angola. Para el

⁴⁹ Recordamos que las tres intervenciones sobre las que se han realizado los estudios de caso son:

• Sistema de agua potable en Malange. Apoyo para la creación de una empresa pública para la gestión del servicio. Dirección Nacional de Aguas y Energía. Subvención de Estado 2004.

• Fortalecimiento del desarrollo de la atención primaria en salud en la provincia de Luanda, municipio de Viana. Convenio ONG 2008-2010 más varios proyectos y programas anteriores.

• Apoyo al servicio de cirugía pediátrica en el hospital pediátrico. Proyecto ONG CIC (05-PRI-288) más subvención de Estado (08-CAP3-2528).

periodo 2002-2004, la Cooperación Española ha carecido de un documento específico para guiar la cooperación en el país y, por lo tanto, ésta quedaría englobada en el PD 2001-2004. Sí ha existido, no obstante, una estrategia sectorial de salud para el periodo 2003-2007, que se ha renovado en el año 2008. Como ya fue señalado, el primer DEP se implanta para el periodo 2005-2008.

Respecto al Gobierno de Angola, es importante hacer notar que a lo largo del periodo abarcado por este estudio (2002-2007) no ha dispuesto de una política sanitaria propiamente dicha, un documento estratégico de salud consensuado y aprobado por el Parlamento. La promulgación de un Plan Nacional de Salud ha sido una de las medidas que los organismos de la Cooperación Internacional han esperado con más impaciencia pero a la fecha de la realización de este estudio, dicho Plan todavía no se había concretado. La mayoría de las explicaciones apuntan a las características políticas del momento, un periodo de naturaleza transitoria poco propicio para la toma de decisiones de gran calado. Gracias al apoyo de organismos especializados (UNICEF, OMS...) han sido elaboradas estrategias subsectoriales o planes para periodos de duración limitada, como la estrategia para reducción de la mortalidad materno-infantil o la lucha contra enfermedades prevalentes, pero no se ha contado con una política sanitaria de carácter global que definiera de manera clara los modelos y paradigmas del sistema. Algunas fuentes consultadas han señalado que esta situación está a punto de ser superada, dado que en breve verá la luz el documento de la estrategia de salud que el Ministerio de Salud (MINSa) angoleño ha elaborado con la asistencia técnica de la OMS.

Sobre la coherencia interna y el alineamiento de políticas

En Angola las políticas públicas están en proceso de construcción y, por lo tanto, el trabajo de la Cooperación Española se ha situado ante un contexto fragmentado y cambiante. A lo largo de este periodo, el país ha transitado de una situación de emergencia a una de reconstrucción para, desde ahí, dar los primeros pasos hacia una estrategia de desarrollo de medio y largo alcance. Este hecho, junto a la ausencia de una estrategia propia en salud, dificulta la tarea de verificar el alineamiento de las

acciones de la Cooperación Española en este sector. El análisis aplicado se estructura, por tanto, en torno a los siguientes criterios: 1) la correspondencia de aquéllas con los documentos estratégicos tanto de la Cooperación Española —el DEP y la estrategia en salud—, como del Gobierno de Angola, más en concreto con la estrategia de lucha contra la pobreza (ECP); 2) de manera análoga, se procede con los componentes de la políticas sanitarias que están disponibles; 3) se verifica el balance y equilibrio de la estrategia de la Cooperación Española en salud a nivel temático y geográfico; y, por último, 4) se comprueba la vigencia de las prioridades sectoriales *versus* los cambios de contexto.

Correspondencia de las acciones con los documentos estratégicos

Con carácter general, se aprecia correspondencia y adecuación a nivel de planteamiento estratégico entre la actuación de la Cooperación Española en salud y los planteamientos estratégicos del Gobierno angoleño. Agrupadas las intervenciones sanitarias de la Cooperación Española en bloques o líneas estratégicas, podemos observar de manera más clara esta correspondencia. Tomando las líneas estratégicas de la intervención en el sector salud de la Cooperación Española (1.1. fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud; 1.2. mejora de los servicios básicos de salud; 2.1. mejora de la salud y derechos sexuales reproductivos; 2.2. mejora de la salud infantil; 2.3. lucha contra enfermedades prevalentes y olvidadas (incluye sida, malaria y tuberculosis); 2.6. agua potable y saneamiento básico), observamos que se corresponden más o menos con enunciados análogos del DEP, más en concreto los contenidos en la LE2 (aumento de capacidades humanas). Éstos, a su vez, son englobados por los objetivos I, II, III y IV de la Estrategia de Combate contra la Pobreza (ECP) del Gobierno angoleño. La correspondencia es clara y, efectivamente, no se aprecian ausencias o contradicciones llamativas.

Correspondencia con los planes subsectoriales

Profundizando en el alineamiento nominal, analizamos cómo se ha situado la Cooperación Española frente a algunos de los planes subsectoriales

impulsados desde el MINSA, la ya mencionada “estrategia para la reducción acelerada de la mortalidad materna-infantil 2004-2008” o los planes nacionales de lucha contra enfermedades prevalentes: VIH-sida, tuberculosis, etc. En cierto modo, asumimos que el hecho de que el Gobierno angoleño haya elaborado planes específicos para abordar problemáticas concretas es reflejo de la importancia y el carácter prioritario que les concede.

De este modo, observamos que una de las áreas temáticas que la Cooperación Española ha atendido con mayor volumen de recursos y de forma más continuada ha sido el reforzamiento de la atención primaria con énfasis en la salud materna y en la infantil. Este reforzamiento ha sido realizado también como apoyo al proceso de descentralización. Un repaso a la cartera de proyectos denota la presencia de un bloque extenso de intervenciones (proyectos, programas y convenios) que se han llevado a cabo en colaboración con ONGD, fundamentalmente en la provincia de Luanda (véase tabla 13). Algunos proyectos tienen unos antecedentes que se remontan al año

1991, como es la intervención de la ONGD Medicus Mundi, en el municipio de Viana, sobre la cual hemos realizado un estudio de caso cuyo análisis específico y cuyas conclusiones presentamos en el anexo 7.2.

También ha habido intervenciones en el ámbito de la salud infantil, si bien las actuaciones se han dirigido de manera preferente al segundo nivel de asistencia (véase tabla 14).

Constatamos además que ha habido un apoyo continuado a los sucesivos planes de lucha contra las enfermedades prevalentes. Buena parte de las ayudas han consistido en apoyo a estrategias nacionales a través de organismos multilaterales, aunque no sólo (véase tabla 15).

Este repaso nos da base suficiente para afirmar que la actuación de la Cooperación Española ha mostrado una presencia en las temáticas priorizadas por los principales planes nacionales en el ámbito de la salud. En las páginas que siguen se valora cuál es la calidad y el impacto de ese alineamiento.

Tabla 13. Intervenciones de atención primaria con énfasis en salud materna y salud infantil

Intervención	Año	Instrumento
Acción contra el Hambre-Fortalecimiento al MINSA para la mejora de la atención a la salud sexual y reproductiva en el municipio de Kilamba Kiaxi, Luanda. 07-PR1-246	2006	Programa ONGD
Médicos Mundi-Fortalecimiento del desarrollo de la atención primaria en salud. Provincia de Luanda, municipio de Viana. Convenio ONGD 2008-2010 más varios proyectos y programas anteriores desde 1991	2007	Convenio ONGD
Médicos del Mundo - Cacuaco. Convenio ONGD (2007-2009). 06-CO1-013	2007	Convenio ONGD
Cruz Roja-Mejora de la salud materno-infantil y prevención del VIH/SIDA en Kicolo y Benfica Convenio ONGD 2007-2009. 06 CO1-19	2007	Convenio ONGD
África Directo-Balombo. Apoyo al hospital regional y cuidados primarios de salud en las áreas rurales del municipio de Balombo, Benguela. Programa ONGD 2007. 07-PR1-376	2007	Proyecto ONGD
Municipalidad de Viana-Luanda-Dirección Provincial de Salud. Construcción de un centro de salud. Subvención de Estado 2008. con asistencia técnica de Médicos Mundi	2008	Subvención de Estado

Tabla 14. Intervenciones 2° nivel de asistencia

Intervención	Año	Instrumento
Consejo Interhospitalario de Cooperación (CIC)-Cirugía pediátrica. Hospital pediátrico. Proyecto ONGD (05-PRI-288) más subvención de Estado (08-CAP3-2528)	2005/2008	Proyecto ONGD + Subvención de Estado
Apoyo al Centro Materno-Infantil de Santa María de Morro Bento. Subvención a la Congregación de las Hermanas Misioneras de Santa María a través de la Convocatoria Abierta y Permanente 2007	2007	CAP
Mejora de la atención pediátrica y neonatología en el Hospital Municipal Kilamba Kiasi. Subvención al CIC a través de la convocatoria abierta y permanente CAP 2007 (07 CAP 1502)	2007	CAP
UNICEF: reducción mortalidad materno-infantil		Multilateral

Tabla 15. Apoyo a planes de lucha contra enfermedades prevalentes

Intervención	Año	Instrumento
Fondo Global (PNUD): sida, Malaria y TB		Multilateral
UNICEF: atención a huérfanos por el sida		Multilateral
OMS: campaña vacunación polio		Multilateral
OMS: resistencia ARV	2007	Multilateral
Médicos del Mundo sida-Benguela. Convenio 06-CO1-014 ONGD 2007-2009. Prevención de la transmisión del VIH/sida y el tratamiento de la población seropositiva	2007	Convenio ONGD

Balance y equilibrio de la estrategia a nivel temático y geográfico

Para verificar el balance y equilibrio de la actuación de la Cooperación Española en salud a nivel temático se ha optado por comprobar cuál es el grado de alineamiento con el diagnóstico compartido por el conjunto de actores que integran la comunidad de donantes y organismos de cooperación tanto multilaterales como bilaterales. Tras un repaso a diferentes estudios y documentos estratégicos en el marco de la intervención sanitaria elaborados por agencias de la cooperación internacional (BM, USAID, UE, entre otros), apreciamos la existencia de un consenso mínimo, tanto en relación al diagnóstico como a las prioridades. Existen diferencias a nivel de énfasis y matices pero, en términos generales, las agencias coinciden en señalar los mismos problemas y apuntar las mismas prioridades.

¿Cuáles podrían ser los elementos principales de este consenso? Una vez más habría que distinguir dos momentos. Un primer momento caracterizado por las secuelas de la guerra civil que ha llegado a describirse como un periodo al límite de la emergencia humanitaria. Durante esta primera fase, las prioridades tuvieron un carácter marcadamente asistencial: intentar llegar a la población y reconstruir mínimamente la red de atención sanitaria para mejorar la accesibilidad y cobertura. A partir del año 2005, sin embargo, el diagnóstico se amplía y diversifica introduciéndose nuevos elementos o categorías de análisis. En un esfuerzo de síntesis, siempre limitado, cabe mencionar los siguientes bloques temáticos:

- Gobernabilidad del sistema: planificación y gestión.
- Asignación de recursos: la financiación del sistema.
- Recursos humanos y formación.

- Sistemas de referencia.
- Sistemas de información en salud.
- Política de medicamentos esenciales.
- Logística y distribución de insumos.
- Escasa prioridad concedida al sistema de atención primaria.

Obviamente, los enunciados anteriores pueden ser agrupados y desarrollados de múltiples maneras pero en términos generales resumen la visión compartida del conjunto de actores presentes en el ámbito de la salud. Si hubiera que sintetizar los puntos anteriores en una fórmula resumen, diríamos que los actores de la AOD en Angola sitúan los principales problemas del sistema sanitario en el apartado de las capacidades institucionales. Ésta no deja de ser una fórmula muy genérica, pero que ilustra, aunque sea con trazos muy gruesos, los grandes análisis que hoy día se hacen sobre el sistema. La generalidad de los actores presentes en el país considera que durante unos años el país vivió una situación de emergencia, pero, a día de hoy, los principales problemas del sistema sanitario angolés tienen que ver más con la gestión de los recursos que con su generación. ¿Cómo se ha situado la Cooperación Española frente a este diagnóstico dinámico? En general, se ha centrado en la **atención sanitaria**, entendiendo por tal el trabajo que desarrollan las unidades más próximas al paciente. Parece claro que una de las principales apuestas de la Cooperación Española en el ámbito de la salud se ha dirigido al reforzamiento de los sistemas de atención primaria, empezando por las infraestructuras, para, desde ahí, extenderse y abarcar otros aspectos. Este enfoque parece claramente adecuado para atender las prioridades de una primera etapa caracterizada por la emergencia, pero hay que preguntarse cómo se ha hecho la transición hacia una segunda etapa en la que las necesidades comienzan a mudar y el fortalecimiento institucional adquiere un peso más relevante.

Algunas intervenciones dentro de la atención sanitaria introducen componentes nuevos relacionados con la **gestión, planificación y formación**, pero siempre dentro de este eslabón de la cadena. La transición es más visible en las intervenciones ejecutadas por ONGD en la zona periurbana de Luanda, aunque no todas han incorporado los nuevos componentes en la misma medida. Sin embargo, no se identifica una línea de acción propia para

el fortalecimiento institucional. Se cuenta con algunas intervenciones en esta línea, como el apoyo a la Universidad Agostinho Neto o a la Dirección Provincial de Salud de Malange, a través del Gabinete de Estadística y Planificación, pero se trata más bien de acciones puntuales que no permiten hablar propiamente de un programa orientado al fortalecimiento institucional.

En cuanto al análisis geográfico, se constata que la actuación de la Cooperación Española en salud se ha desarrollado dentro de las cinco provincias prioritarias definidas por el DEP. Dentro de estas provincias ha sido la de Luanda la que ha acaparado mayor volumen de recursos y mayor número de intervenciones. En algunas provincias, como Bié y Huambo, el trabajo ha sido muy reducido. En principio, la aplicación del criterio de concentración en la provincia de Luanda debe valorarse favorablemente teniendo en cuenta la problemática de salud que afecta al área periurbana de las grandes ciudades. Si a esto se le une el hecho de que en estas áreas las redes comunitarias de apoyo son más frágiles, nos encontramos ante poblaciones especialmente vulnerables. Teniendo en cuenta el volumen de ayuda que acapara el sector salud de la Cooperación Española, parece claro que el impacto potencial es mayor concentrándose en estas áreas.

Vigencia de las prioridades sectoriales versus los cambios de contexto

Desde el punto de vista de las necesidades, no cabe duda de que apostar por la atención sanitaria ha sido una decisión adecuada. Metodológicamente también parece correcto que ésta constituya una primera fase de intervención para ir ensanchando círculos hasta incluir la planificación y gestión de las respectivas unidades sanitarias. Sin embargo, cuando el conjunto de actores de la cooperación internacional coincide en que los principales problemas del sistema sanitario se sitúan en el apartado de las capacidades, no parece que el perfil de la Cooperación Española en el ámbito de la salud se haya alineado coherente y proporcionalmente a este diagnóstico.

Para conseguir desarrollar un trabajo de fortalecimiento institucional en un contexto como el angolés en el año 2005 era necesario abrirse paso en

un entramado de organismos y agencias internacionales muy complejo, en el que cada una de ellas intentaba orientar el sistema hacia sus respectivos modelos. De ahí que, en aras de una mayor coordinación, también pueda considerarse válida la opción de realizar dicho trabajo desde la acción multilateral o bien apoyando los procesos de descentralización hacia las provincias. ¿Cuál ha sido la respuesta de la Cooperación Española en este sentido? Ha apoyado varias acciones de organismos multilaterales de desarrollo en el ámbito de la salud pero, una vez más, no parece que se trate de acciones propiamente de fortalecimiento institucional; más bien se han centrado en la lucha contra el VIH-sida y otras enfermedades prevalentes. El fortalecimiento institucional figura en varias de las actuaciones dirigidas a la mejora de la atención primaria dentro del proceso de descentralización que está en curso. El estudio de caso realizado sobre la intervención de la organización Medicus Mundi en el municipio de Viana es un claro ejemplo de esto. En esta intervención, el peso de sus componentes se ha decantado hacia el fortalecimiento de las estructuras sanitarias a nivel de municipio, actuando como correa de transmisión de otros programas que operan en un nivel superior.

Con todo, se obtiene la impresión de que, en términos generales, la Cooperación Española no ha hecho la transición hacia el fortalecimiento institucional con la intensidad que demanda la situación. Se actúa en este ámbito, pero no se alcanza el nivel crítico que se juzga necesario. Éste opera más bien como un elemento complementario de otras intervenciones. No se puede decir que se haya conformado un paquete de intervención sólido, como se puede decir respecto de la atención sanitaria. Son varias las intervenciones de la Cooperación Española que individualmente han logrado un armonioso equilibrio, evolucionando desde la atención directa, para desde ahí adentrarse en la construcción de capacidades. Sin embargo, esta transición se observa más claramente en algunos proyectos a título individual que en la tendencia global del sector.

¿Cuáles pueden ser los motivos que explican este desequilibrio? Por un lado, rigideces en los mecanismos de actualización del diagnóstico y traslado a las tareas de programación. En un contexto cambiante como el angoleño, especialmente en el ámbito de la

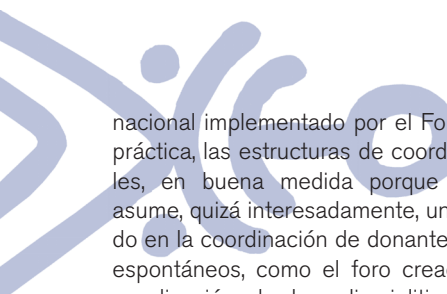
salud, es necesario disponer de mecanismos muy ágiles para identificar dichos cambios y adaptar los criterios de actuación. Éste no ha sido el caso; más bien ha faltado cierto sentido de anticipación para introducir posibles ajustes en las prioridades, las herramientas, etc. Algunos de estos ajustes han tenido lugar, pero como una dinámica de reacción más que de anticipación. La Cooperación Española se ajustará en la medida en que se ajusten las solicitudes que recibe, lo cual no deja de ser un esquema de actuación un tanto rígido. Uno de los valores añadidos que puede tener la presencia de personal técnico en el país es la de anticipar los cambios para ofrecer algunas pautas de actuación, fundamentalmente a las ONGD.

En relación con lo anterior, cabe también hablar de algunas carencias en los mecanismos de identificación y programación. Al margen de que algunas intervenciones puedan ser consideradas en sí mismas intervenciones de calidad, lo cierto es que los mecanismos de identificación parecen frágiles y el trabajo de programación escaso. Aquéllas surgen por cauces muy diversos y, si bien se verifica que encajan en alguno de los bloques o líneas estratégicas descritas, en realidad no surgen de un trabajo de programación proactivo.

Limitaciones técnicas y financieras para diseñar programas más especializados, con un mayor peso del componente técnico y particularmente orientado a la transferencia de saber hacer. Programas con un formato más amplio, análogo, al que aplican algunas instituciones multilaterales. Se trataría de articular una serie de recursos técnicos de alto nivel. Cabe utilizar como referencia al Programa de Apoyo al Sector Salud (PASS) de la Unión Europea. Obviamente, la puesta en marcha de un programa de estas características plantea unas exigencias técnicas y financieras que exceden en este momento las posibilidades de la Cooperación Española en Angola.

Coordinación con otros donantes

Otra forma de verificar la adecuación y la calidad de las actuaciones de la Cooperación Española en el sector salud es comprobar cuál es el *grado de coordinación de las mismas con las actuaciones de otros donantes* presentes en este ámbito de la salud. Formalmente, existe un mecanismo de coordinación



nacional implementado por el Fondo Global. En la práctica, las estructuras de coordinación son débiles, en buena medida porque el Gobierno no asume, quizá interesadamente, un liderazgo decidido en la coordinación de donantes. Surgen cauces espontáneos, como el foro creado en torno a la erradicación de la poliomielitis, dinamizado por UNICEF y que ha servido por extensión como plataforma para la coordinación de otros asuntos sanitarios. En este sentido, el entorno no favorece un trabajo coordinado, de ahí que las experiencias de coordinación existentes surjan más bien de contactos bilaterales e incluso personales. Existen algunos ejemplos de complementariedad interesantes con el Programa de Apoyo al Sector Salud (PASS) de la UE, el proyecto de agua y saneamiento del Banco Mundial en Malange y otras actuaciones concretas de UNICEF, por citar algunos casos, pero no parece que éstos sean representativos de un mecanismo o una estructura sistemáticos de coordinación. Tampoco se observa una actitud proactiva de búsqueda de esa coordinación, antes bien, se actúa a partir de las oportunidades que van surgiendo.

Con todo, hay que decir que algunas intervenciones de la Cooperación Española se canalizan a través de organismos multilaterales, lo cual no deja de ser un esfuerzo por ensanchar círculos y actuar desde una plataforma común con el resto de actores. También hemos mencionado los casos de apoyo a estrategias nacionales, que no dejan de ser un ejemplo de trabajo coordinado.

Coordinación interna

La coordinación interna en el propio país con otros actores de la Cooperación Española presenta algunas carencias. De manera muy resumida se podría decir que las labores de coordinación han sido irregulares y discontinuas. Se han dado contactos y encuentros bilaterales. La OTC ha promovido algunos ejercicios conjuntos, fundamentalmente en el marco de la asistencia técnica para el sector salud encargada por la OTC (septiembre de 2006-noviembre de 2007). Se han organizado algunos encuentros entre ONGD sanitarias para compartir análisis y reflexiones, algunas de las cuales se han plasmado en fecha reciente en un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) fuera del periodo que cubre esta evaluación. Aunque no aparezca de

manera explícita en ningún documento, varios de los interlocutores consultados apuntan que desde la OTC se ha realizado un esfuerzo por conformar el conjunto de intervenciones que ejecutan las ONGD en el municipio de Luanda.

Ciertamente, ha habido contactos y experiencias concretas de coordinación, pero, analizando el periodo en su conjunto, se echa en falta una iniciativa sostenida y más formal de articulación por parte de la AECID. La generalidad de actores consultados considera que hay margen para mejorar este aspecto. Más en concreto, se apunta a la conveniencia de crear una mesa sectorial, iniciativa que la OTC debería liderar, para apoyar y guiar el quehacer de los distintos actores, sobre todo en lo que concierne a análisis y planificación. La presencia de una asistencia técnica durante el periodo referido ha dejado sentir algunos efectos positivos en este sentido, pero todo indica que el tiempo abarcado por esta asistencia ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de coordinación de todo el periodo.

La coordinación desde España a través de la Comisión Interterritorial y de otros organismos creados al efecto no ha alcanzado tampoco el nivel que sería deseable. También cabe valorar el programa VITA, constituido como un esfuerzo específico de armonización para el sector salud, una estructura paraguas que integrara las acciones de los diferentes actores públicos (CCAA y EELL) y privados presentes en el campo de salud en África. No tenía mandato expreso de programación sectorial y sus actividades prioritarias fueron la organización de seminarios y cursos de formación e intercambio hispano-africano de carácter institucional y, de modo menos sistemático, la localización de consultores y entidades del sector a demanda de las OTC. Teniendo en cuenta la variedad y multiplicidad de actores que están presentes en el panorama español de ayuda del desarrollo, una estructura como el programa VITA constituye una propuesta plenamente pertinente. Sin embargo, tras un arranque interesante, la iniciativa ha entrado en un periodo de *impasse*, hallándose hoy día en un estado de escasa operatividad. De hecho, no existe una persona o equipo responsable del mismo. En el caso de Angola, el nivel de actividad ha sido muy bajo. Todo indica que al momento presente la iniciativa no constituye una prioridad.

Criterio de juicio 6.2. ¿Cuál es la validez para el sector salud de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007?

Para abordar el análisis de este criterio partimos de la tabla de actuaciones en el sector salud, según la Unidad de Gestión responsable de la AECID y el instrumento de cooperación aplicado para el periodo 2002-2008, diferenciando dos subperiodos: 2002-2005 y 2006-2008 (véase tabla 16).

mayor volumen de recursos, lo cual, a priori, parece una transición lógica y acorde con la evolución del contexto: de actuar en muchos frentes se pasa a una actuación más concentrada y focalizada pero con intervenciones de mayor entidad. Durante el primer periodo, las intervenciones a través de ONGD representaban el 64% del total, mientras que en el segundo periodo este porcentaje descendió al 38%. Se aprecia también un incremento claro de la ayuda a través de organismos multilaterales, pasando de 251.400 euros en el primer periodo a 3.233.000 en el segundo. Ambas transiciones merecen, en principio, una valoración favorable, por lo que tienen de superación de la dispersión y de una

Tabla 16. Evolución de la Cooperación Española en el sector salud según la Unidad de Gestión responsable de la AECID e instrumento de cooperación 2002-2008

Unidad	Instrumento de financiación	Periodo 2002-2005		Periodo 2006-2008	
		Número de intervenciones	Valor €	Número de intervenciones	Valor €
DGCAEAO	CAP	6	227.640	4	440.500
	Subvención de Estado bilateral	2	965.000	2	2.251.812
SGCMH -ONGD	Programas o convenios	18	5.316.480	7	6.493.465
	Subvención organismos multilaterales	1	251.400	4	3.233.000
Gabinete técnico	Acción humanitaria	1	200.000	1	105.000
		28	6.960.520	18	12.523.777

Fuente: Extraído del informe final de la asistencia técnica sector salud: "Diagnóstico de salud y respuesta de la Cooperación Española para el sector: perspectivas". Tomas López Peña, noviembre de 2007.

De la observación de la tabla 16 se obtienen algunas conclusiones inmediatas. En primer lugar, constatar que el valor destinado al sector crece casi un 100% de un periodo a otro. Otro dato que llama la atención es la reducción significativa en el número de intervenciones. Éste pasa de 28 a 18 y es especialmente llamativo en el caso de las ONGD, que se reduce de 18 a 7. Este hecho pone de manifiesto una opción estratégica por parte de la Cooperación Española que, de un periodo para otro, cambia claramente el formato de sus intervenciones a través de ONGD. Se pasa de un formato micro y puntual a otro de más largo recorrido, acciones continuadas con un enfoque de medio y largo plazo, ejecutadas en su mayoría mediante convenios. Son menos intervenciones pero es

mayor coordinación con el esfuerzo de la comunidad de donantes.

Sobre las actuaciones a través de ONGD

La actuación a través de ONGD se ha plasmado en distintas modalidades de intervención: proyectos, programas y convenios. El transcurso de este periodo ha servido para la implantación de la nueva modalidad de convenio, una evolución de la anterior modalidad de programa que básicamente se caracteriza por una mayor flexibilidad en los mecanismos de programación y ejecución y un formato más amplio en lo que a plazos y montos de financiación se refiere. Esta novedad no es exclusiva de la Cooperación Española en Angola, ni del sector



salud en particular, pero obviamente deja sentir sus efectos.

La implantación de los **convenios** representa para las ONGD la posibilidad de acogerse a una modalidad de ejecución más elaborada, flexible y con un mayor impacto potencial. En principio, representan un avance en lo que a instrumentos y mecanismos de implementación se refiere. El convenio habilita a las ONGD para desarrollar una labor de identificación más rigurosa. La estabilidad en la financiación para periodos de tres-cuatro años permite adoptar enfoques de medio y largo plazo. Los mecanismos de seguimiento y control también permiten adoptar un esquema de implementación versátil y flexible, lo que se hace necesario en un contexto tan cambiante como el angoleño. En definitiva, la puesta en marcha de los convenios permite a las ONGD crecer y dar el salto hacia un nivel de intervención más profesional.

Desde el punto de vista de la planificación, los convenios habilitan a la AECID para hacer un trabajo de programación más riguroso. También permiten que el grado de complementariedad e integración entre las distintas acciones de la Cooperación Española sea mayor. Al haber un trabajo de identificación más exhaustivo que da pie a una mayor coordinación entre actores, la OTC tiene más posibilidades de incidir y orientar la intervención. Un ejemplo ya fue apuntado en el apartado 6.1, cuando se mencionó el conjunto de intervenciones dirigidas a reforzar los sistemas de atención primaria en la provincia de Luanda, ejecutadas a través de convenio con ONGD. La modalidad de convenio permite a la AECID conformar un paquete de intervención de cierto peso, aprovechando las capacidades y el potencial de las ONGD.

El estudio de caso confirma algunas de estas hipotéticas ventajas de la implantación del nuevo instrumento. En el convenio ejecutado por la organización Medicus Mundi en el municipio de Viana, se percibe un trabajo de análisis más amplio y los propios documentos del convenio dejan ver una mayor calidad tanto del diseño como de la formulación. En el caso angoleño, un factor de éxito o una buena práctica en relación con la aplicación de los convenios puede haber sido el hecho de que éstos hayan venido a culminar un proceso. En general, no surgen con una intervención *ex novo*. La trayectoria

del trabajo que venían desempeñando las ONGD ha actuado como factor de calidad. Son, además, la herramienta más adecuada para abordar los aspectos de reforzamiento institucional que en esta nueva etapa demanda el sistema de salud angoleño. Se aprecia también cierta homogeneidad en la temática y concentración geográfica, lo cual nos da pie a hablar de un reforzamiento mutuo.

Conviene señalar, no obstante, que algunos de los interlocutores consultados consideran que los convenios aún no han mostrado todo su potencial. De hecho, algunas identificaciones y formulaciones no han mejorado la calidad con respecto a actuaciones anteriores, a pesar de recibir fondos AECID para ello. Subrayan que el instrumento debe considerarse aún en fase experimental. Si bien los convenios incluidos en el estudio representan efectivamente una mejora la calidad del diseño y un paso adelante en la orientación estratégica de la ayuda por parte de la AECID, es oportuno dejar reflejadas otras opiniones menos favorables.

Con respecto a otras intervenciones desarrolladas por las ONGD en el ámbito de la salud a través de la convocatoria de **proyectos**, cabe señalar que su desempeño varía en función de múltiples factores: equipo, liderazgo, circunstancias que rodean la intervención. En general, tienen un grado de elaboración menor que los convenios y, si bien las ONGD llevan a cabo intervenciones valiosas a través de este instrumento, su ámbito de actuación y su alcance parecen más reducidos. Resultan adecuados para atender necesidades concretas, ya sea desde el punto de vista geográfico o sectorial, y de su implementación puede derivarse el desarrollo de modelos de intervención que posteriormente nutran la elaboración de la política sanitaria. Aunque es cierto que en determinadas circunstancias puede ajustarse mejor a las condiciones de la intervención (momento en que ésta se ejecuta, capacidades de las contrapartes, etc.), como instrumento de intervención es más limitado que el convenio.

Sobre la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP)

Algo análogo se podría decir con relación a las actuaciones financiadas a través de Convocatoria Abierta y Permanente (CAP). En general, este instrumento ofrece una imagen de heterogeneidad. Bajo

el mismo se incluyen intervenciones de distinta naturaleza ejecutadas también por actores diversos: ONGD, instituciones académicas, congregaciones religiosas, etc. El número de actuaciones financiadas bajo la CAP durante la primera etapa ha sido de seis y durante la segunda de cuatro. En principio, el primer periodo puede ser considerado un periodo más propicio para la aplicación del instrumento, dada la menor articulación y elaboración de la demanda de ayuda recibida en aquella altura. Se entiende que la situación de emergencia o post-emergencia favorece, especialmente en el sector salud, una demanda de ayuda fragmentada para la que la CAP constituye una respuesta adecuada. El instrumento, en general, se utiliza para acciones puntuales que responden a criterios diversos: necesidades urgentes, carácter innovador de la experiencia, etc. No siempre dichos criterios están suficientemente explícitos.

Sobre la subvención de Estado

Por lo que respecta a la subvención de Estado, observamos que la aplicación de la herramienta ha ido en aumento, lo que posiblemente se explica por la propia evolución del contexto local, una realidad que ha abierto más posibilidades para la aplicación de este instrumento. Con carácter general, entendemos que se trata de un instrumento adecuado de cara al empoderamiento de la contraparte local. Reconoce y valora el protagonismo del organismo receptor de la ayuda en la implementación de la misma, pero en ocasiones se aplica sin verificar el cumplimiento de unas condiciones mínimas de ejecución. Más en concreto, los mecanismos de identificación resultan un tanto débiles.

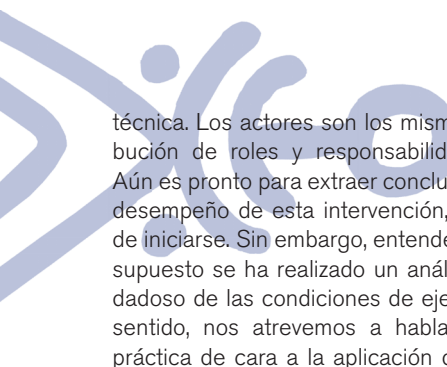
Los estudios y análisis previos son bastante livianos, sobre todo si los comparamos con las tareas que se llevan a cabo durante la identificación, diseño y formulación de un convenio de ONGD. El origen de las iniciativas también refleja cierta dispersión: una vez más parece que surgen a demanda o en función de oportunidades, a veces incluso como forma de dar salida a un remanente presupuestario. El seguimiento y acompañamiento varía dependiendo de si se ha dispuesto o no de una asistencia técnica. Todo indica que ésta resulta de todo punto necesaria si realmente se desea tener algún control sobre el proceso. Incluso contando con esta asistencia técnica, parece necesario que desde la

OTC se refuercen las labores de seguimiento, dado que no siempre los encargados de estas asistencias tienen capacidad decisoria.

Constatamos la existencia de algunos supuestos en los que las carencias en el seguimiento derivaron en prolongados periodos de *impasse*. Tal es el caso de la creación y puesta en marcha de una empresa pública responsable de la gestión del servicio de agua en la ciudad de Malange⁵⁰. Sirva el ejemplo para ilustrar lo que consideramos una carencia de carácter general: aunque formalmente las resoluciones de aprobación de las ayudas contemplan unos mecanismos de seguimiento y control, en la práctica dichos mecanismos no se han mostrado operativos o no han resultado suficientes. En términos generales, la subvención de Estado carece del armazón propio de un programa de ayuda al desarrollo: un conjunto de recursos y medios (técnicos, humanos, materiales) adscritos y ordenados para la consecución de unos objetivos. En algunos casos el único recurso que se adscribe son los fondos, el resto ofrece una imagen de cierta debilidad. Todo ello le confiere a la herramienta un alto grado de imprevisibilidad.

En ciertos casos, la subvención de Estado puede constituir un punto de llegada después de haber pasado una serie de etapas previas. Éste es el caso, por ejemplo, de la construcción de un centro de salud en el municipio de Viana, en el que se ha adoptado la subvención de Estado como instrumento de ejecución, asumiendo la organización *Medicus Mundi* la prestación de la asistencia técnica. Existe una experiencia de colaboración previa entre esta organización y la sección de salud del municipio de Viana llevada a cabo mediante los instrumentos clásicos de intervención a través de ONGD. Llegado a un punto, las partes involucradas, incluyendo la AECID, consideraron que se daban las condiciones para que la autoridad sanitaria asumiera más responsabilidades en la ejecución y gestión de las ayudas, por lo que para la construcción del nuevo centro se optó por la subvención de Estado. Bajo esta modalidad, el destinatario de la ayuda es la propia sección municipal, mientras que *Medicus Mundi* actúa como asistencia

⁵⁰ Para más detalles sobre este supuesto nos remitimos a la ficha de estudio de caso recogida en el anexo 7.2 de este informe.



técnica. Los actores son los mismos, pero la distribución de roles y responsabilidades es distinta. Aún es pronto para extraer conclusiones acerca del desempeño de esta intervención, dado que acaba de iniciarse. Sin embargo, entendemos que en este supuesto se ha realizado un análisis bastante cuidadoso de las condiciones de ejecución y, en este sentido, nos atrevemos a hablar de una buena práctica de cara a la aplicación de las subvenciones de Estado.

Sobre las actuaciones a través de organismos multilaterales

Por lo que respecta a ayuda canalizada a través de los organismos multilaterales, encontramos un consenso más o menos generalizado entre los distintos actores de considerarlo como un modelo de intervención correcto. Las razones que sustentan esta valoración son diversas. Por un lado, representan la adhesión a un esfuerzo coordinado de la comunidad internacional, lo que en cierto modo reduce los riesgos de solapamiento entre las distintas agencias, riesgo cierto en un contexto tan fragmentado como el angoleño (armonización). Por otro, la ejecución corre de cuenta de organismos especializados, lo que garantiza un mínimo de calidad en las acciones, aunque también es cierto que, en ocasiones, estos mismos organismos adolecen de procedimientos excesivamente burocratizados. En tercer lugar, se dirigen a apoyar planes nacionales, lo que las sitúa en sintonía con las políticas oficiales (alineamiento).

Los problemas se sitúan fundamentalmente en relación al seguimiento de estas actuaciones. Del análisis de la documentación recibida y de las entrevistas realizadas se desprende que ni desde la OTC ni desde la Subdirección General de Cooperación con Países de Asia, África y Europa Oriental (SGCAAEO), ni desde la de Cooperación Horizontal y Multilateral se dispone de mucha información sobre el desempeño y impacto de estos programas. A priori cabe concederles, por las razones expuestas, una presunción de buen desempeño, pero ello no debería llevar a un abandono de la tarea de seguimiento e integración de estas intervenciones en el conjunto de la actuación de la Cooperación Española.

Con respecto a la acción humanitaria, un breve apunte para hacer notar que la utilización de este

instrumento ha sido muy escasa a lo largo del periodo evaluado (véase tabla 16). Esto quiere decir que a pesar de las condiciones del país, próximas en algunos casos a la emergencia, se ha juzgado que las herramientas aplicables deberían ser las que normalmente se usan para apoyar procesos de desarrollo. Medida que, en principio, puede considerarse adecuada, teniendo en cuenta que a pesar de la gravedad de la situación ha prevalecido el componente de reconstrucción sobre el de asistencia.

Sobre la integración de los distintos instrumentos

En todos y cada uno de los instrumentos aplicados por la Cooperación Española se aprecian fortalezas y debilidades. Ha habido intervenciones exitosas aplicando uno y otro instrumento. En el caso concreto de la subvención de Estado, creemos que deberían reforzarse algunos aspectos relacionados con la identificación y el seguimiento. Ahora bien, con independencia de los ajustes que quepa introducir en cada instrumento, lo importante es la articulación e integración de unos y otros en torno a un plan. Al intervenir en el ámbito de la salud, la Cooperación Española debe procurar un valor superior al que resulta de la mera suma de sus diferentes intervenciones. Intervenciones en sí mismas correctas y adecuadas, pero susceptibles de multiplicar sus efectos si se estructuran en torno a un planteamiento estratégico más elaborado. El análisis de los instrumentos en sí mismos ofrece algunas pistas para su mejora, pero las lecciones resultantes de este estudio van un poco más allá de los propios instrumentos que tienen que ver con la orientación estratégica de los mismos, la complementariedad geográfica y sectorial, el carácter innovador, etc. No se trata sólo de identificar el mejor instrumento, porque todos y cada uno de ellos pueden servir a propósitos diferentes; tampoco de averiguar los posibles ajustes (aunque tal ejercicio resulte útil, nos parece insuficiente); en última instancia, se trata dotarles de un hilo conductor compartido.

Sobre la disponibilidad de indicadores

Es importante constatar, en primer lugar, que los técnicos y gestores de la Cooperación Española han recopilado una serie de de indicadores relativos

al estado de salud de la población y al funcionamiento del sistema sanitario. La batería de indicadores elaborada como parte del análisis preparatorio del DEP y la actualización realizada en el marco de la asistencia técnica para el sector (septiembre de 2006-noviembre de 2007). Lo que no resulta tan fácil es asociar la actuación de la Cooperación Española a la evolución de esos indicadores. Hubiese resultado más útil establecer un sistema de medición vinculado directamente a la labor que desarrolla la Cooperación Española. Una serie de hitos para medir, por ejemplo, el proceso de empoderamiento de los respectivos municipios para la gestión de las unidades sanitarias, en el marco del proceso de descentralización que está en curso. Intentar descubrir el impacto de la Cooperación Española en la evolución de los indicadores generales resulta extremadamente complejo. En este sentido, la batería de indicadores que acompaña la elaboración del DEP permite valorar la evolución de la realidad angoleña, pero no cómo ha incidido la Cooperación Española en ella. Tal vez fuese preciso un juego de indicadores focalizado en cada una de las líneas estratégicas del DEP o de los paquetes de intervención que están en curso. Esto representaría un avance hacia un modelo de intervención en salud orientado por resultados. La ausencia del mismo no deja de ser una debilidad de los mecanismos de seguimiento y control.

Criterio de juicio 6.3. ¿Cómo han aumentado la calidad y el acceso a los servicios sanitarios? ¿Hasta qué punto han mejorado las capacidades de gestión del sistema sanitario de Angola?

A la hora de valorar este criterio, es oportuno tener en cuenta un par aspectos que nos ayuden a contextualizar el análisis. Primero, recordar una vez más la evolución de la realidad angoleña en materia de salud, transitando de un periodo al límite de la emergencia humanitaria hacia la reconstrucción de soportes básicos (planta física y equipamientos) y de políticas y estructuras de gestión. En segundo lugar, hay que tener en cuenta el volumen que representa la Cooperación Española en el quehacer general del

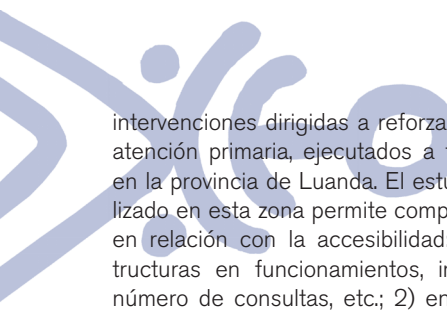
sistema sanitario angoleño. Los montos invertidos durante este periodo en el sector salud han ascendido aproximadamente 19 millones de euros, lo que no deja de ser una cantidad relativamente modesta comparada con los costos totales del sistema, que en el año 2006 se situaban en 1.296⁵¹ millones de dólares norteamericanos. Ciertamente, la consecución de mejoras a nivel general excede las posibilidades de la Cooperación Española y es obligado hacer una valoración ajustada al tamaño y dimensión de la actuación, procurando develar, si es que las hay, las relaciones causa-efecto que han contribuido a la mejora del sistema.

En general, se detecta mejoría en algunos de los indicadores básicos de salud de la población pero hay que tener en cuenta cuál era la situación de partida en el país. La situación sigue siendo preocupante. Recordemos que la tasa de mortalidad infantil de menos de 5 años se sitúa en 250/1.000 y la tasa de mortalidad maternal en 1.400/100.000 nacimientos, que son de las más altas del mundo. Con todo, ¿hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a esa mejora? A pesar de no contar con indicadores cuantitativos directos, es posible presentar algunos análisis razonados que nos permiten hablar de mejoras en la calidad y el acceso a los servicios sanitarios resultantes de la actuación de la Cooperación Española. Lo que no resulta tan sencillo es dimensionar dichas mejoras.

Sobre las mejoras en la atención sanitaria

En la primera etapa hubo un esfuerzo importante para atender las necesidades más perentorias en el ámbito de la atención sanitaria. Hay que reconocer el esfuerzo desplegado por ONGD y congregaciones religiosas. Durante esta etapa se apoyaron un buen número de proyectos dedicados a fortalecer el trabajo de las unidades sanitarias, gracias a los cuales se ha conseguido reconstruir y poner en marcha un número nada desdeñable de aquéllas. En este sentido, hay que referirse al conjunto de

⁵¹ Dato extraído del informe final de la asistencia técnica sector salud: *Diagnóstico de salud y respuesta de la Cooperación Española para el sector: perspectivas*, Tomas López Peña, noviembre de 2007. Este informe, a su vez, utiliza como fuente *Despesas publicas no sector saúde*, GEP E-MINSA-PASS. Conviene señalar que en el *Angola Public Expenditure Review Vol. I*, editado por el Banco Mundial en 2007, se recoge la cifra de 1.020,9 millones de USD como gasto del sistema sanitario angoleño para el año 2006, si bien se indica que se trata del valor presupuestado, no de los gastos reales.



intervenciones dirigidas a reforzar los sistemas de atención primaria, ejecutados a través de ONGD en la provincia de Luanda. El estudio de caso realizado en esta zona permite comprobar mejoras: 1) en relación con la accesibilidad: nuevas infraestructuras en funcionamientos, incremento en el número de consultas, etc.; 2) en la calidad de la atención: personal sanitario más formado, nuevos protocolos, procedimientos, etc.; 3) en la gestión de los servicios: disponibilidad de planes estratégicos municipales, incorporación de lo preventivo, generación y manejo de información, etc.

Resulta arriesgado extrapolar totalmente las conclusiones obtenidas en este estudio de caso al resto de intervenciones en la provincia de Luanda y, en menor medida, en otras provincias. Al margen del desempeño de cada intervención, pensamos que la sucesión de intervenciones (proyectos, programas y convenios) desarrolladas por ONGD en distintos municipios de la provincia de Luanda y dirigidas a fortalecer, con distintos matices, los sistemas públicos de atención primaria han conformado un paquete de intervención consistente, con un impacto potencial alto, fundamentalmente por el gran número de beneficiarios que alcanzan. La coordinación entre las distintas intervenciones, tal vez no ha alcanzado el grado de formalización que sería deseable pero, aun así, la presencia de un buen número de ONGD españolas trabajando con financiamiento AECID en zonas con alta densidad de población constituye un activo importante. Unas y otras refuerzan el impacto potencial del conjunto. Aunque desde el punto de vista geográfico la mayoría de las acciones se hayan concentrado en la provincia de Luanda, dicha concentración debe valorarse favorablemente, dado que responde a una dinámica poblacional muy marcada y además permite generar una serie de sinergias y efectos multiplicadores muy valiosos. Ha habido otras intervenciones a través de ONGD dirigidas a mejorar los niveles de atención sanitaria, no sólo en el nivel primario, sino también la atención especializada. Entre ellas apreciamos cierta diversidad. Se han aplicado distintos instrumentos, en algunos casos proyectos financiados a través de la CAP, subvenciones de estado en las que la ONGD ha actuado como la entidad prestadora de la asistencia técnica.

Otro de los estudios de caso ha correspondido al apoyo al servicio de cirugía del Hospital Pediátrico

David Bernardino. Se trata de una intervención con un perfil sanitario muy especializado, que ha tenido buen desempeño y de la cual creemos que se ha derivado una mejor calidad de la atención sanitaria especializada. Aunque no se trate de una intervención del nivel primario y su alcance en términos de población beneficiaria sea menor, ha constituido una contribución valiosa para el sistema sanitario angoleño. En la misma línea, hay que referirse al apoyo brindado a algunas congregaciones religiosas que desarrollan trabajo sanitario en el país. El Hospital de Cubal constituye una referencia importante para temas de tuberculosis y también el Hospital de Balombo, una infraestructura importante en su zona de referencia.

En general, cabe hacer valoraciones favorables de las actuaciones contempladas en este grupo. Ha sido realizada una contribución a la mejora de la calidad y la accesibilidad de los sistemas de atención sanitaria. También reseñar en este bloque los apoyos brindados desde la Cooperación Española para combatir las epidemias de cólera y *Marburg*⁵², que desde distintas instancias se valora como un apoyo muy valioso. Si acaso matizar que durante la primera etapa algunas de estas intervenciones ofrecen una imagen de cierta dispersión. Este hecho se explica en parte por las características del momento. La segunda etapa, como ya fue apuntado, deja ver una mayor concentración de las ayudas, tanto en lo geográfico como en los instrumentos.

Sobre el fortalecimiento institucional

El siguiente bloque relativo al fortalecimiento institucional incluye el apoyo dirigido a la Dirección Nacional de Aguas y Energía para la creación de una empresa pública encargada de la gestión del servicio de agua en la ciudad de Malange. En prácticamente todos los casos, el instrumento aplicado para canalizar este tipo de ayudas ha sido la subvención de Estado. Se trataría básicamente de valorar hasta qué punto los apoyos facilitados han servido para mejorar las capacidades de gestión.

Ya hemos comentado que en el ámbito de la salud no se ha conformado un paquete de fortalecimiento institucional sólido. Más bien se ha procedido a

⁵² La fiebre hemorrágica de Marburgo es una fiebre de tipo viral de elevada mortalidad.

la yuxtaposición de una serie de intervenciones de contenido diverso y alcance limitado: apoyo a la Universidad Agostinho Neto para la construcción de una residencia de estudiantes, apoyo a la especialidad de enfermería oftalmológica, etc. Desde nuestro punto de vista, más que hablar de un programa, cabe hablar de acciones de fortalecimiento institucional, respuestas a pedidos y propuestas que se dirigen a la Cooperación Española en Angola por cauces y procedimientos diversos.

Salvo en algunos casos, no parece que las intervenciones comporten un componente tecnológico o de transferencia de saber hacer importante. Éste podría constituir uno de los valores añadidos de la Cooperación Española en este ámbito: rebajar la importancia de la dotación de infraestructuras para concederle más peso a la transferencia de conocimiento. Existen algunas excepciones, pero en general éste no es el caso. Se han prestado apoyos valiosos, pero la contribución general al mejoramiento de capacidades puede considerarse más bien modesta.

Unas líneas para referirnos al proyecto de apoyo a la creación de una empresa pública para la gestión del **servicio de agua en la ciudad de Malange**. Se trata de una intervención valiosa desde varios puntos de vista: por un lado no se trata de una intervención propiamente médica, sino que busca incidir sobre los determinantes de salud de la población y, por otro, tiene un carácter experimental que aspira a desarrollar modelos de gestión. Sin embargo, la intervención se ha visto afectada por las carencias propias de un instrumento como la subvención de Estado, que adolece de unos mecanismos de identificación y de acompañamiento posterior un tanto débiles. El proyecto experimentó importantes atrasos para su puesta en marcha, si bien una vez iniciada la ejecución, se ha cumplido el cronograma de actividades previsto. Sin embargo, contemplado en su conjunto, el proceso se halla aún en una fase embrionaria y todavía no es posible hablar de capacidades adquiridas. Ésta continúa siendo una meta que a día de hoy aún se vislumbra lejana.

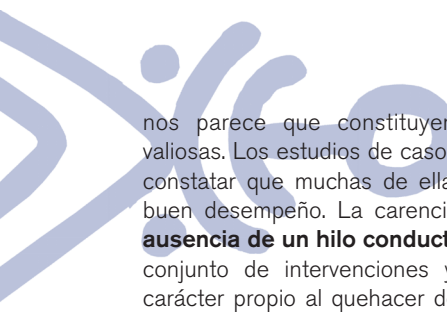
Sobre la cooperación multilateral

Por último, hay que referirse a la ayuda canalizada a través de la **cooperación multilateral** que se ha

dirigido fundamentalmente a apoyar planes nacionales de lucha contra enfermedades prevalentes (sida, polio, malaria, tuberculosis, etc.). Es difícil saber hasta qué punto el apoyo de la Cooperación Española dirigido a estos programas ha servido para aumentar la calidad de la asistencia, las condiciones de accesibilidad y las capacidades de gestión del sistema sanitario angoleño. La contribución de la Cooperación Española en estos casos queda normalmente subsumida en un marco de intervención más amplio junto con ayudas procedentes de otros gobiernos, de ahí que no resulte fácil deslindar los efectos asociados a la ayuda española en particular. En principio, estas actuaciones merecen una valoración favorable, por lo que suponen de adhesión a un esfuerzo coordinado y por realizarse a través de organismos especializados. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento y evaluación de esta ayuda son débiles. Por uno y otro motivo no es fácil responder a la pregunta que se hacía al inicio de esta sección.

Conclusiones del sector salud

1. Con carácter general, las acciones apoyadas desde la Cooperación Española en el ámbito de la salud durante el periodo objeto de estudio han **sido pertinentes desde el punto de vista de las necesidades locales y coherentes en relación con las políticas sanitarias** vigentes en el país, si bien el grado de desarrollo de estas políticas ha sido más bien escaso. Desde el punto de vista temático, todas y cada una de estas acciones encajan en alguno de los lineamientos estratégicos definidos por las autoridades del país y globalmente compartidos por la comunidad de organizaciones donantes.
2. Se aprecia, no obstante, cierta **descompensación en el énfasis o peso que se le ha dado a cada uno de los componentes**. Teniendo en cuenta que el diagnóstico sobre la realidad sanitaria del país apunta a la necesidad de fortalecer capacidades, el perfil de la cartera de intervenciones, más en concreto el peso que representa cada uno de los componentes, no se corresponde necesariamente con este diagnóstico. Se echa en falta una acción más sólida y robusta dirigida al fortalecimiento de capacidades.
3. Con todo, contempladas individualmente las actuaciones de la Cooperación Española en salud



nos parece que constituyen intervenciones valiosas. Los estudios de caso han servido para constatar que muchas de ellas han tenido un buen desempeño. La carencia se sitúa en **la ausencia de un hilo conductor** que articule el conjunto de intervenciones y le otorgue un carácter propio al quehacer de la Cooperación Española en salud. Más allá de la adecuación de los respectivos instrumentos y del desempeño de las distintas acciones, es necesaria la integración de unos y otros en torno a unos objetivos estratégicos y operativos compartidos.

4. Algo característico y definitorio de esta actuación es su **énfasis en la atención sanitaria**, el apoyo a distintos servicios que prestan servicios médicos a la población, fundamentalmente a nivel primario, pero también en el nivel especializado. En este ámbito se ha conformado un paquete de acciones interesantes en la provincia de Luanda. En aras de reforzar el efecto multiplicador de estas intervenciones, sería apropiado un mayor esfuerzo de coordinación y análisis compartido con y entre las distintas ONGD. Apreciamos elementos análogos en las intervenciones de unas y otras organizaciones, pero que no son fruto de un trabajo de programación conjunto. La OTC es en principio la instancia responsable de liderar este esfuerzo y en este sentido se han llegado a convocar algunos talleres, pero de manera muy discontinua y apenas durante esta última etapa.
5. En relación con lo anterior cabe valorar **la colaboración con las ONGD**. En general, hubiese sido deseable un **trabajo de coordinación y orientación más intenso por parte de la AECID** durante las distintas fases: el diagnóstico, la programación, el seguimiento posterior. Ocasionalmente, se han dado algunos ejemplos, pero no ha sido lo suficientemente sistemático. Una vez más las rotaciones y la falta de estabilidad del personal no han ayudado en este sentido. Valoramos favorablemente los talleres realizados durante el año 2008, pero no estamos seguros de que esta práctica se haya consolidado. Hemos tenido acceso a un análisis DAFO resultante de estos encuentros, análisis que desde nuestro punto de vista ha de resultar un insumo muy útil para el trabajo de las distintas ONGD. Sin embargo, este tipo de experiencia han sido la excepción y no la regla.
6. Otro aspecto importante a considerar es el de la **concentración geográfica**. El grueso de la

intervención en salud se ha concentrado fundamentalmente en la provincia de Luanda, bien por ir dirigida a apoyar instituciones que tenían su sede en la capital o bien por tener como destinatarios los sistemas de atención primaria en los municipios periurbanos. En el resto de las provincias el trabajo en salud ha sido más modesto, en algunos casos incluso testimonial. La aplicación del criterio de concentración ha sido una medida globalmente acertada. Los intensos flujos migratorios experimentados durante la guerra y la posguerra han dado lugar a grandes núcleos de población en municipios periurbanos, población que abandona de las áreas rurales en busca de protección y asistencia. Desde el punto de vista sanitario constituye una situación de alto riesgo por la posibilidad de que surjan brotes epidémicos. Éste ha sido el caso con los sucesivos brotes de cólera y, ocasionalmente, de Marburg. Por otro lado, la medida resulta adecuada desde el punto de vista del coste-eficiencia. Desde el punto de vista de la optimización de los recursos, parece lógico que la Cooperación Española busque un mayor impacto por la vía de la concentración de sus ayudas. Teniendo en cuenta los montos que maneja, parece razonable que se busque alcanzar un volumen crítico en alguna región antes que dispersar los recursos por muchas regiones, diluyendo, de este modo, su potencial incidencia.

7. Parece justificado, por tanto, que buena parte de la ayuda se haya concentrado en la provincia de Luanda, zona de alta densidad de población y de alto riesgo sanitario. Ahora bien, no conviene olvidar que estamos ante un **contexto muy dinámico** y el diagnóstico de la situación cambia en breves periodos de tiempo. Por un lado, cabe esperar que el esfuerzo y las inversiones realizados en la provincia de Luanda vayan **cubriendo una serie de etapas**, que los servicios sanitarios públicos se vayan haciendo cada vez más autónomos de cara a atender la demanda sanitaria de la población. Esto ha de liberar algunos recursos que podrían ser reorientados hacia las zonas rurales. En este sentido, sería conveniente que la Cooperación Española anticipase los hitos por los cuales espera que discurra el proceso. Su cumplimiento o no serviría para reorientar su labor en esta zona e incluso contemplar una estrategia de salida. Por otro lado, en un marco de lucha contra la pobreza, se trata de alcanzar delicados equilibrios en

la atención de necesidades. Los recursos son escasos y la distribución de los mismos debe hacerse respondiendo tanto a un imperativo de eficiencia como de equidad. Existen algunos indicios que apuntan a un cierto desequilibrio en el ritmo de desarrollo, el volumen de inversiones y la calidad de los servicios que disfrutaban las zonas urbanas y las zonas rurales. No se trata únicamente de comparar número de facultativos por habitante. En algunas zonas del interior rural los servicios sanitarios son prácticamente inexistentes. La situación es confusa y cambiante, y apunta la necesidad de que la Cooperación Española defina la secuencia de su trabajo en la zona periurbana de Luanda e incluya una estrategia de salida. Eventualmente cabría considerar una réplica del proceso en alguno de los municipios rurales en los que se trabaja. La Cooperación Española debería explorar y definir criterios en este sentido.

2. Análisis del sector seguridad alimentaria

Pregunta de evaluación 7	¿Hasta qué punto la Cooperación Española ha contribuido a mejorar la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local y fortalecer las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional y regional?
---------------------------------	---

Según la información de proyectos en curso de la OTC y el balance de la V Comisión Mixta⁵³, en el periodo considerado se destinaron más de 14 millones de euros de fondos de la AECID en este sector, 32% en forma de ayuda alimentaria y 68% como seguridad alimentaria. En 2002-2004, el monto desembolsado ascendió a 5,5 millones de euros, más de la mitad destinado a ayuda alimentaria y a través de mecanismos multilaterales (a través del Programa Mundial de Alimentos –PMA– y la FAO). El resto de intervenciones son principalmente de ONGD a las que se añaden dos subvenciones

de Estado: el proyecto FUNDA con el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA) y el apoyo a la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA). En 2005-2007 el monto desembolsado es mayor y asciende a 8,7 millones de euros; más de un 80% se destina a seguridad alimentaria (la parte de ayuda alimentaria corresponde al proyecto de carne enlatada con el PMA). Más del 75% de la ayuda en este periodo corresponde a proyectos de ONGD, donde destacan los dos convenios en curso (con Intermón Oxfam y Cruz Roja Española), que alcanzan la mitad de la ayuda en el periodo.

Según datos del informe específico de mayo de 2007, la Cooperación Descentralizada destinada a desarrollo rural y seguridad alimentaria en el periodo 2002-2007 de estudio supuso 1,5 millones de euros, ejecutada principalmente a través de ONGD; 1,12 millones de euros correspondieron al periodo 2002-2004 (alrededor de 13% del total de cooperación descentralizada en el periodo) y 0,38 millones de euros al periodo 2005-2007 (5% del total). Por orden de importancia, los fondos provinieron principalmente de las comunidades de Castilla-La Mancha, Euskadi y Castilla y León.

En relación al sector de pescas, se destinaron alrededor de 2,7 millones de euros de fondos de la AECID en el periodo considerado, 84% de este montante en 2002-2004 y 16% en 2005-2007. Las intervenciones son fundamentalmente subvenciones de Estado al Ministerio de Pesca, al Instituto Nacional de Apoyo a las Industrias Pesqueras, al Centro de Formación Profesional de Pesca, al Instituto de Investigación Marina y, en 2005-2007, al Instituto de Desarrollo de Pesca Artesanal de Benguela (IDPA, véase estudio de caso).

Criterio de juicio 7.1. Pertinencia y calidad de diseño de la estrategia sectorial en seguridad alimentaria de la Cooperación Española en Angola

En el periodo 2002-2004, la estrategia de la Cooperación Española en Angola carece de un documento específico y viene, por tanto, definida por el Plan Director 2001-2004. Aunque este documento

⁵³ VI Comisión Mixta, de 22 de septiembre de 2005.

no menciona específicamente la seguridad alimentaria, el aspecto queda englobado dentro de la estrategia horizontal de lucha contra la pobreza y la estrategia sectorial de necesidades básicas. En esta última se incluye "ayuda alimentaria y de emergencia", con el objetivo de atender a los sectores más vulnerables y apoyar a gobiernos, instituciones y sociedad civil. Las acciones emprendidas en este periodo se enmarcan dentro de este abanico amplio y corresponden en general a proyectos de ONGD en situación de postemergencia. Como se ha mencionado, existen también subvenciones de Estado en este periodo, entre las que se encuentra el apoyo a la Facultad de Ciencias Agrícolas (FCA) de Huambo, que a pesar de ser pertinente y encuadrarse dentro del apoyo a instituciones, carece de un diseño adecuado (véase la ficha de estudio de caso). Debido al cambio de contexto en el periodo estudiado, resulta pertinente la aplicación de la propuesta de la OTC y de la Subdirección General de Cooperación con países de África Subsahariana y Asia de la AECID al Gabinete Técnico de la AECID, de la sustitución de los fondos de ayuda de emergencia asignados a Angola por apoyo a iniciativas de seguridad alimentaria. Este hecho explica la financiación en 2005 del proyecto PESA (véase estudio de caso) a partir de fondos de emergencia.

Al igual que ocurre en el sector salud, la existencia de un DEP para el periodo 2005-2008 es un claro avance en el diseño estratégico. El II Plan Director define la soberanía alimentaria⁵⁴ y la lucha contra el hambre dentro de uno de los sectores prioritarios, el de la cobertura de las necesidades sociales. Propone una actuación integral a diferentes niveles (local/comunitario, territorial, nacional, regional e internacional), reconociendo que el apoyo por parte de la Cooperación Española a la mejora de la soberanía alimentaria no ha recibido hasta la fecha este tratamiento.

Sin embargo, la estrategia no traduce a la realidad de Angola el carácter integral que propone el Plan

⁵⁴ **Soberanía alimentaria** considerada como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales las mujeres desempeñan un papel fundamental.

Director. El sector se enmarca en el DEP dentro del área de aumento de las capacidades humanas para la soberanía alimentaria y la lucha contra el hambre, con dos objetivos específicos:

1. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local.
2. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional.

Estos objetivos son coherentes con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) de 2003 del Gobierno de Angola, cuyo objetivo en el ámbito de la seguridad alimentaria es "minimizar el riesgo de hambre, satisfacer las necesidades alimentarias internas y relanzar la economía rural como sector vital para el desarrollo sostenible".

En el DEP queda definido a nivel local, comunitario y municipal lo que se persigue a través de los tres resultados previstos:

1. Incremento de la producción familiar diversificada.
2. Fomento de unidades de producción alimentaria a nivel municipal.
3. Fortalecimiento de las Extensiones de Desarrollo Agrícola (EDA), también a nivel municipal.

Sin embargo, no se define nada a nivel provincial y a nivel nacional las acciones se limitan al apoyo a la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) y a los Institutos Medios de Agricultura (IMA). La mayor definición del nivel micro se entiende por la mayor experiencia de la Cooperación Española en este ámbito, como se indica en el Plan Director 2005-2008 y por ser donde se han conseguido mayores avances. La intervención al nivel de unidades familiares se alinea también con el principal programa de extensión rural del Gobierno, el PEDR, ejecutado a través del IDA y las EDA. Intervenir a este nivel es fundamental pues las áreas cultivadas corresponden, en un 97%, a producciones familiares, según se ha constatado en la campaña agrícola 2006/2007 y es una prioridad del Gobierno. La definición de actuaciones a nivel provincial y nacional en el DEP se echa en falta para conseguir el carácter integral propuesto. Las subvenciones de Estado al Instituto de Pesca Artesanal (IPA) y a la FCA preveían componentes específicos y necesarios

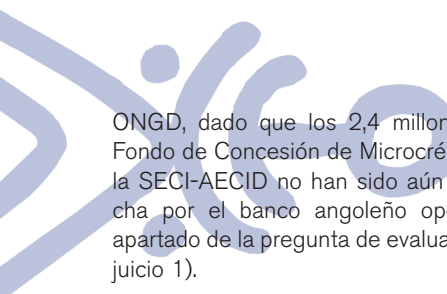
pero en el caso de la FCA sin gran valor añadido. Indudablemente, es relevante y necesario mejorar la enseñanza universitaria, como propone el proyecto de la FCA en las carreras de Veterinaria y Silvicultura. Pero el apoyo se basa principalmente en infraestructuras, lo cual no es prioritario, puesto que el Gobierno las podría financiar. Sin embargo, la cooperación entre universidades es relevante y necesaria, pero el valor añadido vendría más del intercambio y del fortalecimiento de capacidades. Por otro lado, la debilidad de las EDA radica en la falta de medios humanos, principalmente por la escasez de técnicos medios formados en el país. Incluir el apoyo a los IMA es muy pertinente, puesto que éstos son quienes principalmente forman los cuadros técnicos de las EDA. Sin embargo, no ha habido ninguna acción en este sentido. Más allá de lo relativo al sector en la ERP y el PEDR, no existe una estrategia específica de seguridad alimentaria. El proyecto FAO-PESA (véase la ficha de estudio de caso) ha facilitado la elaboración de una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), pero que aún no ha sido aprobada. A pesar de su relevancia, este proyecto multilateral, financiado exclusivamente por la Cooperación Española, no surge como orientación del propio DEP a nivel nacional.

El DEP se centra en cinco provincias del país (Luanda, Bié, Huambo, Benguela y Malange), pero también falta definir el enfoque territorial propuesto en el Plan Director. Como ya se ha mencionado en este documento, a pesar de que los proyectos de seguridad alimentaria se han concentrado principalmente en Huambo, Bié y Malange, no se han dado entre ellos sinergias efectivas para aglutinar esfuerzos y abordar el enfoque territorial propuesto. A nivel de proyectos de ONGD, ha habido contactos, pero no una coordinación efectiva entre sus actividades, principalmente centradas a nivel micro y municipal. No ha habido reuniones periódicas y sistemáticas de coordinación entre actores de la Cooperación Española en el terreno y no se han coordinado acciones conjuntas con las instituciones del sector. Aunque lejos de ser todavía un modelo, el proyecto FAO-PESA sí ha conseguido aglutinar a algunos actores de la cooperación para desarrollar la metodología de Escuelas de Campo de Agricultores (ECA) en Huambo y Bié, pero de momento sin resultados concretos. La coordinación entre donantes ha mejorado en el periodo

estudiado, aunque aún está lejos de ser eficiente y eficaz. Se ha reactivado el foro de donantes en 2007 pero todavía no está formalizado y el Gobierno no participa. No existe un grupo de coordinación específico en seguridad alimentaria. Hay un acuerdo de coordinación geográfica entre la OTC y la Comisión Europea: esta última interviene en Huíla y Benguela, mientras que la Cooperación Española lo hace en Huambo, Bié y Malange. Pero el intercambio de información es débil, como queda ilustrado por el hecho que responsables de seguridad alimentaria de la Cooperación Española desconociesen la ENSA desarrollada por el proyecto FAO-PESA.

La concentración en Huambo, Bié y Malange en seguridad alimentaria es relevante. Como se ha señalado en el estudio de seguridad alimentaria del PMA de enero de 2005, de 2001 a 2003 el planalto central (donde se ubican Huambo y Bié) era el área más vulnerable y con mayor inseguridad alimentaria en el país. A falta de datos fiables, es difícil estimar los cambios en los índices de vulnerabilidad. Según el Gabinete de Seguridad Alimentaria (GSA), una encuesta en 2007 del MINSA destacó como zonas de mayor vulnerabilidad las provincias del sur y este del país. Sin embargo, la misión de la FAO de 2006 estimó en 800.000 las personas en situación de inseguridad alimentaria, de los cuales 43% en Huambo, 23% en Huíla y 18% en Benguela. A pesar de mejoras en los índices de vulnerabilidad, las provincias del planalto (fundamentalmente Huambo) seguirían precisando de apoyo en seguridad alimentaria.

El DEP también define el aumento de las capacidades económicas como área de apoyo con el objetivo de fortalecer las capacidades comerciales, a través del resultado del fortalecimiento de pequeñas y medianas empresas en los sectores productivos priorizados en el Plan Director. En relación al sector rural, el Plan Director prioriza el establecimiento de una base productiva sostenible, sólida y diversificada en agricultura, silvicultura y pesca. Esto es pertinente aunque no queda suficientemente definido en el DEP y no habiendo acciones desarrolladas en el periodo en este aspecto, a excepción de micronegocios desarrollados en el ámbito de proyectos de ONGD. Las acciones emprendidas se limitan principalmente a micronegocios desarrollados en el ámbito de proyectos de



ONGD, dado que los 2,4 millones de euros del Fondo de Concesión de Microcréditos dotados por la SECI-AECID no han sido aún puestos en marcha por el banco angolés operador (véase el apartado de la pregunta de evaluación 5, criterio de juicio 1).

Criterio de juicio 7.2. Adecuación y validez de los instrumentos y mecanismos de implementación adoptados a lo largo del periodo 2002-2007

Los principales instrumentos utilizados son los de financiación a ONGD (convocatoria abierta permanente y convocatorias extraordinarias de proyectos, convenios, estrategias y programas) que resultan adecuados para intervenir en el ámbito micro y municipal, las subvenciones de Estado y los proyectos multilaterales a través de organismos internacionales. Los modelos de intervención de las ONGD se han adaptado al contexto y han pasado de acciones de postemergencia más asistenciales en el periodo 2002-2004 a acciones de desarrollo en 2005-2007. No queda claro que haya habido un análisis desde la AECID de qué instrumento sea el más apropiado para las intervenciones de ONGD, más allá de la idoneidad del periodo de ejecución. El instrumento-proyecto tiene una duración corta que limita la visión de procesos a más largo plazo. Se valora positivamente, por tanto, la existencia de instrumentos de más larga duración y con carácter más integral, como las estrategias, programas o convenios. Sin embargo, no queda claro que estos instrumentos hayan logrado más impacto como consecuencia de sus características multipaís o multisector. Como se ha señalado en el grupo focal organizado por el equipo de evaluación en Huambo con actores de la Cooperación Española, muchos proyectos han carecido de una visión programática, especialmente en el periodo 2002-2004. Por ejemplo, en la estrategia de Intermón (véase el estudio de caso), los contactos con experiencias similares en Mozambique, a pesar de estar previstos en el proyecto, no se concretaron en sinergias o coordinaciones efectivas. También se destacó en el taller la falta de adecuación de las estrategias al contexto económico de la

posguerra y la falta de armonización con los procedimientos angoleños⁵⁵. Sin embargo, hay una mejoría en el potencial de los instrumentos desde las estrategias iniciales hasta los actuales convenios, dado que estos últimos incluyen una partida para la identificación y la OTC y la ONGD se convierten en socios partícipes de la definición del proyecto. Este instrumento puede resultar muy útil para articular intervenciones entre sí. Por ejemplo, la metodología de las ECA propuesta por el proyecto FAO-PESA cubre un área geográfica amplia y el IDA de Huambo está mostrando interés. Se podría haber aprovechado la flexibilidad de los convenios para incorporar la metodología de las ECA en el diseño de proyectos de ONGD y potenciar el FAO-PESA a través de acciones de fortalecimiento comunitario, donde las ONGD tienen más experiencia; sin embargo, esta articulación no se ha producido. Por otro lado, la convivencia de diferentes instrumentos con diferentes condiciones normativas dificulta la gestión de los fondos para las ONGD.

En cuanto a las subvenciones de Estado, se han llevado a cabo en el sector durante el periodo con varias instituciones; los estudios de caso cubren los proyectos con el IDPA y la FCA (primera fase). Es un instrumento necesario para trabajar con las instituciones públicas, pero falta mayor definición en su diseño para optimizar la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, en el apoyo a la FCA en la primera fase (véase el estudio de caso), un proyecto de obra civil se diseña sin una asistencia técnica que preste apoyo a la FCA en el diseño y supervisión de las obras. Esto fue mejorado en la segunda fase del apoyo a la FCA, en donde un arquitecto apoyó el lanzamiento del concurso y la posterior fiscalización de las obras; pero las subvenciones de Estado a la FCA han continuado en la línea principal de rehabilitación y financiación de obra civil y equipamiento, a pesar del cambio de contexto. Aunque a partir de los instrumentos existentes se pueden dar intercambios entre universidades (el proyecto de apoyo a la FCA permitió la firma de acuerdos con universidades españolas), un instrumento más específico y de mayor duración de cooperación entre universidades podría ser relevante y

⁵⁵ Las subvenciones están regidas por la Ley General de Subvenciones de España.

más efectivo. El modelo de subvención de Estado para proporcionar asistencias técnicas a instituciones públicas puede ser muy útil, pero los procedimientos deberían estar también más detallados.

El único proyecto del instrumento multilateral en el caso de seguridad alimentaria en 2005-2007 es el PESA, ejecutado por la FAO. Este instrumento es necesario pues a través de organismos internacionales es más probable incidir a nivel nacional. El proyecto FAO-PESA (véase el estudio de caso) planteaba desarrollar una Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNESA) que ha evolucionado en la elaboración de una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) entre varios ministerios, facilitada por el proyecto.

Criterio de juicio 7.3. Grado de eficacia, impacto y sostenibilidad alcanzados

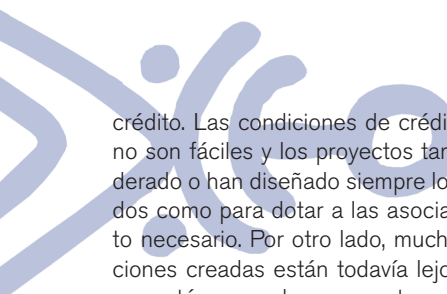
De los resultados previstos en el DEP, las intervenciones de la Cooperación Española se han focalizado principalmente en el **incremento de la producción familiar**, pero es difícil determinar en qué medida los proyectos han contribuido al aumento de la producción. Ha habido una mejora en la seguridad alimentaria en el periodo 2002-2007. A nivel país la tierra permanentemente cultivada ha aumentado, pero en general esto no se ha traducido siempre en un aumento en la producción, como constatado por la misión de la FAO de 2006. Si en 1979 había 2,9 MHa de tierras cultivadas en el país, en 2002 se contabilizaron 3,2 MHa y en 2006 3,4 MHa. El aumento en el área cultivada se debe en parte al retorno de refugiados y desplazados y corresponden a expansiones en el cultivo de maíz, sorgo, mijo y soja. La producción se encuentra muy condicionada por el régimen de lluvias que en 2005/2006 fue irregular, por la presencia de minas y por la falta de sistemas de irrigación (la tierra irrigada se ha mantenido en torno a 0,08 MHa desde 1979). Además, los suelos del planalto central son de baja calidad y el uso de fertilizantes es bajo, lo cual resulta en una baja productividad producto de la dependencia de las lluvias. En la campaña agrícola 2006/2007 hubo una distribución masiva subsidiada de insumos a los agricultores a través del Programa de Extensión y Desarrollo

Rural (PEDR)⁵⁶. Un 82% de las familias agricultoras del país recibieron asistencia en sus explotaciones, un 36% de las mismas a través del PEDR. La compra masiva por el IDA de grandes cantidades de abono produjo la subida de los precios en el mercado, lo cual dificultó la compra de la cantidad adicional necesaria por parte los agricultores, dado que las cantidades suministradas por las EDA no cubren todas las necesidades. A nivel nacional el PEDR apoyó a un 53% de las asociaciones de agricultores, aunque en Huambo y Bié el porcentaje de asociaciones apoyadas fue menor, del 37% y 16%, respectivamente. Las intervenciones de la Cooperación Española son pequeñas en relación a la magnitud del PEDR, por lo que es difícil delimitar su alcance. Las EDA, responsables de recoger datos de las campañas agrícolas, carecen de datos fiables sobre la producción. Las EDA entrevistadas durante la misión afirman que las áreas cultivadas en el periodo estudiado han aumentado, hecho también confirmado por las comunidades beneficiarias visitadas. En el caso del proyecto de Intermón-ADRA (véase la ficha de estudio de caso), el municipio de Caala constató un aumento en el área cultivada por las familias, a la vez que un incremento en el rendimiento del maíz⁵⁷. Pero no se puede afirmar todavía que el incremento en la producción sea generalizado, sostenido ni que se haya diversificado.

Aunque de forma más común durante el periodo 2002-2004, como comentado por algunos participantes en el grupo focal de Huambo, los proyectos de la Cooperación Española han tendido a trabajar de forma individual e incluso sin una visión integral sectorial dentro de las mismas intervenciones. Ha habido un gran avance en la creación y fortalecimiento de asociaciones de campesinos, lo cual es fundamental para varios aspectos cruciales como el acceso al PEDR, al crédito o a la titularidad de las tierras. Pero el fortalecimiento organizacional no siempre ha ido ligado al desarrollo productivo (el estudio de caso del proyecto de Intermón-ADRA ilustra esta situación). Por otro lado, como concluye la evaluación externa del proyecto de Intermón-ADRA, la principal razón de los campesinos para asociarse es el acceso al

⁵⁶ Se distribuyó, entre otros, 1.816 Tn de semillas de maíz, 4.619 Tn de fertilizantes y 1,6 millones de azadas.

⁵⁷ La población beneficiaria pasó de media de cultivar 0,5 Ha por familia a 1,5 Ha por familia y de un rendimiento de 100 kg/Ha de maíz a 300 kg/Ha.



crédito. Las condiciones de crédito en el mercado no son fáciles y los proyectos tampoco han considerado o han diseñado siempre los suficientes fondos como para dotar a las asociaciones del crédito necesario. Por otro lado, muchas de las asociaciones creadas están todavía lejos, en general, de ser autónomas, de representar a las comunidades y de poder dialogar y negociar con los poderes públicos, según concluye la mencionada evaluación. Además, falta materializar la articulación entre el poder público y la sociedad civil, a pesar de estar legislado.

Como hemos indicado en el capítulo 2 de este informe, en enero de 2007 se publicó el Decreto Ley 02/07 de Descentralización que permite mayor poder financiero a los municipios y espacios de concertación con la sociedad civil. Caala, donde el proyecto de Intermón-ADRA fue ejecutado (véase el estudio de caso), es uno de los 68 municipios piloto (42% de los municipios del país que engloban cerca del 80% de la población) que son actualmente unidades presupuestarias y que han recibido en 2008 fondos para ser invertidos a nivel local⁵⁸. El Decreto Ley obliga el establecimiento de Consejos de Auscultación y Concertación Social (CACS), al nivel de provincias, municipios y comunas, espacio de concertación de las autoridades con la sociedad civil. Pero aún falta reglamentar el funcionamiento de los CACS y, por tanto, su desempeño actual es variable según los municipios y arbitrario en función de la voluntad de la autoridad local. En relación a la integración de aspectos socioculturales, los proyectos han tratado de incorporar al poder tradicional de la aldea o *soba* en las asociaciones creadas y en las actividades. Pero falta en general un análisis sociocultural más afinado que oriente la mejor articulación posible entre el poder tradicional con las asociaciones para asegurar su sostenibilidad, así como trabajar en la relación entre el poder tradicional y las autoridades locales.

El paso de emergencia a desarrollo ha producido un cambio en el método de trabajo. De la entrega de alimentos, semillas y herramientas se ha pasado al fortalecimiento de organizaciones y el establecimiento de fondos comunitarios para la compra

de materiales considerados prioritarios por las comunidades. Éstas no siempre han entendido este cambio de estrategia y la necesidad de organizarse, sobre todo si no hay crédito o un fondo en juego.

En lo relativo a las **unidades colectivas de producción alimentaria a nivel municipal**, los proyectos de ONGD se han ceñido en general a un ámbito local y municipal, pero no han tenido actividad en este sentido. A nivel municipal, cabe mencionar la creación de la Unión de las Asociaciones de Agricultores de Caala (UACC en portugués), a través de una intervención de Intermón-ADRA (véase la ficha de estudio de caso). Éste es un hecho único en la provincia de Huambo y con gran potencial, pero todavía representa a pocos agricultores. Sin embargo, la EDA de Caala confirma que la UACC ha empezado a constituirse como actor en el municipio.

En cuanto al **fortalecimiento de las EDA**, en general los proyectos han tratado de implicar a los técnicos de las EDA en sus actividades, pero el diseño de los proyectos no siempre incluye acciones concretas de fortalecimiento institucional. La excepción puede ser el proyecto FAO-PESA, que propone la metodología de las ECA como asistencia técnica a los agricultores. La participación de los técnicos de las EDA y la posible adopción de esta metodología por el IDA de Huambo puede tener un efecto positivo en el fortalecimiento de las EDA. Pero el proyecto es muy ambicioso en relación a los medios disponibles (véase la ficha de estudio de caso), por lo que el resultado puede ser menor. Del grupo focal organizado por el equipo de evaluación en Huambo con actores de la Cooperación Española en esta provincia se destaca que en el periodo 2002-2004 hubo más dificultades por parte de las ONGD para establecer relaciones con las administraciones públicas. Las administraciones y las EDA son mencionadas como contrapartes en muchos proyectos, pero no siempre se consigue complementar las acciones. A pesar del plan de fortalecimiento del Gobierno, las EDA son todavía débiles para prestar una asistencia técnica efectiva a los pequeños campesinos. Faltan cuadros técnicos y medios de desplazamiento⁵⁹. Las acciones específicas

⁵⁸ La descentralización alcanzaría en 2010 a todos los municipios del país, que contarían con unidades presupuestarias.

⁵⁹ El municipio de Catchiungo en la provincia de Huambo cubre unos 3.000 km² y cuenta con 190.000 habitantes, la mayor parte campesinos; la EDA cuenta con dos técnicos y una moto.

de fortalecimiento a las EDA o al IDA serían necesarias, pero sólo han tenido lugar en el periodo 2002-2004 en el marco del proyecto FUNDA. La no continuación en este sentido se explica por la falta de reposición de un camión donado al IDA en 2003 en el marco de ese proyecto, todavía no solucionado. Este hecho impide las posteriores subvenciones a esta institución clave en el sector. Los seis Institutos Medios Agrarios actualmente en funcionamiento en el país son las principales fuentes de formación de los futuros técnicos de las EDA. A pesar de tener las instalaciones rehabilitadas (como por ejemplo el IMA de Huambo, rehabilitado en 2008) no pueden cubrir toda su capacidad porque faltan profesores para impartir las clases. Aunque previsto en el DEP, no ha habido intervenciones en **el fortalecimiento de los IMA**.

La falta de mayor definición en el instrumento de subvención de Estado reduce la eficacia e impacto de intervenciones para el **fortalecimiento institucional**. A pesar de las deficiencias en la intervención (véase la ficha de estudio de caso), el apoyo a la FCA asegura un aumento en el número de estudiantes de Veterinaria y probablemente el inicio del curso de Silvicultura en 2009. Los dos proyectos con la FCA han permitido aumentar las aulas disponibles y, por tanto, el número de alumnos, pero con una mejora menor de lo esperado en la calidad de la enseñanza. Aunque previsto, el curso de Veterinaria iniciado carece todavía de las aulas prácticas correspondientes⁶⁰. Lamentablemente, las nuevas instalaciones financiadas a través de los proyectos a la FCA no se están manteniendo adecuadamente.

No ha habido proyectos de **apoyo a pequeñas y medianas empresas**, a pesar de la dotación, todavía no operativa, del Fondo de Concesión de Microcréditos de la SECI-AECID. Únicamente se pueden considerar algunos micronegocios desarrollados por proyectos de ONGD. Ciertamente varios han sido creados y se mantienen todavía, pero son puntuales y no han tenido mayor impacto.

A falta de datos no se puede determinar el impacto concreto de la contribución de la Cooperación

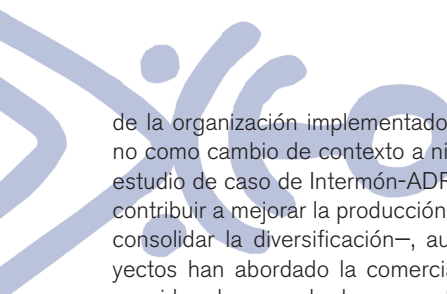
Española durante el periodo 2002-2007 en Seguridad Alimentaria, pero sí hay evidencia de una disminución en el número de personas en situación de inseguridad alimentaria en Angola. Según la misión de la FAO de 2006, el número de personas en situación de inseguridad alimentaria se ha reducido a más de la mitad en el periodo 2003-2006. De 1,9 millones en 2003 se pasó a 1,1 millones en 2004 y alrededor de 800.000 personas en 2006. Esta caída se atribuye al retorno de refugiados y desplazados en el periodo considerado y a la mejora de las condiciones de vida. El PMA concluyó en 2005 que la seguridad alimentaria en el planalto era todavía frágil y que los índices de nutrición y salud eran todavía bajos. Justo después de la independencia, el número de kilocalorías por día y persona era de 2.110, valor que todavía en 2003 no era alcanzado (2.070). En 2002-2004, la Cooperación Española subvencionó proyectos de ayuda alimentaria (principalmente a través del PMA y de la Cruz Roja Española) y, en 2005, a través del PMA se distribuyeron 1.000 toneladas de carne enlatada. Esto indudablemente contribuyó a la reducción de la inseguridad alimentaria, pero no hay elementos para poder medir el efecto de estos proyectos. Según el IDA de Huambo, todavía no hay excedente de producción en la provincia, pero, en general, hay reservas de alimentos para seis meses de media. Los más vulnerables son los recién retornados, familias con mujeres como jefe de familia, enfermos y ancianos.

En general, las intervenciones no tienen sistemas de monitoreo internos que puedan medir el alcance de sus objetivos y resultados; tampoco la OTC solicita esta información, por lo que es difícil cuantificar los resultados alcanzados.

Sin embargo, se puede decir que el apoyo se ha centrado en **fortalecer la soberanía alimentaria a nivel micro y municipal**, pero limitado a cada intervención y en algunos determinados aspectos. De las entrevistas realizadas al personal de la OTC y de la Subdirección General de Cooperación con Países de Asia, África y Europa Oriental no se encontró evidencia de que haya sido la población más vulnerable la que ha recibido el apoyo.

En general, se ha avanzado en empezar a trabajar en clave de desarrollo, pero puede que parte de la población meta haya entendido esto como estrategia

⁶⁰ La compra de equipamientos para laboratorios fue prevista en el proyecto, pero el aumento del coste de materiales y de obra civil hizo que se priorara la rehabilitación del edificio frente a la compra de equipamiento; la FCA se comprometió a adquirirlos, pero de momento no se ha realizado.



de la organización implementadora del proyecto y no como cambio de contexto a nivel país (véase el estudio de caso de Intermón-ADRA). Se ha podido contribuir a mejorar la producción —sin llegar aún a consolidar la diversificación—, aunque varios proyectos han abordado la comercialización, éste es considerado uno de los aspectos más débiles, como destacado por los participantes del taller de Huambo. El mayor esfuerzo en comercialización puede haber sido el del proyecto de la hacienda experimental de FUNDA, con actividades iniciadas antes del periodo estudiado, en el cinturón verde de Luanda. Se pretendió mejorar la comercialización de 270 hectáreas cultivadas y se instaló una central hortícola. Sin embargo, esta iniciativa pareció encontrar dificultades en alcanzar los resultados según lo previsto. En general no ha habido una perspectiva integral de gestión del espacio rural y además ha faltado incorporar aspectos transversales y establecer una coordinación eficaz entre proyectos. En el taller de Huambo, la mayor parte de los participantes señalaron las dificultades en integrar el enfoque de género dentro de sus intervenciones, el papel poco activo de la OTC durante la ejecución de los proyectos y la falta de coordinación entre las intervenciones, que sin duda limita la eficacia y el impacto de las acciones de la Cooperación Española. Sin embargo, los participantes del taller opinaron que la coordinación entre proyectos ha mejorado algo en 2005-2007 en relación al periodo anterior. Todos coincidieron que el seguimiento y evaluación dado por la OTC/AECID a los proyectos es bajo. A pesar de los esfuerzos en crear organizaciones y asociaciones, todavía éstas no han conseguido representar a las comunidades en los poderes locales y no han cristalizado en unidades productivas que puedan generar un motor de cambio económico. La sostenibilidad de estos procesos asociativos es todavía frágil si no hay incentivos en la asociación, como la gestión de fondos comunitarios o de crédito.

En cuanto al **aumento de las capacidades institucionales**, el impacto es limitado. Las intervenciones han coordinado a nivel municipal con las EDA pero sin un efecto en su capacidad. Los apoyos a la FCA tienen sin duda un beneficio en la universidad y en el número de estudiantes que puede formar. A través del FAO-PESA se ha facilitado la redacción de una ENSA que tiene una cobertura nacional. Cabe mencionar el cambio institucional

que se presenta en el sector: el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER) va a quedar dividido en Ministerio de Agricultura y Secretaría de Estado de Desarrollo Rural. En octubre de 2008 todavía no se sabía de cuál de los dos organismos iría a depender el IDA y las EDA.

Conclusiones del sector seguridad alimentaria

1. Con el DEP la estrategia sectorial se ha definido en el periodo 2005-2008, lo cual es una mejora con respecto a la amplitud del Plan Director aplicable al periodo 2002-2004. Se ha focalizado la estrategia a nivel micro y municipal, lo cual es relevante y acorde al programa gubernamental, y en provincias que muestran la mayor vulnerabilidad. Pero la estrategia carece del carácter integral propuesto en el Plan Director, articulando el nivel micro y municipal con los niveles territoriales, provinciales y nacionales. Sólo se definen resultados a nivel nacional que corresponden al ámbito educativo y no se articulan directamente con el nivel micro y municipal propuesto. Entre actores de la Cooperación Española en el terreno ha habido mejora en el establecimiento de contactos, pero todavía no hay espacios de coordinación regulares ni sinergias establecidas.
2. Los instrumentos más utilizados han sido los relativos a la financiación de ONGD, donde no hay claridad de la razón del empleo de cada uno de ellos. Se ha mejorado en estos instrumentos para dar mayor calidad a las intervenciones y recientemente en implicar a la OTC en la definición de los proyectos en los convenios. Todavía el potencial de este instrumento no se ha aplicado y por tanto este cambio no se ha materializado. Las subvenciones de Estado necesitan una definición más específica para facilitar su ejecución; la incorporación de asistencias técnicas facilitaría la gestión. No se han utilizado las subvenciones de Estado en aspectos clave del sector como el fortalecimiento de las EDA, de las Direcciones Provinciales de Agricultura (DPA), el GSA o el propio MINADER.
3. De lo previsto en el DEP, las intervenciones se han focalizado en el incremento de la producción familiar pero no se puede medir en qué medida los proyectos han contribuido a mejorar

la soberanía alimentaria porque no hay sistemas de monitoreo en los proyectos. La distribución masiva de *inputs* por parte de las EDA supera el alcance que los proyectos pueden tener. Se ha progresado en un aspecto crucial como la creación de asociaciones de campesinos pero todavía el proceso es frágil y para su consolidación falta que exista un incentivo de crédito o fondos rotatorios permanentes en las asociaciones. En general no se ha abordado la comercialización de la producción en los proyectos. Aunque se ha

mejorado desde 2002-2004, en 2005-2007 todavía costó, en general, integrar los diferentes componentes dentro de cada proyecto y coordinar los proyectos entre sí. El papel de la OTC no ha podido ser suficientemente activo para facilitar la coordinación requerida en materia de seguridad alimentaria en el terreno. A pesar de la mejora del contexto, todavía en 2006 se contabilizaban 800.000 personas con inseguridad alimentaria en el país, una gran parte de ellos en Huambo.

VII

Anexo. Estudios de caso

1. Seguridad alimentaria

Título del proyecto: Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo-Universidad Agostino Neto

País: Angola

Contraparte: Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Agostino Neto

Fecha de firma del CF/CS: 26/12/03

Fecha de inicio: 09/03/04

Fecha de finalización prevista: 09/03/05

Fecha de finalización probable: 09/06/06

Duración: 27 meses

Compromiso financiero: 483.000 euros

1. Información general

Origen

La Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Agostino Neto (UAN) presentó el presente proyecto a la AECI en el marco de la convocatoria abierta y permanente de subvenciones de febrero de 2003, en el ámbito de intercambio científico y técnico. Junto con la FCA, participan en el proyecto la Facultad de Ingenieros de Montes de la Universidad de Córdoba, la Escuela de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Valencia y la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Autónoma de Barcelona. Aunque el proyecto estaba inicialmente previsto para ser ejecutado en 12 meses, por resoluciones de fecha 07/03/05 se extendió el plazo de ejecución hasta septiembre de 2006. Esta misma resolución autoriza la reasignación presupuestaria del proyecto para aumentar en 100.000 € (hasta 400.000 €) la partida destinada a obras de rehabilitación, reduciendo en la misma cantidad la cuantía correspondiente a adquisición de equipamiento.

Contexto

La guerra civil destruyó gran parte de las infraestructuras del país, entre ellas instalaciones de la FCA de Huambo. El curso de Veterinaria de esta facultad quedó interrumpido en 1992 debido al conflicto armado. El proyecto se enmarca dentro del contexto de posguerra que se inicia en 2002, coincidiendo con la iniciativa del nuevo rector de la UAN de la relanzar la educación universitaria en Angola.

Problemas a resolver

El proyecto propone rehabilitar aulas y laboratorios de la FCA en Huambo destinadas al curso de Veterinaria que desde 1992 no ha podido volver a ser impartido. Con vistas a mejorar la calidad educativa, se propone realizar visitas de intercambio de profesores angoleños a las universidades españolas participantes en el proyecto.

Beneficiarios

La FCA, sus estudiantes y profesores son los beneficiarios del proyecto.

Ubicación geográfica

El proyecto se ubica en las instalaciones de la FCA, en el barrio de San Antonio de la ciudad de Huambo, provincia de Huambo.

2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

La estrategia de intervención del proyecto consiste en contratar a una empresa constructora para realizar los trabajos de rehabilitación de las instalaciones y en comprar el equipamiento necesario para el laboratorio. Adicionalmente, se prevén viajes a España para las visitas de profesores de la FCA a las universidades españolas participantes.

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: fortalecer y mejorar la capacidad de enseñanza de la FCA de la UAN en Huambo.

- Objetivo específico: permitir el reinicio del curso de Veterinaria en la FCA de la UAN.
- Resultados:

- Recuperación de infraestructuras de la FCA relacionadas con las aulas y los laboratorios de microbiología, anatomía y patología veterinaria.
- Equipamiento elemental de los referidos laboratorios.
- Refuerzo de la capacidad de enseñanza y gestión con seminarios de capacitación específicamente concebidos para la superación de docentes y funcionarios de la FCA.

Medios (humanos, financieros y otros)

El costo total del proyecto es de 673.853 euros, de los que la contribución de la AECE corresponde al 71,68%, siendo el resto aportado por la UAN. El desglose del presupuesto por principales rubros es: construcción (54,88%), equipos (32,19%), viajes (12,32%), costes indirectos (0,61%).

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto	2148/2003	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	11/11/08
Título del proyecto	Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo - Universidad Agostinho Neto				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El proyecto se presentó en la Convocatoria Abierta Permanente del 4 de Febrero de 2003, con el objetivo de rehabilitar las instalaciones destruidas por la guerra (aulas y laboratorio) de la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) de la Universidad Agostinho Neto (UAN) en Huambo. En aquel contexto de posguerra y reconstrucción del país, el proyecto es relevante. El coste total de la rehabilitación de las instalaciones se estimó en 3 millones de USD. El proyecto priorizó la rehabilitación de los laboratorios de patología, anatomía y microbiología para poder iniciar el curso de Medicina Veterinaria. La rehabilitación de aulas y laboratorios ha beneficiado, como previsto, a profesores y alumnos de la FCA. No ha habido modificaciones a la lógica de intervención que presenta objetivos y resultados pertinentes y claros. El objetivo general es de fortalecer y mejorar la capacidad de enseñanza de la FCA. El objetivo específico es de permitir el reinicio del curso de Veterinaria en la FCA (interrumpido en 1992 debido a la confrontación bélica). Los resultados esperados son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Recuperación de infraestructuras de la FCA relacionadas con las aulas y los laboratorios de microbiología, anatomía y patología de veterinaria. 2) Equipamiento de los laboratorios. 3) Refuerzo de la capacidad de enseñanza y gestión (seminarios e intercambios con universidades españolas). <p>El proyecto se enmarca en la iniciativa lanzada en 2002 por el primer rector electo de la UAN de hacer la universidad el polo de desarrollo del país a través del relanzamiento de la universidad. Para esto fue pedido apoyo a la cooperación internacional, ONG y Gobierno.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>Aunque el proyecto nace de la propia FCA y se presenta un marco lógico coherente y claro (en cuanto a la lógica de intervención), hay dos aspectos clave en el diseño del proyecto que dificultan su factibilidad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Aunque la mayor parte del presupuesto del proyecto corresponde a las obras de rehabilitación de la FCA, no se prevé partida para la supervisión y fiscalización de las mismas. 2) El proyecto no cuenta con una unidad de gestión con algún experto en obra civil y es gestionado por el Comité Local a través del vicerrector. 					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución) (cont.)					Ponderación 70%
<p>Aunque el objetivo específico del proyecto es realizable, los dos aspectos arriba mencionados condicionan inevitablemente el tiempo necesario para lograr el proyecto y su calidad final. El marco lógico es claro, pero las hipótesis formuladas ("atrasos derivados del incumplimiento de los resultados previstos", "retrasos en la ejecución e importación de equipamiento") son en realidad riesgos internos del proyecto.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,30 c

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
<p>Para futuras intervenciones la OTC debería: 1) focalizar los proyectos en la parte de calidad educativa más que en infraestructura; 2) incluir Unidades de Gestión de Proyectos o AT en el proyecto para evitar cargar a las instituciones con gestión técnica y administrativa que probablemente no puedan llevar a cabo por falta de tiempo y personal; 3) solicitar estrategias de salida a los proyectos; en caso de proyectos de infraestructura, la elaboración de planes de gestión y mantenimiento.</p>

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	2148/2003	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	11/11/08
Título del proyecto	Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo - Universidad Agostinho Neto				

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>El coste total del proyecto estaba estimado en 673.653,20 euros, de los que la aportación de la AECID representaba 483.000 euros (71,6%). Esta contribución fue transferida a tiempo para la ejecución del proyecto (la AECID transfirió 586.689,10 USD en marzo de 2004) a una cuenta especial. 580.000 USD fueron transferidos a un depósito a plazos en abril de 2004, de los que 285.000 se traspasaron a la cuenta en octubre de 2005 para pagar el inicio de los obras.</p> <p>Los gastos fueron aprobados por el Comité de Seguimiento, compuesto por representantes de la FCA y de la OTC. El coste final total del proyecto supuso un 106% del inicialmente previsto y varió significativamente con respecto a lo planeado. La obra civil absorbió un 84,7% del presupuesto (frente al 57,8% previsto), mientras que los equipamientos representaron el 2,7% (frente al 32,2% previsto). Los pocos equipamientos adquiridos (8% del presupuesto inicialmente previsto para esta partida) se compraron gracias a los intereses del dinero en el banco (9.354 USD) y al gasto algo inferior en la parte de formación.</p> <p>El coste del proyecto por actividades y contribución ha sido:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Obras de rehabilitación: AECID: 485.870,86 USD; FCA: 211.024,34 USD. 2) Equipamiento: AECID: 22.118 USD. 3) Contactos con universidades españolas: FCA: 10.614,14 USD. 4) Plan de Asistencia Técnica y Formación: AECID: 86.499 USD; FCA: 5.344 USD. <p>A la licitación de las obras concurren cinco empresas con sede en Huambo y fue seleccionada Fortuna e Filhos. Debido al aumento del precio de los materiales de construcción, las obras de rehabilitación pasaron de 300.000 euros a 400.000 euros. El proyecto no previó supervisión y la garantía de obra fue de 12 meses.</p> <p>No ha habido auditoría del proyecto.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación 20%
<p>Aunque el plazo total de ejecución previsto era de 12 meses, el proyecto se ejecutó en 27 (inició el 9 de marzo de 2004 y concluyó el 9 de junio de 2006). El curso de Veterinaria, previsto para iniciar en abril de 2004 comenzó un año más tarde en abril de 2005. La razón principal de este atraso fue el descubrimiento que la zona para el curso de Veterinaria (cerca de tres cuarteles militares y una academia militar) se encontraba minada. Esto coincidió con la época de lluvias y hubo que esperar a su finalización para empezar con el desminado. Se realizó una inspección del local y alrededores y se detectaron y desactivaron 120 minas antipersonales. Las obras de rehabilitación comenzaron en octubre de 2005 por dificultades en el transporte de materiales de Luanda a Huambo.</p> <p>La prórroga de 7 de marzo de 2005 extendió el plazo de ejecución en 12 meses más, manteniéndose los tres meses de justificación.</p> <p>El informe final, revisado y mejorado con respecto a la versión de septiembre de 2006, fue entregado a la OTC en noviembre de 2006.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>A excepción de los equipamientos, el resto de los resultados previstos han sido alcanzados. Sin embargo, la obra civil presenta algunas deficiencias de calidad. La descripción y alcance de los mismos es como sigue.</p> <p>Resultado 1: la obra entregada el 9 de Abril de 2006 comprendió la rehabilitación de 4 aulas (previstas 3), 3 laboratorios y 1 biblioteca con sus dos gabinetes y área anexa y 5 gabinetes para docentes (no previsto inicialmente). Sin embargo, en Octubre de 2008 hay varios puntos en los que el techo sufre filtraciones y en el gabinete destinado a auditorio el techo se ha desplomado en una esquina. Hay problemas de saneamiento pues los baños no logran desaguar correctamente; varias puertas no cierran adecuadamente.</p> <p>Resultado 2: debido al aumento del coste de la obra civil el equipamiento previsto para los laboratorios no fue adquirido a cargo de la contribución de la AECID. La FCA se comprometió a adquirir el equipamiento pero a fecha actual aún no ha sido comprado (sólo algún equipamiento informático - ordenadores portátiles, scanner, plotter ha sido adquirido).</p> <p>Resultado 3: 3 personas de la UAN viajaron a España y celebraron 3 acuerdos de intercambio con la Escuela de Ingenieros Agrónomos y de Montes de la Universidad de Córdoba, con la Escuela de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Valencia y con la Universidad Autónoma de Barcelona. 10 docentes realizaron pasantías en Barcelona y Valencia (intercambio de asignaturas afines e identificación de posibles áreas de investigación). Otras 11 personas viajaron a España: 7 veterinarios a Barcelona y 4 agrónomos a Valencia. 2 estudiantes de Valencia y 1 doctorando de Córdoba estuvieron en Angola de febrero a agosto de 2006 recogiendo datos sobre la agricultura angolana y asesorados por profesores de la FCA.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/implicación					Ponderación 20%
<p>El Comité de Seguimiento se fue reuniendo en función de las necesidades, alternativamente en Luanda y Huambo. Esta estructura es adecuada para orientar el proyecto y aprobar los pagos. Sin embargo, el proyecto careció de una unidad de gestión técnica que pudiese acompañar el desarrollo de la obra, apoyada por una asistencia técnica que controlase y validase la calidad y cantidad de la obra ejecutada. La falta de técnicos especializados en obra civil en la gestión del proyecto explica la baja calidad de las instalaciones actuales.</p> <p>Aunque la FCA puso recursos para el viaje de los tres docentes a España que firmaron acuerdos de colaboración con las universidades de Barcelona, Córdoba y Valencia, no puso los recursos para la adquisición de equipamiento para el laboratorio. Como aspecto positivo cabe destacar la buena comunicación y relación de colaboración establecida entre la FCA y la OTC.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	1,80	c
----------------------------	------	---

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto	2148/2003	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/08
Título del proyecto	Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo - Universidad Agostinho Neto				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?						Ponderación 22%
<p>Actualmente, los estudiantes de 3º, 4º y 5º curso de Medicina Veterinaria están tomando clases en las aulas rehabilitadas por el proyecto que se encuentran en el barrio de Santo Antonio, donde antiguamente se encontraba la Facultad de Veterinaria y el Instituto de Investigación Veterinario. Los estudiantes de 1º y 2º se encuentran todavía en Tchianga, en la Facultad de Agronomía, a la espera de que el otro proyecto en curso (también financiado por la AECID y consistente en rehabilitar otro edificio anexo al del actual proyecto) termine. Hay alrededor de 50 personas por curso en 1º, 2º, 3º y 4º y unas 40 en 5º. Sin embargo, los estudiantes no pueden beneficiarse de los laboratorios previstos, dado que éstos no están aún instalados a falta del equipamiento todavía no adquirido. Los laboratorios existentes se encuentran en Tchianga y corresponden, por tanto, a Agronomía.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación	33%
<p>Los estudiantes y docentes de Veterinaria están utilizando únicamente las aulas del centro rehabilitado. Las salas pensadas para laboratorios están sin ser utilizadas, así como el auditorio. En una sala pensada para ser laboratorio hay una incubadora enviada en 2006 por la Universidad de Barcelona todavía sin desenvolver. La falta de un lugar y mobiliario adecuado para ubicarlo parece ser la causa de su falta de uso. Los gabinetes para profesores están siendo parcialmente ocupados; muchos de ellos tienen las mesas y armarios vacíos, lo que indica que probablemente las actividades de gabinete de algunos de los docentes se haga todavía en Tchianga.</p> <p>Los intercambios beneficiaron a los docentes angolanos, aunque su alcance podría haber sido mayor en lo relativo a fortalecer el inicio del curso de Veterinaria. Las actividades realizadas fueron las siguientes:</p> <p>1) En el intercambio con Valencia los 4 profesores de la FCA estuvieron durante 15 días y visitaron el Centro Intersemillas (único centro de producción del Estado, el resto siendo privados), la Escuela de Capataces Agrícolas. Se reunieron con el Profesor de Botánica y los profesores presentaron la estructura curricular del curso de agronomía; se concluyó con la posibilidad de elaborar proyectos conjuntos. Se mantuvo una reunión con el Departamento de Estadística e Investigación Operativa que les entregó dos libros de Métodos Estadísticos para Ingenieros. Se mantuvo contacto con el Departamento de Genética y Mejoramiento de Plantas y Producción Animal. Se visitó la primera cooperativa de producción de miel.</p> <p>2) La visita a Barcelona duró también 15 días. Los 6 profesores visitaron:</p> <p>a) El Hospital Clínico Veterinario; b) Departamento de Anatomía-Histología; c) Establos de bovino, caprino, salas de ordeñar; d) Planta Piloto de Tecnología de los Alimentos.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación	45%
<p>A pesar de que el curso de Veterinaria está en funcionamiento, no se puede considerar que se haya cumplido todavía el objetivo específico como planteado. El curso se reanudó provisionalmente en 2004 en las instalaciones de Agronomía (debido al atraso de las obras, hasta que éstas fueron terminadas) y desde 2006 se inicia en las nuevas instalaciones. Sin embargo el funcionamiento de este curso es irregular: faltan profesores para dar algunas materias y faltan las aulas prácticas de laboratorio. Como consecuencia, la primera promoción de alumnos que iría terminar en 2009 el 5º curso está a la espera de recuperar las clases no implantadas aún y de realizar las aulas prácticas de laboratorio. Por tanto, la primera promoción no acabará a primeros de 2009 como esperado. Aunque la FCA puso los medios necesarios para la compra de mobiliario (sillas y mesas) de la Facultad de Veterinaria, no ha invertido aún en equipamiento para los laboratorios. El número de libros en la biblioteca es también nimio para el espacio existente y la mayor parte han sido donados pero no adquiridos por la propia FCA. La postura de la FCA es de seguir rehabilitando edificios (como a través de otro proyecto financiado por la AECID en curso), expandiendo espacios e incrementando el número de alumnos, pero sin atender adecuadamente las necesarias aulas prácticas y biblioteca.</p> <p>Por otro lado, el resultado de intercambio no conduce directamente al objetivo específico de permitir el inicio del curso de Veterinaria. Aunque haya sido beneficioso para los docentes, el de Valencia estuvo relacionado con Agronomía. El de Barcelona sí estaba en relación con Veterinaria pero consistió en visitas a varios centros que probablemente aumentó el conocimiento de los docentes. Pero esto no supuso un efecto directo o una contribución clara a la mejora del curso de Veterinaria.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?						Ponderación	0%
No ha habido una evaluación del proyecto.							

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.

Conclusión general: 2,22 c

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto	2148/2003	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	11/11/08
Título del proyecto	Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo - Universidad Agostinho Neto				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes						Ponderación 50%
<p>El factor externo principal que puede amenazar el objetivo específico es la falta de recursos del Gobierno para la UAN. Esto no es probable, ya que parece que hay una voluntad de invertir en la universidad. Sin embargo, el problema es cómo la UAN invierte los recursos. Su principal preocupación actual es rehabilitar espacios y dotar a la UAN de más aulas, lo cual es necesario. Si en 2003 la FCA contaba con unos 200 estudiantes que iniciaron el 1º curso de Agronomía, en 2008 hay unos 700 (entre Agronomía y Veterinaria). Pero es imprescindible que esto se vea acompañado de un aumento del número de profesores, adecuadamente cualificados, así como de dotación de equipamiento y mejora de las aulas prácticas. En este sentido, no se ve de momento una tendencia clara por parte de la UAN de equilibrar estos dos aspectos. En cuanto a los profesores no hay cambios fundamentalmente porque no hay los suficientes en el país; por tanto, o bien se acude a profesores extranjeros o bien se convierten en docentes los recién licenciados.</p> <p>Sin embargo, hay una voluntad de establecer acuerdos con otras universidades para intercambios que pueden compensar positivamente esta situación. El acuerdo suscrito con la Universidad de Córdoba (en el marco del proyecto en curso, también financiado por la AECID) va en este sentido. Resulta positivo que se aterricen los intercambios en casos concretos como es éste: docentes de la Universidad de Córdoba llegan a la FCA para diseñar conjuntamente los dos primeros cursos de Silvicultura. Nuevamente el financiamiento de la AECID se concreta principalmente en la obra civil que permite tener más espacio para abrir este nuevo curso. Pero la relación permanente con la Universidad de Córdoba (a diferencia de los intercambios puntuales anteriores) está permitiendo desarrollar la malla curricular del curso de Silvicultura, definir la bibliografía necesaria y el equipamiento básico necesario. El equipamiento podrá ser adquirido a través del siguiente proyecto y para la bibliografía hay acuerdos incipientes con el Instituto de Investigación Científica Forestal de Lisboa para obtener documentación.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 50%
<p>Es cierto que se ha fortalecido la FCA en el sentido de dotar a la universidad de más espacio, lo cual permite formar más personas. Sin embargo, el problema radica en la calidad de la enseñanza que de momento pasa a un plano secundario, así como la cantidad de docentes necesaria para impartir los cursos. Consecuentemente el impacto más amplio que el proyecto podría tener queda disminuido. El caso del curso de Veterinaria es claro en cuanto que no hay docentes suficientes para todas las materias y por esta razón los alumnos de último año van a tener que esperar un año más para que haya profesores preparados para impartir las materias de 3º, 4º y 5º pendientes. En el caso del curso de Silvicultura puede que se dé la misma situación. Está inicialmente previsto que el primer curso inicie en Marzo de 2009 con 40 personas. Muchas de las materias de este curso serán coincidentes con las de Agronomía y Veterinaria, pero el número de profesores es insuficiente para responder a más clases. Aunque la Universidad de Córdoba ha propuesto docentes para dar clases intensivas en dos materias no coincidentes con los otros cursos, no parece que la UAN tenga todavía una respuesta global para solucionar el problema. La solución de reducir el número de alumnos de 1º curso en Silvicultura para que puedan incorporarse a las materias comunes de Agronomía y Veterinaria (aumentando el número de alumnos de 40 a 50, por ejemplo) no parece todavía aceptada.</p> <p>Por tanto, la presente intervención sólo ha conseguido contribuir parcialmente al objetivo global de fortalecer y mejorar la capacidad de enseñanza de la FCA, aunque las actuales relaciones con la Universidad de Córdoba podrían indicar un inicio del fortalecimiento a largo plazo.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 0%
No ha habido evaluaciones anteriores.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,50 c

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto	2148/2003	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/08
Título del proyecto	Rehabilitación de la Facultad de Ciencias Agrarias de Huambo - Universidad Agostinho Neto				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación 38%
<p>El proyecto es viable financieramente en el sentido de que las instalaciones se van a mantener con fondos del Estado de Angola, que son transferidos a la FCA que gestiona las infraestructuras. Esto no supone una carga para la FCA, puesto que los gastos de mantenimiento, electricidad y agua son asequibles para esta institución. Dado que no ha habido equipamiento suministrado, no se puede valorar la capacidad de la FCA para su mantenimiento.</p> <p>A pesar de disponer de fondos, el problema radica en la organización y uso de los mismos. Desde que el proyecto fue terminado, se han detectado filtraciones de agua en el techo (de yeso), lo cual ha provocado que algunas láminas se hayan caído en varias aulas. En el auditorio una esquina del techo se ha desplomado hace mes y medio, pero todavía nadie ha tomado ninguna iniciativa para su reparación. Aunque haya fondos para reparar estas situaciones, no ha habido acción al respecto. No existe una política de mantenimiento efectiva en la FCA, por lo que el coste de reparación, si no se actúa en su debido momento, podría ser mucho más difícil de asumir por parte de la UAN.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación 13%
<p>El proyecto se encuentra totalmente insertado en la UAN y responde a una necesidad expresada por esta institución. La UAN ha decidido la parte de las antiguas instalaciones de la Facultad de Veterinaria a rehabilitar y el uso que cada aula debe tener. Ha existido por parte implicación y participación en el diseño y ejecución del proyecto.</p> <p>Indudablemente las instalaciones van a seguir siendo utilizadas. Pero el problema estriba en la falta de organización e importancia otorgada al mantenimiento. Resulta sorpresivo, a pesar de la satisfacción mostrada por docentes y alumnos, que con tan sólo año y medio pasado desde la finalización de las obras las instalaciones se encuentren en tal estado de desatención.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación 13%
<p>El proyecto se enmarca en la política lanzada en 2002 por la UAN de relanzar la UAN y convertirla en un polo de desarrollo del país. Como única universidad pública del país, existe voluntad por parte del Gobierno de fortalecer y mejorar sus instalaciones. A nivel nacional, en siete años se ha pasado de 12.000 a 50.000 estudiantes en la UAN, con el consiguiente aumento en el número de cursos y de licenciados por año.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación	13%
<p>El proyecto ha contribuido débilmente a la capacidad institucional. El aumento de espacio para aulas es una necesidad, pero los principales aspectos en los que se podía haber incidido son los equipamientos adecuados para los laboratorios y los intercambios dirigidos a mejorar las asignaturas de los cursos. No se dieron ninguno de estos dos casos. Sí ha habido, sin embargo, una contribución al establecimiento de acuerdos con universidades españolas que puede contribuir a la capacidad institucional. Pero estos acuerdos, según los convenios firmados, tienen que evolucionar para un acuerdo de cooperación más amplio, una vez homologado por los respectivos rectores. El de Valencia, que tiene una validez mínima de tres años a partir de la fecha de su firma (abril de 2005), ya ha expirado. El de Córdoba no tiene un plazo de validez y en función de cómo evolucione el proyecto en curso (hasta octubre de 2009), sí puede suponer una contribución a la capacidad institucional en el diseño de la malla curricular para Silvicultura y en la capacitación de docentes en introducción a la Silvicultura y Ecología Forestal.</p> <p>Existen claros problemas en la gestión de las instalaciones en donde el proyecto no contempló intervenir.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?						Ponderación	13%
<p>El proyecto responde totalmente a las necesidades de la FCA y de los estudiantes. Hay una demanda importante de estudiantes de Veterinaria que la FCA de momento no puede absorber. El diseño del centro se ha hecho sobre el edificio existente y como ha solicitado la FCA.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?						Ponderación	0%
<p>El proyecto queda fuera de posibles acciones relacionadas con la equidad de género. Los estudiantes inscritos en Veterinaria son hombres y mujeres, aunque evidentemente por la situación del país los hombres tienen más probabilidades de llegar a la educación secundaria que las mujeres. Son seleccionados los alumnos mejores para el ingreso a la FCA, independientemente de su sexo.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?						Ponderación	0%
<p>No ha habido tecnología significativa introducida por el proyecto, además de los ordenadores, impresoras y escáner que pueden ser fácilmente utilizados por los usuarios de la universidad.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?						Ponderación	13%
<p>En el proyecto actual la rehabilitación ha incluido la red de saneamiento existente bajo el centro y su conexión al colector principal. El desagüe de los laboratorios va a fosas sépticas y no al colector principal. Los laboratorios actuales no están funcionando y la idea es que su función sea trasladada al nuevo edificio actualmente en rehabilitación. Lo que se busca con esto es convertir los laboratorios del edificio terminado en aulas. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta un aspecto fundamental de saneamiento relativo al desagüe de los laboratorios, tanto en el edificio anterior como en el actual en construcción. En ciertos casos (análisis de microbiología), las aguas sucias pueden tener residuos contaminantes, pero éstas van directamente a una fosa séptica no impermeabilizada, con lo que hay riesgos de filtraciones contaminantes al subsuelo. No hay indicios de que el proyecto haya sido sometido a análisis medioambientales.</p>							

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,25	c
----------------------------	------	---

Título del proyecto: Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo

País: Angola

Contraparte: Intermón Oxfam

Fecha de firma del CF/CS:

Fecha de inicio: junio de 2004

Fecha de finalización prevista: agosto de 2005

Fecha de finalización probable: octubre de 2005

Duración: 16 meses

Compromiso financiero: 110.744,46 euros

1. Información general

Origen

El proyecto forma parte de la Estrategia 01 EST-006 de Cooperación por el derecho a una vida digna de las poblaciones empobrecidas de 19 países de Intermón Oxfam, iniciada en junio de 2001 y terminada en diciembre de 2007. El presente proyecto es uno de los tres en el sector de seguridad alimentaria impulsados por Intermón Oxfam en Angola. Intermón Oxfam coordina el proyecto, que es ejecutado en terreno por ADRA-Huambo.

Contexto

Como consecuencia del conflicto armado, la provincia de Huambo constituyó una de las principales áreas de concentración de la población desplazada en busca de seguridad. Esto causó una presión demográfica que contribuyó a aumentar la inseguridad alimentaria y una degradación de los recursos naturales y de las estructuras sociales.

Problemas a resolver

El proyecto se inserta en la línea de desarrollo rural integrado en las componentes de seguridad alimentaria, promoción del poder local, educación para la ciudadanía y crédito rural.

Beneficiarios

El proyecto beneficia a 14 asociaciones de agricultores y 17 grupos comunitarios. Los beneficiarios indirectos, miembros de las asociaciones y grupos beneficiados, son 17.910 personas.

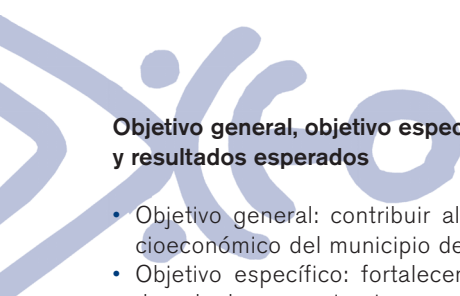
Ubicación geográfica

El proyecto se ubica en el municipio de Caala, en la provincia de Huambo.

2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

La estrategia de intervención del proyecto consiste en el refuerzo de la capacidad organizativa de las asociaciones de campesinos, la articulación entre estas organizaciones de campesinos y las instituciones del Estado, así como el incremento de la capacidad productiva y de generación de renta de las asociaciones y grupos comunitarios. La intervención se ejecuta a través de facilitadores de ADRA que se desplazan desde Huambo a las comunidades del municipio de Caala, en coordinación con la Estación de Desarrollo Agrícola (EDA) de Caala.



Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: contribuir al desarrollo socioeconómico del municipio de Caala.
- Objetivo específico: fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias de Kalweyo.
- Resultados:

- Se habrá reforzado la representatividad y la capacidad organizativa de 14 asociaciones de agricultores de la región de Kalweyo.
- Se habrán articulado las organizaciones de agricultores con las instituciones del Estado y se habrán fortalecido, a través de la participación activa y consciente de los agricultores en espacios de decisión del municipio.
- Se habrá incrementado la capacidad productiva y de generación de ingresos de las asociaciones de agricultores y de otros grupos comunitarios, mediante la construcción

de infraestructuras y el establecimiento de sistemas de crédito para el fomento de unidades productivas.

- Las comunidades, grupos comunitarios, asociaciones e instituciones del Estado adquirirán una mayor conciencia y compromiso respecto al ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Medios (humanos, financieros y otros)

El costo total del proyecto es de 135.782,12 euros, de los que la contribución de la AECl corresponde al 81,56%, siendo el resto aportado por la ONG. El 92% del presupuesto total se distribuye para la ejecución de los cuatro resultados, previsto como sigue: resultado 1 (refuerzo de representatividad y capacidad organizativa: 22,58%); resultado 2 (articulación de las organizaciones con instituciones del Estado: 25,25%); resultado 3 (incremento de la capacidad productiva y generación de renta: 29,58%); resultado 4 (concienciación de derechos de la ciudadanía: 22,58%).

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto	15/4787	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	5/12/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El proyecto es pertinente y coherente con la Estrategia 01 EST-006 de Cooperación por derecho a una vida digna de las poblaciones empobrecidas de 19 países de América Latina (8), Magreb (2) y África Subsahariana (5) de Intermón Oxfam, de la cual forma parte. En términos de seguridad alimentaria, en Angola, la Estrategia cubre tres proyectos: 1) "Desarrollo de la producción agropecuaria en 17 comunidades del municipio de Malange", de 1,56 M ; 2) "Desarrollo de la producción agropecuaria de 30 comunidades del municipio de Malange y Caculama", de 0,22 M ; 3) el presente proyecto implementado en el municipio de Caala, provincia de Huambo y tomado como estudio de caso en la evaluación estratégica, de 0,13 M . La zona del planalto central fue una de las más castigadas por la guerra. Tradicionalmente, fue una zona con gran potencial agrícola pero, a pesar de no existir datos, también fue donde mayores niveles de vulnerabilidad existían, debido al retorno de desplazados y movilizadas durante el conflicto armado.</p> <p>El sector del proyecto es un área prioritaria de la V Comisión Mixta vigente en aquella altura: educación y agricultura, y se ubica en el área de intervención prioritaria en la provincia de Huambo.</p> <p>La lógica de intervención es coherente con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Angola, en cuanto que el apoyo se centra en el municipio y el objetivo específico se focaliza en la implicación activa de la comunidad. El objetivo general del proyecto es contribuir al desarrollo socioeconómico del municipio de Caala, mientras que el objetivo específico es fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias de Kalweyo. Se definen cuatro resultados relacionados con fortalecimiento organizativo, articulación de las organizaciones con las instituciones del Estado, incremento de la capacidad productiva y ejercicio del derecho de ciudadanía. El proyecto se ejecuta a través de la ONG angolense ADRA, que cuenta con experiencia en Kalweyo desde octubre de 2000, también en colaboración con Intermón Oxfam. Aunque no ha habido una evaluación específica, sí hubo una evaluación en 2008 del proyecto ejecutado en 2006 por ADRA-Intermón en Huambo y Malange, que cubre aspectos del presente proyecto.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>En general, el proyecto presenta un diseño aceptable que permite su ejecución y el alcance del objetivo planteado. Sin embargo, la falta de análisis más detallados de riesgos y de definición de estrategias más específicas (poder local, género) pueden limitar la eficacia de la intervención. También resulta una limitante, aunque no para el alcance del objetivo, la falta de articulación explícita en la planificación entre el presente proyecto y el resto de intervenciones ejecutadas por las mismas organizaciones en el mismo área de intervención.</p> <p>El proyecto se encuentra bien estructurado en su lógica y cuenta con indicadores y metas a niveles de objetivos y resultados que permiten medir su avance. Sin embargo, no hay un desarrollo y análisis completo de hipótesis y riesgos. Éste es un factor limitante en el diseño, ya que hay que tener en cuenta que el proyecto se inicia después de la finalización de la guerra en un contexto en que las comunidades rurales salen de una fase de emergencia y el proyecto propone actividades en clave de desarrollo.</p> <p>Los objetivos y los resultados son compartidos tanto por Intermón Oxfam como por ADRA. Sin embargo, ADRA pone más énfasis en la parte de fortalecimiento organizativo que en la productiva. En relación a la articulación entre las asociaciones de las comunidades e instituciones del Estado, el proyecto llega hasta las autoridades municipales. Sin embargo, a nivel de comunidades el poder tradicional del "soba" o jefe de la aldea es fundamental. El proyecto no propone una estrategia específica para articular las organizaciones que se vayan a ir formando con este actor clave.</p> <p>A pesar de lo anterior, el objetivo específico del proyecto es factible pero se lamenta que en proyectos sucesivos no se haya incidido en el diseño en consolidar procesos iniciados. El proyecto no es una intervención aislada, sino que forma parte de la Estrategia de Intermón Oxfam y además hay acciones posteriores que complementan el propósito del mismo. Después de la Estrategia, Intermón Oxfam obtuvo, en 2005, un proyecto también financiado por la AECL para la rehabilitación agrícola (0,9 M), que cubre también Caala, Bailundo y Alto Wama en Huambo, además de dos municipios en Malanje, y, en 2006, un</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución) (cont.)					Ponderación 70%
<p>Convenio (2006-2010) que abarca dos programas de medios de vida (uno en las provincias de Huambo y Malange, y el otro en Mozambique). Pero las estrategias de estos proyectos sucesivos han ido variando (tendiendo al fortalecimiento organizativo en detrimento de los aspectos productivos), sin consolidar claramente en todas sus vertientes en la planificación los procesos iniciados y propuestos en la presente intervención.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,20 b

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
<p>En futuras intervenciones la OTC debería: 1) elaborar estrategias transversales (género, poder local, medio ambiente) sobre las que los proyectos puedan desarrollar actividades específicas; 2) solicitar a la ONG la articulación del proyecto con otras intervenciones de la misma ONG, si fuera necesario.</p>

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	15/4787	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	5/12/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo				

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>Aunque la disponibilidad de medios financieros ha sido adecuada para llevar a cabo las actividades programadas, los recursos humanos no han sido siempre los necesarios para la ejecución global del proyecto; sin embargo, el personal puesto a disposición ha permitido la ejecución de las actividades. El equipo previsto fue contratado pero resalta la focalización en la componente organizativa en detrimento de la productiva/comercial. Mientras había técnicos en desarrollo comunitario, el proyecto no contaba con ningún especialista en comercialización. Por otro lado, falta personal en las Estaciones de Desarrollo Agrícola (EDA). Aunque están equipadas, la falta de personal influye en el acompañamiento necesario a las actividades del proyecto por parte de las EDA.</p> <p>Los gastos realizados corresponden a lo previsto. La aportación total a la Estrategia por parte de la AECI fue de 13,22 M , distribuidos en 3.305 M en cada uno de los cuatro Planes Operativos Anuales (POA); las aportaciones de las ONGD fueron de 3,08 M y de otros financiadores 6,28 M€. En total el presupuesto de la estrategia es de 22,58 M€. El POA1 fue desembolsado en agosto de 2001, el POA 2 en agosto de 2002 y el POA3 en julio de 2003. El presente proyecto viene financiado del POA4 de la Estrategia, por un monto de 135.782,12 €.</p> <p>Según el informe final, la ejecución financiera al final del proyecto fue del 93,7% de los fondos destinados a la obtención de resultados (que suponen en torno a un 92% del total del presupuesto del proyecto). Los gastos por cada uno de los cuatro resultados del proyecto son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Resultado 1: representatividad y capacidad organizativa de 14 asociaciones de agricultores reforzadas: 28.610,32 € (101% más de lo previsto). 2) Resultado 2: organizaciones de agricultores e instituciones del Estado articuladas: 31.387,19 € (99% de la cantidad prevista). 3) Resultado 3: capacidad productiva y de generación de ingresos de las asociaciones de agricultores incrementada: 28.610,32 € (77% de la cantidad prevista). 4) Resultado 4: comunidades, grupos comunitarios, asociaciones e instituciones con mayor conciencia y compromiso al ejercicio de los derechos de ciudadanía: 28.610,32 € (101% más de lo previsto). 					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación 20%
<p>La Estrategia inició el 15/06/01 y las últimas actividades terminaron el 31/12/07. El presente proyecto estaba previsto ejecutarse de febrero de 2004 a agosto de 2005, pero sufrió un pequeño atraso en la ejecución de dos a tres meses, lo cual se considera razonable. Según el informe final, las actividades se han desarrollado con cierto atraso, pero dentro de los márgenes establecidos. Según datos del proyecto, las actividades correspondientes a los resultados 1 y 2 deberían haber terminado en mayo de 2005, pero se alcanzaron en agosto de 2005, mientras que las correspondientes a los resultados 3 y 4 estaban previstas para julio de 2005 y se concluyeron en septiembre de 2005. Todas las actividades previstas se ejecutaron, a excepción de los intercambios de experiencias. En el resultado relativo a la articulación de organizaciones de agricultores con instituciones del Estado, estaba previsto realizar un intercambio de experiencias a nivel nacional y otro a nivel internacional. El nacional tuvo lugar en Huíla, con tres líderes de organizaciones de campesinos en las temáticas de comercialización, tierras y trabajo con instituciones del Estado. El intercambio internacional (previsto con Mozambique) no se llevó a cabo, según el proyecto, por no obtener una respuesta positiva desde Mozambique.</p> <p>El costo de las actividades (según el desglose por resultados mencionado arriba) es acorde a lo planificado.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logros de los resultados					Ponderación 40%
<p>El nivel de producción en general ha mejorado; las áreas de cultivo de las familias ha pasado de una media de 1 a 4 Ha, principalmente por la inversión en ganado de tracción. Mientras la producción de maíz pasó de 1.000 kg a 1.500 kg, los resultados del cultivo de judía en 2004-2005 no fueron tan positivos por las irregularidades de las lluvias. Aunque el grado de resultados es acorde a lo previsto, las acciones se han desarrollado de forma individual en cada resultado, sin un esfuerzo en articulación. El grado de alcance detallado por resultados es como sigue:</p> <p>Resultado 1: se habrá reforzado la representatividad y la capacidad organizativa de 14 asociaciones de agricultores de la región de Kalweyo: se realizaron capacitaciones destinadas a organizaciones de agricultores e instituciones (sobre organización del Estado, poder y desarrollo local y sobre género y desarrollo) y a líderes de comunidades sobre gestión de conflictos. El indicador previsto de ocho asociaciones reconocidas legalmente se ha alcanzado.</p> <p>Resultado 2: se habrán articulado las organizaciones de agricultores con las instituciones del Estado y se habrán fortalecido a través de participación activa y consciente de los agricultores en espacios de decisión del municipio: se repararon cinco almacenes comunitarios y se construyeron cuatro centros cívicos. Se apoyó a cuatro asociaciones de campesinos en su legalización y ocho organizaciones ejercen su actividad de forma legal. Se constituyó la Unión de las Asociaciones de Campesinos de Caala (UACC), compuesta por representantes de los núcleos de las diferentes áreas de intervención de ADRA en Caala, para representar a las asociaciones de campesinos frente a la administración municipal. Las asociaciones de agricultores han ido negociando con las EDA el apoyo en semillas y fertilizantes, y los líderes realizan encuentros regulares (una vez por mes) con los miembros de la asociación para discutir sobre su funcionamiento.</p> <p>Resultado 3: se habrá incrementado la capacidad productiva y de generación de ingresos de las asociaciones de agricultores y de otros grupos comunitarios mediante la construcción de infraestructuras y el establecimiento de sistemas de crédito para el fomento de iniciativas productivas: se apoyaron las siguientes iniciativas: a) reproducción de cerdos, por dos mujeres; b) molino de agua para transformación de cereales por un grupo de jóvenes; c) a través del fondo rotatorio se financiaron tres microproyectos (construcción de carros y dos negocios); d) comercialización de ganadería bovina; se distribuyeron semillas a las 14 asociaciones de campesinos, abono. Diez organizaciones (de 11 previstas) gestionan los almacenes comunitarios.</p> <p>Resultado 4: las comunidades, grupos comunitarios, asociaciones e instituciones del Estado adquirirán una mayor conciencia y compromiso respecto al ejercicio de los derechos de ciudadanía: se llevaron a cabo charlas de diferentes temáticas. 14 asociaciones participaron en sesiones de educación cívica. Se llevaron a cabo charlas de educación ambiental y se llevaron a cabo repoblaciones y plantaciones. Los territorios comunitarios de siete aldeas fueron delimitados.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación					Ponderación 20%
<p>La ejecución del proyecto corre a cargo de ADRA y existe fluidez de comunicación y reuniones regulares entre Intermón y ADRA. Sin embargo, la definición de responsabilidades entre Intermón y ADRA no queda clara, especialmente en lo relativo a la autoridad de Intermón frente a ADRA. Esto puede provocar que la organización implementadora absorba el proyecto dentro de sus acciones, sin que haya un claro direccionamiento desde la coordinación. A pesar de la sintonía y la voluntad de abordar el desarrollo comunitario, la visión de ambas organizaciones difiere, principalmente, en que ADRA se focaliza en el fortalecimiento comunitario sin incidir de la misma manera en la parte productiva y su comercialización. Intermón da importancia también a este último aspecto, pero finalmente parece que prevalece en terreno la visión de quien ejecuta.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación (cont.)					Ponderación 20%
<p>También importa el hecho de que la mayor parte de los técnicos tenga formación en desarrollo comunitario, pero sólo algunos en técnicas agrícolas. Ambos socios han sido capaces de aportar sus contribuciones al proyecto. Sin embargo, hay que destacar la rotación de personal en Intermón, similar a la de otros actores de la Cooperación Española en Angola. Varias personas han pasado por la coordinación provincial de Intermón en Huambo, lo cual también repercute en la consolidación de la comunicación entre las organizaciones.</p> <p>Con relación a la OTC, Intermón mantenía reuniones periódicas con el antiguo coordinador de la OTC en Luanda. Sin embargo, no ha existido una coordinación regular en terreno. En aspectos relacionados con la visibilidad de la Cooperación Española, no ha habido orientaciones desde la OTC para orientar las acciones de comunicación del proyecto.</p> <p>Con respecto a los mecanismos de los fondos rotatorios, la gestión de los fondos en dinero resultante de los reembolsos se ha compartido entre la comunidad y ADRA. La gestión de los fondos resultantes de las cotizaciones está hecha por las asociaciones.</p> <p>Finalmente, hay que destacar la falta de un sistema de monitoreo para la gestión del proyecto.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,80	c
----------------------------	------	---

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto	15/4787	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	5/12/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?					Ponderación 22%
<p>A pesar que no hay datos en todas las componentes, parece que el acceso a los beneficios del proyecto es aproximado a lo estimado en el diseño. Sin embargo, la evaluación externa llevada a cabo en 2006 (que cubre el proyecto desarrollado por Intermón y ADRA en Malange y Huambo, donde se incluye Caala) concluye que no se puede identificar el número de familias que fueran beneficiadas en cada una de las componentes.</p> <p>Según datos del informe final, las personas que tuvieron acceso a los beneficios del proyecto fueron:</p> <p>Resultado 1: 30 miembros de asociaciones y 25 miembros de administraciones públicas recibieron formación sobre organización del Estado, poder local, descentralización y gestión de conflictos.</p> <p>Resultado 2: la comisión instaladora de la UACC se compuso de nueve miembros representantes de los diferentes núcleos. 280 personas recibieron formación para que las asociaciones puedan presentar propuestas de trabajo concretas.</p> <p>Resultado 3: el núcleo de las asociaciones de campesinos de Kalweyo es el órgano coordinador de las acciones de las asociaciones y está constituido por 14 miembros, representantes de las diferentes asociaciones. 83 familias se beneficiaron de la distribución de semillas; 7 grupos de mujeres (28 mujeres) recibieron crédito para abrir pequeños negocios, 2 grupos (7 mujeres) para una cantina rural y 2 grupos (6 mujeres) para reproducción de cerdos; 3 grupos de jóvenes (12 personas) recibieron apoyo para comercializar ganado; 1 grupo de 2 hombres para construcción del molino hidráulico y 1 grupo de 3 hombres para un aserradero de madera. El fondo rotatorio permitió que 64 juntas de bueyes beneficiasen a 320 familias y 718 caprinos beneficiasen a 698 familias. Pero un número menor de juntas (26 frente a 35), de toneladas de semilla de batata (8 frente a 20) y kilos de ajo (150 frente a 300) pudieron ser adquiridos.</p> <p>Resultado 4: 14 asociaciones (frente a 10 previstas) participaron en las sesiones de educación cívica.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación	33%
<p>Las asociaciones no llegan a cubrir a un número significativo de los agricultores, el número de sus miembros disminuye y en general todavía no han podido incidir en los poderes públicos para responder a las demandas de la población. No hay evidencia de que el proyecto haya fomentado activamente el uso de los beneficios. Hay que destacar también que la falta de coordinación entre las componentes dificulta este hecho. Aunque el acceso a los servicios fuera de acuerdo a lo previsto, el uso de los mismos varía. Aunque los miembros de las asociaciones e instituciones públicas participaron de las formaciones, la forma en que los miembros de asociaciones transmitieron esta información y conocimiento a las comunidades no queda claro y no parece que el proyecto haya apoyado activamente este aspecto.</p> <p>Las asociaciones están formadas y legalizadas, pero todavía el uso que se hace de ellas para el beneficio de las comunidades es limitado. Como destacan por la evaluación, las asociaciones se han reforzado institucionalmente y han mejorado el conocimiento de sus derechos, pero están todavía lejos de ser un actor importante en el desarrollo local. Las asociaciones en general no consiguen identificar las prioridades de las comunidades (cubren no sólo seguridad alimentaria, sino también educación, agua y saneamiento, etc.) y luchar por los derechos de los más vulnerables; muchas de las preocupaciones pasan por estar concentradas en las de sus propios miembros, pero no en las de la propia comunidad. Las asociaciones transmiten sus preocupaciones a los núcleos, que a su vez las comunican a la UACC. El núcleo de Kalweyo engloba las 14 asociaciones que participan, a través de la UACC, en el Foro Municipal de Caala, creado en marzo de 2004 por el Fondo de Apoyo Social (FAS). De momento, este espacio, paralelo al Consejo de Auscultación y Consulta Social (CACS) de Caala, no ha servido para responder a las demandas de las comunidades. Por otro lado, sin incentivos como suministro de abono o un fondo de crédito, la participación en las asociaciones disminuye, como se ha constatado en la visita en la aldea de Calua. La Comisión de la Aldea (CA) comprende, como máximo, a aproximadamente un 16% de las familias de la aldea y la CA es el órgano a nivel de la aldea que nutre a la asociación. El proyecto consiguió apoyar la demarcación de siete comunidades, pero el proceso para legalizar las tierras está parado (en Huambo el primer título de tierra, a través del proyecto de la FAQ, se entregó en octubre de 2008). Por lo tanto, el uso y el beneficio del proceso de fortalecimiento comunitario emprendido queda limitado por el momento.</p> <p>Sin embargo, sí resultan positivos los cuatro centros cívicos desarrollados por el proyecto que sí están teniendo un uso frecuente por parte de las comunidades. Se utiliza el espacio para sesiones de encuentro, reflexión y debates, así como para escuchar noticias de la radio y TV.</p> <p>Sí resulta útil para la Estación de Desarrollo Agrario (EDA) la formación de asociaciones, pues de esta manera es más fácil organizar la distribución de inputs agrícolas.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación	45%
<p>El objetivo específico es fortalecer las capacidades de las organizaciones comunitarias de Kalweyo. A pesar de que los indicadores a nivel de objetivo específico muestran buen avance según el informe final, no se puede estimar que las capacidades de las organizaciones comunitarias estén efectivamente fortalecidas y tengan un beneficio claro para la comunidad. Según el informe final, el logro de los indicadores del objetivo específico es como sigue:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 75% de asociaciones de campesinos adoptan prácticas democráticas y participativas en la elección de los miembros y gestionan de forma transparente y eficaz los medios y fondos rotativos: 65% de las asociaciones realizan elecciones y el 80% gestionan los medios y fondos rotativos. 2) Ocho asociaciones de agricultores elaboran microproyectos comunitarios: las asociaciones han apoyado a los grupos en la elaboración de propuestas. 3) El núcleo de asociaciones contribuye al nacimiento de una unión de asociaciones que defienda de forma activa y objetiva los intereses de los agricultores: la UACC está constituida desde 2006. 4) La participación de las mujeres en los órganos de decisión ha aumentado en un 30%: de los cuatro miembros de la dirección de cada asociación una es mujer, lo que representa un 25%. <p>Como ha constatado por la Estación de Desarrollo Agrario (EDA) de Caala, la capacidad productiva de los agricultores ha aumentado: la superficie cultivada ha pasado de 0,5 Ha de media por familia a 1,5 Ha y el rendimiento del cultivo de maíz ha pasado de 100 kg/Ha a 300 kg/Ha. Pero no queda claro en qué medida el proyecto contribuyó en este sentido, ya que la mayor parte de insumos fueron distribuidos por la propia EDA en la campaña 2006/2007. Indudablemente, el crédito para la compra de ganado ayudó a mejorar la producción, pero todavía hoy en Calua muchos agricultores no tienen ganado. Es cierto que la UACC está constituida y es un hecho único y positivo en Huambo, pero sólo representa el 5% de los agricultores del municipio de Caala y todavía no logra defender los intereses de los agricultores. Sus demandas son básicamente suministro de abono, semillas y herramientas, que no pueden ser atendidas totalmente por la EDA. La UACC cubre tres áreas del municipio: la sede, Cuima y Calenga, pero esta última se va a retirar porque el Gobierno está apoyando para crear una cooperativa. La UACC está presente ahí donde trabaja ADRA en el municipio, pero de momento tiene dependencia de ADRA y no consigue funcionar autónomamente.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV? (cont.)						Ponderación 45%
<p>En todo caso, sí se ha conseguido fortalecer la comunicación entre las asociaciones y los poderes locales. Pero no todas las organizaciones representan a sus propias comunidades, porque bien no logran cubrir una parte significativa de la población, bien se atiende más a las necesidades de los miembros de la asociación que de la propia comunidad.</p> <p>En relación al crédito, el primero proporcionado por ADRA no fue reembolsado, mientras que los siguientes sí. Este crédito permitió el establecimiento de micronegocios en las aldeas, pero fue reembolsado el 56% del total necesario (10.191,2). No existe ya fondo comunitario de semillas, cada agricultor dispone del suyo y lo gestiona individualmente.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?						Ponderación 0%
<p>No ha habido una evaluación específica del proyecto, aunque sí una evaluación del proyecto llevado a cabo por Intermón en 2006, implementado en Huambo a través de Intermón y de OIKOS en Malange. Aunque la lógica no es exactamente la misma, hay aspectos coincidentes en lo relativo al desarrollo comunitario.</p>						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,22	c
----------------------------	------	---

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto	15/4787	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	5/12/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes						Ponderación 50%
<p>El objetivo general del proyecto es contribuir al desarrollo socioeconómico del municipio de Caala. Dado el trabajo posterior que Intermón-ADRA están desarrollando todavía en la zona, es difícil determinar el impacto de la Estrategia en Kalweyo. Se constata en terreno y confirma la EDA de Caala que hay un fin de la dependencia alimentaria y que las reservas alimenticias de las familias rondan los seis meses. Aún es más difícil discernir la contribución del proyecto al objetivo general en comparación con el impacto que la distribución masiva de herramientas, abono y semillas de la EDA haya tenido. En cualquier caso, la contribución del proyecto se podría ver más en el desarrollo productivo y en el fortalecimiento comunitario. En ambos casos el avance es tímido. En relación al desarrollo productivo, el efecto es bajo por la falta de incidencia en la comercialización de los productos. Los micronegocios han tenido un efecto positivo, pero su ámbito es reducido para todo el público meta, aunque sí hay un efecto positivo en la apertura de pequeños negocios en la aldea. Sin embargo, aspectos cruciales como el ganado, sí ha sido suministrado, pero todavía no llega a estar cubierto para toda la población. En cuanto al fortalecimiento comunitario, de momento las asociaciones creadas no han tenido una incidencia en las autoridades para mejorar la calidad de vida de la población, como se ha mencionado en el punto de eficacia anterior. El logro de los indicadores del proyecto a nivel de objetivo general según el informe final son:</p> <p>1) 75% de las familias de la región de Kalweyo son autosuficientes y no necesitan de apoyo externo en la consecución de medios de vida sostenibles: 70% de las familias poseen una media de 25 a 200 kg de maíz y de 1 a 5 kg de semilla de judía. 60% de las familias poseen un promedio de 300 a 1.500 kg de maíz de reserva alimenticia.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, demodo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes (cont.)						Ponderación 50%
<p>2) Existe un espacio de concertación entre las asociaciones de agricultura y la Administración municipal: existen actualmente dos espacios de concertación. El Fondo de Apoyo Social (FAS) creó, en marzo de 2004, el Fórum Municipal de Caala y, por otro lado, también existe el Consejo de Auscultación y Concertación Social (CACs) en el municipio. Aunque los espacios existan, la efectividad del diálogo se limita porque: a) no hay claridad aún en si el Foro se va a mantener o el CACS va a ocupar sus funciones (dentro del programa nacional de instaurar CACS en 68 municipios piloto); b) los CACS carecen de momento de reglamento y, por tanto, no está definida la regularidad de las reuniones, los participantes ni cómo el poder local incorpora y atiende demandas de la sociedad civil; c) las asociaciones creadas no consiguen siempre identificar las prioridades de la comunidad y luchar por los derechos de los más vulnerables, por lo que de momento están lejos de ser actores importantes en el desarrollo local.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 50% Ser agregado siempre
<p>Aunque el proyecto ha tomado medidas a nivel de cada componente, ha faltado una visión integral que permita asegurar un impacto mayor a nivel de las comunidades y del municipio. Se ha trabajado más en cada sector separadamente, pero sin articulación entre sectores y sin asegurar siempre la conexión entre actores. Por ejemplo, no ha habido una conexión entre la demarcación de tierras y la promoción de actividades de incidencia en las asociaciones creadas, de tal forma que ninguna de las delimitaciones llevadas a cabo se haya podido materializar en títulos de tierra para las comunidades. En relación a las acciones ambientales (plantaciones, educación ambiental), no se articularon las acciones con posibles actividades productivas, de tal manera que a la vez de sensibilizar sobre la conservación del bosque, se ofreciesen también alternativas productivas sostenibles. La UACC creada en 2006 es el mayor impacto del proyecto y es una experiencia única en la zona. La UACC consigue relacionarse con la Administración municipal, está representada en el Fórum Municipal de Caala y es uno de los socios de la EDA de Caala para la implementación del programa de extensión y desarrollo rural. Las relaciones entre UACC y los núcleos también están fortalecidas. El hecho de que Caala sea uno de los municipios piloto en el país para tener unidades presupuestarias con un proceso asociativo más avanzado es sin duda positivo para los intereses de los agricultores. Sin embargo, la evaluación de 2008 señala que en un grupo focal donde había miembros de asociaciones, núcleos y la propia UACC, nadie conocía el presupuesto del municipio para 2008, lo cual corrobora la falta de conocimiento detallado de la UACC sobre el poder público local. Por otro lado, las relaciones entre UACC y la Unión Nacional de Agricultores de Angola (UNACA) son inexistentes y pareciera que en lugar de colaborar compiten entre sí. Esto es debido a diferencias en los procedimientos de las cuotas de adhesión de los miembros (UNACA cobra, UACC no) y la gestión de los fondos. La falta de esta relación puede debilitar también la capacidad de réplica de la experiencia de la UACC y su articulación con un órgano mayor. Desde 2006, ADRA tiene un programa de microcrédito con el Banco Sol, de tal forma que las asociaciones pueden solicitar créditos a esta entidad. Las condiciones no son muy favorables, puesto que la tasa es del 18%; según ADRA no ha sido muy utilizado, pero tampoco se ve cómo se ha promovido su uso dentro de las propias asociaciones fortalecidas. La relación con otros proyectos en Huambo ha sido escasa. Con FAO-PESA algunos técnicos de ADRA han sido formados en la metodología de las Escuelas de Campo Agrarias (ECA), pero no se ha materializado todavía su implantación en las comunidades por la falta de acuerdo entre las organizaciones sobre quién pone el fondo comunitario. Un efecto positivo del proyecto ha sido promover que la población solicite el documento de identidad, imprescindible para solicitar crédito.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 0% Ser agregado siempre
<p>No ha habido una evaluación específica del proyecto, aunque sí una evaluación del proyecto llevado a cabo por Intermón en 2006, implementado en Huambo a través de Intermón y de OIKOS en Malange. Aunque la lógica no es exactamente la misma, hay aspectos coincidentes en lo relativo a desarrollo comunitario.</p>						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,00 c

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto	15/4787	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	5/12/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento del tejido social y productivo de las comunidades de la zona de Kalweyo				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?					Ponderación 30%
<p>Aunque existe un plan del Gobierno para fortalecer las EDA, todavía no se ha materializado para dotarlas de medios humanos y materiales suficientes. La EDA de Caala es el actor fundamental que presta asistencia técnica a los agricultores y al que la UACC puede canalizar sus demandas. En comparación con otras EDA de Huambo, la de Caala no está tan mal. Con una superficie de 3.600 km² y una población de 190.000 personas en el municipio, la EDA de Caala cuenta con nueve técnicos, un coche y una moto para cubrir las 320 aldeas que componen el municipio. Obviamente esto es insuficiente, aunque en un medio plazo debería cambiar, según las previsiones del Gobierno. Las actividades de la EDA se limitan a la distribución de herramientas, abono y semillas, lo cual también a medio plazo debería cambiar para ofrecer una asistencia técnica a la producción y no sólo la distribución de inputs. Desde hace tres años está en funcionamiento también un sistema de crédito para agricultores a través de UNACA y del Banco Sol; las asociaciones solicitan crédito para abono, herramientas y ganado. El crédito ha cubierto en Caala las aldeas de Catata, Cuima y Caala sede, beneficiando a 13.000 familias en 2006, 2.000 familias en 2007 y 15.000 familias en 2008. Según la EDA, los agricultores consiguen reembolsar el crédito. Con la distribución subsidiada de herramientas y semillas por parte de las EDA se produce un efecto perverso, ya que la compra masiva produce un aumento de precios en el mercado. Sin embargo, como la cantidad comprada no alcanza para las necesidades de toda la población meta, el resto que debe ser comprado por los agricultores está a un precio mayor. Las asociaciones tienen perspectiva de sostenibilidad, pero el número de sus miembros decrece, como constatado en Calua. Al no tener beneficios tangibles que ofrecer a los miembros (abono, crédito), el interés decrece. Como se ha mencionado, en Calua la existencia de microcréditos en la asociación es la principal motivación de la población para mantenerse asociado. La UACC también tiene perspectiva de sostenibilidad, a pesar de todavía no producir el efecto pensado. Sin embargo, es una experiencia novedosa y única en Huambo, que muestra el grado de avance en asociacionismo desarrollado en Caala. Las comunidades han conseguido mejorar la producción y aliviar su situación alimentaria. Pero esto no se ha traducido en un aumento de ingresos, dado que la comercialización no se ha desarrollado. Hay dificultades para transportar la producción desde las aldeas a los mercados y, por otro lado, la producción se produce en la misma época sin que los agricultores puedan reservar parte para una venta posterior. De esta manera, lo poco que se puede vender no resulta competitivo. Por otro lado, el proyecto ha incidido poco en mejoras técnicas de producción agrícola (cantidad de abono por ejemplo), dado que la mayor parte de los técnicos han tenido más una formación de desarrollo comunitario que agrícola. La mayor parte de los micronegocios emprendidos en Calua continúan (cantina rural, negocio de ganado, pequeño comercio).</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?					Ponderación 10%
<p>Aunque no hay evidencia que la población meta haya participado en el diseño del proyecto, la intervención es relevante y corresponde con las necesidades de la población. Sin embargo, se constata en Calua que la población responde a las necesidades planteadas por ADRA, más que a sus propias necesidades identificadas. ADRA lleva desde 2000 trabajando en las comunidades, primero en la reinstalación de familias, rehabilitación de la producción agrícola y producción de alimentos. En colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, se trabajó en esa época en la base de comida por trabajo. Con el fin de la guerra, la estrategia de ADRA cambió, al querer no sólo apoyar la producción agrícola, sino también el refuerzo de las capacidades de los líderes comunitarios. La forma de trabajo lógicamente ha cambiado: de la entrega gratuita de comida e inputs al inicio se ha pasado a la gestión colectiva de semillas y animales, y después a la creación de asociaciones para solicitar a los poderes públicos o a las entidades de créditos los insumos necesarios. Este proceso en Calua queda ligado a una estrategia de ADRA, pero no a una comprensión del proceso del país. Por esta razón, parece haber una diferencia entre lo que las organizaciones del proyecto persiguen y lo que la población siente. Como consecuencia, hay cierta dependencia de la población en ADRA que se sigue viendo como proveedor de las necesidades de la comunidad. La UACC también todavía depende de ADRA y, por ejemplo, frente a la pregunta de qué hacer a futuro para mejorar la comercialización, la respuesta resulta ser que ADRA traiga nuevas ideas. Por tanto, a pesar del interés de las comunidades en asociarse, todavía es temprano para que las asociaciones puedan desarrollarse autónomamente. El tránsito de emergencia a fase de desarrollo, si bien difícil, no parece haberse hecho siempre de tal forma que la población entienda que es una consecuencia del contexto macro y no de la propia organización que implementa el proyecto. Esto limita la apropiación del proyecto en la lógica actual.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación 10%
<p>El municipio de Caala forma parte de los 64 municipios piloto del país, donde las unidades presupuestarias van a ser implementadas en 2008. Estos municipios van a recibir 6 MUSD para invertir en sus propios presupuestos. Además, en estos municipios es necesario establecer los CACS, lo que proporciona la oportunidad de participación de la sociedad civil en las acciones del Gobierno municipal. Aunque el apoyo sea indirecto, es un aporte al proyecto el hecho que la UACC y las asociaciones en general puedan participar del CACS. Sin embargo, todavía falta por regular el funcionamiento del CACS, en relación a su regularidad, participantes y medidas que el poder local va a tomar como consecuencia de los comentarios de la sociedad civil. En todo caso, es importante para el Gobierno la existencia de asociaciones, aunque el alcance de su participación todavía no esté definido. Por ejemplo, para las EDA es fundamental que existan asociaciones de campesinos, pues así resulta más fácil la organización de la distribución de inputs.</p> <p>En cuanto a Intermón Oxfam, su estrategia a futuro está basada fundamentalmente en la gobernabilidad, por lo que podría haber acciones en este sentido para reforzar las acciones de fortalecimiento comunitario desarrolladas en el ámbito del proyecto.</p> <p>El proyecto ha contribuido a democratizar y legalizar las asociaciones de campesinos. Según el informe final de 2006, 90% de las asociaciones creadas orientan su funcionamiento sobre la base de sus Estatutos. Es un gran paso también la creación de la UACC, aunque se lamenta su falta articulación con la UNACA (nivel nacional) y también el hecho que de momento su grado de incidencia en el poder local sea limitado.</p> <p>Los dos foros de ONG a nivel nacional (CONGA para las ONG internacionales y FONGA para las nacionales) no consiguen incidir en las políticas públicas.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación 10%
<p>El proyecto ha contribuido positivamente en la capacidad de las instituciones con formaciones en organización del Estado, poder local, descentralización y gestión de conflictos. Pero, como mencionado arriba, todavía las asociaciones no consiguen ser autónomas y ejercer el rol de representar a las comunidades frente a los poderes locales. Por un lado, como constatado por la evaluación, algunas asociaciones no logran identificar las prioridades y por tanto representar a la comunidad. Por otro lado, la forma en que la información pasa de los miembros formados al resto de los miembros de la asociación no queda clara.</p> <p>Los medios humanos del proyecto tienen una clara visión de fortalecimiento comunitario, en menor medida de técnicos agrícolas y en ningún caso de comercialización. Como consecuencia, se ha primado la parte de fortalecimiento comunitario frente al aspecto productivo, pero las asociaciones necesitan para mantenerse ofrecer beneficios a sus miembros. Además de las dificultades iniciales para dialogar con los poderes públicos, es necesario que haya conocimiento técnico agrícola (fundamentalmente cantidad de abono necesario para una producción adecuada) e ideas para la comercialización. Esto no ha sido posible siempre a través del proyecto, lo cual debilita indudablemente la continuidad de ciertas asociaciones.</p> <p>Tanto Intermón como ADRA continúan en su estrategia de abordar la gobernabilidad en el ámbito local, lo cual es necesario. Pero sin acompañar más decididamente la parte productiva y su comercialización, puede que los esfuerzos puestos en gobernabilidad no den los frutos deseados.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?						Ponderación 10%
<p>El proyecto no ha partido de un diseño participativo con las comunidades, si bien los aspectos tratados sean relevantes. Aunque el proyecto respeta las costumbres locales, no ha logrado diseñar una estrategia específica relativa a la articulación de los poderes locales con las asociaciones creadas. Los "soba" son las autoridades máximas en las aldeas y el proyecto los ha implicado como miembros en las asociaciones. Sin embargo, falta un análisis más en profundidad sobre cómo el soba se coordina con las asociaciones y cómo la población reacciona frente a dos representantes (el soba y la asociación). Aunque el trabajo sea respetuoso y el proyecto tenga buena relación con las comunidades, la falta de una estrategia más definida en este sentido puede influir en la legitimidad y continuidad de las asociaciones y del proceso emprendido.</p> <p>Esto ha sido comprendido por Intermón que ve que el Estado llega hasta los municipios pero que el Soba, como elemento constituyente, no está incluido dentro de los poderes del Estado. Está en su estrategia trabajar en futuro con este poder y articularlo con el Estado. También se debería ver la percepción de la población ante diferentes autoridades y la coordinación de las organizaciones de base con el soba.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?						Ponderación 10%
<p>El proyecto ha trabajado específicamente con grupos de mujeres y ocho organizaciones de mujeres gestionan microproyectos. También se ha tratado de desglosar la información del proyecto entre hombres y mujeres. Sin embargo, el proyecto no ha tenido una estrategia de género, más allá de dedicar actividades específicas a mujeres y de incluir a mujeres en los miembros de las asociaciones. Pero no se ha trabajado en identificar las necesidades de la comunidad diferenciadas por género y en proponer acciones acorde a este diagnóstico para tratar de conseguir una mayor equidad y generar un mayor impacto.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?						Ponderación 10%
<p>Los medios introducidos por el proyecto son comprensibles para los beneficiarios y de acuerdo a sus prácticas. Los seis micronegocios se corresponden con actividades conocidas: pequeña tienda en la aldea, cantina rural, negocio de ganado, molino hidráulico, reproducción de cerdos, aserradero. Los apoyos a los fondos comunitarios incluyen productos conocidos y anteriormente utilizados por los agricultores: abono y sulfato de amonio. En lo que el proyecto no ha incidido es en cómo mejorar la producción con estos inputs, es decir, qué cantidad de abono es necesaria para una producción adecuada (los agricultores tienden a pensar que una mayor cantidad equivale a una mayor producción). El ganado introducido (bueyes) también es propio de la zona y anteriormente utilizado. En Kalweyo se distribuyeron cuatro juntas a un grupo de mujeres. Se confirmó la hipótesis que disponer de tracción animal aumenta el área producida. Esta actividad ha sido muy adecuada puesto que contar con ganado continua siendo un objetivo de las familias.</p> <p>En cuanto a las asociaciones, su funcionamiento es comprensible para la población, pero dado su actual función todavía no se ven todos los beneficios que podrían traer.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?						Ponderación 10%
<p>El proyecto ha tenido poca incidencia en aspectos ambientales, como previsto en el diseño. Se repoblaron 4,5 Ha de plantas forestales, 598 plantas frutales y hubo charlas de sensibilización ambiental. En este sentido se recomendó una tala racional de los árboles como respuesta a la tala indiscriminada para la obtención de carbón. Sin embargo, y como en el resto de la intervención, no se acompañó la sensibilización con acciones productivas concretas. No se promovió en profundidad abordar una gestión sostenible y productiva del bosque. Esto es fundamental para que la propuesta de una tala racional esté acompañada de soluciones sostenibles de explotación del bosque.</p>						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,60	b
----------------------------	------	---

Título del proyecto: Programa especial de seguridad alimentaria

País: Angola

Contraparte: FAO

Fecha de firma del CF/CS:

Fecha de inicio: 01/05/06

Fecha de finalización prevista: 01/05/09

Fecha de finalización probable: 01/09/08

Duración: 28 meses

Compromiso financiero: 1.200.000 euros

1. Información general

Origen

El proyecto se presenta por la sede de FAO en Roma a la AECL en Madrid para financiamiento, siendo contraparte el Gobierno de Angola a través del Ministerio de Agricultura, el Gabinete de Seguridad Alimentaria y el Instituto de Desarrollo Agrario. Aunque la AECL contaba con un financiamiento de 400.000 euros para el proyecto de 36 meses, durante los años 2005, 2006 y 2007, el documento del proyecto prevé una duración de 22 meses, de noviembre de 2005 a septiembre de 2007.

Contexto

El Gobierno de Angola solicitó a la FAO asistencia para la formulación de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y de una Alianza Nacional contra el Hambre (ANCH). El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) responde a la necesidad de seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables y a la definición y articulación de políticas que contribuyen a: a) desarrollar una producción familiar estable; b) asegurar el

acceso de los angoleños a alimentos de buena calidad y en cantidad suficiente.

Problemas a resolver

El proyecto propone apoyar al Gobierno de Angola en la formulación de un PNSA y a la implementación, junto con comunidades campesinas, de iniciativas sostenibles que mejoren los sistemas de producción, las condiciones de seguridad alimentaria y el nivel de vida de la población.

Beneficiarios

A nivel nacional, el proyecto beneficia al Gobierno de Angola (Gabinete de Seguridad Alimentaria) en el proceso de formulación de un PNSA en coordinación con actores implicados en el sector (ONG, sociedad civil y comunidad de donantes). A nivel territorial, el proyecto beneficia a comunidades con familias vulnerables de las provincias de Huambo y Bié.

Ubicación geográfica

El proyecto se desarrolla en Luanda para las acciones a nivel del Gabinete de Seguridad Alimentaria, y en las provincias de Huambo y Bié a nivel de las comunidades.



2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

El proyecto se orienta a desarrollar experiencias concretas a nivel país y a nivel territorial. A nivel país se ofrece asistencia para desarrollar un PNSA desde las oficinas de la FAO en Luanda. A nivel territorial la intervención se centra en desarrollar Escuelas de Campo Agrícolas (ECA) en las comunidades como método de capacitación de pequeños productores y en la documentación y diseminación de buenas prácticas, a partir de las oficinas de FAO en Huambo y Bié.

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y el nivel de vida de las poblaciones más vulnerables en Angola, a través del incremento de la producción agropecuaria y del acceso al alimento de los grupos más vulnerables.
- Objetivo específico: formulación de un PNSA e implementación, junto a comunidades

campesinas, de iniciativas sostenibles que mejoren los sistemas de producción, las condiciones de seguridad alimentaria y el nivel de vida de la población.

- Resultados:
 - Diseminación inmediata de experiencias exitosas concretas “buenas prácticas” (producción artesanal de semillas y material vegetativo, manejo de suelo y agua, sistemas de cultivo, organización de productores).
 - Implementación de un programa de capacitación de pequeños productores rurales para la mejora de los sistemas de producción y la seguridad alimentaria.
 - Apoyo a la formulación de un PNSA.

Medios (humanos, financieros y otros)

El costo total del proyecto es de 1.200.000 euros, íntegramente financiado con recursos de la AECl. La distribución del presupuesto por resultados es: diseminación de buenas prácticas (41,68%), implementación del programa de capacitación en las ECA (18,97%), PNSA (4,72%), gestión del proyecto (17,28%), apoyo técnico de FAO (5,82%), costes de apoyo (11,53%).

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto	GSA/ANG/033/PSA	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/2008
Título del proyecto	Programa Especial de Seguridad Alimentaria				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El proyecto es pertinente puesto que hay necesidad de diseñar una estrategia de seguridad alimentaria en Angola, puesto que no hay una estrategia específica, a la vez que los pequeños agricultores necesitan mejorar su producción. Aunque no existe una política de seguridad alimentaria o de desarrollo rural, el proyecto responde a aspectos definidos en la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Angola. En relación a la estrategia de la Cooperación Española en Angola relativa a seguridad alimentaria, el proyecto es coherente con el objetivo de fortalecer la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local. Aunque esta estrategia no contempla aspectos relativos a políticas sectoriales como propone el presente proyecto, el desarrollo de una estrategia de seguridad alimentaria en el país es necesario y apoya el cumplimiento de los objetivos formulados. Como planteado, el proyecto está beneficiando a pequeños agricultores, personal de las Estaciones de Desarrollo Agrario (EDA) y del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), así como al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER). El objetivo del PESA está dirigido al Gabinete de Seguridad Alimentaria (GAS) en la formulación de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y a comunidades campesinas para implementar iniciativas sostenibles que mejoren los sistemas de producción y las condiciones de seguridad alimentaria. Adecuadamente el proyecto se centra en Huambo y Bié en la mejora de los sistemas productivos; el planalto es de las zonas que más vulnerabilidad alimentaria presenta. El diseño del proyecto es coherente con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Angola, principalmente en dos aspectos: 1) El apoyo a las familias campesinas se centra en el Municipio, donde las Estaciones de Desarrollo Agrícola (EDA) serán reforzadas para colaborar con las autoridades municipales y obtener el apoyo de las instituciones para responder a las familias campesinas; 2) La implicación activa de la comunidad, tomando a la municipalidad como núcleo estratégico de planificación, intervención, seguimiento y evaluación. En relación al Documento de Estrategia País (DEP) 2005-2008 de la Cooperación Española, el proyecto responde a los resultados esperados de: 1) Incremento de la producción familiar diversificada; 2) Fortalecimiento de las EDAs.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>Aunque el proyecto es pertinente y la lógica adecuada, hay deficiencias en el diseño, fundamentalmente en el presupuesto, que dificultan su factibilidad. La lógica del proyecto es acertada, el objetivo del proyecto está bien definido y los tres resultados planteados conducen claramente al objetivo. Los tres resultados son: 1) Diseminación de buenas prácticas; 2) Implementación de un programa de capacitación de pequeños agricultores para la mejora de los sistemas de producción a través de las Escuelas de Campo de Agricultores (ECA); 3) Apoyo a la formulación del PNSA. La estrategia del proyecto de trabajar a nivel territorial en Huambo y Bié (mejora de sistemas de producción y acceso a los alimentos) y a nivel nacional (apoyo al GAS en la formulación del PNSA) es acertada. Aunque hay riesgos definidos, éstos se identifican en relación al interés y apoyo del Gobierno al proyecto y a las prioridades de desarrollo agrícola, pero no se destacan hipótesis y riesgos relativos a las comunidades y pequeños agricultores.</p> <p>El diseño carece de un marco lógico que estructure la lógica, incluya indicadores a niveles de objetivos y resultados y formule hipótesis a todos los niveles del proyecto. Los mecanismos de gestión del proyecto están bien definidos: una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) basada en Huambo y un Comité de Coordinación, bajo la presidencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER), donde participan el GSA, el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), FAO y otras instancias gubernamentales. Sin embargo la mayor deficiencia del proyecto viene de la parte presupuestaria, dado que la dotación de 1,6 MUSD para los tres años de duración (34,1% para el año 1 y 32,9% para cada uno de los 2 años siguientes) resulta insuficiente para ejecutar las acciones programadas. Llama la atención en el desglose presupuestario la importancia otorgada a las buenas prácticas en relación a los otros resultados. La distribución presupuestaria es: Diseminación buenas prácticas (41,7%), Capacitación ECA (19%), Apoyo PNSA (4,7%), gestión del proyecto (17,3%), apoyo técnico FAO (5,8%), costes de apoyo (11,5%). De este presupuesto general se menciona el aporte de la Cooperación Española, 505,110 USD para el primer año. No se mencionan otras fuentes, por lo que dado que la cantidad es aproximadamente equivalente a la aportación de la AECID (400,000 por año durante 3 años) se entiende que casi la totalidad del proyecto vendría financiado por la AECID. Pero el presupuesto es insuficiente para llevar a cabo el proyecto, dado que no todos los costes están incluidos. Por otro lado, el financiamiento del proyecto desde la Cooperación Española no es el más pertinente ya que proviene de fondos de la AECID para emergencia, siendo claro que la presente intervención no se enmarca en esta situación.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,30	c
----------------------------	------	---

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)

FAO: 1) Elaborar un diseño completo del proyecto con marco lógico (indicadores e hipótesis), cronograma de ejecución, recursos humanos y medios necesarios y presupuesto asociado.

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	GSA/ANG/033/PSA	Monitor	losu Arizkorreta	Fecha	11/11/2008
Título del proyecto	Programa Especial de Seguridad Alimentaria				

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones	
	a=4	b=3	c=2	d=1		
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación	20%
<p>Los fondos fueron transferidos a FAO Roma en Abril 2006, algo más de un año después de lo previsto, dado que el proyecto estaba diseñado para iniciar sus actividades en 2005. El inicio oficial del proyecto es por lo tanto 13/05/06, pero en realidad la actividad inició en 2007.</p> <p>Según los datos financieros de FAO, hasta 31/12/07 se habían recibido 1.022.261 USD (51,6% del presupuesto total del proyecto según diseño), de los cuales 842.891 USD se habían gastado (82,4% del monto recibido). El informe de ejecución financiera no permite cruzar información con el presupuesto inicial de diseño, dado que las líneas presupuestarias no son coincidentes. En 2008 el proyecto recibió 1.144.234,74 USD adicionales y gastó en ese año 643.163,25 USD. Por lo tanto, a Noviembre 2008 la ejecución supone un 91% del total presupuestado y 68,6% del total de fondos disponibles por el proyecto. Existe control financiero por parte de FAO Roma, según los informes entregados, pero dado que las líneas presupuestarias son otras que las del diseño inicial, no se puede analizar en qué medida los gastos realizados corresponden a las cantidades definidas para cada ítem. Según los datos financieros de FAO, en 2006 se ejecutó un 7,7% del proyecto y en 2007 un 31,6%; está previsto para 2008 la ejecución de 33,8% y en 2009 del 26,9%.</p> <p>En relación al personal del proyecto, en general empezó a trabajar en 2007, más tarde de lo previsto y unos 6 meses después del inicio oficial del proyecto en el mejor de los casos. El consultor de las ECAs comenzó en Enero de 2007, el punto focal en Luanda en Abril 2007 y el coordinador del proyecto, seleccionado a través del sistema de concurso público utilizado por la FAO, empezó el trabajo en Huambo en Julio de 2007. El responsable de monitoreo y evaluación previsto fue contratado pero salió del proyecto y no ha sido aún reemplazado; el proyecto estima que el responsable de buenas prácticas (que comenzó en noviembre 2007) pase a ser responsable de monitoreo y evaluación una vez la componente de buenas prácticas esté terminada (se espera para finales de 2008). Los medios humanos actuales son:</p> <p>1) UGP: Coordinador Nacional, Coordinador ECAs, 1 Técnico ECA, 1 Técnico buenas prácticas, 1 administrativo y 1 motorista. 2) Luanda: Punto focal PESA, 1 Facilitador PNSA, 1 motorista.</p> <p>En relación a los medios materiales, existen los planificados pero no son los adecuados para ejecutar las actividades del proyecto. Sólo existe un auto en el proyecto que resulta totalmente insuficiente para poder dar un seguimiento regular a las acciones que se llevan a cabo en las comunidades de las dos provincias.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones	
	a=4	b=3	c=2	d=1		
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación	20%
<p>No existe un calendario de actividades detallado para toda la duración del proyecto. Existe un desglose presupuestario por cada uno de los tres años de ejecución y un cronograma específico para el resultado correspondiente a la formulación del PNSA y de la implementación de las ECAs. El PNSA prevé su ejecución durante los primeros 10 meses de ejecución del proyecto en el primer año. Se planifica la ejecución de las ECAs durante los 3 años, siendo el primer año para formación de 40 facilitadores, 40 ECAs facilitadas en el segundo año con 800 campesinos participando y 90 ECAs el tercer año con 1,800 campesinos. Se prevé que las buenas prácticas se ejecuten durante los tres años pero no hay un cronograma específico definido.</p> <p>El proyecto estaba pensado para realizarse en tres años (2005, 2006 y 2007); inició oficialmente en Mayo de 2006, aunque en realidad las actividades empezaron a ejecutarse en 2007 y terminó en Septiembre 2008. El aporte de la AECI al proyecto (1.200.000 euros) se empleó en 28 meses en lugar de 36, dado que el presupuesto del proyecto no estaba ajustado a las necesidades reales. Pero no todas las actividades previstas han sido ejecutadas aún. El proyecto se sigue desarrollando bajo la misma lógica y prevé su continuación durante 2008 y 2009.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades (cont.)					Ponderación 20%
<p>Dado que el informe financiero no está asociado al presupuesto de diseño ni a sus actividades o resultados, no se puede evaluar en qué medida el coste de ejecución de las actividades corresponde al planificado. Se echa en falta el responsable de monitoreo y evaluación previsto en el proyecto para poder dar un seguimiento eficaz a la ejecución de las actividades. Los facilitadores deberían hacer el seguimiento pero no tienen tiempo.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>Aunque no existe un marco lógico con indicadores a nivel de resultados que permitan medir el avance o alcance de los mismos, la situación es la siguiente:</p> <p>1) Diseminación de buenas prácticas: hay 60 buenas prácticas catalogadas. FAO contrató tres ONGs (ADRA, Visión Mundial y Care) para identificar y catalogar las buenas prácticas, estableció contratos de 25,000 USD con cada organización y constituyó un Comité de Buenas Prácticas. Para Noviembre de 2007 las 37 buenas prácticas de ADRA estaban listas (25 agrícolas, 5 pecuarias, 4 de desarrollo comunitario y 3 de salud); las 20 de Visión Mundial estuvieron en Enero de 2008 (15 agrícolas, 2 pecuarias, 2 de desarrollo comunitario y 1 de salud). De las restantes 2 vienen del Instituto de Investigación Agronómica (IIA) y 1 de la Dirección Provincial de Salud. El contrato con Care tuvo que ser rescindido tras no presentar los productos esperados. La diseminación será hecha por radio y a través de las Direcciones Provinciales de Agricultura y el IDA. Hubo un encuentro en Abril de 2008, con 105 asistentes, con el Grupo Provincial de Seguridad Alimentaria en buenas prácticas.</p> <p>2) Programa de capacitación de pequeños agricultores a través de las ECAs: se ha formado en la metodología de las ECAs a personal del IDA y a unos 60 Formadores en 2007 (unos 40 agricultores y unos 15 técnicos de EDAs y ONGs). En 2008 se ha dado formación de 3 días a 27 nuevos Formadores: 16 de instituciones públicas (IDA, EDAs, IIA, Instituto Medio Agrario) y 11 de ONGs. De las EDAs, asistieron de 4 de los 9 municipios de Bié y de 5 de los 11 en total de la provincia. La formación de Formadores a Facilitadores tuvo lugar en Mayo de 2008; 31 Formadores formaron a 118 Facilitadores en aspectos metodológicos de las ECAs y horticultura. En cuanto a las ECAs, en 2007 había 28 formadas (15 en Bié en 2 municipios y 13 en Huambo en otros 2 municipios); hasta Julio 2008 se habían formado 23 ECAs más con lo que la cifra total en esa fecha era de 51 ECAs, 29 en Bié en 7 municipios (de los 9 de la provincia) y 22 en Huambo en 5 municipios (de los 11 municipios). Se ha disponibilizado un fondo de 500 USD por cada ECA y 250 USD para el segundo ciclo de cada ECA. Algunos técnicos de las EDAs se están implicando en la implementación de ECAs y cerca de 900 miembros de las ECAs están siendo apoyados técnicamente y materializando en el terreno los conocimientos adquiridos durante su formación. Cerca de 800 miembros de las nuevas ECAs están en fase de formación y poniendo en práctica los conocimientos adquiridos. En todas las ECAs se han instalado campos de multiplicación de semillas y parcelas de aprendizaje. La Guía Metodológica de las ECAs está elaborada y está en preparación un Manual para el Facilitador de ECAs.</p> <p>3) Apoyo a la formulación del PNSA: el primer borrador fue entregado a FAO y la Dirección del MINADER en Octubre de 2007. Aunque prevista su finalización y adopción por el Gobierno en Marzo de 2008, MINADER orientó para trabajar en una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) y un Plan de Acción. En Mayo de 2008 fue presentada la ENSA y su Plan de Acción. El proceso está paralizado en consultas públicas y debe ser sometido después al Consejo de Ministros.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación					Ponderación 20%
<p>Los mecanismos de gestión del proyecto son una Unidad de Gestión del Proyecto (UGP) basada en Huambo y un Comité de Coordinación, bajo la presidencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER), donde participan el GSA, el Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), FAO y otras instancias gubernamentales. Aunque estos mecanismos son adecuados para la ejecución del proyecto, la coordinación funciona más a nivel de terreno en la UGP que a nivel del Comité de Coordinación. Por ejemplo, el GSA participa de la ENSA y el PNSA pero desconoce las actividades en terreno que se están llevando a cabo a través de las ECAs o el proceso de catalogación de buenas prácticas. Por tanto, a nivel de coordinación general el alcance es más a nivel del resultado del Programa y Estrategia de Seguridad Alimentaria que del conjunto del proyecto.</p> <p>Por otro lado, parte de la contribución del Gobierno al proyecto no está siendo aportada. Según el diseño del proyecto, las oficinas de trabajo de los miembros del equipo serían garantizadas por el MINADER. Dado que las infraestructuras del Gobierno están en transformación, reparación y/o construcción en Huambo y en Bié hace que los locales en los que el PESA ha tenido que trabajar sean precarios. Actualmente la UGP funciona en una oficina conjunta a las antiguas instalaciones de UNICEF en Huambo, con el resto de proyecto de FAO en esta ciudad. El proyecto sigue invirtiendo en mobiliario y equipos para mejorar la oficina. Los contactos y negociaciones con los Gobiernos Provinciales continúan para mejorar la situación en el medio plazo pero aún no hay compromisos concretos. La comunicación del proyecto con la OTC es fluida y hay conocimiento de las dificultades en terreno. No hay visitas sistemáticas de la OTC al terreno, aunque ocasionalmente se llevan a cabo (por ejemplo en Mayo 2008 hubo una visita de la OTC a terreno). El hecho que el Punto Focal del PESA se encuentre en Luanda facilita también la comunicación.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	1,60	c
---------------------	------	---

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)

UGP: 1) Elaborar un calendario de actividades; 2) Contratar el responsable de monitoreo y evaluación; 3) Aumentar el número de vehículos; 4) Limitar el número de ECAs al personal y medios materiales existentes para efectivamente poder gestionar su funcionamiento; 5) Decidir la diseminación de las buenas prácticas; 6) Mejorar el funcionamiento global del Comité de Coordinación.

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto	GSA/ANG/033/PSA	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/2008
Título del proyecto	Programa Especial de Seguridad Alimentaria				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?					Ponderación 22%
<p>Como planteado, el proyecto está beneficiando a los grupo meta previstos, tanto a nivel nacional, como provincial, municipal y comunal. En el resultado correspondiente al PNSA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINADER) en general y el GAS en particular está recibiendo el apoyo para diseñar el PNSA y además la estrategia con su correspondiente plan de acción. Dado que la estrategia tiene un carácter multi-disciplinar, hay otras instituciones incluidas en el diseño que inicialmente no se estimaba que fueran a ser alcanzadas por el proyecto. Estas son: Ministerio de Reinserción Social, Ministerio de Comercio, Ministerio de Educación, Ministerio de Pesca, Ministerio de la Mujer y de la Familia, Ministerio de Salud, Ministerio de Urbanismo y Ambiente, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Planificación.</p> <p>A nivel de las provincias y a nivel institucional, en Huambo tanto el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) como la Dirección Provincial de Agricultura tienen acceso a los resultados del proyecto. Fundamentalmente el IDA conoce el desempeño de las ECAs y parte de su personal ha sido formado. También a nivel provincial han tenido acceso a la formación técnicos de ONGs como ADRA, Cruz Roja Angolana y Cruz Roja Española, Visión Mundial o ACORD (en total 11 técnicos han sido formados). En estas dos provincias, la formación de cuadros de las EDAs ha abarcado hasta Julio de 2008 a 9 municipios: 4 de los 9 municipios de Bié y de 5 de los 11 en total de la provincia.</p> <p>A nivel de comunidades, tienen acceso a resultados del proyecto (a Julio de 2008) 51 comunidades donde se han establecido ECAs: 29 en Bié y 22 en Huambo. A octubre de 2008 el número de comunidades donde hay ECAs ha aumentado; se estima que hay unas 70 ECAs.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?					Ponderación 33%
<p>La utilización de los beneficios del proyecto varía en función de los resultados, pero de momento se ciñe únicamente a las reuniones gubernamentales para la definición de la ENSA y a algunas comunidades en los 4 municipios en que se iniciaron acciones en 2007 donde funcionan las ECAs, donde la utilización de la metodología no es tampoco siempre la ideal. Resalta en la ENSA la participación de diferentes entidades gubernamentales y el carácter multi-sectorial que se le quiere imprimir a la estrategia. Son especialmente significativas, por la calidad y participación, de las incorporaciones de los miembros del Ministerio de Finanzas y de Planificación que tienen peso en las políticas estratégicas del Gobierno y en la coordinación inter-ministerial. Sin embargo, el liderazgo del proceso por parte del MINADER y del GAS no ha sido todo lo ágil y efectivo para la ejecución en los tiempos previstos. Ha habido un importante nivel de absentismo en las reuniones de los miércoles en el MINADER por parte de varios ministerios, por superposición de compromisos y por exiguidad de cuadros de nivel elevado que impedía la indicación de suplentes. Pero la participación en los retiros para la elaboración de la ENSA y el Plan de Acción ha sido elevada, a excepción del Ministerio de Urbanismo y Ambiente.</p> <p>En relación a las buenas prácticas, todavía no han sido diseminadas por lo que no han sido utilizadas. No se ha definido aún el número de buenas prácticas a publicar. La Comisión de buenas prácticas recomendó que algunas fueran implementadas en las ECAs y en los programas de extensión rural del IDA. Pero ni el PESA, ni las instituciones miembros de la Comisión Técnica aún han encontrado modo de realizarlo. La diseminación sería hecha por la Dirección Provincial de Agricultura y el IDA y también a través de la radio.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios? (cont.)						Ponderación	33%
<p>En cuanto a las ECAs, la mayor parte de ellas están en un estado incipiente y en aquellos lugares en donde las EDAs están más implicadas hay mayor utilización de las ECAs. Los siguientes son los criterios para la selección de los municipios en los que intervenir: 1) Presencia de familias campesinas residentes; 2) Condiciones agroclimáticas favorables; 3) Elevada densidad poblacional; 4) Existencia de condiciones de acceso para la asistencia técnica; 5) Existencia de EDA en proceso de mejoramiento y de medios de locomoción para los técnicos; 6) Interés de los gobiernos locales; 7) Complementariedad con proyectos de Programa de Inversiones Públicas (IPI), descentralización (PNUD), Proyectos CE y AECl e iniciativas relacionadas con la formación. Las ECAs donde se puede ver el uso de los servicios son las que empezaron en 2007 (en 4 municipios de las 2 provincias); de la visita realizada a una comunidad (Catchingo) se constata que la población utiliza la ECA pero sin embargo no todos los conocimientos transmitidos fueron empleados (los datos no fueron registrados y por otro lado se mezclaron algunas semillas en la huerta por lo que no se conoce a cuál corresponde el mejor rendimiento).</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación	45%
<p>El objetivo específico del proyecto es la formulación de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria e implementación, junto a comunidades campesinas, de iniciativas sostenibles que mejoren los sistemas de producción, las condiciones de seguridad alimentaria y el nivel de vida de la población. Aunque atrasado, el proyecto está avanzando en ambos sentidos pero con ciertos riesgos a nivel de las comunidades y de articulación de los resultados obtenidos.</p> <p>El primer borrador del PNSA ya fue entregado al MINADER en Octubre de 2007. El actual trabajo en la estrategia y el plan de acción es adicional a lo previsto pero igualmente relevante, pero el aporte del proyecto es eficaz para conseguir el objetivo. Destaca el aporte del proyecto al carácter multi-disciplinar de la estrategia a través de las reuniones de encierro fomentadas. La propuesta de creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CNSAN) es relevante. Aunque la aprobación de la estrategia y su aplicación no depende ya del proyecto, se constatan dificultades que existen a nivel país para su implementación sobre las que el proyecto no está reflexionando. Esto principalmente concierne la concertación entre diferentes actores y sectores y sobre todo el funcionamiento de los Grupos Provinciales de Seguridad Alimentaria (GPSA) en las provincias, espacio de coordinación entre el Gobierno Provincial y la Sociedad Civil. La falta de reflexión y estrategia en estos asuntos puede debilitar la posterior implementación de los resultados del proyecto. El proyecto ha insistido con la Dirección Provincial de Agricultura de Huambo y Bié para relanzar los GPSA, pero ha faltado voluntad política y conocimiento sobre cómo articular y hacer funcionar el grupo para su puesta en operación.</p> <p>En cuanto a los sistemas de producción, el proyecto contribuye a su mejora pero dado el atraso (y la falta de datos) no se puede determinar hasta qué punto las ECAs están contribuyendo efectivamente a este fin. Su adecuada implementación junto con la aplicación de buenas prácticas tendría un efecto positivo, sin embargo hay indicios de dispersión que pueden limitar la eficacia de la intervención. Se ha apoyado en la selección de las parcelas de aprendizaje de las ECAs y en los campos de multiplicación de semillas, en la preparación de la tierra y la siembra de los cultivos. Fue dada una atención especial a la planificación y presentación de los temas de aprendizaje en las Escuelas. Aunque el proyecto podría llegar a la meta de las 90 ECA establecidas, según definido en el diseño, hay dudas sobre la capacidad, con los medios humanos y materiales actuales, para que todas ellas sean de calidad; el necesario seguimiento con el personal actualmente existente es imposible. Por otro lado, la coordinación es necesaria entre el fortalecimiento de las EDAs (personal formado) el establecimiento de las ECAs y la diseminación de buenas prácticas. De momento esto no parece que se haya articulado sistemáticamente. Por ejemplo, no en todos los municipios de Bié donde se han establecido ECAs ha habido personal de EDAs formado (por ejemplo a Julio 2008 no hay datos que se haya formado personal de las EDAs en Chitembo, Kuito y Cunhinga donde en total hay 4 ECAs). Por otro lado, no hay aún un programa de diseminación de buenas prácticas en función de dónde éstas fueron identificadas; la forma de diseminar las buenas prácticas tampoco se ha definido todavía. Hay que resaltar además algunos datos de falta de coordinación que limitan la eficacia de las buenas prácticas, como la repetición de algunas de ellas entre ADRA y Visión Mundial (por ejemplo en relación a fertilizantes verdes, rotación de culturas).</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?						Ponderación	0%
No ha habido una evaluación externa del proyecto.							

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,67 b

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)

1) Adecuar el número de ECAs al personal y facilitadores existentes, así como a los medios materiales, para poder establecer iniciativas sostenibles; 2) Articular las ECAs con las buenas prácticas y la formación de técnicos de las EDAs.

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto	GSA/ANG/033/PSA	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/2008
Título del proyecto	Programa Especial de Seguridad Alimentaria				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, demodo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes						Ponderación 50%
<p>El objetivo general del proyecto es contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y el nivel de vida de poblaciones vulnerables en Angola a través del incremento de la producción agropecuaria y el acceso al alimento de los más vulnerables. Dado el estado de avance del proyecto a nivel comunitario y las componentes políticas a nivel macro resulta difícil estimar el impacto más amplio del proyecto. Aunque hay buenos aspectos, las perspectivas globales son modestas. La metodología de las ECAs y su efectiva aplicación contribuyen al objetivo planteado. Pero para que haya un impacto real, la adecuación de la cobertura a las posibilidades del proyecto es necesaria. Es positivo, sin embargo, la formación y coordinación del proyecto con otras organizaciones para asegurar la replicabilidad de la metodología de las ECAs. Aunque desde 2008 hay un convenio con Cruz Roja para el desarrollo de 5 ECAs a través de esta organización, con otras como con ADRA los esfuerzos no han dado frutos. A pesar de la formación, no ha existido acuerdo firmado con las organizaciones y no quedaba claro quién y cómo se van a financiar los 500 USD a cada ECA. En relación a la contribución de las ECAs a la mejora de la seguridad alimentaria, no existen datos fiables (que deberían ser elaborados por las EDAs y el GAS) para conocer el desempeño agrícola en las zonas de intervención. Según el GAS, el nivel de vulnerabilidad en Huambo y Bié ha disminuido; hubo una distribución masiva de herramientas y abono a nivel nacional en la campaña 2007/2008 que probablemente contribuyó a la mejoría. Pero los últimos datos oficiales son de la campaña agrícola 2006/2007 y no se puede saber el efecto que realmente tuvo el proyecto en este periodo. Según el proyecto, en las comunidades hay más semillas producidas y, en general, no ha habido que esperar en esta campaña a la distribución de semillas por parte de las EDAs. Pero en Catchiungo, una de las ECAs más antiguas, la comunidad no pudo mantener el fondo de semillas establecido. En esta comunidad no hay todavía una asociación de agricultores organizada, con lo cual la comunidad no puede proponer proyectos para mejorar su producción y sus medios de vida. La demanda generalizada de fertilizantes (aunque no es rentable dado que su costo vale más que la producción que se vende) no concuerda con la producción racional y mejorada propuesta por el proyecto. En caso que la ENSA sea aplicada como propuesta, sí puede haber un impacto positivo en los pequeños productores por el énfasis puesto a nivel micro y el carácter integral. Los ejes propuestos en la ENSA son: 1) Incremento, diversificación y sostenibilidad de la producción agro-pecuaria y pesquera; 2) Fortalecimiento y consolidación de la capacidad organizativa y productiva de los agricultores y pequeños productores; 3) Apoyar las competencias familiares, promover la educación alimentaria y nutricional y reforzar la asistencia a niños en edad escolar; 4) Fomentar la investigación científica en la cadena alimentaria y nutricional.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 50%
<p>El impacto más positivo y más amplio que puede tener el proyecto es la formación de personal en la metodología de las ECAs y la adopción esta metodología por parte del Gobierno. Sin embargo, de no consolidarse el proceso de las ECAs en marcha el impacto podría anularse. El IDA de Huambo parece decidido a adoptar la herramienta de las ECAs como método de extensión del IDA. Sin embargo, el IDA reconoce que aún es temprano dado el escaso avance del proyecto y que las ECAs tienen que mostrar la eficacia en el terreno. Para ello es fundamental la organización de las comunidades para asegurar el buen funcionamiento del manejo de los fondos destinados a cada ECA. Aunque el proyecto atiende el funcionamiento del fondo, nuevamente la escasez de personal no permite un seguimiento regular como necesario; y el proceso comunitario asociativo no está siendo debidamente tratado. La falta de articulación entre las componentes del proyecto relativas a las ECAs y las buenas prácticas también debilitan el potencial de las ECAs. El proyecto tiende a querer expandirse (en número de ECAs, número de buenas prácticas, personas formadas y número de facilitadores) en detrimento de un proceso más limitado pero consolidado en todas sus vertientes. Por otro lado, no queda claro que el proyecto se centre en las zonas más vulnerables. No hay datos fiables pero según el Programa Mundial de Alimentos, en 2005 la zona más vulnerable en el planalto era el norte de Huambo y nor-oeste de Bié, puesto que cuenta con la menor renta per-cápita de la región y 70% de la población estaba en situación de vulnerabilidad alimentaria. Aunque en Bié el proyecto hace énfasis en esta zona (municipio de Andulo con 11 ECAs), en Huambo sólo hay 1 ECA en Bailundo, uno de los dos municipios del norte identificados como más vulnerables. Por otro lado, el efecto perverso viene del propio IDA/EDAs frente al cual el proyecto poco puede hacer. Las EDAs distribuyen inputs subsidiados a los agricultores. La distribución masiva de fertilizante no permite que sea la suficiente para toda la tierra de cada agricultor pero ayuda en su cultivo. Sin embargo, la compra masiva por parte del Gobierno tiene el efecto de subir su precio en el mercado. Por tanto si el agricultor compra este fertilizante ya no resulta rentable para el precio de venta de su producción (que como coincide con la de todo el resto de agricultores del área no resulta competitivo). Sin embargo, el IDA considera que su rol como distribuidor tiene que terminar y pasar realmente a asistencia técnica. De ahí la importancia de tomar las ECAs como herramienta de aprendizaje y mejora de la producción para los campesinos. Pero los tiempos de transición de las EDAs en este proceso (y de aumento del número de personal y su cualificación) son mucho mayores que el que proyecto comprende.</p> <p>Sobre la ENSA el proyecto poco puede controlar dado el peso político que tiene. Sin embargo, para el grupo meta del proyecto es rescatable el carácter multi-sectorial imprimido y el énfasis puesto en el pequeño productor.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 0%
No ha habido una evaluación externa del proyecto.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,00 c

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
1) Elaborar y firmar acuerdos con organizaciones socias para replicar la metodología de las ECAs; 2) Mejorar la coordinación con las EDAs y organizaciones socias para la implementación de las ECAs; 3) Elaborar una estrategia para fortalecimiento comunitario y asociativo: considerar el establecimiento de alianzas con ONGs con experiencia en la materia que pueden dar este apoyo.

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto	GSA/ANG/033/PSA	Monitor	Iosu Arizkorreta	Fecha	11/11/2008
Título del proyecto	Programa Especial de Seguridad Alimentaria				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación 30%
<p>Aunque todavía el montante del Plan de Acción para la implementación de la ENSA no esté definido, el Gobierno de Angola puede disponer de los medios financieros suficientes si existe voluntad política. La dotación de recursos para los municipios va a verse aumentada con la entrada en vigor de la Ley 02/07 de Descentralización que prevé la creación de Consejos Municipales y la transferencia de recursos para las autoridades locales. Se estima que 68 municipios piloto comiencen a ejecutar su presupuesto (en Huambo forman parte de este grupo cuatro: Bailundo, Huambo, Caala y Lenduimbale) y que todos lo hagan a nivel del país para 2010. Por tanto, hay recursos tanto a nivel nacional como municipal, pero la dotación para desarrollo agrícola es aún desconocida. A nivel provincial, la continuación de las ECA es financieramente viable para las EDAs, puesto que supone el desplazamiento y el tiempo de los técnicos en la comunidad, lo cual encaja con las prácticas actuales. Existe un programa del Gobierno para fortalecer en medios a las EDA pero que todavía no se ha implementado totalmente y por lo tanto hay EDA sin los medios materiales necesarios pero sobre todo sin los recursos humanos para poder llevar a cabo las tareas de asistencia técnica. A nivel de las comunidades no hay ninguna carga financiera al finalizar el proyecto, pero resulta difícil mejorar su nivel de renta y el proyecto no está incidiendo en este aspecto. Los fondos gestionados por cada ECA son pequeños (500 USD en la primera ronda, 250 USD si la ECA pasa a la segunda ronda) y se destinan a la compra de inputs. Algunos inputs son entregados por las EDA pero la idea del IDA de Huambo es que esta práctica vaya desapareciendo para que las EDA tengan una función más técnica y los campesinos comprenden los inputs en el mercado. Pero existe un problema para acceder a fondos por parte de los agricultores. Por un lado, el proyecto no está apoyando suficientemente la creación de asociaciones (no está explícitamente previsto en el proyecto); pero sin organizaciones comunales, las comunidades no pueden optar a créditos. Los micro-créditos que existen no son bien conocidos por la población y para optar a ellos se necesita un título de tierra. El primer título de tierra comunitario ha sido entregado en Huambo en octubre de 2008. En cuanto a la comercialización es un gran obstáculo para los agricultores. Existen mercados en todos los municipios y hay programas del Ministerio de Comercio y del Banco Mundial para el desarrollo de mercados rurales. Pero los pequeños agricultores tienen dificultades en transportar los productos hasta el mercado y obtener un precio competitivo. Todos producen y venden al mismo tiempo y en la cadena de comercialización hay muchos intermediarios que reducen las ganancias para el productor.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación 10%
<p>Si bien es probable que el Gobierno continúe con el enfoque abordado en la ENSA, no parece claro que en las condiciones actuales las ECAs sean sostenibles. A nivel de la ENSA, existe apropiación por parte del Gobierno de Angola. El papel de la FAO es de asistente para el desarrollo del Plan de Acción y de la estrategia pero el liderazgo viene desde el Gobierno. Aunque es probable que el Gobierno continúe con el enfoque abordado en la ENSA, no parece claro que en las condiciones actuales las ECA sean sostenibles. A nivel de la ENSA, existe apropiación por parte del Gobierno de Angola. El papel de la FAO es de asistente para el desarrollo del Plan de Acción y de la estrategia pero el liderazgo viene desde el Gobierno. Sin embargo, el liderazgo desde el MINADER y en particular desde el GAS no es todo lo fuerte que se esperaba por parte de la FAO. A pesar de esto, el proceso está interiorizado en el Gobierno aunque la dificultad es de coordinar a las diferentes instituciones. En cuanto a la implicación de las comunidades rurales, es positiva su participación en el diagnóstico participativo hecho en cada comunidad. Pero no queda claro que las ECA estén siendo apropiadas por las comunidades y que éstas vayan a continuar con la metodología una vez termine el proyecto. En primer lugar hay que considerar que la población está acostumbrada al espíritu de la fase de emergencia, donde su participación e implicación era mínima. En segundo lugar, las nuevas técnicas introducidas en las ECA van a ser aplicadas en general en las huertas individuales en 2008/2009. En tercer lugar, la probabilidad de que las comunidades continúen con las ECA depende del beneficio que vean en ellas, fundamentalmente la existencia de un fondo rotatorio. El proyecto no tiene perspectivas de continuar en este sentido. Sin un fondo financiero y sin asociaciones creadas, parece improbable que las ECA puedan continuar. En todo caso dependerá de la actitud y dinamismo del facilitador de cada comunidad, pero sin un fondo que gestione y del que participe la comunidad, una asociación que englobe a los miembros y un seguimiento regular por parte del proyecto, parece difícil su continuidad.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación	10%
<p>Aunque existe apoyo tanto a nivel nacional como provincial al proyecto, la articulación entre el Gobierno y la sociedad civil dificulta la continuidad de las acciones emprendidas. El proyecto no ha incidido en el fortalecimiento de la sociedad civil y en su articulación necesaria con las entidades gubernamentales para poder asegurar la continuidad de las acciones emprendidas.</p> <p>Existía buena relación entre el MINADER y el antiguo representante de la FAO por lo que la sintonía para el desarrollo del PNSA y posteriormente la ENSA ha sido buena. Sin embargo, el GSA no tiene mucho peso dentro del MINADER y el proceso de aprobación de la estrategia se encuentra bloqueado, entre otras causas, por la fase de consulta pública. Por otro lado, a finales de 2008 el MINADER va a quedar dividido en dos organismos: el Ministerio de Agricultura por un lado y la Secretaría de Estado para el Desarrollo Rural. En octubre de 2008 no estaba aún claro el organigrama de cada uno de estos nuevos organismos y de cuál de ellos iría a depender el GAS y el IDA. Pero parece que seguridad alimentaria quedaría más ligada a la Secretaría General de Desarrollo Rural. En todo caso, la estrategia será presentada al Consejo de Ministros y previsiblemente aprobada. La coordinación entre sectores no es fácil y una contribución del proyecto ha sido la concertación entre 10 ministerios diferentes para trabajar sobre la estrategia.</p> <p>A nivel provincial, existe apoyo del IDA en Huambo en el desarrollo de las ECAs en la provincia. Pero cuando el proyecto ha tratado de relanzar los Grupos Provinciales de Seguridad Alimentaria en Huambo y Bié no ha funcionado. Este grupo articula las entidades gubernamentales y la sociedad civil.</p> <p>A nivel de los municipios, según la Ley 02/07, cada administrador puede convocar quien quiera al Consejo de Auscultación y Concertación Social (CACS) pero no existe un reglamento al respecto. Al no haber incidido tampoco en la creación de organizaciones comunales, es imposible que las comunidades, a partir de las ECA, logren participar e incidir en el CACS.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación	10%
<p>Uno de los mayores logros del proyecto es la formación de personal, tanto de entidades públicas como de ONG, en la metodología de las ECA. Existe una estrategia y un plan de formación para formar formadores y que estos a su vez formen facilitadores para que las ECA sean replicables. A Julio de 2008 cerca de 800 miembros de las nuevas ECA están en fase de formación y poniendo en práctica los conocimientos adquiridos y 102 facilitadores comunitarios están siendo acompañados en la facilitación de las ECAs. Sin embargo, la falta de recursos humanos en el proyecto limita el seguimiento necesario para todo el volumen que las 70-80 ECA creadas hasta octubre de 2008 demandan. Gracias a la experiencia de FAO en ECA en otros países (fundamentalmente Centroamérica) hay material que está siendo aplicado y que sirve efectivamente para las labores de los formadores y facilitadores. La Guía Metodológica de las ECA está elaborada y está en preparación un Manual para el Facilitador de ECA.</p> <p>De momento el proyecto no tiene una estrategia de salida para articular el trabajo de los facilitadores comunitarios con los técnicos de las EDA. Se sigue pensando en la continuidad del proyecto desde la FAO (los fondos estarían asegurados hasta 2011) pero sin empezar a trabajar en cómo las EDA y los facilitadores van a hacer el relevo.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?						Ponderación	13%
<p>A nivel nacional el proyecto surge como demanda del Gobierno para la elaboración del PNSA después de la propuesta hecha por la FAO, por lo que a este nivel corresponde con las necesidades locales.</p> <p>A nivel de las comunidades, la población viene de una fase de emergencia donde está acostumbrada a recibir comida y progresivamente pasa a recibir inputs (semillas, herramientas, fertilizantes) y en este proyecto llega a trabajar colectivamente una huerta para experimentar mejoras productivas y gestionar un pequeño fondo. Esto probablemente no corresponde a lo que las comunidades habrían demandado pero es el paso necesario desde la emergencia al desarrollo. Sin embargo, puede que no todas las comunidades estén en el mismo estado.</p> <p>El proyecto ha trabajado adecuadamente en la recogida de buenas prácticas a través de entrevistas e identificaciones de prácticas de agricultores locales. Esto puede contribuir a generar un conocimiento más profundo de las dinámicas rurales en cuanto a producción y economía rural que pueden resultar claves para definir estrategias de comercialización sostenibles.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?						Ponderación	0%
<p>El diseño del proyecto señala que el enfoque de género tendrá una importancia destacada en la intervención en que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Manejará datos desagregados por género. 2) Tomará en consideración las desventajas de hogares donde las mujeres son jefas de familia: tiempo, acceso limitado a recursos y analfabetismo. 							

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres? (cont.)					Ponderación 0%
<p>3) Continuará realizando alianzas estratégicas con instancias especializadas para poder responder tanto a necesidades prácticas (fuentes de ingreso, aumentar la productividad) y las estratégicas (reducir la violencia contra la mujer, aumento de la participación y acceso a la toma de decisiones, problemas de salud sexual reproductiva de la mujer y los bajos niveles de alfabetismo de hombres y mujeres).</p> <p>4) Asegurará que cuando se trata de una familia nuclear (padre, madre e hijos), la mujer –igual que el hombre– tenga acceso a las oportunidades del Proyecto y control sobre los recursos y beneficios.</p> <p>5) Fortalecerá el concepto de equidad en las organizaciones de base.</p> <p>En realidad, no se puede decir que el proyecto haya aplicado este enfoque a la intervención. Únicamente ha manejado datos desagregados por género. Ha habido igualdad de acceso de hombres y de mujeres a las instancias de formación y hay varias mujeres facilitadoras. Pero el proyecto no ha podido llegar a realizar ni alianzas estratégicas para responder a factores de género ni a incidir a nivel micro en la igualdad de oportunidades de las mujeres ni ha fortalecido el concepto de equidad en las organizaciones de base. No hay un/una técnico de género en el proyecto.</p> <p>A nivel de la ENSA ha participado el Ministerio de la Mujer y de la Familia, pero esto no ha sido fruto del proyecto sino una decisión del Gobierno de dar a la ENSA un carácter multidisciplinar e incluir a este organismo.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?					Ponderación 0%
<p>La tecnología aplicada en las ECA es comprensible para los agricultores; no incorpora herramientas ni semillas ajenas a sus prácticas. Tan sólo hay explicaciones de cómo mejorar la producción con los medios tradicionales. Es muy rescatable el trabajo de buenas prácticas realizado que recoge la información de conocimientos existentes en las propias comunidades. Pero todavía no se ha sistematizado la información ni diseñado un plan para diseminar estas buenas prácticas e incorporarlas a las ECA. A pesar que la información es sencilla, no siempre resulta fácil de comprender. Por ejemplo, se ha visto que hay dificultades en transmitir la cantidad de fertilizante necesaria para optimizar la producción, dado que se tiende a pensar en la comunidad que más fertilizante equivale a más producción (y el factor económico del costo del input versus la venta del producto no se calcula siempre). Esto requiere tiempo y regularidad por parte del proyecto, no solo del o de la facilitadora. Pero los problemas de falta de personal dificultan este aspecto. La metodología de las ECA se basa en el uso de los recursos humanos locales a través de la formación de formadores y de facilitadores en la propia comunidad.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?					Ponderación 10%
<p>El proyecto no tiene ningún impacto ambiental per se. Tan sólo hay aspectos ambientales en lo que respecta el cultivo en el campo y la dinámica de la comunidad. La superficie de las ECA en cada comunidad ronda las 0,5 Ha, por lo que las consecuencias en el ambiente que puede tener se limita a la calidad del suelo producto de la utilización de fertilizantes. Aunque se supone que las prácticas de las ECA sean replicadas en los cultivos individuales de cada agricultor. En todo caso, hay conciencia en cuanto a la cantidad de fertilizante a utilizar para optimizar la producción, aunque como mencionado arriba, las comunidades no siempre entienden y tienden a pensar en hábitos menos sostenibles ambientalmente en este aspecto. Pero el daño al medio ambiente por esta razón es mínimo.</p> <p>Es interesante, sin embargo, constatar los efectos positivos en el medio ambiente que puede tener la aplicación de algunas de las buenas prácticas identificadas. Dado que se ha pensado de una manera integral, las buenas prácticas no recogen sólo aspectos agrícolas, sino también de salud, pecuarios o de desarrollo comunitario. Hay que resaltar que estas buenas prácticas no han sido aún diseminadas y por lo tanto aplicadas. Pero su implementación puede resultar positiva para el medio ambiente de las comunidades objeto del proyecto. Entre estas buenas prácticas se puede mencionar entre otras:</p> <p>1) En relación al impacto positivo en el suelo: a) fertilizantes verdes; b) rotación de culturas; c) terrazas en suelos en pendiente.</p> <p>2) En relación a la salud: a) construcción de letrinas; 2) apertura de cuevas para acumulación de basura; 3) construcción de fuentes de agua potable.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,70 b

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
<p>1) Elaborar una estrategia para desarrollar organizaciones comunitarias; 2) elaborar una estrategia de salida para asegurar la continuidad del trabajo de los facilitadores comunitarios; 3) analizar a partir de las buenas prácticas métodos productivos y desarrollo comunitario; 4) sistematizar las buenas prácticas y articular su diseminación en las ECA.</p>

Título del proyecto: Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela

País: Angola

Contraparte: IPA-Benguela

Fecha de firma del CF/CS: 19/05/2006

Fecha de inicio: 19/05/2006

Fecha de finalización prevista: 19/01/2008

Fecha de finalización probable: 31/12/2008

Duración: 18 meses

Compromiso financiero: 405.000 euros

1. Información general

Origen

El proyecto nace del compromiso fijado en el Acta de la VI Comisión Mixta Hispano-Angoleña de Cooperación 2005-2008, firmada en Madrid el 22 de septiembre de 2005, en lo que se refiere al objetivo sectorial prioritario de aumentar las capacidades humanas para mayor cobertura de las necesidades sociales básicas en el ámbito de la erradicación del hambre y la promoción de la seguridad alimentaria.

Contexto

El Instituto de Pesca Artesanal (IPA) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio das Pescas que cuenta con presupuesto propio (16 millones de euros en 2007) transferido desde el Ministerio de Plano, con aproximadamente 180.000 euros destinados a gastos de funcionamiento. Sigue siendo el ente clave en la política gubernamental de desarrollo y apoyo al sector de la pesca artesanal, que representa aproximadamente el 43% del total de la actividad pesquera en el país. El sector de la pesca artesanal ha experimentado

un importante crecimiento desde 1992 hasta la fecha como parte de una estrategia de seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. La provincia de Benguela es la principal productora de pescado seco y desde el IPA se está promoviendo la creación de infraestructuras en tierra para el procesamiento del pescado, el fortalecimiento organizacional de la población y la pesca continental (acuicultura) en el interior del país (subsector que alcanza las 50.000 Tn de pescado, conforme los datos proporcionados por el IPA nacional en Luanda).

Problemas a resolver

Debilidades de gestión en la sede del IPA Benguela, frágil capacitación de los extensionistas adscritos a la delegación provincial y carencias organizacionales de la población beneficiaria.

Beneficiarios

IPA Benguela, comunidades de pescadores artesanales de la provincia de Benguela.

Ubicación geográfica

Provincia de Benguela.

2. Lógica de intervención del proyecto

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: reforzar las capacidades institucionales de la Delegación Provincial de Benguela del Instituto para el Desarrollo de la Pesca Artesanal (IPA) en las áreas de gestión interna y de apoyo a las comunidades.
- Objetivo específico: aumentar las capacidades gerenciales del equipo directivo del IPA en Benguela, las capacidades técnicas en pesca del equipo de extensionistas del IPA y las capacidades de organización cooperativa de las comunidades de pescadores artesanales.
- Resultados:
 - R1: el equipo directivo del IPA Benguela dispone de habilidades y técnicas gerenciales eficientes y eficaces.
 - R2: el equipo de extensionistas del IPA en Benguela dispone de habilidades y técnicas adecuadas en materia de pesca artesanal.
 - R3: las comunidades han mejorado sus capacidades de organización cooperativa.

Medios (humanos, financieros y otros)

Rubro	Monto (euros)
A. Asistencia técnica especializada: - Contratación de una consultoría para el refuerzo de la capacidad gerencial del equipo directivo provincial del IPA. - Contratación de una consultoría para el refuerzo de las habilidades técnicas. - Contratación de una consultoría para el refuerzo de la capacidad organizativa en cooperativas de los pescadores y de las mujeres (procesadoras y vendedoras) en las comunidades.	130.000
B. Refuerzo en equipamiento de sede IPA Benguela: - Adquisición de vehículos. - Adquisición de equipos informáticos.	70.000
C. Construcción de infraestructuras y equipamiento en Cubal: - Construcción del centro integrado de apoyo a la pesca artesanal. - Equipamiento del centro.	205.000

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto		Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela. Angola.				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El sector de la pesca artesanal aglutina aproximadamente a 150.000 pescadores, viviendo directamente del mismo unas 750.000 personas. El potencial pesquero del país y de la pesca artesanal como subsector que contribuye a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos es pues elevado. Ámbito el de la seguridad alimentaria que requería atención tanto en 2006, momento de la identificación del presente proyecto como ahora, 2008, momento en que se lleva a cabo la evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola (periodo 2002-2007). Siendo Benguela una de las Provincias con mayor producción de pescado seco procesado y tanto por ciento de población viviendo del sector, un proyecto de apoyo al fortalecimiento de capacidades de la Delegación Provincial del Instituto de Pesca Artesanal es pertinente. Por otra parte, tanto el Programa NAUTA de la Cooperación Española como el Documento de Estrategia País 2005-2008 contienen lineamientos que acogen favorablemente la iniciativa, tanto en su vertiente generadora de ingresos y de SA como de búsqueda del fortalecimiento de capacidades institucionales. Acción pues suficientemente pertinente también por alinearse con la política de cooperación española con África subsahariana y con Angola en particular. La política pública del GdA en materia de pescas en general y sobre todo en materia de pesca artesanal no parece estar aun suficientemente concretada y claramente insuficientemente dotada de recursos para su dinamización. Las debilidades del IPA nacional y de sus direcciones provinciales es notoria y un apoyo de este tipo tiene cabida por tanto. Desde la OTC se ha mostrado flexibilidad para introducir algunos ajustes al proyecto, de cuya idoneidad sin embargo nos surgen dudas en el análisis de este Estudio de Caso.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>El proyecto ha sido financiado a través de la modalidad de cooperación bilateral oficial directa entre la AECID y el IPA nacional, por medio de una Subvención de Estado. La resolución de concesión de 405.000 euros para el proyecto firmada por la AECID/MAEC es el único documento conocido en que se plasman los objetivos y lógica de intervención del proyecto, y aun así de forma muy somera. No se dispone de un Marco Lógico mínimamente desarrollado, ni de un documento de formulación siquiera simétrico al exigido en el caso de fondos canalizados por la vía ONGD. No hay por tanto un análisis de riesgos apropiado ni un estudio de factibilidad mínimo que pudiera soportar la inversión en infraestructura y equipamiento productivo para la cooperativa de pescadores artesanales de Cubal.</p> <p>Aun así, la formulación de OG, OE y resultados no es clara, solapándose en nuestra opinión el contenido del OE con los resultados, siendo aquel una mera agregación narrativa de estos. El OG sí parece responder al propósito principal del proyecto: "Reforzar las capacidades institucionales de la Delegación Provincial de Benguela del Instituto para el Desarrollo de la Pesca Artesanal (IPA) en las áreas de gestión interna y de apoyo a las comunidades". El proyecto experimentó un cambio presupuestario en relación a su concepción original que como decíamos anteriormente no parece pertinente. Si el objetivo general del proyecto (en realidad OE como decíamos arriba) buscaba el fortalecimiento de capacidades del IPA Benguela para que tuviera capacidad de dinamizar el sector en la provincia, no se entiende cómo, con las fragilidades de gestión e institucionales existentes, se apoyó un cambio presupuestario reduciendo la partida dirigida justamente al fortalecimiento institucional (de 130.000 a 60.000 aproximadamente) en favor del componente de infraestructura y equipamiento de las instalaciones de la cooperativa de pescadores artesanales de Cubal. Aunque el cambio fue solicitado por el IPA nacional, no se entiende la aceptación por parte de la OTC, sino por la ausencia de RRHH que permitieran constatar en el terreno la evolución de la intervención. Justamente el componente que más se alejaba de una intervención de fortalecimiento institucional y más se alejaba a un microproyecto productivo de atención directa a población beneficiaria. Con el agravante de que la propia debilidad institucional del IPA no permitía a través de suficientes extensionistas apoyar un proceso de abajo hacia arriba de formación de la cooperativa para a la poste garantizar suficiente apropiación.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	1,60	c
----------------------------	------	---

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela. Angola.			

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>La misión no ha tenido constancia de retrasos por parte de la Cooperación Española en la disposición de los recursos previstos que se circunscribían a un único pago con cargo al presupuesto de la Agencia Española de Cooperación del año 2005.</p> <p>Sí ha habido dificultades para encontrar empresas constructoras que abordaran la infraestructura del Centro de Pesca Artesanal en Cubal.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación 20%
<p>A fecha de misión el proyecto tenía 10 meses de retraso sobre el calendario previsto, excediendo los 18 meses que figuran en la Resolución de Subvención de Estado. Conforme a un informe interno de seguimiento de la OTC, en junio de 2007 "el grueso del proyecto estaba aun por comenzar" debiéndose el gran retraso a la "necesidad de redimensionar el proyecto dadas las características y los condicionantes identificados en la zona donde se debe implementar el proyecto". Aparte de los cambios realizados y comentados en el criterio de valor pertinencia, la misión no ha tenido conocimiento de mayores necesidades de redimensionamiento y por tanto no se comprende con claridad las razones de un retraso tan abultado en el inicio de las capacitaciones y en la prestación de la Asistencia Técnica. Sí se ha encontrado base documental y hemos sido informados de las dificultades de encontrar una empresa constructora que pudiera acceder hasta la comuna beneficiaria sita a cierta distancia del Municipio de Cubal (la misión visitó las instalaciones en octubre de 2008).</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>A fecha en que el equipo evaluador visitó Benguela (octubre 2008), transcurridos más de 10 meses sobre la duración prevista originalmente, el avance físico del proyecto era el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -La sede del IPA en Benguela contaba con una sala de reunión adecuada, equipada y remozada con apoyo del proyecto. -La cooperativa de pescadores artesanales de Cubal contaba con un Centro de Pesca Artesanal acuícola construido por completo y equipado al 70%. -Las lagunas de cría para acuicultura (pesca artesanal continental) acababan de comenzar a ser construidas, restando el reboque, finalización de obra gruesa y tendido de tuberías para desagüe y llenado. -Diversos talleres se habían impartido en la sala habilitada en la propia sede del IPA Benguela para reforzar sobre todo las capacidades técnicas de los pescadores artesanales y para fortalecer el equipo de extensionistas. En particular: <ol style="list-style-type: none"> a) Seminario dirigido a IPA y Cooperativas sobre procesamiento de pescado (22 personas). b) Curso de procesamiento y conservación de pescado (16 personas de cooperativas). c) Un curso de mecánica naval dirigido a 24 pescadores. <p>Ciertamente, a la fecha, el avance físico de los resultados era aun insuficiente. La capacitación y asistencia técnica era aun muy incipiente y de baja intensidad, y el subproyecto de Cubal se encontraba aun por arrancar ya con las infraestructuras prácticamente listas.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación					Ponderación 20%
<p>El involucramiento del IPA nacional en el proceso nos parece insuficiente. La dependencia funcional y en la toma de decisiones de la Delegación Provincial del IPA Benguela era absoluta a fecha de la misión, su manejo presupuestario mínimo y la dotación de RRHH insuficiente. La acción de Cubal obedece a una estrategia acertada del IPA nacional para apoyar la pesca artesanal continental (incluso con una variante posible en Malange) pero que ciertamente no parece estar asociada a un aumento de capacidades de los técnicos del IPA en Benguela ni de su red de extensionistas. No se comprende, ciertamente, que ante la relación de confianza mostrada por la OTC/AECID la respuesta haya sido tan limitada. Una lección que nos aporta este estudio de caso para iluminar el análisis estratégico y de mecanismos de la cooperación española con el país es que es necesario ser en extremo cuidadosos con la selección de los instrumentos de ayuda en función de la tipología y objetivos de las acciones. Una intervención concebida claramente como de fortalecimiento institucional puede derivar fácilmente, como ha ocurrido en este caso, en un proyecto de apoyo comunitario directo con muchas debilidades como veremos en el apartado de sostenibilidad.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.

Conclusión general:	2,20	c
----------------------------	------	---

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
<p>Analizar la justificación financiera correspondiente al informe final de ejecución, analizando con detenimiento los costes imputables a los cursos de capacitación y a infraestructuras y equipos.</p>

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto		Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela. Angola.				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?					Ponderación 22%
<p>El principal beneficiario del proyecto a tenor del contrato de subvención es la propia delegación provincial del IPA Benguela cuyo fortalecimiento debería haber sido pieza clave en la dinamización del sector de la pesca artesanal en la Provincia de Benguela, fortaleciendo el IPA a su vez a las cooperativas de pescadores, promocionando Centros de Pesca Artesanal como el de Damba Maria (apoyado por la cooperación española y CEAR y con el IPA como contraparte), etc. Sin embargo, y a tenor de lo visto, la capacitación y asistencia técnica no ha sido suministrada en la intensidad y probablemente en la forma más apropiada pues las capacidades tanto del equipo central del IPA Benguela como del equipo asociado de extensionistas eran aun muy frágiles. No se contaba con un documento-plan de trabajo ordenado y organizado alineado con las prioridades del IPA nacional. No se disponía prácticamente de medios y equipamiento informático en la sede del IPA Benguela. Las instalaciones de la propia sede eran deficientes aun a pesar de la mejora experimentada por la sala de reuniones dotada por el proyecto. No se disponía de autonomía mínima presupuestaria, no se disponía de una caja-chica que permitiera sufragar gastos menores, la dependencia del IPA central era absoluta, y el monto total no alcanzaba siquiera para el pago de los extensionistas que, la mayoría, trabajaba en régimen de semivoluntariado.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación 33%
<p>La infraestructura mejorada en la sede del IPA Benguela se estaba utilizando para los talleres de capacitación destinados a extensionistas y cooperativas de pescadores artesanales. Las instalaciones del proyecto apoyado por la AECID a la Fundación CEAR (proyecto distinto a este estudio de caso pero del que también el IPA era contraparte y cuya visita fue incluida en la agenda) estaban disponibles para la comunidad pero aun su utilización estaba lejos de su umbral óptimo. En Cubal, se acababa de finalizar la construcción del centro de apoyo a la pesca artesanal continental y los tanques estaban aun finalizándose por lo que aun la comunidad no había accedido a ningún beneficio generado por la actividad. Todo esto, varios meses después de vencer la fecha de fin de proyecto fijada en el contrato de subvención y a escasos dos meses del cierre del proyecto.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación 45%
<p>El proyecto tiene como Objetivo Específico "Aumentar las capacidades gerenciales del equipo del IPA en Benguela del IPA, las capacidades técnicas en pesca del equipo de extensionistas del IPA y las capacidades de organización cooperativa de las comunidades". Con un equipo de extensionistas insuficiente en número, trabajando algunos de ellos en régimen de semivoluntariado, y con una Delegación provincial del IPA ciertamente frágil difícilmente podemos decir que a fecha de fin de proyecto se alcance el Objetivo Específico. Si consideramos como verdadero OE el OG de fortalecimiento institucional del IPA Benguela ciertamente el proyecto no ha logrado su propósito.</p>						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 1,55 c

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto		Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela. Angola.				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes						Ponderación 50%
<p>El proyecto no contaba con un marco lógico mínimo, ni por tanto con un análisis de riesgos apropiado que permitiera a la misión verificar el grado de cumplimiento de las hipótesis a nivel del Objetivo Específico. Dado el desempeño débil descrito en apartados anteriores, difícilmente el impacto de la intervención, de ser cerrada en el punto en que fue visitada, será relevante. La delegación del IPA Benguela continua dependiendo en todos los aspectos funcionales y de gestión del IPA Nacional, no se dispone de capacidades instaladas para dinamizar el sector de la pesca artesanal en la Provincia de Benguela ni para responder a las numerosas necesidades expresadas por diversas municipalidades (Cubal, Baía Farta, etc.) con las que la misión tuvo ocasión de entrevistarse. Las capacidades para ejercer de "vector multiplicador" de potenciales buenas prácticas como el Centro de Apoyo de Damba María (que sin embargo debe aun consolidarse) son ciertamente escasas. Sólo una acción decidida por parte del Ministerio de Pesca y por ende del IPA Nacional para focalizar inversión y atención en el sector de la pesca artesanal generaría un entorno de factores externos favorables para intervenciones de este tipo de refuerzo institucional vía formación y dotación de equipos e infraestructuras. El potencial del sector en relación a la Seguridad Alimentaria es elevado pero requiere como indicamos de una acción concertada por los principales actores involucrados.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 50%
El proyecto se encuentra en un estadio aun demasiado prematuro para generar siquiera efectos visibles de corto plazo; no digamos impactos de medio y largo plazo.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,00	c
----------------------------	------	---

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto		Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del Instituto de Pesca Artesanal (IPA) de Benguela. Angola.				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación 33%
La cooperativa de pescadores artesanales de Cubal no contaba aun con las instalaciones finalizadas para iniciar el proceso productivo. Algunos elementos parecen sin embargo coincidentes con el proyecto de Damba Maria: la ausencia de previsión de un presupuesto para funcionamiento y arranque de las actividades hasta su punto de sostenibilidad. No estaba prevista la fuente de recursos para garantizar el pago de los costes ocasionados por el generador eléctrico de Cubal (tampoco estaba solucionado el problema del combustible para el generador y para los motores de las barcas en Damba María). No se contaba con un mecanismo de microcrédito o fondo rotatorio posible ni, como se ha señalado, con un estudio mínimo de viabilidad financiera de las acciones productiva						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación 11%
Con un equipo de extensionistas tan débil aun y con la fragilidad institucional de la delegación del IPA Benguela, el necesario trabajo de promoción del cooperativismo y formación técnica ha sido a nuestro juicio bastante limitado. Únicamente los cursos previstos en el proyecto y descritos al analizar el criterio de valor eficiencia. Si la participación y sentimiento de apropiación vista en Damba María es claramente mayor que la existente en Cubal se debe no solo a que aquella iniciativa está en un estadio mucho más avanzado que ésta, sino también por la presencia continua de la F. CEAR como facilitadora de un proceso de desarrollo comunitario con el que está comprometida la institución.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación 11%
El apoyo político al proyecto hay que considerarlo en el caso de Angola como un factor esencial para la sostenibilidad e impacto de las intervenciones desarrolladas en Angola. Pero resulta paradójico que la primera instancia que, a nuestro entender, no ha dado el apoyo adecuado a la delegación del IPA Benguela (verdadero beneficiario del proyecto) es el IPA nacional. No se entiende cómo hicieron la propuesta de reasignación presupuestaria comentada con anterioridad que ciertamente disminuía el monto a ser invertido en la propia Delegación de Benguela. No se comprende cómo con un proyecto de fortalecimiento institucional en curso con apoyo de la AECID se llega al final del periodo de implementación con tan escasas capacidades instaladas. La excesiva centralización en la toma de decisiones, como indicábamos ha excluido del proceso paradójicamente al verdadero beneficiario del proyecto. La Gobernación, con la que tuvimos ocasión de entrevistarnos, manifiesta disposición favorable a la iniciativa y fue colaboradora en la organización y convocatoria del Grupo Focal de Benguela, invitando a todos los sectores de su dependencia (agricultura, salud, educación, pescas, etc.).						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación 11%
El proyecto creemos que no ha contribuido prácticamente a fortalecer la capacidad institucional y de gestión del IPA Benguela, aun siendo este su principal objetivo y razón de ser de este apoyo brindado por la AECID con cargo a una subvención de Estado canalizada directamente por la "vía oficial".						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?						Ponderación 11%
No se tiene constancia de la adopción de un enfoque socioculturalmente acertado. Probablemente se requerían de más días para comprobar el tipo de trabajo comunitario que desarrollaban los extensionistas con las cooperativas de pescadores artesanales. Días de los que la misión no disponía por tratarse de un ejercicio de estudio de caso para iluminar aspectos estratégicos de la Cooperación Española en materia de seguridad alimentaria.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?						Ponderación 11%
El enfoque de género está completamente ausente de los documentos principales y del discurso de los promotores y personajes clave.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?						Ponderación 0%
Aún sin finalizar las obras de infraestructura de Cubal.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?						Ponderación 11%
Ausente del discurso y concepción del proyecto.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	1,78	c
----------------------------	------	---

2. Salud

Título del proyecto: Fortalecimiento del desarrollo de la atención primaria en salud en la provincia de Luanda, municipio de Viana

Número CRIS: 04 PR2-016

País: Angola y Mozambique

Contraparte: Medicus Mundi Cataluña

Fecha de firma del CF/CS:

Fecha de finalización prevista: 31/08/07

Duración: 42 meses

Fecha de inicio: 01/09/04

Fecha de finalización probable: 29/02/08

Compromiso financiero: 1.187.969 euros⁶¹

1. Información general

Origen

El origen de la intervención se remonta al año 1991, cuando la organización Medicus Mundi (en adelante MM) inicia su actuación en el municipio de Viana (Luanda), en un contexto político y social marcado por la guerra que en aquellos años asolaba el país. Las primeras acciones estuvieron encaminadas a proporcionar ayuda médica de emergencia a una población de aluvión que huía de la zona rural para asentarse en la zona periurbana de Luanda, buscando protección y asistencia. A partir de ahí las sucesivas intervenciones han ido mudando para adaptarse a un contexto cambiante. De la fase de emergencia se ha pasado a otra de rehabilitación (accesibilidad), para, desde ahí, adentrarse paulatinamente en la consolidación de capacidades y en el reforzamiento del sistema de atención primaria (calidad). Expresados en otros términos más concretos diríamos que se pasa de la construcción de letrinas a la dotación de infraestructuras, y de aquí a la formación del personal sanitario, para finalmente dar el salto a la planificación, al

trabajo preventivo, etc. Nos encontramos, pues, ante una secuencia de intervención amplia, si bien hay que señalar que la misma no es completamente lineal, dado que muchos de los componentes señalados discurren de manera simultánea. A los efectos de este estudio se ha escogido el programa implementado entre los años 2004 y 2007 (04-PR2-016) como intervención de referencia, pero en realidad muchos de los análisis que realizaremos se referirán a la secuencia en su conjunto. Lo hacemos así por dos motivos: en primer lugar, porque en la mayoría de los casos no resulta sencillo deslindar los efectos de unas y otras intervenciones, y en segundo lugar, porque globalmente consideramos que esta aproximación reúne más interés para el estudio que estamos realizando. Tratándose de una evaluación estratégica nos parece más interesante fijarnos en el todo que en la parte. En la actualidad (desde principios del año 2008), la intervención se ejecuta bajo el formato de convenio (Convenio 07-CO1-008).

Contexto

Como ya hemos apuntado en el epígrafe anterior, desde el punto de vista geográfico, la intervención se localiza en un municipio periurbano próximo a la ciudad-capital de Luanda. La dinámica poblacional se caracteriza por la afluencia constante de personas

⁶¹ El valor apuntado se refiere a la intervención en Angola. El total del programa ha ascendido a 5.484.666 euros.

que continúan llegando de las zonas rurales, fenómeno este que coloca una fuerte presión sobre los servicios básicos: agua, salud, educación, etc. El perfil sociológico de la población es el de población marginal: carencias habitacionales importantes, bajo nivel cultural, escasas oportunidades de empleo que normalmente se dan en el sector informal: comercio ambulante, artesanías, mototaxi, etc. El nivel de pobreza es alto, incluso se puede hablar de un alto índice de extrema pobreza.

Desde el punto de vista político y social ya hemos hablado de un contexto cambiante que transita desde una situación de guerra a una situación de rehabilitación y se adentra en una fase de consolidación. Desde el punto de vista médico, sin embargo, la situación puede seguir considerándose como una situación de riesgo, teniendo en cuenta la alta densidad de población y la fuerte presión que soportan los servicios de atención sanitaria, que, a pesar de su expansión, siguen estando desbordados. Buen ejemplo de éstos son algunos brotes epidémicos que se han registrado durante los últimos años (Marburg y cólera).

Problemas a resolver

Los problemas a resolver han variado a lo largo de estos años, pero si tuviéramos que sintetizar de alguna manera los problemas que MM ha intentado resolver con sus sucesivas intervenciones, hablaríamos, por una lado, de las carencias que aquejan a los sistemas de atención primaria para atender las necesidades de salud de la población. Señalar que las carencias deben ser entendidas en un sentido amplio, abarcando tanto la planta física (las infraestructuras y equipamientos) como la formación del personal sanitario y las capacidades técnicas de los gestores. Por otro, hablaríamos de los hábitos y costumbres insalubres o de la falta de educación sanitaria por parte de la población, que no deja de ser otro determinante de la salud.

Beneficiarios

En principio podemos considerar población beneficiaria de esta intervención a toda la población del municipio de Viana, dado que en uno u otro momento podrían ser usuarios de los servicios de salud. La cifra es difícil de precisar, dado que el flujo de población que se asienta en el municipio continúa siendo muy intenso. El

documento de formulación del programa, que se inició en el año 2004, habla de unos 350.000 habitantes, sin embargo, la mayoría de los interlocutores consultados señalan que en el momento actual la cifra supera el millón de personas. No existen censos, ni datos oficiales fidedignos; la fuente que se utiliza para hablar de una población superior al millón de personas son los registros de la vacunación llevada a cabo meses atrás, a partir del número de niñas y niños vacunados se ha inferido la población total del municipio.

Ubicación geográfica

Municipio periurbano próximo (20 km) a la ciudad de Luanda, capital de Angola.

2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: fortalecimiento del desarrollo de la atención primaria de salud en la provincia de Luanda (Angola), 2004-2007.
- Objetivo específico: mejora de la prestación de los servicios de salud en cuanto a cobertura y calidad en el municipio de Viana, 2004-2007.
- Resultados esperados:
 - RE1: estructuras físicas de las unidades sanitarias de las comunas de Viana sede y Calumbo, adaptadas y equipadas para las necesidades de la red sanitaria.
 - RE2: personal de salud de las maternidades de Km 12 y Zango 2, formado en el programa materno.
 - RE3: formado el personal de salud de los servicios preventivos de asistencia materna y puericultura de las unidades sanitarias de las comunas de Viana sede y Calumbo.
 - RE4: formado el personal de salud de consultas de adultos, pediátricas y curativos de las unidades sanitarias de las comunas de Viana sede y Calumbo.
 - RE5: fortalecida la capacidad de planificación y gestión de la Delegación Municipal de Salud,

actualmente Sección Municipal de Salud (SMS).

- RE6: fortalecidas las actividades de información, educación y comunicación (IEC) en los barrios de Km 12, Km 9, Km 14 y Caop.
- RE7: fortalecidos los programas priorizados: control de VIH/sida y control de malaria.
- RE8: formados todos los técnicos de salud del municipio de Viana en Triagem de Marburg y correcto uso del material de bioseguridad.

- RE9: actuaciones en el ámbito de la prevención del cólera (años 2 y 3 del proyecto).

Medios (humanos, financieros y otros)

El costo total del proyecto en el municipio de Viana es de 1.484.364 euros. La contribución de la CE corresponde al 80%, siendo 1.187.969 euros, y un 20% por parte de la ONG y otras aportaciones contraparte correspondiente a 296.394 euros.

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	2. Fortalecimiento del desarrollo de la Atención Primaria en Salud en la Provincia de Luanda, Municipio de Viana				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El proyecto forma parte de una secuencia de intervención mucho más amplia que se inicia en el año 1991 cuando Medicus Mundi (en adelante MM) inicia su actuación en el Municipio de Viana (Luanda). Si bien a los efectos de este estudio se ha escogido el Programa implementado entre los años 2004 y 2007 (PR2-016) como intervención de referencia, hay determinados aspectos que deben analizarse en el contexto temporal más amplio. La pertinencia es uno de ellos, a la hora de valorar el grado de adecuación de la intervención a las necesidades locales, a las políticas de desarrollo, etc. y cómo la intervención se ha ido adaptando hasta adoptar su actual formato (Convenio 07-CO1-008).</p> <p>La intervención de MM en el municipio de Viana a lo largo de todo este periodo deja ver una lógica clara de adaptación a un contexto cambiante que pasa de una situación de emergencia a otra de rehabilitación y se adentra paulatinamente en la consolidación de capacidades. Las sucesivas intervenciones de MM reflejan de manera este continuo: de la atención de emergencia se avanza hacia la accesibilidad y de ésta hacia la calidad. En términos más concretos, se pasa de la construcción de letrinas, a la dotación de infraestructuras y de aquí a la formación del personal sanitario, para finalmente dar el salto a la planificación, el trabajo preventivo, etc. Obviamente, la secuencia no es completamente lineal sino que muchos de estos componentes discurren de manera simultánea, aún a día de hoy se están llevando a cabo construcciones, pero el peso específico de los distintos componentes cambia. La constatación de lo anterior creemos que actúa como refuerzo de la pertinencia.</p> <p>La organización MM ha sabido disponer de mecanismos para revisar el diagnóstico de la realidad y a partir de ahí adaptar el diseño de las sucesivas intervenciones. También se da un elevado grado de coherencia con las políticas y programas sectoriales correspondientes. El nivel de complementariedad con la labor de organismos públicos, en este caso la Dirección Provincial de Salud de Luanda y la Sección Municipal de Salud de Viana, es también elevado. Como ejemplo, el apoyo que se está prestando desde el Convenio al proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país.</p> <p>No hay que olvidar que Angola es un país "en construcción" y este hecho se pone de manifiesto también en las políticas sectoriales. En el caso de la salud, Angola ha vivido un proceso de redefinición constante de las políticas sanitarias, y aún a día de hoy existen muchas lagunas que están por definir. MM ha mostrado un notable grado de capacidad para adaptarse a este contexto cambiante y capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia, como han sido las epidemias de Mádburg y cólera.</p> <p>En síntesis, el análisis de todos los factores apuntan a un elevado grado de pertinencia de la serie de intervenciones promovidas por MM desde el año 1991 hasta el día de hoy.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>La amplitud trayectoria también sirve para explicar la existencia de un diseño que juzgamos de alta calidad. Se cuenta con los elementos clásicos en una intervención que se ejecuta conforme al formato del Marco Lógico, y nos parecen de alta calidad. Los componentes o resultados de la intervención para el periodo 2004-2007 (estructura física, formación, planificación y gestión, educación sanitaria y programas prioritarios) son el reflejo de un diagnóstico acertado y las actividades previstas para su consecución son igualmente adecuadas.</p> <p>El Convenio actualmente en curso, cuya ejecución está prevista para el periodo 2008-2011, ha venido precedido de un ejercicio de identificación, diseño y formulación que se ha realizado en un formato muy amplio y exhaustivo. El mismo ha incluido una serie de consultas a las distintas partes y actores y el resultado final creemos que ha sido un diseño y un documento de formulación de gran calidad. Calidad que también creemos viene facilitada por la oportunidad de poder trabajar con instrumentos más flexibles como los programas y convenios, que garantizando un formato de intervención amplio, trabajan con una lógica de revisión anual de la planificación. Esto permite adaptarse a las circunstancias cambiantes. Los informes de seguimiento dejan ver múltiples ejemplos en este sentido: ajustes que se han hecho para acomodar el programa a circunstancias sobrevenidas como la incorporación de nuevos actores, un cambio de orientación por parte de la autoridad sanitaria o una situación de emergencia.</p> <p>La implementación y coordinación del proyecto están claramente orientadas hacia el refuerzo institucional y a la adquisición de capacidades por parte de la contraparte local. Por ello, los aspectos relativos a la apropiación han sido cuidadosamente atendidos. Se aprecia también una evolución que refleja la progresiva asunción de más y más responsabilidad por parte de la autoridad sanitaria en la zona. Como culminación de este proceso, la ejecución mediante Subvención de Estado de la construcción de un nuevo centro de salud</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución) (cont.)					Ponderación 70%
<p>en la que el destinatario de la ayuda es la propia Sección Municipal de Salud Viana y en la que la organización MM actúa como asistencia técnica. Los actores son los mismos pero la distribución de roles y responsabilidades es distinta.</p> <p>En general, valoración muy favorable de los aspectos relacionados con la calidad del diseño. La presencia continuada en la zona es uno de los factores que ha permitido avanzar hacia estos niveles de calidad.</p> <p>Hay que tener en cuenta que MM está ejecutando esta intervención en paralelo con otra intervención aún más amplia en Mozambique. Este hecho ha permitido un flujo de información, experiencias e incluso personas muy favorable.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,70 a

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	Monitor	Fecha
	José María Álvarez Vega	31/12/2008
Título del proyecto	2. Fortalecimiento del desarrollo de la Atención Primaria en Salud en la Provincia de Luanda, Municipio de Viana	

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>El histórico de proyectos ejecutados o en ejecución por parte de MM en la zona asciende a doce intervenciones desde 1991 hasta el día de hoy. A lo largo de este periodo se han dado situaciones diversas pero el factor continuidad ha servido pero incrementar la capacidad de ejecución de las organizaciones ejecutoras: MM y la Sección Municipal de Salud de Viana.</p> <p>Si tomamos el proyecto de referencia para este estudio (Programa 04-PR2-016, 2004-2007), la mayoría de las actividades programadas ha alcanzado un grado de ejecución alto, entre el 80% y el 100%, según consta en el informe final. Se han dado algunos atrasos, fundamentalmente en relación con el proceso de descentralización y planificación estratégica. En la mayoría de los casos, los atrasos responden a la incidencia de factores externos: cambios de directrices, relevos en los puestos de dirección, aparición de nuevos actores, brotes epidémicos, etc. En algunas ocasiones se procedió a la cancelación de la actividad (estaleiros, mosquiteras....) para ajustarse a un cambio de políticas.</p> <p>El régimen de informes refleja un seguimiento pormenorizado de las actuaciones previstas. El listado de fuentes de verificación utilizadas para cada resultado ofrece una imagen muy completa. Existe un documento que recoge y agrupa todas las fuentes por resultados. Se han dispuesto mecanismos de control adecuados lo cual nos lleva a hablar de una gestión transparente y responsable. Además de los informes técnicos-financieros y de la aplicación de una relación extensa de fuentes de verificación, el Programa fue objeto de una evaluación final que se realizó entre marzo y mayo de 2008. En el caso del Convenio 07-CO1-008, las herramientas de seguimiento nos parecen aun más elaboradas. En esta intervención se introducen una serie de herramientas de medición para cada uno de los resultados, herramientas con las que se pretende medir no sólo la realización de una determinada actividad sino también su impacto.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación 20%
<p>Tal y como exigen los instrumentos de financiación aplicados (proyectos, programas y convenios), las sucesivas intervenciones han contado un calendario o plan de trabajo. En términos generales, el grado de ejecución que reflejan los informes es elevado. Los distintos actores consultados y las percepciones del equipo evaluador se decantan en este mismo sentido. También hemos señalado que las intervenciones de MM, en particular aquellas recientes (2004-2007 y 2008-2011), cuentan con mecanismos de seguimiento y control adecuados. De entre todos ellos destaca la implantación del Programa para Mejora de la Calidad que establece una serie de controles y mediciones para observar cómo evoluciona la calidad de la atención que se brinda desde los distintos servicios sanitarios en Viana.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades (cont.)					Ponderación 20%
<p>La realización de un estudio de evaluación entre los meses de marzo y mayo de 2008 no parece que haya supuesto ningún avance significativo en el proceso de reflexión o análisis acerca de la intervención. No disponemos de suficientes elementos de juicio para determinar si el problema ha estado en el diseño de la evaluación o en su ejecución.</p> <p>Ha habido un mecanismo fluido de diálogo con las autoridades sanitarias locales para resolver las incidencias que han ido surgiendo a lo largo del proceso. Algunas son el resultado precisamente de la escasa capacidad de las autoridades sanitarias para coordinar a los diferentes actores de la zona.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>Al valorar el grado de consecución de los resultados, diferenciamos entre la secuencia completa de la intervención y el periodo concreto del programa 2004-2007. En ambos casos la valoración es positiva pero tal vez esta valoración sea más fácil de apreciar en la secuencia completa. El hecho de que la intervención haya experimentado a lo largo de estos años una evolución en su diseño, transitando de unos componentes más físicos a otros más cualitativos, pone de manifiesto que se han ido cubriendo una serie de etapas. Esta evolución refleja unos logros y avances claros que, aunque no quepa imputárselos únicamente a la labor de MM, tampoco es infundado pensar que las sucesivas actuaciones de la organización han realizado alguna contribución en este sentido. En términos generales y tomando la secuencia completa, sí podemos hablar de logros evidentes en el fortalecimiento del sistema de atención primaria en salud en el Municipio de Viana.</p> <p>Si nos fijamos en el Programa 04-PR2-016 igualmente obtenemos una visión favorable. Con la cautela debida por la brevedad de la visita a la zona de intervención y apoyándonos en el informe final y en el informe de la evaluación realizada, nuevamente es favorable el grado de consecución de los objetivos y resultados del citado Programa. Cada vez más se trabaja con aspectos más intangibles, como la formación del personal sanitario, las capacidades en gestión y planificación por parte de los técnicos y directivos, etc. En este sentido, hay que valorar de manera favorable el Programa de Mejora de Calidad que ha diseñado una serie de herramientas para intentar medir estos aspectos.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación					Ponderación 20%
<p>La relación entre las principales partes implicadas puede calificarse de intensa y fructífera. Las sucesivas intervenciones han tenido como hilo conductor el fortalecimiento del sistema de atención primaria en el municipio de Viana. De ahí que todo el trabajo se haya realizado desde dentro del propio sistema. MM ha procurado integrarse en las estructuras sanitarias para desde ahí reforzarlas. Ha sido un presupuesto transversal a toda la intervención.</p> <p>El nivel de colaboración, entre el personal del proyecto y las estructuras sanitarias ha sido globalmente satisfactorio, aunque no han estado exentas de alguna dificultad de coordinación, fundamentalmente asociadas a la ausencia o sustitución de los responsables correspondientes. Éste puede considerarse uno de los puntos fuertes del proyecto. La integración y colaboración de las distintas instancias oficiales (DPS, DMSV, CAOL, INLS) ha sido globalmente satisfactoria. También cabe hablar de buena coordinación con otros actores en el Municipio (MSH, COSV, CDC, PASS-UE, ICRA). El convenio actualmente en ejecución contempla la conformación de un Comité de Seguimiento Local que integra a las diferentes partes interesadas en un único órgano cuyas funciones van en la línea de guiar, analizar y acompañar el desarrollo de la intervención.</p> <p>Respecto a la integración de la AECID en la ejecución del proyecto, ofrece una imagen irregular. Su participación en el proceso se ha limitado a realizar el seguimiento administrativo. Desde el punto de vista técnico, su implicación ha sido más bien reducida. La Asistencia Técnica con que ha contado la OTC durante el año 2007 y parte de 2008 para el sector salud ha servido para ordenar y obtener una visión global más clara de lo que se está haciendo en el sector. En el marco de esta misma asistencia se han organizado algunos encuentros entre ONG sanitarias para compartir análisis y reflexiones, algunas de las cuales se han plasmado en un análisis DAFO. Los distintos actores consultados consideran, no obstante, que la implicación de la AECID a nivel técnico es aún muy escasa, limitándose a un acompañamiento de baja intensidad. Se echan en una labor más proactiva para apoyar y guiar el quehacer de los distintos actores, sobre todo en lo que concierne a análisis y planificación. Algunas de las partes consultadas sugieren la creación de una mesa sectorial en salud, iniciativa que la AECID debería liderar. Algunos documentos internos elaborados por instancias de la propia AECID se hacen eco de esta carencia (Informe de la Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal en relación con la extinción del proyecto).</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	3,00	b
----------------------------	------	---

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	2. Fortalecimiento del desarrollo de la Atención Primaria en Salud en la Provincia de Luanda, Municipio de Viana				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?						Ponderación	20%
<p>El impacto del proyecto en cuanto al número de beneficiarios es muy alto dado que se está trabajando para mejorar el sistema de atención primaria de un municipio altamente poblado. Los datos son confusos dado que no existe ningún censo fiable. Las cifras oficiales hablan de 750.000 personas, pero UNICEF, extrapolando los datos obtenidos durante la última campaña de vacunación contra la polio, eleva esa cifra hasta 1.300.000. Sea cual sea el dato real, lo cierto es que el proyecto se desarrolla en una zona periurbana con alta densidad poblacional, zona que aún hoy experimenta un fuerte crecimiento demográfico asociado al éxodo rural. Todo ello coloca una fuerte presión sobre los servicios básicos (salud y educación), que casi nunca alcanzan el nivel necesario para cubrir la creciente demanda.</p> <p>Existen suficientes elementos de juicio para afirmar que las intervenciones de MM en el municipio han contribuido a mejorar la accesibilidad de la población a los servicios sanitarios y a que la calidad de éstos sea mejor. Los datos son escasos. De hecho una de las actividades del proyecto ha consistido en apoyar la creación del Sistema de Información en Salud el cual dispone de datos informatizados apenas desde mayo de 2008. En cualquier caso, una simple visita al centro de salud de Ana Paula creemos que pone de manifiesto los avances del proceso. Se ha ampliado y favorecido el acceso a los servicios de salud, lo cual no quiere decir que se haya alcanzado el nivel de cobertura óptimo. El crecimiento demográfico que continúa experimentando el municipio coloca una fuerte presión sobre el sistema de salud y los riesgos de epidemia y otros problemas de salud pública continúan siendo muy altos.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación	30%
<p>Los beneficiarios están accediendo a los servicios del proyecto aunque aún existan problemas y carencias que limiten este acceso. Dadas las características de la intervención (atención primaria en salud) creemos que el acceso de los beneficiarios se produce de una forma natural, aunque también cabe esperar por parte de los servicios sanitarios un esfuerzo para acercar los servicios de salud a la población, especialmente a aquellos colectivos que por uno u otro motivo (cultural, económico, geográfico, etc.) tuvieran más dificultades para acceder a estos servicios. Valoramos favorablemente las actividades que se desarrollan dentro del componente de educación sanitaria bajo el cual se han movilizado varias decenas de activistas comunitarios voluntarios. Dichos activistas han asumido, bajo la coordinación de la "Sección Municipal de Salud Comunitaria", buena parte de la labor preventiva y de enlace con la comunidad.</p> <p>En la misma línea hay que valorar la realización de estudios CAP (conocimientos, actitudes y prácticas), puestos en marcha con la ejecución del nuevo Convenio (2008-2011). Dichos estudios representan un loable esfuerzo por conocer algo más sobre el estado de salud de la población, intentando ver algo más allá de las patologías que se atiende en las unidades sanitarias. En resumen, es la propia demanda de la población, sus necesidades en términos de salud, la que les llevan a utilizar los servicios sanitarios. Sin embargo, la intervención de MM no se ha limitado a esto, sino que ha dispuesto mecanismos para actuar extramuros de las unidades sanitarias y buscar las necesidades de salud más allá de la atención en los centros.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación	40%
<p>La intervención considerada en su integridad ha realizado una contribución significativa de cara a la consecución del PP, pero, obviamente, la realización completa de este objetivo depende de la concurrencia de poderosos factores externos. Si nos fijamos en el objetivo específico del Programa 2004-2007, se puede hablar de un aumento en la cobertura del sistema municipal de salud y también de una mejora de la calidad del servicio, gracias al esfuerzo formativo desplegado para reforzar las habilidades del personal sanitario y también al apoyo brindado en la gestión y planificación. Ha sido un acierto el intentar incidir en los distintos aspectos que determinan la mejora de la calidad de un sistema de salud: la infraestructura, los recursos humanos y también el entorno organizacional.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?					Ponderación 40%
<p>Por otro lado, es lógico que con una mayor cobertura y una mayor calidad del servicio, el estado de salud de la población ha de mejorar, pero no disponemos de una base estadística sólida y en un caso como éste la influencia de los factores externos es aún muy fuerte. Algunos de los factores tradicionales de riesgo persisten: las condiciones de pobreza en que vive una población que no deja de aumentar, las prácticas insalubres y la fatal incidencia del VIH/sida, por mencionar tan sólo unos ejemplos.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?					Ponderación 10%
<p>En general la capacidad de adaptación que ha mostrado el proceso pone de manifiesto la existencia de unos mecanismos de revisión que han servido para introducir algunos ajustes y correcciones clave. Formalmente, se han aplicado las herramientas clásicas: acompañamiento constante de la acción, informes de seguimiento, estudios de evaluación... La puesta en marcha del convenio vigente ha venido precedida de un trabajo de identificación y diseño que ha servido para incorporar algunas de las reflexiones y los análisis surgidos durante periodo anteriores. El diseño y la formulación de un convenio puede considerarse un momento fuerte para la reflexión y el replanteamiento de la intervención, una oportunidad para romper inercias e introducir correcciones al diseño. En términos generales, nos ratificamos en la idea de que la serie de proyectos refleja la incorporación de lecciones y aprendizajes.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,40 b

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	2. Fortalecimiento del desarrollo de la Atención Primaria en Salud en la Provincia de Luanda, Municipio de Viana				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes					Ponderación 50%
<p>Mejorar el sistema de atención primaria puede ser una meta al alcance del proyecto pero mejorar el estado de salud de la población requiere de la confluencia de una serie de factores externos, algunos de los cuales no siempre resultan fáciles de manejar. Algunos de esos factores o hipótesis externas tienen que ver con los flujos de población que, como ya hemos apuntado, generan mucha presión sobre los servicios sanitarios. Por otro lado, están las decisiones adoptadas a nivel político que pueden decantarse por una mayor o menor inversión en atención primaria. En el caso de Angola existen estrategias subsectoriales pero aún no se cuenta con una Política Pública unitaria para el ámbito de la salud. Hasta donde hemos podido profundizar, las partes intervinientes realizan todo lo que está su alcance para minimizar el peso de los factores externos. De manera especial hay referirse a la componente de educación sanitaria que, por aspirar a modificar los hábitos y costumbres de la población, escapa en mayor medida del peso de los factores externos. Por otro lado, apreciamos un esfuerzo por buscar sinergias y complementariedades, como ejemplo, el convenio con el programa PASS de la Unión Europea para desarrollar a nivel municipal el trabajo de planificación que el citado programa realiza a nivel provincial.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 50%
Nuevamente podemos referirnos al impulso a los trabajos de prevención que se han desarrollado desde el proyecto y a las investigaciones en materia de conocimientos, actitudes y prácticas. Estos son algunos de los ejemplos por detectar su impacto y ampliar círculos más allá del ámbito de acción inmediato del proyecto.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 0%
Nos remitimos a lo expresado en el apartado análogo de la sección anterior. En general, consideramos que la intervención ha mostrado flexibilidad y capacidad de adaptación para maximizar su impacto en la zona de intervención. La revisión de los componentes y la incorporación de nuevas herramientas.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.

Conclusión general:	3,00	b
----------------------------	------	---

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	2. Fortalecimiento del desarrollo de la Atención Primaria en Salud en la Provincia de Luanda, Municipio de Viana				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación 30%
<p>Dada la naturaleza del proyecto y la condición que ostentan las partes, la viabilidad financiera depende en buena medida a que la autoridad sanitaria local, la Dirección Provincial de Salud junto con la Sección Municipal de Salud de Viana, integre en sus respectivos planes las acciones emprendidas por el proyecto. Las perspectivas de continuidad varían según los casos. En general hay una perspectiva de viabilidad media-alta. El factor clave es la voluntad y capacidad que muestre la autoridad sanitaria para darle continuidad a las acciones. Hablamos de "voluntad" porque es un factor que no siempre puede darse por supuesto. Hace escasas fechas que el país ha iniciado un proceso de descentralización de las tareas de gobierno. Dicho proceso pasa por reconocer a una serie de unidades administrativas como unidades presupuestarias y se les ha de asignar una serie de recursos financieros para ejecutar sus respectivos planes sectoriales. Como preparación para esta nueva etapa, las futuras unidades presupuestarias han venido trabajando en la elaboración de sus planes estratégicos y planes de acción. Se trataba de pasar de una dinámica de acción-reacción a una dinámica de anticipación. Tanto el Programa 2004-2007 como especialmente el Convenio 2008-2011 han incorporado un componente de apoyo a la planificación con vistas a favorecer este proceso.</p> <p>La situación en este momento es aún incierta, no existe claridad sobre el grado de dotación presupuestaria con que van a contar aquellas unidades administrativas que supuestamente pasaron a convertirse en unidades presupuestarias, entre ellas la Sección de Salud de la Municipalidad de Viana. Algunos observadores piensan que se darán pasos en la dirección prevista mientras que otros consideran que las decisiones de asignación presupuestaria continuaran adoptándose bajo un esquema muy centralizado. Sea como fuere, existen suficientes elementos de juicio para pensar que la asignación presupuestaria de la que van a disponer unidades como la Sección de Salud de la Municipalidad de Viana van a ser mayores, al menos en términos absolutos. La trayectoria de estos años refleja una tendencia creciente. Los recursos disponibilizados han sido cada vez mayores, lo cual no quiere decir que hayan correspondido con las necesidades reales. Constatamos el incremento como un hecho favorable que refuerza la viabilidad de las acciones y dejamos a un lado —excede el alcance de este apartado— el debate sobre si el gobierno angolano está dedicando a la atención primaria todo lo que debería dedicar.</p> <p>El momento presente es precisamente un momento de definición de todos estos aspectos. El Convenio tiene previsto un plazo de ejecución de otros tres años, tiempo durante el cual habrá que observar cómo se materializa el proceso de descentralización y se consolidan las llamadas unidades presupuestarias.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación 10%
<p>Al hablar del grado de apropiación debemos referirnos fundamentalmente a los procesos de gestión y reforzamiento de capacidades. Los propios representantes del socio local reconocen que se han dado pasos importantes hacia una mayor autonomía y capacidad de autogestión pero el proceso no está concluido y aún son muchas las carencias que subsisten.</p> <p>En relación con la capacitación y la formación impartida, éstas generan en cierta medida procesos auto replicables, al habilitar a las personas para desempeñar mejor una determinada tarea. Sin embargo, todo indica que el nivel de partida era muy bajo y el personal sanitario de los centros aún necesita reforzar algunos aspectos. No disponemos de suficientes elementos de juicio para determinar si el personal sanitario ha alcanzado el umbral mínimo para poder diagnosticar y prescribir con algunas garantías, pero creemos que se ha avanzado hacia ello. Por otro lado, asumimos que la tarea de formación, especialmente en un ámbito como el de la salud, nunca estará acabada y siempre será necesario contar con un programa de formación continua para el reciclaje del personal sanitario.</p> <p>En relación con los procesos organizativos y de gestión, creemos que se han producido algunos avances y se identifican ejemplos de apropiación. En el municipio de Viana constatamos que el trabajo iniciado desde el proyecto en educación sanitaria había sido asumido y estaba siendo coordinado desde la Sección Municipal de Salud. Con respecto al trabajo del Servicio de Información en Salud (SIS), se han mejorado los procesos de control estadístico y epidemiológico pero las primeras cifras se remontan apenas al mes de mayo de 2008. Esto para resaltar el carácter embrionario de los procesos. La intervención de MM en la zona se ha adentrado en los procesos de planificación y gestión, lo cual no deja de ser un avance en sí mismo, pero todo indica que aun falta bastante recorrido para hablar de consolidación.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación 10%
<p>Más allá de los sucesivos cambios de personas y al margen de los diferentes estilos de gestión que han mostrado los directivos de la autoridad sanitaria a lo largo de este tiempo —lo cual no deja de ser un factor que influye en las relaciones de colaboración— MM ha alcanzado un nivel de desempeño muy satisfactorio en este sentido. El hecho de contar con una historia de colaboración que sobrepasa los quince años corrobora esta afirmación. Así lo han expresado también las autoridades consultadas que se han mostrado globalmente abiertas y receptivas. Sus aportaciones han venido muchas veces limitadas por las carencias propias del sistema. Ya nos hemos referido a la falta de una política sanitaria global, a la ausencia de modelos, a la excesiva rotación de personal... todos estos vaivenes han condicionado la relación de trabajo, exponiéndola a constantes cambios y alteraciones. Con todo, las partes muestras hoy día su satisfacción por haber sabido superar esas dificultades propias de un sistema en construcción.</p> <p>La intervención en su conjunto, también ha propiciado una modernización de los servicios sanitarios. No es posible dimensionar ese grado de modernización pero se ha hecho avances en ese sentido. Este hecho también nos permite hablar de una gestión más transparente y democrática. En la misma línea, detectamos algunos elementos que nos permiten hablar de una mayor apertura hacia la comunidad, léase la incorporación a los trabajos de prevención de una red de animadores comunitarios. Dicha red es reconocida por la estructura sanitaria y ésta le proporciona soporte logístico. La presencia de esta red también contribuye a una mayor fiscalización por parte de la sociedad de los servicios de atención primaria en salud.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación 10%
<p>Con relación a este aspecto ya se han recogido algunas valoraciones en epígrafes anteriores. Recordamos que como el centro de gravedad de la intervención se ha desplazado desde la atención directa hacia los aspectos de reforzamiento institucional y de gestión. Este constituye el elemento central de la etapa en la que ahora se encuentra. La subvención de Estado para la construcción de un nuevo centro de salud en la zona, en la que MM actúa como una asistencia técnica, se inscribe en la misma línea. Ya durante el Programa 2004-2007 y especialmente ahora desde el convenio 2008-2011 se trabaja expresamente para mejorar las capacidades técnicas y de gestión del socio local.</p> <p>Por otro lado subrayar que la inserción de los medios y recursos disponibilizados por los sucesivos proyectos dentro de las estructuras locales ha sido globalmente satisfactoria.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?					Ponderación 10%
<p>El perfil sociológico de la población constituye ciertamente un aspecto a tener muy en cuenta por un sistema de atención primaria, especialmente en un caso que trata de atender a un grupo culturalmente muy diverso conformado por personas procedentes de diversos puntos geográficos del país con pautas culturales muy diferentes. Hay que referirse a los estudios CAP y a los trabajos en educación sanitaria. Los primeros porque han representado un esfuerzo por comprender mejor el imaginario cultural de la población y descubrir su incidencia en el ámbito de la salud. Los segundos por constituir un intento de incidir en los hábitos y costumbres de la población en cuanto factores determinantes de la salud. La intervención no olvida el potencial endógeno que representan los activistas de salud que juegan un papel clave de enlace entre la comunidad y la unidad sanitaria.</p> <p>Por otro lado, hemos apuntado que la intervención ha procurado en todo momento apoyar y desarrollar las capacidades locales. Es preciso hacer constatar que la presencia de personal expatriado ha sido muy limitada. Al momento de realizar este estudio, una coordinadora para la gestión del Convenio y un consultor para la subvención de Estado. El resto del equipo estaba constituido por técnicos locales.</p> <p>En general, no hemos tenido constancia de la aplicación de técnicas o metodologías contrarias a los usos y costumbres locales.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?					Ponderación 10%
<p>El tratamiento de las cuestiones de género ha mejorado a medida que avanzaba la secuencia de intervenciones. La integración del enfoque de género había alcanzado un elevado nivel de desarrollo, no sólo por el hecho de encontrarnos ante un proyecto con énfasis en los aspectos materno-infantiles sino porque se ha buscado su transversalización en todas las componentes de la intervención. Rescatamos algunos ejemplos que aparecen recogidos en el documento del Convenio: a) Inclusión de los aspectos de género en las capacitaciones; b) desagregación de datos por sexos en el proceso de creación y/o adaptación de los instrumentos/herramientas de gestión y planificación; c) trabajo de incentivar, apoyo y priorización para la formación de mujeres en todas las capacitaciones y ámbitos donde estas se desarrollen (rama sanitaria, educación social, asesoría pedagógica, aproximación comunitaria...); d) fomento de la incorporación de personas del sexo subrepresentado a los distintos cargos y estamentos; e) establecimiento de indicadores específicos de género tanto para el desarrollo como para el seguimiento del convenio. Hay que hacer constar la aplicación durante el proceso de identificación/formulación de una herramienta de género (ficha de comprobación) con el objeto de garantizar la incorporación de las visiones y necesidades específicas de las mujeres.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?					Ponderación 0%
<p>Uno de los rasgos de la intervención es su integración en el sistema de salud. Su enfoque y metodología de trabajo se centra en el fortalecimiento de la red sanitaria estatal, siguiendo los programas y normas del país de manera integrada, sin la creación de estructuras, intervenciones o metodologías paralelas. No se ha planteado la incorporación de procesos y/o técnicas ajenas a los servicios ya existentes en la red sanitaria.</p> <p>Los responsables del proyecto han identificado algunos supuestos en los que se podrían generar conflictos en relación con la tecnología aplicada: las construcciones y los procesos de organización, contabilidad y planificación. Con relación al primer supuesto se propone la utilización del modelo y la tecnología establecidos por el Ministerio correspondiente. Y respecto a los procesos organizativos, se propone reforzar el uso de las herramientas informáticas ya manejadas en el SIS. Si bien al nivel informático es todavía muy básico entre el personal sanitario, éste alcanza el umbral suficientes como para permitir considerar viable el uso de esta tecnología.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?						Ponderación	13%
<p>En términos generales, se trata de una intervención que por su potencial impacto en la salud pública y en particular en los ámbitos y costumbres de la población puede tener unos efectos medioambientales beneficiosos. Con todo, existen una serie de supuestos de los cuales puede derivar efectos medioambientales adversos. Dichos supuestos han sido debidamente identificados por los técnicos y gestores del proyecto: a) las construcciones, con respecto a las cuales se ha procurado seguir en todo momento las normas dictadas por el Ministerio de Salud; b) las infraestructuras de agua y energía, a las que se ha procurado incorporar sistemas de energías renovables; y, por último, c) el tratamiento de los residuos hospitalarios, tema que ha sido abordado de manera específica mediante la implementación de un proyecto concreto que ha contemplado la construcción de incineradores la formación y capacitación del personal.</p>							

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.

Conclusión general:	2,70	b
----------------------------	------	---

Título del proyecto: Asistencia técnica a los servicios de abastecimiento de agua potable de la ciudad de Malange: fase I

Número CRIS: subvención de Estado

País: Angola

Contraparte: Dirección Nacional de Aguas y Energía

Fecha de firma del CF/CS:

Fecha de finalización prevista: 28/02/06

Duración prevista: 14 meses

Fecha de inicio: 01/01/05

Fecha de finalización real: 15/02/09

Compromiso financiero CE: 922.300 euros

1. Información general

Origen

La acción se inscribe en el Plan Maestro de Agua y Alcantarillado para la ciudad de Malange, elaborado entre los años 2002 y 2004 por el consorcio COBA, con apoyo del Banco Mundial. En dicho plan se contemplan una serie de acciones para la rehabilitación de los sistemas de agua y alcantarillado para la ciudad con el horizonte del año 2025. El presupuesto inicial establecido fue de 62 millones de dólares. Dentro de la estrategia de desarrollo del sector del agua, tanto el Gobierno provincial como el Gobierno central, previeron la creación de una empresa municipal para la operación, mantenimiento y gestión del abastecimiento de agua potable a la ciudad de Malange. La propuesta de apoyar la creación de esta empresa fue dirigida a la Cooperación Española a finales del año 2004, quien, tras el correspondiente estudio, la aprobó mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de 16 de diciembre de 2004. La modalidad adoptada para dicha ayuda fue la subvención de Estado.

Contexto

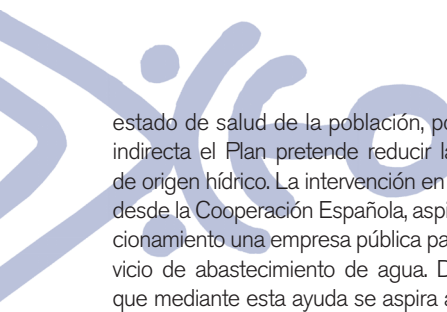
La provincia de Malange y, en particular, la capital del mismo nombre, ha sido una de las zonas del país

más castigadas por la guerra y, por lo tanto, una de las que ha sufrido la mayor destrucción de sus infraestructuras. La ciudad también ha acogido un importante número de población desplazada, que se hacina en los barrios periféricos a la misma. Sólo el 7% de la población, calculada para 2004 entre 300 y 350 mil habitantes, vive en el centro (36 hab/ha) y el resto en la periferia (166 hab/ha).

El sistema de abastecimiento de agua de la ciudad fue destruido durante los conflictos armados que siguieron a las elecciones de 1992 y la población se ha abastecido únicamente a través de pozos. En el momento de diseñar la intervención, las dotaciones medias eran inferiores a 15 litros/habitante/día, muy por debajo de los mínimos recomendados por la OMS para asegurar niveles aceptables de consumo domésticos e higiene personal (40 litros/habitante/día). Por otro lado, la mayoría de los pozos existentes en la ciudad están situados en lugares con letrinas y fosas asépticas a distancias inferiores a las recomendadas.

Problemas a resolver

El plan maestro mencionado anteriormente intenta abordar la falta de acceso a agua potable por parte de población de Malange. Como es sabido, este hecho constituye un poderoso determinante del



estado de salud de la población, por lo que de forma indirecta el Plan pretende reducir la morbi-mortalidad de origen hídrico. La intervención en particular, apoyada desde la Cooperación Española, aspira a poner en funcionamiento una empresa pública para gestionar el servicio de abastecimiento de agua. Diríamos, por tanto, que mediante esta ayuda se aspira a dotar a los poderes públicos responsables del servicio de las infraestructuras y equipos necesarios, así como de las capacidades técnicas que serán necesarias para su gestión. Para ello, se ha contemplado la contratación de dos asistencias técnicas, una primera dirigida a la programación, seguimiento y evaluación del proceso, y una segunda para los trabajos de ejecución propiamente dichos.

Beneficiarios

En principio podemos considerar población beneficiaria de esta intervención a toda la población de la ciudad de Malange, dado que en última instancia se pretende hacer llegar el servicio de agua a toda la población, si bien esta meta se sitúa aún lejana en el tiempo. Las cifras oficiales hablan de una población aproximada de 350 mil personas, pero extraoficialmente la cifra se sitúa muy por encima de ese número. De forma directa, podríamos decir que los beneficiarios han sido los trabajadores de la Dirección Provincial de Aguas y Energía de Malange, que serán formados para la gestión del servicio.

Ubicación geográfica

Ciudad de Malange, capital de la provincia del mismo nombre, situada en el noreste del país, haciendo frontera con la República Democrática del Congo y las provincias de Uige, Bié, Lundas y Kwanza. La distancia con la capital del país, Luanda, es de aproximadamente 450 km.

2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Objetivo general: disminuir la morbi-mortalidad por enfermedad de origen hídrico en la población de Malange.

- Objetivo específico: incrementar la dotación, el acceso, la calidad, la gestión apropiada del agua y de los sistemas de saneamiento por parte de la población seleccionada.

Resultados/componentes:

- Consultoría externa para la programación, seguimiento y evaluación del proyecto.
- Asistencia técnica para la ejecución de los trabajos de mejora y ampliación de las infraestructuras, mantenimiento de la red y potabilización del agua.
- Asistencia técnica a la Dirección Nacional de Aguas y al Gobierno provincial de Malange para la constitución y gestión de una empresa pública municipal de aguas que sea sostenible, y para la integración del personal técnico local adecuado.
- Suministros de equipo y materiales destinados a obras, instalaciones, transporte, oficinas y material de formación.
- Sensibilización de la población sobre prácticas higiénicas.

Es oportuno señalar que una vez realizada la primera asistencia técnica se incorporaron nuevos resultados, que introdujeron algunas modificaciones y complementos de carácter técnico.

Medios (humanos, financieros y otros)

El costo total del proyecto en el municipio de Viana ha sido de 922.300 euros, cuyo desglose inicial por componentes ha sido el siguiente:

- 1º componente: 60.496 euros.
- 2º componente: 345.296 euros.
- 3º componente: 145.496 euros.
- 4º componente: 351.296 euros.
- 5º componente: 22.496 euros.

Tras la primera asistencia técnica se produjeron algunos reajustes en los componentes, cuyo desglose pasó a ser el siguiente:

- 1º componente: 60.496 euros.
- 2º y 3º componente: 413.279 euros.
- 4º componente: 200.952 euros.
- 4º componente: 351.296 euros.
- 5º componente: 22.496 euros.
- 6º componente: 13.524 euros.
- 7º componente: 212.534 euros.

En lo que a medios humanos se refiere, se han registrado también importantes ajustes, básicamente debidos a la imposibilidad para contratar personal local. Dicha contratación estaba prevista que se realizase por parte de la empresa municipal, pero al no estar ésta constituida, no fue posible realizar dichas contrataciones. Finalmente, el equipo quedó conformado por el personal expatriado responsable de las asistencias técnicas (dos ingenieros y una experta en administración)

y los trabajadores de la Dirección Provincial de Agua y Energías. Para aspectos concretos se procedió a la contratación de servicios externos: elaboración de plan de viabilidad, dictamen jurídico, entre otros.

La contribución de la CE corresponde a 80%, siendo 1.187.969 euros y un 20% por parte de la ONG y otras aportaciones contraparte correspondiente a 296.394 euros.

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	Asistencia Técnica a los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable de la ciudad de Malange				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>El proyecto se inscribe en un marco más amplio definido por el Plan Director para Agua y Saneamiento de la provincia de Malange con horizonte el año 2020. En la actualidad está siendo ejecutado en su mayor parte con apoyo del Banco Mundial, quien financia la rehabilitación de la infraestructura física. El proyecto de la Cooperación Española que nos ocupa aspira a la constitución y puesta en marcha de una empresa pública para la gestión del servicio de agua. En principio complementa las acciones que está desarrollando el Banco Mundial y contribuye al desarrollo del Plan Director.</p> <p>Los beneficiarios últimos de la intervención serán la población de la ciudad de Malange, estimada en unas 400.000 personas. De manera directa el proyecto beneficiará a los técnicos y gestores de la Dirección Provincial de Aguas y Energía (DPA).</p> <p>Desde el punto de vista de las necesidades locales, el proyecto es plenamente pertinente y aparece descrito de manera convincente en la memoria justificativa de la propuesta. La correspondencia con las políticas locales de desarrollo también es alta.</p> <p>El diseño de la intervención se lleva a cabo en dos momentos: un primer momento de preformulación que establece los grandes componentes de la intervención y un segundo momento que desarrolla esos componentes. Posteriormente, se introdujeron más ajustes en el proceso de negociación con la empresa adjudicataria. La introducción de ajustes ha sido una constante a lo largo del proceso, adoptándose una ejecución flexible y una adecuada dinámica comunicativa en torno a los cambios.</p> <p>El origen de la iniciativa es confuso. No parece responder a una actividad programa de la Cooperación Española ni de la Dirección Nacional de Aguas (DNA). Surge de manera informal por mediación de otras instancias gubernativas y de personas vinculadas indirectamente a la Cooperación Española; y no a partir de un trabajo de diagnóstico e identificación. Con todo, la intervención encaja plenamente en los planes y políticas de las partes involucradas.</p> <p>En general, el diseño del proyecto respondía a las expectativas de los distintos actores. Hay consenso en torno a sus bloques esenciales, si bien se ha dado alguna discrepancia en aspectos operativos concretos. Los procesos de negociación han generado algunos atrasos pero no llegaron a bloquear el proceso. En este sentido, juzgamos importante el papel de enlace desempeñado por de la consultoría de programación, monitoreo y evaluación.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>En el documento que denominamos de pre-formulación o memoria justificativa se recoge una jerarquía de objetivos y resultados que, aunque mejorable, permitía adivinar la lógica interna del proyecto. Incluía también una batería de indicadores. A partir de la fase de formulación, trabajo que lleva a cabo la primera asistencia técnica, desaparece el marco lógico y el proyecto pasa a ejecutarse y gestionarse de acuerdo a los parámetros propios de un proyecto de ingeniería clásico. Los resultados o componentes reflejan más una lógica operativa y presupuestaria que una secuencia acumulativa que llevaría a la consecución del objetivo. Puede tener justificación desde el punto de vista operativo pero desde el punto de vista del seguimiento y monitoreo representa un obstáculo.</p> <p>El documento de pre-formulación es mejorable, si bien hay la propia intervención contemplaba una fase de programación bajo la responsabilidad de una asistencia técnica, la cual debería concretar la componente de ingeniería en detalle. El problema, ya apuntado, es que la asistencia no mantuvo los elementos propios del enfoque del marco lógico. Así, el marco lógico aparece en la pre-formulación pero posteriormente no se aplica. La primera misión de programación sirvió básicamente para ampliar el análisis de la problemática y elaborar los términos de referencia de la asistencia técnica que debería ejecutar la propuesta. En ellos se recoge una relación pomenorizada de las actividades y servicios que debería prestar la asistencia técnica así como las especificaciones técnicas y el desglose presupuestario. Sin embargo, de este documento desaparece la jerarquía de objetivos y resultados y algo análogo acontece con los indicadores. Los documentos que componen el primer informe son claros y detallados con relación a los productos que deben resultar de la consultoría pero se pierde el enfoque de resultados de desarrollo del marco lógico. Con todo, los elementos del proyecto se entienden y se capta cual es la lógica que los articula. Nos parecen adecuados de cara a la consecución de los objetivos que persiguen. No sería complicado reconstruir el marco lógico pero parece claro que éste no ha servido a los efectos de seguimiento y evaluación.</p> <p>Al valorar el proyecto no hay que olvidarse que se inscribe en un marco de intervención más amplio. Por sí solo no realizaría los objetivos que persigue pero coadyuva a ello junto con el resto de acciones que están en curso.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>Por lo que respecta a la estructura de coordinación, constatamos la presencia de múltiples actores no estando siempre del todo claras las responsabilidades de unos y otros. Esta falta de claridad ha llevado a algunas situaciones de impasse entre las distintas fases, situaciones que se desbloquearon por la labor de la asistencia técnica contratada para las labores de programación, monitoreo y evaluación. Constatamos también el importante papel desempeñado por la DNA, llegando incluso a asumir decisiones operativas que propiamente corresponderían a la DPA. Esta situación se explica por el esquema excesivamente centralizado que aún rige en el país y por las limitadas capacidades de los organismos a nivel local. Con relación a la AECID, su papel no ha sido muy claro, limitándose básicamente a ser informada.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 2,30 c

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	Asistencia Técnica a los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable de la ciudad de Malange				

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>La calidad de los insumos y otros elementos facilitados por el proyecto es alta. Algunos de los aspectos técnicos abordados por la asistencia técnica escapan a la competencia y posibilidades de esta consultoría pero detectamos una forma de hacer rigurosa y consistente. Los representantes de las instituciones receptoras expresan en este sentido un grado de satisfacción muy alto. El interés demostrado por las autoridades sectoriales competentes (DNA y DPA) por contar con un producto útil y eficiente ha actuado como un factor de la fiscalización de la calidad. Han sido éstas instituciones las que han asumido un papel de control de las condiciones estipuladas en el contrato de asistencia técnica. Dado el instrumento de ayuda aplicado (Subvención de Estado), los fondos han sido transferidos directamente a la entidad local beneficiaria, la Dirección Nacional de Aguas (DNA). Esta posición le ha habilitado para proponer una serie de ajustes y controles acerca de los recursos del proyecto.</p> <p>Por otro lado, el proceso ha sido conducidos con un elevado grado de formalización. La implementación del proyecto contemplaba la contratación de una asistencia técnica para la programación y posterior monitoreo de la intervención. Uno de sus productos ha sido la elaboración de las bases para la contratación una segunda asistencia técnica encargada propiamente de los trabajos de ejecución. Dichas bases incluían las condiciones de ejecución. A partir de las mismas se convocó un concurso público del cual resultó adjudicataria la empresa Euroestudios, contratada en diciembre de 2007 mediante contrato escrito debidamente formalizado. El proceso ha contado con grado de formalización adecuado y que dicha formalización ha actuado como un refuerzo de la transparencia y mutua responsabilidad. No obstante, ha experimentado algunas dificultades e importantes atrasos pero que tienen que ver más con la ausencia de un comité de seguimiento o de un acompañamiento más cercano por parte de la OTC.</p> <p>El proyecto ha experimentado diversos reajustes de sus componentes. En ningún caso se trata de cambios sustanciales, y se explican por la necesidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes, como el inicio del Proyecto del Banco Mundial o atender preferencias de las instituciones locales.</p> <p>Los costes del proyecto (932.000 euros) son elevados, si bien se ajustan a los valores de mercado en un contexto como el angolano en el que los precios de bienes y servicios son muy altos. El proyecto contempla la contratación de dos asistencias técnicas, lo cual representa unos costes importantes, si bien la naturaleza del proyecto, una intervención con un alto componente de transferencia de conocimiento, justifica ambas contrataciones.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>La ausencia de un marco lógico hace difícil valorar el grado de consecución de los resultados. En cualquier caso, cabe interpretar que el principal resultado esperado de este proyecto era la constitución de una empresa pública para la gestión del servicio de agua. En este sentido, se han dado pasos importantes pero la consecución final del resultado depende de poderosos factores externos.</p> <p>Respecto al grado de consecución, lo máximo que se podría alcanzar en esta etapa sería la constitución formal de la empresa pero su desempeño a nivel operativo está por verificarse, tal y como manifiestan también el conjunto de actores consultados. En relación con el control de los logros, una vez iniciada la fase de ejecución se ha generado una dinámica de comunicación positiva entre las partes que ha servido a este propósito. Hay que valorar favorablemente la contratación de la asistencia técnica para la programación y el monitoreo. Dicha asistencia incluía la realización de tres misiones y sus correspondientes informes. Sin embargo, en algunos supuestos las necesidades de control desbordaban las capacidades de esta asistencia técnica. Es necesario adoptar decisiones políticas, la labor del comité de seguimiento.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/implicación					Ponderación 20%
<p>Las distintas partes involucradas en el proyecto han contribuido de manera favorable al buen fin del mismo. La DNA y la DPA han mostrado una actitud positiva hacia el proyecto y han aportado todo aquello que estaba alcance de sus posibilidades, siendo éstas bastante limitadas, sobre todo en el caso de la DPA. Las asistencias técnicas han contribuido con aquello que estaba estipulado en sus respectivos contratos. La AECID realizó las contribuciones previstas, pero no fue capaz de brindar el seguimiento que en algunos casos demandaba la situación.</p> <p>La dinámica comunicativa a lo largo del proceso ofrece una imagen con luces y sombras. Una vez que puso en marcha la fase de ejecución se generó una dinámica comunicativa fluida pero no se pueda decir lo mismo de las etapas previas durante las cuales se generaron situaciones de impasse que dieron lugar a importantes atrasos. Tales situaciones se dieron por no haber dispuesto los mecanismos de seguimiento adecuados. Cabe mencionar muchos aspectos positivos favorables de la subvención de Estado como herramienta de ayuda pero entre sus debilidades hay que hacer constar la ausencia de una estructura de acompañamiento medianamente elaborada, que en la intervención que nos ocupa se ha dejado sentir.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,00	c
----------------------------	------	---

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	Asistencia Técnica a los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable de la ciudad de Malange				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?					Ponderación 22%
<p>El proyecto se integra en un marco de intervención más amplio que es el Plan Director de Agua y Saneamiento para la ciudad de Malange. La financiación procede en su mayor parte del Banco Mundial que para la próxima etapa ya ha comprometido la cantidad de 60 millones de dólares. Es pues una intervención a gran escala en la que el proyecto de la Cooperación Española constituye una pieza comparativamente modesta, al menos desde el punto de vista cuantitativo. El objetivo final es brindar agua potable y de calidad a la población de Malange que se irá consiguiendo por etapas a medida que se vaya mejorando el sistema de captación y ampliando la red de distribución. Se espera que toda la población de Malange resulte beneficiada pero ello se irá consiguiendo a medio y largo plazo.</p> <p>El proyecto financiado por la CE no tiene asignado un grupo meta por lo que no es fácil valorar el acceso de los beneficiarios a los resultados de este proyecto. Los resultados de este proyecto –poner en marcha una empresa pública– quedan de alguna</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto? (cont.)						Ponderación 22%
<p>forma subsumidos en los objetivos del plan director. Si tuviéramos que hablar de un grupo de beneficiarios directos diríamos que son los trabajadores de la empresa pública. Pero, como ya hemos explicado, aún no se ha procedido a realizar ninguna contratación, por lo que habría que considerar más bien a técnicos y trabajadores de la Dirección Provincial de Agua de Malange que han participado o están participando en el proceso.</p> <p>Sobre el grado de acceso al servicio de agua potable y el ritmo al que éste está mejorando hay escasez de datos al respecto. No existe un dato fiable que acerca de la población de la ciudad de Malange: las estimaciones oscilan entre 400.000 y 700.000 personas. Los cálculos realizados por una de las asistencias técnicas estima que existen unas 30.000 personas que tienen acceso a agua a través de conexiones privadas y otras 40.000 que lo hacen a través de fontanarios públicos. Con una red en funcionamiento de aproximadamente 25 Km de tuberías, tan solo un 15% de la población tiene acceso a agua. Una vez completada la ampliación prevista por en el Plan Director y que ya ha sido aprobada por el Banco Mundial (más 60 Km de red de distribución), se espera que puedan tener acceso a agua entre un 40% y un 50% de la población de Malange. Como se puede deducir, se está aún en una fase muy temprana del proceso.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación 33%
<p>Apenas se han dado los primeros pasos para constituir la empresa pública para la gestión del servicio de aguas. No podemos hablar de acceso a unos resultados pero existen unas perspectivas razonables de que la empresa quede constituida a lo largo de los próximos meses. Una vez cumplido este hito se habrá alcanzado un objetivo formal pero todo indica que será necesario diseñar una nueva fase de consolidación.</p> <p>Respecto al acceso al servicio de agua por parte de la población, desde la DPA y con el apoyo de distintas agencias se está trabajando en la ampliación y mejora del servicio. La tarea es ingente y las mejoras se producen a un ritmo lento. Existe una labor importante en materia de infraestructuras (de la cual se ocupa fundamentalmente el BM) y otra labor no menos importante en materia de gestión, que es la que ha querido impulsar la Cooperación Española por medio de este proyecto. Se perciben avances pero las necesidades son tan grandes que nos llevan a hablar de un ritmo de ejecución lento.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación 45%
<p>Al momento de realizar este ejercicio no existía la certeza de que la empresa de aguas iba a quedar formalmente constituida antes de la fecha prevista para la conclusión del proyecto en Febrero 09. Gracias a las gestiones realizadas en el marco de este proyecto se preparó y entregó la documentación correspondiente. Sin embargo, la constitución definitiva de la misma debe hacerse mediante decreto adoptado por el Consejo de Ministros. Es de esperar que aunque surjan atrasos, la empresa quede formalmente constituida. A partir de ese momento será necesario acompañar la puesta en marcha hasta que los distintos procesos se consoliden.</p> <p>Si rescatamos el objetivo específico de la resolución de aprobación ("Incrementar la dotación, el acceso, la calidad, la utilización correcta y la gestión apropiada del agua y de los sistemas de saneamiento por parte de la población seleccionada"), al momento presente hablaríamos de una contribución más bien modesta por parte del proyecto de cara a su consecución. La intervención está bien orientada pero hasta la fecha su contribución ha resultado insuficiente.</p> <p>No se ha registrado efectos negativos no planificados, aunque sí nos parece oportuno referirnos al peso importante que en este caso tienen los factores externos.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?					Ponderación 0%
<p>Como ya se ha apuntado, el proyecto contemplaba la prestación de una asistencia técnica para la programación, el monitoreo y la evaluación de la intervención. Al momento de realizar este ejercicio se estaba realizando la visita de monitoreo por lo que no disponemos de suficientes elementos de juicio para valorar como se han incorporado al proyecto las aportaciones resultantes de estas visitas. Con todo, la asistencia técnica ha jugado un papel importante en la definición del proyecto y su evolución posterior. En este sentido se expresan también los representantes de los organismos receptores (DNA y DPA).</p> <p>Aun aceptando que la citada asistencia técnica ha servido para definir, ajustar y corregir el proyecto, su implementación ha adolecido de un mecanismo de seguimiento más sistemático. Algunas decisiones políticas creemos que excedían las funciones de esta asistencia técnica.</p>					
Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.					Conclusión general: 2,00 c

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	Asistencia Técnica a los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable de la ciudad de Malange				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes					Ponderación 50%
<p>Una de las hipótesis con las que ha trabajado en proyecto ha sido la realización de una serie de inversiones en infraestructura que deberían completar el componente físico que este proyecto no incluye. Partiendo de los dos grandes componentes que requiere un servicio de agua potable, un componente físico (hardware) y un componente de gestión (software), el proyecto se ha centrado en el primer componente. Las obras de mejora y ampliación de la red de suministro de agua se hallan en curso a través de un proyecto del BM. En este sentido, las hipótesis externas han tenido un comportamiento favorable.</p> <p>Con todo, los actores consultados coinciden en señalar que el grado de avance alcanzado por el proyecto sitúa a la empresa de aguas aún en una etapa embrionaria. Se han dado algunos pasos hacia la constitución pero el grado de consolidación es todavía muy bajo. Esta debilidad interna coloca a la empresa en un estado de gran vulnerabilidad frente a otros múltiples factores externos. Todo indica que cualquier revés o contratiempo podría afectar de forma severa el desempeño de la empresa impidiéndola realizar su labor como organismo gestor.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?					Ponderación 50%
<p>La mejora y ampliación de un servicio de agua potable constituye una intervención con un impacto muy positivo sobre la población. La puesta en marcha de la empresa, en cuanto contribución en esa línea, tiene un impacto muy favorable. No identificamos ningún supuesto derivado de proyecto que pueda tener repercusiones negativas en el bienestar de la población, si bien los técnicos del proyecto señalan que la mayor disponibilidad de más agua lleva aparejada más exigencias en términos de saneamiento, exigencias que por la falta de recursos no serán atendidas de manera inmediata.</p> <p>El proyecto constituye una pieza más en un esfuerzo conjunto que están llevando a cabo las autoridades del país con apoyo de otros organismos internacionales por mejorar el suministro de agua potable a la ciudad de Malange. La intervención de la Cooperación Española, aunque cuantitativamente representa un porcentaje modesto, cualitativamente representa una pieza importante por cuanto intenta poner en marcha la estructura organizativa que gestionará el servicio. El impacto potencial de la intervención es muy alto pero aún no se ha alcanzado el umbral o punto crítico que permita que decir que esto ha sido así.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 0%
Apenas ha habido observaciones o recomendaciones resultantes de estudios anteriores.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,50	c
----------------------------	------	---

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto		Monitor	José María Álvarez Vega	Fecha	31/12/2008
Título del proyecto	Asistencia Técnica a los Servicios de Abastecimiento de Agua Potable de la ciudad de Malange				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación 38%
<p>La empresa de aguas que se halla en proceso de constitución tienen un potencial de viabilidad financiera y económica importante. A día de hoy la realización de dicho objetivo presenta serias incertidumbres. Una de las actividades del proyecto consistió precisamente en la realización de un estudio de viabilidad, realizado mediante un servicio de consultoría externa. Presenta unas perspectivas de viabilidad muy favorables y considera que las cuentas de la empresa arrojarían un resultado positivo a partir del segundo año sin contar ya con subsidios públicos. El potencial existe, dado que existe el recurso y existe la demanda, pero las estimaciones del estudio se han realizado asumiendo los escenarios más optimistas. Sobre el desempeño económico de la empresa pesan poderosos condicionantes externos que los propios responsables de la Dirección Provincial de Aguas reconocen. De un lado están los aspectos técnicos. El grado de consolidación técnica de la empresa es aún muy básico y está por comprobar su capacidad para gestionar eficientemente el servicio. Por otro lado hay que enfrentar algunos factores culturales difíciles de cambiar, como es la cultura de la gratuidad en torno a la prestación de los servicios básicos. Éstos y otros aspectos pueden venir a desmentir los favorables pronósticos que se recogen en el estudio de viabilidad.</p> <p>Con todo, la prestación del servicio de agua potable no se suspenderá y la empresa continuará funcionando a partir de la inyección de subsidios por parte de los poderes públicos. En mayor o menor medida las autoridades angolanas continuarán haciendo inversiones y cubriendo los costes de mantenimiento. De ser así, la calidad y la eficiencia del servicio se verán de alguna manera afectadas. No cabe duda de que aunque estemos ante un servicio público la optimización del mismo pasa por lograr un adecuado grado de auto-sostenibilidad. De este modo, será posible dedicar más recursos a su mantenimiento y expansión.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación 13%
<p>El nivel de apropiación es aún muy bajo, siendo éste un aspecto crucial en la viabilidad del proyecto. Sólo se han dado los primeros pasos para constituir la empresa pero apenas se ha trabajado el componente o factor humano. La apropiación podría referirse entonces al concepto o la idea por parte de las autoridades competentes en materia de agua y saneamiento, al tratarse de una experiencia piloto que la Dirección Nacional de Aguas desearía replicar en otras provincias. En este sentido, hay un alto grado de apropiación del modelo nivel político. Al quedar integrada la intervención en un Plan Director, también actúa como un refuerzo del grado de apropiación. Ahora bien, si descendemos al nivel operativo, constatamos que apenas se han trabajado los protocolos y procedimientos que ha de aplicar la empresa. En este nivel técnico, el grado de apropiación parece aún muy bajo.</p> <p>En relación con los destinatarios últimos del servicio, la población de la ciudad de Malange, la apropiación puede ser entendida como la capacidad de adaptación y aceptación del nuevo modelo. Los cambios en este sentido han sido muy modestos. Durante este periodo se ha producido, gracias al citado proyecto del BM, una ampliación de la red de fontaneros públicos que han venido operando hasta la fecha con bastantes deficiencias, fundamentalmente cortes en el suministro, si bien constituyen el principal punto de acceso al agua para la mayoría de la población. Dichos fontaneros son gestionados por la DPA y funcionan en régimen de pago. Varios interlocutores</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa? (cont.)						Ponderación	13%
<p>consultados coinciden en que el sistema de cobros no es todo lo transparente que sería deseable. En cualquier caso representa un paso significativo en la implantación de una cultura de pago por servicio. Estos interlocutores apuntan que la población de Malange ha dado muestras favorables hacia la implantación de un modelo de pago y puede hablarse un cierto grado de apropiación por su parte, si bien el proceso se halla aún en una etapa muy incipiente.</p> <p>No obstante, la resolución que aprueba esta ayuda y su correspondiente memoria justificativa contempla la implementación de dos fases, siendo la que aquí evaluamos la primera de ellas. Cabe, por tanto, suponer que en una supuesta segunda fase se podrían abordar aquellos aspectos que hasta ahora han quedado pendientes.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación	13%
<p>Según el propio Director Nacional de la DNA, la constitución de empresas públicas constituye el modelo escogido por el gobierno de Angola para la gestión de los diferentes servicios de agua a poner en marcha en el país. El proyecto cuenta con un alto grado de respaldo institucional, sin duda alguna un aspecto favorable. Sin embargo, como desventajas están as incertidumbres que rodean al proceso. Se trata de una experiencia piloto de la cual se esperan obtener una serie de aprendizajes para su expansión posterior por otras provincias que está teniendo que superar numerosos contratiempos asociados a las carencias y lagunas del sistema jurídico-administrativo angolano. La intervención contiene un valor experimental importante que trasciende el marco del propio proyecto y se adentra en la creación y definición de modelos de gestión. No podemos olvidar las características del contexto local, con múltiples carencias institucionales y en el que las propias políticas están en proceso de construcción. Esta dimensión está clara para las autoridades angolanas, para quienes este proyecto no es solo un proyecto de agua y salud sino también de gobernabilidad. Si bien los resultados de todo ello son aún inciertos, el planteamiento parece adecuado.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación	13%
<p>La concepción del proyecto es precisamente el reforzamiento de las capacidades institucionales y de gestión. Sin embargo, el grado de avance logrado hasta la fecha es aún muy modesto acorde con el tiempo transcurrido. Durante el periodo que abarca esta intervención la empresa no ha estado operativa. Los informes trimestrales emitidos por la empresa adjudicataria del contrato de ejecución (Eurostudios) recogen una descripción más pormenorizada de los trabajos realizados. Sintetizando, este periodo ha servido para dotar a la futura empresa de infraestructuras básicas y crear las herramientas de gestión (lectura de contadores, facturación, etc.) pero no ha habido tiempo de ponerlas en práctica. Faltaría por otro lado la implantación de un sistema de contabilidad sin el cual es difícil que la gestión de la empresa pueda hacerse con un mínimo de transparencia. Todo lo realizado hasta la fecha se ha situado en un plano preparatorio (recordemos que la empresa no está aún formalmente constituida ni cuenta con trabajadores propios). Para el desarrollo de algunos de los trabajos contemplados en este periodo se ha procedido a la selección de un grupo de trabajadores actualmente adscritos a la misma DPA, aproximadamente 10. Sin embargo, según se recoge en estudio de viabilidad, la empresa aspira a contratar unos 70 trabajadores, lo cual sirve para ilustrar lo incipiente del proceso.</p> <p>La transferencia de capacidades técnicas a los futuros cuadros de la empresa apenas ha comenzado y todo indica que esta transferencia solo podrá hacerse mediante un acompañamiento constante. Se espera que antes de concluir el proyecto a finales de febrero de 2008, el personal de Eurostudios forme a un grupo de trabajadores en el manejo del software de facturación. Se espera también poner en funcionamiento los nuevos equipamientos para análisis y control de la calidad del agua, llevar a cabo las actividades de sensibilización, etc. Todo ello serviría para cumplir el cronograma de actividades previsto. Sin embargo, no es suficiente para que la empresa inicie su andadura con el nivel de autonomía deseable.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?						Ponderación	13%
<p>El suministro de agua es percibido como una necesidad prioritaria por el conjunto de la población. Siendo éste un proyecto que aspira a mejorar la calidad y extender el suministro, existe una correspondencia clara entre los objetivos del proyecto y las necesidades de la población. No hemos detectado ningún supuesto que nos dé pie a hablar de un conflicto de carácter sociocultural resultante de la imposición de modelos contrarios a los usos y costumbres locales. La cultura de pago por servicios es un factor que eventualmente podría generar algún rechazo por parte de la población. Obviamente, la gratuidad sería una opción preferida por parte de ésta pero que se trata de cambios que están siendo aceptados.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales? (cont.)						Ponderación	13%
<p>Si por beneficiarios directos de la intervención entendemos los técnicos y gestores de las respectivas Direcciones de Aguas (DNA y DPA), cabe hablar de un alto grado de participación de los beneficiarios en el diseño de la intervención. De hecho, con este proyecto la DNA aspira a testar un modelo de gestión para los servicios de agua a nivel nacional, lo cual pone de manifiesto su interés e implicación en la experiencia. Por otro lado, al ser el instrumento de ayuda escogido la subvención de Estado, se otorga a la parte receptora una gran autonomía y protagonismo en la gestión de la ayuda.</p> <p>Si consideramos los beneficiarios últimos de la intervención, la población local, no hemos identificado un mecanismo regular de diálogo o consulta. Dada la naturaleza de la intervención (creación de una empresa para gestionar el servicio aguas) no pensamos que la misma requiera de la creación de un mecanismo de participación directa por parte de la población. Con todo, juzgamos importante que, a un nivel más amplio, la expansión de la red y la mejora del servicio pudieran ir acompañadas del desarrollo de un tejido asociativo en torno a provisión de servicios básicos. Las asociaciones de vecinos serían el espacio natural para ello. Se identifica en este sentido un espacio que debería si bien debería ser cubierto por la sociedad civil pensamos que también podría ser facilitado desde las instancias oficiales.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?						Ponderación	0%
<p>Entre la documentación del proyecto no figura un análisis de género explícito que haya servido de guía para el diseño y la ejecución del proyecto. Como ya hemos apuntado el documento inicial que sirve de base para la aprobación de la subvención presenta un formato muy liviano, apenas una exposición de motivos y una memoria justificativa con un enunciado de los componentes básicos que incluiría el proyecto y la una preasignación presupuestaria. Posteriormente, cuando se realiza la primera asistencia técnica el proyecto adopta una formulación más propia de un proyecto de ingeniería clásico, perdiéndose con ello alguno de los elementos habituales en la formulación según el enfoque del marco lógico. Este protagonismo de los aspectos técnicos creemos que ha ido en detrimento de otros aspectos asociados que también resultan importantes en una intervención de Ayuda al Desarrollo. En otro punto de este informe nos referimos a los indicadores y en este momento toca hacerlo con los aspectos de género.</p> <p>Obviamente toda intervención en materia de agua va a tener un impacto de género importante. La constitución de la empresa en si misma deja tal vez menos margen para considerar los aspectos de género, si bien se podrían haber hecho algunas consideraciones sobre los intereses y la participación de hombres y mujeres en la iniciativa. La importancia del tema creemos que reside sobre todo en la incorporación de este análisis a los trabajos que en su momento ha de desarrollar la empresa de aguas. Teniendo en cuenta que la intervención de la CE se centra en el "software" del servicio, el enfoque de género se nos antoja una parte irrenunciable de este paquete, para que los técnicos y gestores de la futura empresa puedan aplicarlo en su labor posterior. Creemos que este aspecto debería ser tenido en cuenta en una eventual fase de continuación.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?						Ponderación	10%
<p>El proyecto tiene un componente importante de traspaso de saber hacer pero aún es difícil de valorar en qué medida ha sido apropiada por los técnicos y gestores locales porque como ya hemos señalado, la mayoría de las herramientas y procedimientos diseñados aún no se han puesto en práctica.</p> <p>En principio, consideramos que las técnicas y procedimientos escogidos constituyen técnicas y procedimientos estándar en la gestión de este tipo de empresas. Entendemos que su aplicación no requiere de conocimientos y/o técnicas especialmente sofisticadas pero no dejan de ser procedimientos innovadores en un contexto como el angolano. La lectura de contadores mediante tecnología laser para su posterior transferencia a una base de datos que se gestionará mediante un programa informativo diseñado al efecto, constituyen tecnologías cada vez más difundidas y a las que una empresa de reciente constitución no debería renunciar, pero no nos cabe la menor duda de que su plena y efectiva implantación requerirán de un esfuerzo de formación y acompañamiento importante.</p> <p>Además de lo específico que tiene la gestión de un servicio de aguas, la futura empresa deberá aplicar las técnicas de gestión al uso en el ámbito empresarial ya sea en relación con los recursos humanos, la contabilidad o los aspectos comerciales. Se trata en nuestra opinión de técnicas y procedimientos que ya están siendo aplicados en el país tanto en el sector público como en el privado y que tarde o temprano deberán generalizarse. No visualizamos la posibilidad de gestionar una empresa de aguas sin contar con unos rudimentos mínimos de gestión. El problema desde nuestro punto de vista radica en la escasez de recursos humanos capacitados para desempeñar tareas de gestión lo que obliga a diseñar un proceso que incluya todo el proceso formativo. El proceso resulta tan incierto como insoslayable.</p>							

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,30	c
----------------------------	------	---

Título del proyecto: Apoyo a la Unidad de Cirugía y Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda "David Bernardino" (05-APR1-288)

País: Angola

Contraparte: Hospital Pediátrico D.B.

Fecha de firma del CF/CS: 26/12/03

Fecha de inicio: 09/03/04

Fecha de finalización prevista: 09/03/05

Fecha de finalización probable: 09/06/06

Duración: 30 meses (sólo fases V y VI)

Compromiso financiero (AECID): 722.874 euros⁶²

1. Información general

Origen

"El Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino (HPL) fue fundado en 1995. Cuenta aproximadamente con unas 300 camas y está incluido en la red de hospitales nacionales de tercer nivel. Un crédito FAD del Gobierno de España en 1998, de 7,6 millones de dólares, se destinó a la construcción de un edificio adjunto de cuatro plantas donde se ubicaba un nuevo Bloque Operatorio (BO), que incluía una planta de internamiento, dos quirófanos, así como una sala de cuidados intensivos y neonatales equipado con modernos medios diagnósticos. En aquel momento aquella importante inversión no tenía continuidad, no se podía poner en funcionamiento por la falta del personal sanitario adecuado. La Dirección del Hospital y la Embajada de España, conociendo la experiencia del CIC en un proyecto de similares características en Mozambique, solicita a esta organización su

implicación para la puesta en marcha de estas unidades. Dos técnicos del CIC se desplazaron a Luanda para realizar los primeros estudios. Como resultado se establece un acuerdo entre el HPL y el CIC, firmado en octubre de 2000⁶³. La AECID ha apoyado al CIC y al HPL desde el año 2001 a través de sucesivas subvenciones por la vía de la convocatoria a ONGD, CAP y recientemente con una subvención directa de la AECID al HPL con asistencia técnica del CIC.

Contexto

El estado de salud de los angoleños, conforme los principales indicadores de desarrollo, es de los peores del mundo. Los altos niveles de morbi-mortalidad, sobre todo en los niños menores de 5 años, la baja esperanza de vida y la alta tasa de mortalidad materna son claro reflejo de la pobreza, las deficiencias nutricionales, la falta de acceso a agua potable y las malas condiciones de saneamiento ambiental. Esto, unido a una red de infraestructuras sanitarias seriamente afectadas por la guerra, así como la falta de personal sanitario

⁶² Se ha contabilizado aquí únicamente el aporte financiero de la AECID a la Fase VI de la intervención. El volumen total de recursos AECID desde el principio de la intervención asciende a 2.729.390,07 €. La duración desde el inicio de la intervención en 2001 ha sido de 8 años.

⁶³ Según datos proporcionados por el Informe de Evaluación de la intervención CIC en el HPL (2001-2007), de T. López Peña (septiembre de 2007).

capacitado, ha hecho que la población no tenga acceso a unos servicios mínimos de salud. A nivel de hospitales, la actual red básica no ha cambiado en los últimos 30 años y se continúa con las mismas infraestructuras y en algunos casos dotaciones materiales de la época colonial.

El Servicio Nacional de Salud está organizado en tres niveles de atención:

- Nivel de cuidados de salud primarios (CSP), constituido por los puestos y centros de salud.
- El nivel secundario, articulado por la red hospitalaria polivalente y de especialidades menos diferenciadas.
- El nivel terciario, que comprende las unidades hospitalarias más diferenciadas, entre ellas, el Hospital Pediátrico "David Bernardino".

El programa económico y social del gobierno define entre sus prioridades para la reducción de la pobreza en Angola la actuación sobre el sector salud, el cual se caracteriza entre otros factores por: 1) una insuficiente provisión y calidad de los servicios de salud; 2) un deficiente funcionamiento de las estructuras hospitalarias; 3) una gestión deficiente de los recursos financieros, materiales y humanos; 4) una aparente descoordinación con el sector privado de la salud; 5) una baja eficiencia de los programas de lucha contra las grandes endemias.

Las grandes endemias seleccionadas son responsables de más del 70% de la mortalidad. La malaria es la principal causa de muerte hospitalaria en Angola, que supone el 35% de las consultas externas, el 20% de las hospitalizaciones, el 40% de las muertes perinatales y el 25% de las maternas. La infección diarreica aguda es la segunda causa de muerte en hospitales y probablemente la primera en la comunidad.

Problemas a resolver

A. Problemas de organización y gestión

A.1. Problemas en la organización y gestión del Bloque Quirúrgico

- Formación inconclusa del personal que trabaja en la unidad, nos encontramos actualmente en la

cuarta fase de un programa de formación de seis años (incluida transferencia).

- Necesidad de aumentar el número de personas a formar para garantizar la autosostenibilidad a largo plazo del proyecto y sobre todo si se quiere dar asistencia de urgencia las 24 horas.
- Baja capacidad de apoyo de otras unidades de diagnóstico y tratamiento.

A.2. Problemas en la organización y gestión de la Unidad de Cirugía

- Formación inconclusa del personal que trabaja en la Unidad.
- Ausencia parcial de normas, procedimientos y protocolos adecuados de enfermería para el manejo del paciente en la Unidad.
- Tiempo de permanencia de los enfermos prolongado.
- Falta de medios materiales.

A.3. Problemas en la organización y gestión de la Unidad de Cuidados Intensivos

- Formación inconclusa del personal que trabaja en la Unidad.
- Ausencia parcial de normas, procedimientos y protocolos adecuados de enfermería para el manejo del paciente en la Unidad.

B. Problemas en la calidad de los recursos o utilización de los mismos

B.1. Recursos humanos, insuficientemente formados y poco motivados

- Formación del personal sanitario insuficiente.
- Organización de los recursos humanos inadecuada.
- Personal poco motivado.

B.2. Falta de recursos materiales o ineficiente utilización de los recursos disponibles

- Roturas de stock frecuentes de medicamentos y consumibles.
- Gestión de compras poco adecuada a la realidad del país.
- Ineficiente utilización de los recursos disponibles (económicos y materiales).

Beneficiarios

Los principales beneficiarios de este proyecto son los RRHH del HPL, por un lado, y, por otro, la población infantil de la provincia de Luanda (1.500.000).

Ubicación geográfica

Provincia de Luanda.

2. Lógica de intervención del proyecto

Estrategia de intervención

El proyecto es la quinta y última fase (incluye la transferencia del proyecto al socio local) de una intervención actualmente en curso dirigida a la puesta en funcionamiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda, mediante la formación de médicos especialistas en cirugía pediátrica, en anestesia, así como el personal auxiliar vinculado a dicha Unidad. El proyecto descansa en una estrategia de formación continua plurianual y acompañamiento al HPL por parte del CIC. Se aborda una modalidad de formación teórico-práctica y se exige una formación previa de un año bien como cirujano o como pediatra. El plan de formación incluye la rotación en periodos de seis meses por hospitales españoles para formación en cirugía infantil, de tres meses por hospitales de Luanda y de dos meses en el Hospital Central de Maputo para formación en traumatología. La formación en cirugía torácica y urología es impartida por cirujanos españoles expatriados de corta duración. La formación se complementa con los correspondientes sistemas de evaluación, que permiten el acceso de los residentes a niveles superiores.

Objetivo general, objetivo específico y resultados esperados

- Fase I (enero de 2001-septiembre de 2002). Objetivo: poner en funcionamiento la Unidad de Cirugía Infantil y de Cuidados Intensivos del HPL a través de la capacitación del personal y de la asistencia técnica y material
- Fase II (julio de 2002-marzo de 2004). Objetivo: mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico

de Luanda a través de la capacitación de personal y de la asistencia técnica y material, y el soporte de algunas unidades clínicas de apoyo.

- Fase III (octubre de 2003-octubre de 2004). Objetivo: mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda a través de la capacitación de personal y de la asistencia técnica y material.
- Fase IV (octubre de 2004-diciembre de 2005), fase V y fase VI (enero de 2006-junio de 2008). Objetivos: mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda a través de la capacitación de personal médico y de enfermería y de la asistencia técnica y material.
- Objetivo general: mejorar la situación sanitaria de la población infantil de Luanda mediante el aumento de la calidad asistencial en el Hospital Pediátrico "David Bernardino".
- Objetivo específico: mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda a través de la capacitación de personal médico y de enfermería, y de la asistencia técnica y material.
- Resultados (fase V y VI):
 - Se cubren las necesidades quirúrgicas y de UCI del H.PL.
 - Se finaliza la capacitación del personal de la Unidad de Cirugía.
 - Se finaliza la capacitación del personal de la UCI.
 - Se pone en funcionamiento el TAC del Hospital Pediátrico "David Bernardino".
 - Se realiza la transferencia del proyecto al H.P.L.

Medios (humanos, financieros y otros)

Las principales partidas del presupuesto del proyecto en su fase V y VI se muestran en la siguiente tabla, siendo la partida de personal lógicamente la que supone una mayor inversión de recursos, al tratarse de un proyecto eminentemente de formación, seguido de la partida de viajes, alojamientos y dietas, debido a la modalidad formativa adoptada (expatriados de corta duración desde España a Angola, estancias en España y Maputo de especialistas en formación).

Partida	Monto (euros)
A.VI. Equipos, materiales, suministros	231.200,00
A.VII. Personal	
A.VII.1. Personal local	942.000,00
A.VII.2. Personal expatriado	110.400,00
A.VII.3. Personal en sede	24.267,26
A.VIII. Servicios técnicos	
A.X. Funcionamiento terreno (1% máx.)	7.228,74
A.XI. Viajes, alojamientos y dietas	307.250,00
A.XII. Gastos financieros	2.900,00

- Coste total del proyecto fases V y VI: 1.715.074 euros.
- Aportación de la AECID fases V y VI: 722.874 euros.
- Aportación del CIC: 117.000 euros.
- Aportación MINSA: 875.200 euros.

1. CALIDAD DEL DISEÑO DEL PROYECTO

Número del proyecto	05-APR1-288	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino - CIC				

La adecuación de los objetivos del proyecto a los problemas, necesidades y prioridades reales de los grupos meta y beneficiarios destinatarios a los que se supone que se dirige el proyecto, y al entorno físico y político en el que opera.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.1. ¿Cuál es el nivel actual de pertinencia del proyecto?					Ponderación 30%
<p>La pertinencia de la intervención es a nuestro juicio adecuada. Emitimos este juicio considerando la presente intervención iniciada desde 2001, a partir de la incorporación del CIC. Si profundizamos en los antecedentes la valoración de pertinencia se ve necesariamente reducida. ¿Cómo se entiende que se conceda un crédito FAD para la ampliación de instalaciones y dotación de equipos si no había las capacidades mínimas instaladas para su uso? ¿Cuál es el coste-país de haberse endeudado por 7,6 millones de dólares por unas instalaciones y equipos en desuso durante al menos 3 años (las instalaciones) y que aun hoy 11 años después no ve optimizado el uso de los equipos? A todas luces aquel FAD (AOD reembolsable) parece prematuro e inapropiado. Felizmente desde la OTC/AECID, algunos años después se reaccionó adecuadamente solicitando al CIC su participación con el objetivo principal de instalar las capacidades tanto médicas como de gestión para poder comenzar a utilizar las instalaciones y equipos de forma óptima y responder así a la necesidad real de fortalecer la Unidad de Cirujía Pediátrica del HPL. Por tanto la concesión del FAD es un factor clave para legitimar la pertinencia del presente proyecto pues sin él es probable que el desaprovechamiento de aquellos recursos adquiridos por Angola en términos concesionales hubiera sido significativo. Sobre esta base de análisis encontramos algunos elementos que refuerzan la pertinencia de esta intervención: 1) el proyecto se encardina a la perfección en el DEP 2005-2008 (p. 5, apartado A del punto C donde se indica: "Salud, mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de salud en los niveles de planificación, formación de Recursos Humanos y mejora de la prestación de servicios de salud materno infantil..."; por consiguiente también en el II PD (p. 55, apartado 2.3.2). Si globalmente la cooperación española ha priorizado el nivel de atención básica en salud por ser claramente la prioridad también ha considerado con acierto el apoyo a la Dirección nacional de RRHH del MINSa y, en este caso, a la formación de cuadros especializados en el HPL, supuesto tercer nivel del sistema de salud.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
1.2. En el diseño actual, ¿qué factibilidad y flexibilidad tiene el proyecto? (esto sigue siendo una opinión de la planificación, no de la ejecución)					Ponderación 70%
<p>Continuando aquí con el análisis de pertinencia (apartado 1.1. anterior) un factor que ciertamente podía limitar la pertinencia de la intervención es este supuesto nivel terciario del sistema que no parecería la prioridad en un país con las tasas de morbi-mortalidad dominantes. Pero lo cierto es que la red primaria no funciona correctamente y el HPL actúa de facto a la vez como nivel 1°, 2° y 3°, casi como primera "trinchera" de atención para una población sustantiva. Otros elementos que refuerzan la pertinencia son: 2) Acta VI Comisión Mixta España-Angola, donde se explicita el compromiso mutuo de promover el refuerzo institucional para la planificación y formación del personal sanitario; 3) el marco estratégico del propio programa VITA cuando apunta al Fortalecimiento de Sistemas Nacionales de Salud; 4) los propios lineamientos de política en el sector salud del GdA apuntan en una dirección que da cabida a la presente intervención, de nuevo mencionando la necesidad de fortalecer los RRHH y capacidades de gestión.</p> <p>En cuanto al diseño de la intervención indicar que cuenta con un Marco Lógico completo y una consideración de hipótesis y análisis de riesgos acertados. Una debilidad es destacable aquí relacionada con el salto excesivo existente entre el Objetivo general: "Mejorar la situación sanitaria de la población infantil de Luanda mediante el aumento de la calidad asistencial en el Hospital Pediátrico "David Bernardino" y el Objetivo Específico: "Mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda a través de la capacitación de personal médico y de enfermería y de la asistencia técnica y material". Como bien se apunta en la Evaluación realizada por la AT de larga duración contratada por la OTC en 2007 ciertamente el OE así redactado se corresponde más a un nivel de resultados que de objetivos. Concordamos igualmente con la Evaluación en cuestionar que durante las últimas dos fases el componente de apoyo a la gestión hay sido rebajado de perfil centrando más el apoyo en el apoyo a otras unidades (TAC, Banco de Sangre, etc.). De cualquier forma y en el marco de nuestro análisis esto no resta pertinencia a una intervención que, como decimos adquiere su sentido como vector de fortalecimiento de capacidades institucionales y formativas situándose como pilotaje de referencia en el marco de la reforma del sistema de salud en su conjunto.</p>					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serías deficiencias.

Conclusión general:	2,30	c
----------------------------	------	---

2. EFICIENCIA DE LA EJECUCIÓN HASTA LA FECHA

Número del proyecto	05-APR1-288	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino - CIC				

El hecho de que se hayan obtenido los resultados a un coste razonable, es decir, en qué medida los medios y actividades se convirtieron en resultados, y se logró la calidad de los resultados.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1. Disponibilidad de medios/insumos					Ponderación 20%
<p>La AECID ha apoyado al HPL por medio del CIC ininterrumpidamente desde 2001. Lo ha hecho a través del instrumento proyecto de carácter siempre anual (convocatoria ONGD, CAP) y finalmente una Subvención de Estado directa al HPL que incluía una contratación del CIC como Asistencia Técnica. Es claro que el instrumento adoptado no ha permitido la programación de la intervención con carácter plurianual y por tanto a medio y largo plazo. Una intervención de largo aliento por naturaleza al tratarse de anclar procesos formativos especializados que cuenta con una asociación de facto sólida entre CIC y HPL no parece que deba ser apoyada a través de l instrumento proyecto (el instrumento Convenio o ahora sí, a través de una subvención de Estado con suficiente anclaje por los años recorridos parecen fórmulas más adecuadas. que permitieran una mayor flexibilidad en la ejecución y una mayor previsibilidad.</p> <p>Los recursos humanos y técnicos dispuestos por el CIC han sido puntuales y de alta calidad, mostrando suficiente solvencia en la administración a tenor de la información secundaria recabada (evaluación AT Salud, informes finales de las sucesivas fases, de implementación, valoración de la dirección del HPL, etc.). Los recursos parecen ser gestionados de forma adecuada y transparente.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.2. Ejecución de las actividades					Ponderación 20%
<p>El grado de implementación de actividades a lo largo del tiempo parece haber sido adecuado. Concordamos con lo indicado en la Evaluación Externa realizada por la AT Salud: "Estamos ante una intervención con un gran componente de formación especializada y a su vez muy densa en contenidos que requiere de la movilización de un amplio número diverso de especialistas y otros profesionales. Más de 135 viajes (más o menos) se han realizado solo por personal expatriado durante los 79 meses de ejecución hasta ahora. A esto hay que añadir las actividades de movilización de los residentes locales tanto a España como a Mozambique. El nivel de eficiencia en la captación y posterior viaje de los profesionales necesarios en base a lo planificado: es elevado. Así, para la especialidad de cirujano pediátrico se había previsto 80 meses de estancia y se ejecutaron 79; para anestelistas, también (80 previstos y 79 meses ejecutados), enfermeras UCI: 34/22; enfermeras cirugía: 28/38, enfermeras formadoras: 9/29; gestión: 5/6; imagen y rayos X: 2/4, etc."</p> <p>La capacidad del CIC para ejecutar un calendario ciertamente intenso de AT sobre el terreno ha sido destacable y ha permitido mantener la intensidad formativa a lo largo de 8 años.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.3. Logro de los resultados					Ponderación 40%
<p>En base a la información secundaria a que se ha tenido acceso el avance físico por resultados es el siguiente:</p> <p>R1. Se cubren las necesidades quirúrgicas y de UCI del HPDB de Luanda: en relación a las necesidades quirúrgicas y de UCI se estaban alcanzando en 2008 los resultados previstos (grado de desempeño 85%). El cumplimiento era mayor en relación al ámbito quirúrgico. El Hospital aún no está preparado para atender urgencias las 24 horas del día ni los fines de semana porque aún no ha transcurrido el tiempo necesario para producir 6 especialistas de cirugía infantil y anestesia necesarios para crear 6 equipos quirúrgicos que cubran las 24 horas todos los días de la semana, pero aun así, el número de intervenciones quirúrgicas realizadas en el quirófano fue de 998, considerándose muy positiva esta estabilidad teniendo en cuenta que 2007 ha sido el primer año en que los propios especialistas angoleños han asumido la jefatura asistencial y docente de su servicio, limitándose el apoyo del CIC a estancias puntuales de especialistas cooperantes". El desempeño por tanto es elevado y especialmente destacable por estar en fase de transferencia de responsabilidades y gestión autónoma del servicio. En relación a la UCI, la tasa de ocupación aumentó del 69% al 73% respecto al año anterior y la mortalidad bruta en UCI descendió del 30,3% al 24%.</p> <p>R2. Se finaliza la capacitación del personal de la Unidad de Cirugía: Desempeño del 85%. La capacitación del equipo fue continua, liderada por la formación de los residentes de cirugía infantil y anestesia. El resultado fue el paso de año de residentes de ambas especialidades y la especialización de dos cirujanos más. R3. Se finaliza la capacitación del personal de cuidados intensivos: este era el resultado con un desempeño menor (50%).</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	a=4	b=3	c=2	d=1	
2.4. Contribución de los socios/Implicación					Ponderación 20%
La gran fortaleza de la presente intervención es justamente el involucramiento y compromiso conjunto adquirido en el proceso tanto por el HPL como por el CIC. La valoración es excelente en este sentido pues ancla un "modelo de Asistencia Técnica y acompañamiento para la formación de capacidades institucionales y RRHH" de interés para el conjunto de la Cooperación Española a sistematizar con posibilidades de replicabilidad.					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,00 b

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
La recomendación de la evaluación de la AT Salud: "Los instrumentos de financiación también deben ser modificados dando al hospital una mayor apropiación y responsabilidad en la ejecución con el apoyo de una asistencia técnica externa que apoye en la ejecución todo ello, mediante una subvención directa bilateral" fue convenientemente adoptada.

3. EFICACIA HASTA LA FECHA

Número del proyecto	05-APR1-288	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino - CIC				

La contribución realizada por los resultados del proyecto para alcanzar el objetivo específico del proyecto.

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
3.1. ¿Tienen todos los beneficiarios previstos acceso a los resultados/servicios del proyecto?					Ponderación 20%
<p>Los beneficiarios previstos en el proyecto están siendo: 1) la población infantil de Luanda, aunque no censada, se puede estimar en superior a 1.500.000, que dispone por el accionar de la presente intervención de la posibilidad de acceder a una asistencia de mayor calidad; 2) el MINSa y en concreto el Hospital Pediátrico de Luanda, que va disponiendo de un personal especializado, preparado y competente para cubrir la demanda asistencial creciente en este centro; 3) los propios profesionales sanitarios que están siendo formados, tanto los médicos como el personal de enfermería y otros técnicos sanitarios alcanzando una especialización que de otra forma difícilmente podrían conseguir.</p> <p>"Desde 2001 a 2006 la actividad del bloque quirúrgico se incrementó de forma importante. Pasó de 128 intervenciones a 3.349 por efecto principalmente del accionar del presente proyecto. Habiendo aumentado la productividad en el bloque quirúrgico en los últimos cinco años de 0,50 intervenciones día en 2001 a 4,3 en el 2006". Es especialmente destacable (...)</p> <p>"Mención aparte merece las actividades de pequeña cirugía realizadas fuera del bloque quirúrgico donde se observa un incremento constante en los últimos años, llegándose a más de 14.000 actos de pequeña cirugía (básicamente toracotomías, drenajes, curativos) en el año 2006. Sin duda esta actividad, no suficientemente explicitada como resultado esperado en los documentos de formulación del Proyecto, esta más adaptada a la realidad de morbi-mortalidad intra y extrahospitalaria y por tanto con un mayor impacto sobre la salud de la población infantil de Luanda" (evaluación AT Salud). A estos resultados obtenidos por la evaluación externa de la AT Salud siguieron en 2007/2008 un aumento considerable de la cobertura: cirugías mayores realizadas en este periodo han superado las 950 y 24.000 actos quirúrgicos menores. Este gran volumen de niños atendidos es el resultado del trabajo realizado en los últimos siete años en los cuales se ha dado a conocer la existencia de esta unidad en toda la red sanitaria.</p>					

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.2. ¿Utilizan y además se benefician los beneficiarios previstos de los resultados/servicios?						Ponderación 30%
A lo largo de este periodo, el CIC ha colaborado con el hospital en la formación de personal médico y de enfermería en áreas como: cirugía y anestesia, cuidados intensivos, diagnóstico por la imagen, nutrición, neonatología, mantenimiento, laboratorio, radiología, hemoterapia, así como en el área de formación continuada de enfermería del hospital. Los cambios que está suponiendo la intervención del CIC/AECID en el HPL está siendo transmitida a toda la red y sistema de salud, reconocida por el MINSa y ampliando se la posibilidad de uso y utilización de las capacidades instaladas tanto por pacientes derivados como por RRHH del sistema sanitario.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.3. ¿En la ejecución actual, cuál es la probabilidad de que se logre el PP según previsto y medido en los IOV?						Ponderación 40%
Considerado que el objetivo específico contemplado en la lógica de intervención y aprobado el documento de formulación presentado a la AECID es "Mejorar el rendimiento de la Unidad de Cirugía y de Cuidados Intensivos del Hospital Pediátrico de Luanda a través de la capacitación de personal médico y de enfermería y de la asistencia técnica y material" y a tenor de la información secundaria analizada y las entrevistas realizadas podemos decir que se camina hacia su consecución. Se dispone, tras varios años de acompañamiento, de un bloque quirúrgico con capacidades instaladas y en proceso de transferencia que permiten garantizar una atención ostensiblemente superior a la existente previamente al inicio del proyecto.						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
3.4. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores monitoreos/visitas de evaluación para mejorar el logro del PP?						Ponderación 10%
La evaluación realizada por la AT Salud en 2007 contenía un conjunto de recomendaciones entre las cuales estaba que la AECID continuara apoyando al HPL con una subvención de Estado y así se ha hecho, con el CIC como AT.						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,00 b

4. PERSPECTIVAS DE IMPACTO

Número del proyecto	05-APR1-288	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino - CIC				

El efecto del proyecto en su entorno más amplio, y su contribución a los objetivos sectoriales más amplios resumidos en el objetivo global del proyecto.

En la ejecución actual, ¿cuál es la probabilidad de que el proyecto tenga un impacto positivo más amplio?

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes						Ponderación 45%
El impacto de la intervención desde nuestro punto de vista y desde nuestro ángulo de análisis de un estudio de caso que debería contribuir a dar luz a la estrategia global de la Cooperación Española con Angola en estos años es suficientemente relevante. Si bien el impacto de la intervención en sí misma en términos de su contribución a la disminución de la morbi-mortalidad en la población pediátrica de Luanda es prácticamente nula como acertadamente se afirma en la Evaluación AT Salud, no hay que olvidar que el objetivo general del proyecto es: "Mejorar la situación sanitaria de la población infantil de Luanda mediante el aumento de la calidad asistencial en el Hospital Pediátrico David Bernardino", a lo cual estamos seguros						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.1. ¿Cuál es la probabilidad de que se realicen las hipótesis a nivel del PP, de modo que el impacto del proyecto más amplio no se vea amenazado por factores externos? Es decir, considerar especialmente la coordinación sectorial y de donantes (cont.)						Ponderación 45%
<p>esta intervención está contribuyendo. Principalmente abordamos el análisis de impacto desde una perspectiva amplia y cruzándolo debidamente con el análisis de pertinencia realizado. Es una intervención que tomó forma a demanda de la AECID para dar uso a los equipos e instalaciones comprados por Angola y hasta ese momento en desuso, Es una intervención cuyo alto desempeño en términos de eficiencia debe valorarse al haberse desarrollado a lo largo de años ciertamente con un contexto difícil. Es una intervención que se convierte, a la luz de las prioridades del DEP 2005-2008 y en particular en adelante, en una experiencia de algún modo anticipada o adelantada a su tiempo. Que no habría tenido lugar de no haberse otorgado aquel crédito, pero que finalmente y aun resultado un modelo contiene muchos de los elementos que pueden inspirar la AT y cooperación para el fortalecimiento de capacidades institucionales, principalmente: 1) se trata de una intervención de largo aliento; 2) asistida y guiada por una institución española altamente especialidad y con suficiente capacidad de gestión y para movilizar conocimiento y AT abundante y de calidad; 3) que ha combinado la formación en Angola, Mozambique y España (ciertamente que la no haber un acuerdo marco entre España y Angola las personas que llegaron a España no pudieron ejercer quedando a expensas de la voluntad de tutela y acompañamiento en cada caso particular, lo cual impidió optimizar la experiencia de formación inversa); 4) finalmente creemos que se trata de una intervención que ha construido una suerte de asociación de largo plazo entre el CIC y el HPL.</p> <p>CLAVE: IMPACTO EN CONVERTIRSE EN HOSPITAL DE REFERENCIA. CLAVE EN FORMACION DE RECURSOS HUMANOS...</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.2. ¿Hasta qué punto controla el proyecto su impacto más amplio positivo y/o negativo en la sociedad y el sector, y, si fuera necesario, toma las medidas apropiadas para mejorar el impacto positivo o disminuir el impacto negativo?						Ponderación 45%
<p>La especialidad de de Cirugía Pediátrica fue oficialmente reconocida a finales de 2006 lo que sin duda es un impacto positivo en el entorno para todo el Sistema de Salud de Angola.</p> <p>Sistema de Salud que se ha visto beneficiado en términos generales, ya que al ser el HPL el hospital de referencia en materia pediátrica, los buenos resultados obtenidos, protocolos y metodología adoptadas durante el proyecto, podrán ser extrapolados a otras unidades asistenciales</p> <p>Las resistencias al modelo formativo impulsado (ritmo, contenidos, calidad, modalidad, etc.) van disminuyendo, ganando el enfoque propuesto simpatizantes dentro del ámbito sanitario.</p>						

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1	
4.3. ¿Hasta qué punto se han tomado en cuenta las observaciones y recomendaciones clave, si las hubiera, de anteriores seguimientos/visitas de evaluación para mejorar el logro de un impacto más amplio?						Ponderación 10%
<p>Más allá de las consideraciones de carácter estructural y estratégico y centrándonos en la intervención, creemos que los aportes valiosos de la Evaluación de la AT Salud ordenada de forma pertinente por la OTC que han permitido señalar algunos aspectos que requieren atención (la importancia de continuar fortaleciendo la gestión, de incidir sobre aquellos sectores como enfermería y/o servicios como el Bloque de Urgencia o la Unidad de Cuidados Intensivos donde la mejora en la calidad asistencial con un carácter multidisciplinar tiene un impacto directo sobre mortalidad hospitalaria, etc.) están teniendo en cuenta aumentando el potencial de impacto del BQ en la calidad y cantidad del servicio prestado.</p>						

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general: 3,00 b

Principales acciones recomendadas y entidades ejecutoras (por orden de prioridad)
<p>1) Secundamos la recomendación de la Evaluación AT Salud: "La AECID debe apoyar o dinamizar acciones de apoyo a la especialidad de cirugía pediátrica y anestesia mediante proyectos que fomenten la solidaridad inter hospitalaria e iniciativas para el intercambio de experiencias, bien de forma colectiva (seminarios, proyectos piloto), bien individuales (becas, asistencias técnicas de corta duración, etc.); todo ello desde un perspectiva horizontal de trabajo en red con otras instituciones hospitalarias de África Subsahariana"; 2) proceder a una sistematización del modelo formativo adoptado extrayendo lecciones para el conjunto del sistema de CE con Angola en particular para informar la concepción del instrumento Asistencia Técnica, subvención de Estado y convenio/proyecto ONGD.</p>

5. SOSTENIBILIDAD POTENCIAL

Número del proyecto	05-APR1-288	Monitor	Aniceto do Rosario / Juan M. Santomé	Fecha	15/11/2008
Título del proyecto	Apoyo al Hospital Pediátrico de Luanda David Bernardino - CIC				

La probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el proyecto una vez finalizado el periodo de apoyo externo.

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.1. ¿Viabilidad financiera/económica?						Ponderación	33%
<p>La instauración por parte del Ministerio de Finanzas de un nuevo sistema de financiación para los hospitales angoleños ha permitido una mayor capacidad y agilidad en la disponibilidad de fondos lo que está contribuyendo a una mejor gestión de las unidades hospitalarias.</p> <p>Esta financiación directa, está permitiendo una evaluación más directa de las necesidades, así como una canalización de los fondos en consonancia a estas necesidades y las actividades realizadas.</p> <p>El único hándicap encontrado es el bajo salario que actualmente percibe el personal sanitario, lo que incide en el descontento y poco nivel de motivación de los médicos y personal de enfermería.</p> <p>Sin embargo el Ministerio, aunque no totalmente satisfactoria, ha realizado una revisión importante de los niveles salariales durante los últimos años. Otro factor importante a considerar es la consolidación del proceso de paz y el compromiso del gobierno de invertir más en gasto social, fundamentalmente en sanidad y educación.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.2. ¿Cuál es el nivel de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y cuál será probablemente una vez terminada la ayuda externa?						Ponderación	11%
<p>El HPL desde la dirección hasta el personal médico está completamente inmerso en el proceso con un muy elevado nivel de apropiación. Era posible pues, viene a demostrar esta intervención, generar estas dinámicas virtuosas aun en un periodo convulso y difícil. La clave: la asociación de largo plazo entre una institución especializada (CIC), una agencia donante (AECID) y el HPL con apoyo del MINSA.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.3. ¿Cuál es el nivel de apoyo político proporcionado y el grado de interacción entre el proyecto y el nivel de política?						Ponderación	11%
<p>La mejora de la asistencia sanitaria de la población infantil, es una de las prioridades tanto de la Cooperación Internacional como del Ministerio de Salud, marcándose como una de las prioridades dentro de los planes de desarrollo. Las nuevas políticas y estrategias del sector salud en Angola, ahondan en la necesidad de: 1) aumentar la calidad de los recursos humanos; 2) el desarrollo de los aspectos organizativos y de gestión; 3) el refuerzo de los programas de lucha contra las principales endemias. En este contexto de alineamiento de la intervención presente con el marco de políticas y lineamientos prioritarios, el HPL en general y el accionar del CIC ha obtenido un importante reconocimiento por parte del MINSA. De hecho, como comentábamos se trata de una intervención de referencia que ha generado una dinámica virtuosa en relación a la cualificación y formación de RRHH en el país, con posibilidad elevada de replicabilidad y multiplicación en otras provincias del país. Prueba del apoyo político decidido es el acompañamiento de medidas de apoyo presupuestario por parte MINSA.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales					Observaciones	
	N/A	a=4	b=3	c=2	d=1		
5.4. ¿En qué medida contribuye el proyecto a la capacidad institucional y de gestión?						Ponderación	11%
<p>La VI Fase ha supuesto la transferencia plena al HPL de los procesos apoyados por el CIC a petición de OTC en 2001 con el fin de poner en funcionamiento la unidad de cirugía del Hospital Pediátrico de Luanda y formar a especialistas que garanticen la viabilidad de esta unidad y la de cuidados intensivos.</p> <p>El proyecto, a juicio de la misión está quedando perfectamente insertado dentro del marco institucional existente. El esfuerzo de fortalecimiento de la capacidad institucional en materia de cirugía pediátrica ha sido notable, así como las capacidades de gestión que no obstante deben continuar siendo reforzadas.</p>							

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.5. ¿En qué medida aborda el proyecto los aspectos socioculturales?					Ponderación 11%
Al tratarse de un proyecto que trabaja dentro de las estructuras de salud ya existentes y con la pretensión de mejorar la calidad de la asistencia que reciben los beneficiarios, así como aumentar la formación y capacidad de los profesionales sanitarios, no se detecta ningún factor que pueda suponer un rechazo a las actuaciones llevadas a cabo.					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.6. ¿En qué medida considera el proyecto la igualdad entre mujeres y hombres?					Ponderación 11%
El proyecto no ha tenido en consideración la transversalización del enfoque de género.					

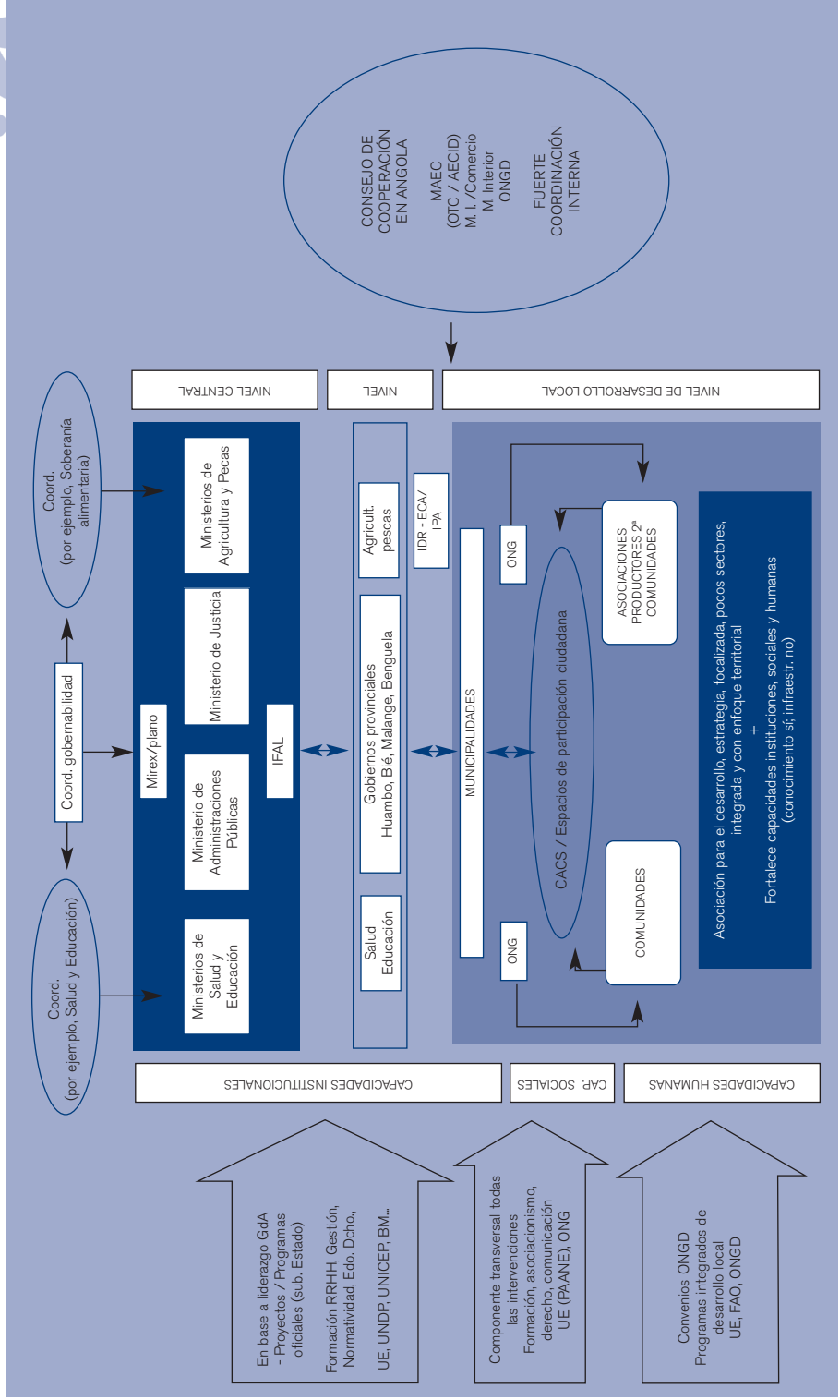
Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.7. ¿En qué medida es apropiada la tecnología (humana y técnica) introducida y utilizada en el proyecto?					Ponderación 11%
Se busca a través de una formación y organización adecuada de las tareas, potenciar el uso de los equipos y tecnología existente, razón por la cual no existen factores tecnológicos que pudieran incidir de forma negativa en la sostenibilidad del proyecto. Sólo indicar aquí que está pendiente de clarificar la cuestión del mantenimiento de los equipos, al respecto de lo cual la misión recibió información que apuntaba a la inexistencia de servicios de garantía y mantenimiento suficientes. Ciertamente el equipamiento recibido por el FAD en 1996 ha estado infrutilizado hasta que el CIC comenzó a apoyar al HPL. De hecho, y como comentamos en este informe, primero llegaron los equipos y la infraestructura vía AOD reembolsable y varios años después el apoyo técnico del CIC a solicitud de la OTC/AECID para poder poner en funcionamiento los recursos disponibles. Tras siete años de intenso trabajo de capacitación de los RRHH y de gestión del HPL por parte del CIC y con la implicación decidida de la dirección del HPL se han creado las condiciones para que en adelante la optimización del uso de los equipos disponibles sea cada vez mayor.					

Cuestiones principales	Conclusiones finales				Observaciones
	N/A	a=4	b=3	c=2	
5.8. ¿Cómo se toman en cuenta los aspectos medioambientales?					Ponderación 0%
El proyecto no prevé ningún tipo de impacto medio ambiental. La eliminación de los residuos generados por el funcionamiento de dos nuevas unidades, se realiza por el sistema habitual utilizado por el hospital. El tratamiento de desechos hospitalarios, ya fue contemplado a la hora de la rehabilitación efectuada en el hospital, disponiendo éste de medios adecuados de clasificación, preparación y eliminación de residuos.					

Nota: a = muy bien; b = bien; c = problemas; d = serias deficiencias.

Conclusión general:	2,78	b
----------------------------	------	---

Anexo. Ejemplo de operativización de enfoque territorial recomendado



IX Anexo. Presentación del equipo de evaluación

El equipo de evaluación de Eptisa ha estado compuesto por cuatro expertos sénior, uno de ellos local, apoyados por dos expertas y un coordinador para el apoyo logístico, funciones de coordinación y control de calidad.

Categoría	Nombre	Titulación profesional	Posición	Función en la evaluación
Consultores internacionales	Juan Manuel Santomé	Economista	Jefe del equipo de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño metodología y herramientas • Coordinación equipo • Elaboración informes conforme a TdR • Estudios de caso: salud y seguridad alimentaria
	Iosu Arizkorreta	Ingeniero	Encargado del análisis del sector seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Participación diseño de metodología • Estudios de caso: sector seguridad alimentaria • Participación en elaboración de informes
	José María Álvarez	Sociólogo	Encargado del análisis del sector salud	<ul style="list-style-type: none"> • Participación diseño de metodología • Estudios de caso: sector salud • Participación en elaboración de informes conforme TdR
Consultor nacional	Mario Aniceto do Rosario	Ingeniero	Experto local del equipo de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo preparación y desarrollo fase terreno • Estudios de caso (2): salud y seguridad alimentaria • Apoyo documental
Control de calidad	Javier Gavilanes		Coordinador de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación equipo evaluación • Coordinación con DGPOLDE • Control de calidad productos e informes conforme TdR
	Nuria Pérez		Equipo coordinador	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a coordinación equipo de evaluación • Coordinación con DGPOLDE • Apoyo documental y logístico al equipo
	Arantxa León		Equipo coordinador	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a coordinación equipo evaluación • Coordinación con DGPOLDE • Apoyo documental y logístico al equipo

Título	Evaluación estratégica de la Cooperación Española con Angola 2002-2007	Lugar	Angola. Todo el territorio con especial énfasis en las provincias de Luanda, Benguela, Huambo y Malange
Sector	Evaluación-país de carácter global multifactorial	Subsector	Sectores focales: salud y seguridad alimentaria
Tipo de evaluación	Estratégica, participativa, de aprendizaje y final	Coste (€)	104.000 €
Ámbito temporal evaluación	Periodo 2002-2007	Agente ejecutor	Diferentes actores del sistema de Cooperación Española
		Beneficiarios	Gestores AOD con Angola (AECID y OTC de Angola, ministerios y agentes de la Cooperación Descentralizada y ONGD con presencia en Angola); Gobierno de Angola
Fecha de la evaluación	De septiembre 2008 a mayo 2009	Agente evaluador	EPTISA
Antecedentes y objetivo general de la evaluación	<p>La presente evaluación estratégica, incluida en el Plan de evaluaciones 2006-2007 de la Dirección General de Planificación y evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), responde conforme establecen los Términos de Referencia a diversos motivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En primer lugar por el carácter prioritario conferido a Angola en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. 2. Como consecuencia de los profundos cambios del contexto socioeconómico y político que desde la firma de los acuerdos de paz en 2002 se están produciendo en Angola, se señaló en el DEP 2005-2008 la necesidad de abordar un proceso de reflexión sobre la estrategia de la Cooperación Española en Angola y su desarrollo operativo. <p>Tal como señalan los TdRs los objetivos de la evaluación de la CE con Angola son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Valorar la trayectoria de la Cooperación Española con Angola durante el periodo 2002-2007, en particular el diseño y el proceso de planificación, implementación y gestión. b) Analizar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y participación entre todos los actores, nacionales e internacionales. 		

<p>Antecedentes y objetivo general de la evaluación (cont.)</p>	<p>c) Evaluar la idoneidad de los instrumentos de cooperación desarrollados en el país y la pertinencia de la puesta en marcha de nuevos instrumentos y modelos en alianza con otros donantes y en el marco de las prioridades establecidas a nivel estratégico sectorial en desarrollo del II Plan Director, en el DEP 2005-2008 y en el Plan África.</p>
<p>Metodología</p>	<p>Tras el análisis de las necesidades informativas y conforme a lo estipulado en los TdR se diseñó la correspondiente matriz de evaluación basada en ocho preguntas de evaluación y en diversos criterios de juicio. Las preguntas de evaluación buscaban respuestas que permitieran emitir un juicio evaluativo sobre los criterios de valor adoptados.</p> <p>El proceso de razonamiento ha sido inductivo, partiendo de lo particular a lo general. Desde el análisis de una muestra de intervenciones hacia un análisis agregado de cada uno de los dos sectores focales de la evaluación y, desde éstos, hacia la totalidad de la Cooperación Española con Angola en el periodo considerado. Para ello se han considerado diversas fuentes de información complementarias entre sí y que permitieran "cruzar los puentes" del ejercicio inductivo con suficiente rigor. Una vez procesada la información obtenida se procedió a abordar los tres niveles de análisis que estipulaban adecuadamente los Términos de Referencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de diseño de políticas-estrategias: evaluación del diseño de la política de Cooperación Española con Angola, centrada principalmente en dos aspectos: el marco de planificación y la estrategia de intervención de la CE con Angola, valorando aspectos como su coherencia y pertinencia en el contexto-país. • Nivel de mecanismos de implementación y gestión: examinando entre otros aspectos la estructura operativa de la OTC, la ejecución de los programas y proyectos de cooperación hispano-angoleños y la coordinación y complementariedad con otros actores de la Cooperación Española presentes en el país. • Nivel de resultados: evaluación de los resultados de la actuación de la Cooperación Española en los sectores clave señalados que se tratará en un análisis de las intervenciones seleccionadas dentro de cada sector (estudios de caso). <p>El proceso de análisis adoptado se describe a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para proceder al análisis evaluativo se han utilizado las siguientes fuentes de información: <ul style="list-style-type: none"> • Información generada por el equipo de evaluación en base al cuestionario estratégico diseñado al efecto y destinado a una muestra representativa de informantes clave relacionados con la Cooperación Española con Angola (ONGD, miembros del Gobierno de Angola, OTC, AECID, organismos multilaterales, etc.). • Información generada por el equipo de evaluación en base a los estudios de caso seleccionados y mencionados con anterioridad: aunque el análisis sectorial (salud y seguridad alimentaria) realizado en base a los siete estudios de caso llevados a cabo en la presente evaluación se vierte lógicamente y de forma principal en el análisis del nivel de resultados (apartado 5.3, eficacia, impacto y sostenibilidad), se pretenden iluminar también desde las evidencias y hallazgos que proporcionan los estudios de caso, el análisis sobre la estrategia (apartado 5.1, pertinencia y calidad del diseño) y los mecanismos de gestión de la Cooperación Española (apartado 5.2, eficiencia del proceso de gestión), siempre teniendo en cuenta las limitaciones del presente ejercicio evaluativo mencionadas en el apartado 2.4. de este Informe. Un análisis detallado de cada uno de los estudios de caso que no procedía llevar al cuerpo principal del Informe se presentó en el anexo 7. • Información generada por el equipo de evaluación en base a los grupos focales que tuvieron lugar en las provincias de Malange, Huambo y Benguela.

<p>Metodología (cont.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Información generada por el equipo de evaluación en base a entrevistas semiestructuradas mantenidas con una muestra amplia de actores y beneficiarios. • Información extraída del análisis documental llevado a cabo por parte del equipo de evaluación desde la fase I de gabinete hasta la fecha de la redacción del informe final (fase III). <p>2. Se procedió primero en el anexo 6 del informe al análisis de los dos sectores focales de la presente evaluación estratégica: salud y seguridad alimentaria. Se responde, por tanto, en primer lugar a las preguntas de carácter sectorial (PE6 y PE7).</p> <p>3. En base al análisis sectorial del anexo 6 y al resto de fuentes de información arriba indicadas, se procedió en el capítulo 5 al análisis global de la Cooperación Española durante el periodo 2002-2007, dando respuesta a las correspondientes preguntas de evaluación (pertinencia: PE1, PE2, PE3 – <i>nivel estratégico</i>–; eficiencia: PE4 – <i>nivel operativo</i>–; eficacia: PE5; impacto y sostenibilidad: PE8 – <i>nivel de resultados</i>–).</p> <p>4. Siguiendo un proceso de enjuiciamiento sistemático, partimos por tanto (1º) de la fuente de información asociada a (2º) el cumplimiento de las variables e indicadores considerados, cuyo grado de cumplimiento nos lleva a (3º) tener elementos para nutrir los criterios de juicio, que conjuntamente nos proporcionan (4º) la respuesta a cada pregunta de evaluación.</p>
<p>Conclusión general en base a principios asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de ACCRA</p>	<p>En relación a los criterios adoptados tras la Declaración de París y la Agenda para la Acción de Accra para la Eficacia de la Ayuda, la Cooperación Española en el periodo evaluado ha mostrado un esfuerzo razonable en materia de alineamiento de políticas y estrategias con las prioridades del Gobierno de Angola (GdA) y un desempeño crecientemente positivo a lo largo del periodo en relación a la búsqueda de la armonización con otros donantes (aunque aún en niveles muy débiles).</p> <p>En relación a la mutua rendición de cuentas, grado de apropiación generado y promoción de la gestión por resultados, la Cooperación Española muestra un desempeño aún débil, aunque el proceso de reforma en curso de la Cooperación Española en general y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en particular augura, de mantenerse los esfuerzos, una deseable implantación progresiva de un sistema de gestión para resultados de desarrollo.</p>
<p>Conclusiones del análisis evaluativo de los sectores focales objeto de evaluación seleccionados</p>	<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con carácter general se considera que las acciones apoyadas desde la Cooperación Española en el ámbito de la salud, principalmente concentradas en la provincia de Luanda, han sido pertinentes desde el punto de vista de las necesidades locales y coherentes en relación con las políticas sanitaria vigentes en el país, si bien se parte del hecho de que el grado de desarrollo de estas políticas es aún escaso. Se aprecia, no obstante, cierta descompensación en el énfasis o peso específico que se le ha dado a cada uno de los componentes. Se echa en falta una acción más sólida y robusta dirigida al fortalecimiento de capacidades. • Con todo, contempladas individualmente, las actuaciones que integran la cartera de proyectos de la Cooperación Española en salud nos parece que constituyen intervenciones valiosas. Los estudios de caso han servido para constatar que muchas de ellas han tenido un buen desempeño. La debilidad se sitúa en la ausencia de un hilo conductor que articule el conjunto de intervenciones y le otorgue un carácter propio al quehacer de la Cooperación Española en salud. Más allá de la adecuación de los respectivos instrumentos y del desempeño de las distintas acciones, lo que se hace necesario es la integración de unos y otros en torno a unos objetivos estratégicos y operativos compartidos • Si hubiese que escoger algo característico y definitorio de la Cooperación Española en el sector salud sería el énfasis en la atención sanitaria, el apoyo a distintos servicios que prestan servicios médicos a la población, fundamentalmente a nivel primario, pero también en el nivel especializado.

<p>Conclusiones del análisis evaluativo de los sectores focales objeto de evaluación seleccionados (c0nt)</p>	<p>Salud (cont.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La concentración de la AOD española en el sector salud en la provincia de Luanda ha sido en general pertinente, habiendo alcanzado a fecha de la evaluación un estadio de madurez significativa que invita a diseñar en adelante una estrategia de salida que permita replicar en la zona rural y provincias del interior buenas prácticas y lecciones aprendidas.
<p>Seguridad alimentaria</p>	<p>Seguridad alimentaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con la entrada en vigor del Documento de Estrategia País (DEP), la estrategia sectorial en seguridad alimentaria se ha definido en el periodo 2005-2008, lo cual es una mejora con respecto a la amplitud del Plan Director aplicable al periodo 2002-2004. Se ha focalizado la estrategia a nivel micro y municipal, lo cual es relevante y acorde al programa gubernamental, y en provincias que muestran la mayor vulnerabilidad. Pero la estrategia carece del carácter integral propuesto en el Plan Director, articulando el nivel micro y municipal con los niveles territoriales, provinciales y nacionales. Solo se definen resultados a nivel nacional que corresponden al ámbito educativo y no se articulan directamente con el nivel micro y municipal propuesto. Entre actores de la Cooperación Española en el terreno ha habido mejora en el establecimiento de contactos, pero todavía no hay espacios de coordinación regulares ni sinergias establecidas. • Los instrumentos más utilizados han sido los relativos a la financiación vía ONGD. Ha habido una mejora a lo largo del periodo de estudio en el uso y diseño de estos instrumentos para garantizar mayor calidad de las intervenciones y, recientemente, en implicar más activamente a la OTC en la identificación y orientación de los proyectos (vía convenios). Las subvenciones de Estado necesitan una definición más específica para facilitar su ejecución. No se han utilizado las subvenciones de Estado en aspectos clave del sector como el fortalecimiento de las Estaciones de Desarrollo Agrícola (EDA), de las Direcciones Provinciales de Agricultura (DPA), el Grupo de Seguridad Alimentaria (GSA) o el propio MINADER. • De lo previsto en el DEP, las intervenciones se han focalizado en el incremento de la producción familiar, pero no se puede medir en qué medida los proyectos han contribuido a mejorar la soberanía alimentaria porque no hay sistemas de monitoreo en los proyectos. Se ha progresado en un aspecto crucial como la creación de asociaciones de campesinos, pero todavía el proceso es frágil y para su consolidación falta que exista un incentivo de crédito o fondos rotatorios permanentes en las asociaciones. En general no se ha abordado la comercialización de la producción en los proyectos. Aunque se ha mejorado desde 2002-2004, en 2005-2007 todavía cuesta en general integrar los diferentes componentes dentro de cada proyecto y coordinar los proyectos entre sí. El papel de la OTC no ha podido ser suficientemente activo para facilitar la coordinación requerida en materia de seguridad alimentaria en el terreno.

<p>Conclusiones globales según criterios de evaluación</p>	<p>Pertinencia. Análisis de la política de Cooperación Española con Angola 2002-2007</p>	<p>La política y las estrategias de la Cooperación Española responden moderadamente a las necesidades de desarrollo del pueblo de Angola y su Gobierno en un contexto cambiante para el periodo 2002-2007 (ref. pregunta de evaluación 1 –PE1–).</p> <p>La coherencia interna entre la política de cooperación expresada en el Plan Director, el Documento de Estrategia País Angola, los instrumentos y recursos utilizados por la Cooperación Española en el periodo es moderada, siendo sin embargo el grado de coherencia externa baja, no habiendo por tanto suficiente unidad de acción en el exterior (ref. PE2).</p> <p>La coordinación y el esfuerzo de armonización (ref. PE3) de la Cooperación Española con otros donantes ha sido razonable dadas las dificultades del contexto-país.</p> <p>La coordinación interna entre actores de la CE (ref. PE3) ha sido insuficiente a lo largo del periodo. Ha habido procesos y espacios paralelos no integrados suficientemente (COMIX Interior, COMIX MAEC), los espacios de coordinación en sede han resultado poco operativos para el desarrollo de la CE con Angola (coordinación interministerial, coordinación de cooperación, coordinación interterritorial, etc.), y en el terreno, aunque se han hecho esfuerzos de coordinación desde la OTC, durante un tramo extenso del periodo de estudio no ha habido RRRHH suficientes que permitieran el acompañar y liderar la CE en el grado deseable.</p>
	<p>Eficiencia. Análisis del desempeño de la Cooperación de España con Angola 2002-2007</p>	<p>Los instrumentos y modalidades utilizados por la Cooperación Española con Angola no han permitido obtener una óptima conversión de recursos en resultados (ref. PE4). La eficiencia ha sido baja en parte como consecuencia de las dificultades de operar en un contexto de postconflicto, en el que las comunicaciones internas han sido difíciles, en el que no ha sido fácil, si no imposible, lograr los permisos legales para que todos los actores (ONGD, etc.) de la CE operaran adecuadamente en el país, un contexto que tras 27 años de conflicto se caracterizaba en 2002, y en parte aún hoy, por una extrema fragilidad del tejido social y por una aún débil institucionalidad. Pero la debilidad se debe también a la inadecuación de algunos mecanismos de gestión, al insuficiente desarrollo de algunos instrumentos, a la insuficiencia crónica de RRRHH en la OTC/AECID durante una parte considerable del periodo de estudio, a la pervivencia de un marco normativo para las subvenciones y contratos no suficientemente flexible y apropiado para operaciones en el exterior, cumpliendo con los principios de alineamiento, armonización, etc., asumidos por España.</p> <p>Eficiencia que se ha visto también minada por el débil desempeño en la mutua rendición de cuentas y a la existencia de un sistema de seguimiento que no permite aún la implantación de una gestión por resultados de desarrollo.</p>

<p>Conclusiones globales según criterios de evaluación (cont.)</p>	<p>Eficacia, impacto y sostenibilidad. Análisis de los resultados y efectos de la Cooperación Española con Angola 2002-2007</p>	<p>A la hora de responder a la cuestión de si la Cooperación Española está logrando el cumplimiento de los objetivos planteados a nivel estratégico y operativo (ref. PE5), el ejercicio evaluativo ha topado con la misma dificultad que al intentar responder sobre el impacto generado (PE8): la fuerte debilidad de los sistemas de S&E con ausencia de líneas de base, indicadores medibles, información sistematizada y ordenada suficientemente imposible, en gran parte, el intento de medición objetiva. El presente ejercicio, además, buscaba, como se ha indicado, no tanto evaluar el impacto como la pertinencia de la estrategia, la validez del proceso de programación, implementación y gestión de la ayuda, el grado de idoneidad de los instrumentos existentes y de la puesta en marcha de nuevos instrumentos, el grado de coordinación, coherencia, etc.</p> <p>En cuanto a la eficacia, la metodología adoptada permite desde los estudios de caso analizados y las consultas realizadas trazar algunas pautas en relación a los efectos de la AOD española en el periodo. Así, la contribución de la Cooperación Española es de rango medio en relación a la promoción de las capacidades humanas en salud, educación y seguridad alimentaria (sectores prioritarios de la CE en el periodo). Los tres sectores obtienen valoraciones en términos de percepción/satisfacción de informantes clave medias. Pero es insuficiente o baja en el ámbito de las capacidades culturales, referidas a la ciudadanía, democratización y fortalecimiento del Estado de derecho y capacidades económicas. Por otra parte, si bien los colectivos beneficiarios previstos tienen acceso a los resultados y servicios de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española, parece que hay más problemas en términos de utilización y apropiación de estos resultados y servicios, lo cual incide en una probabilidad baja de consecución de los objetivos específicos.</p> <p>Tras el criterio de valor eficiencia, el impacto y la sostenibilidad (PE8) son los que obtienen una valoración menor. El efecto multiplicador de la CE como vector generador de impacto (el monto de AOD española es pequeño en relación al conjunto de la AOD que recibe Angola y ésta es reducida como % del PIB) es considerado aún bajo. El sentido de pertenencia, el apoyo político por parte del GdA para mantener inversiones realizadas y la viabilidad económico-financiera, entre otros, son factores que apuntan hacia una sostenibilidad de los procesos de apoyo a la mejora de las capacidades humanas aún muy frágil.</p>
<p>Recomendaciones</p>	<p>Recomendaciones sobre la orientación estratégica de la Cooperación Española</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobre la base del rico "capital relacional" bilateral aún existente y gestado con Angola durante muchos años, España debería promover el Estado de derecho, fortalecer políticas públicas inclusivas y generar dinámicas de transparencia, rendición de cuentas mutua, coherencia de políticas y gobernabilidad global corresponsables. Esto es, ensanchar el "capital relacional" bilateral existente, apostando fuertemente por un enfoque de asociación para el desarrollo de largo aliento. 2. Asociación para el desarrollo que supone descartar un escenario basado en insistir en un enfoque de "ayuda" más que en un enfoque de "desarrollo", apoyando un conjunto de intervenciones probablemente pertinentes pero dispersas y a "demanda". Asociación para el desarrollo que supone descartar lógicamente un escenario en que se utilice el "capital relacional existente" como "plataforma" comercial y geopolítica, sin mayor alcance en términos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo.

<p>Recomendaciones (cont.)</p>	<p>Recomendaciones relacionadas con el enfoque de cooperación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Cooperación Española no debe transferir abundantes recursos de ayuda, sino más bien canalizar hacia Angola, con calidad y de forma concertada con otros donantes, recursos de cooperación para el desarrollo suficientes para fortalecer capacidades a diversos niveles del Estado y la sociedad civil. La financiación con cargo a AOD de infraestructuras debería ser muy selectiva. 2. El contexto-país invita a situar en el centro del accionar de la Cooperación Española para los próximos años una dialéctica sana, positiva y de retroalimentación constante entre líneas estratégicas tendientes a fortalecer capacidades institucionales y sociales en primer lugar y capacidades humanas en segundo. Fortalecimiento de capacidades institucionales centradas en el ámbito del conocimiento y la gestión y capacidades sociales en el ámbito de la organización y participación ciudadana. Ante la fragilidad de los servicios públicos, el desempleo y la inseguridad alimentaria será necesario un esfuerzo importante en el fortalecimiento de capacidades humanas. 3. Promover la cohesión e inclusión social como prioridad en el marco de la estrategia de "gobernabilidad democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional" de la AECID. Desde esta aproximación, el fortalecimiento de capacidades sociales (organización, participación ciudadana, etc.) es pertinente ahora ser considerado para el caso de Angola como un eje transversal que permite todos los apoyos de la Cooperación Española (fortalecimiento organizativo y del asociacionismo para la seguridad alimentaria, fomento de la participación ciudadana, etc.). 4. Insertar la perspectiva de género desde la misma dinámica de programación y planificación estratégica del DEP (dotándole de un espacio propio, con recursos financieros también propios), e instando desde la OTC/AECID a hacer lo propio en cualquier intervención apoyada con fondos públicos de la AGE, CCAA y EELL. 5. Abordar estratégicamente el enfoque de derechos, ligándolo al fortalecimiento de capacidades sociales como eje transversal del accionar de la Cooperación Española (derechos económicos, sociales y culturales), garantizando una adecuada coordinación y coherencia con el Ministerio del Interior. Dado el contexto-país de Angola, optar por el multilateralismo para avanzar en el enfoque de derechos puede configurarse como modalidad preferencial.
<p>Recomendaciones referidas a la concentración geográfica y el enfoque territorial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar con el esfuerzo de concentración geográfica en las provincias de Huambo, Bié, Malange, Luanda y Benguela. En este nuevo periodo el esfuerzo de concentración geográfica pasaría ahora por un esfuerzo por cohesionar de forma estratégica la intervención de la Cooperación Española en las provincias actuales, sin ampliar más la cobertura geográfica. 2. Para este ejercicio de vertebración y cohesión, la Cooperación Española podría adoptar un enfoque territorial de intervención conforme a lo estipulado en el II Plan Director, focalizando la cooperación en pocos sectores, articulados entre sí y en base a una fuerte coordinación con otros donantes y entre actores de la CE. 3. Adoptar como eje estratégico el apoyo al proceso de descentralización y desconcentración del Estado, al amparo de la Ley 02/07, fortaleciendo, a partir del enfoque territorial mencionado, dinámicas de desarrollo local.

<p>Recomendaciones (cont.)</p>	<p>Recomendaciones estratégicas sobre sectores de intervención potenciales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sectores prioritarios conforme al valor añadido de la Cooperación Española: considerando dos ámbitos principales de actuación interrelacionados, nivel central del Estado, por un lado, y nivel provincial y municipal, por otro, los sectores que, en opinión de la misión de evaluación, detentan un mayor valor añadido y podrían corresponderle a España en un ejercicio de división internacional del trabajo conforme al Código de Conducta de la UE son: a) nivel central: justicia, seguridad interior y Administración Pública (esta también local); b) nivel local: salud, educación-formación profesional, seguridad alimentaria (agricultura y pesca). 2. Aproximación estratégica sector justicia y seguridad interior: es pertinente y actual seguir considerando en el próximo periodo la línea estratégica 1.b: Fortalecimiento del Estado de derecho, en sus tres componentes: a) facilitar el acceso a la justicia; b) Defensor del Pueblo; c) DDHH en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. 3. Aproximación estratégica administraciones públicas: la relación estrecha entre ambas administraciones, la existencia de una cultura administrativa con similitudes y la disponibilidad en la Administración española de abundantes recursos y experiencia para transferir asistencia técnica de calidad, viabilizan a nuestro parecer esta aproximación. La rica experiencia española en materia de descentralización administrativa podría, por esta vía, ponerse al servicio de la Administración de Angola. 4. Aproximación estratégica sector salud: es importante en este momento del contexto-país insistir desde la cooperación internacional en el fortalecimiento del sistema público de salud y en promover acciones que garanticen siempre su universalidad y acceso gratuito a toda la población. A partir de este principio rector, abordar el sector salud primando la focalización territorial, integralidad y multisectorialidad. 5. Aproximación estratégica al sector agricultura: trabajar a nivel comunitario y en unidades productivas familiares/comunitarias sigue siendo prioritario. Pero se necesita una perspectiva más integral que comprenda: a) desarrollo productivo (agrícola, pecuario, bosques) y comercialización; b) fortalecimiento organizativo y articulación con programas de microcréditos y con los poderes tradicionales; c) incorporación de temas transversales (género y medio ambiente). 6. Aproximación estratégica al sector pesca: dado que España puede aportar un gran valor añadido en materia de pesca, y considerando el potencial de recursos existente (tanto procedente de la pesca semiindustrial, pesca artesanal y acuicultura continental) y la experiencia adquirida los últimos años en el país, el sector podría ser uno de los ámbitos focales de cooperación para los próximos años.
<p>Recomendaciones operativas relacionadas con la coherencia de políticas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la programación para mejorar la coherencia de políticas: el DEP debería integrar en lo posible la totalidad de la acción exterior española con Angola en materia de cooperación internacional (seguridad interior, AOD reembolsable, pesca, etc.), constituyéndose en un documento único que coadyuve a la búsqueda de la máxima unidad de acción en el exterior. 2. Mecanismos para la coherencia de políticas (seguridad interior): continuar con los espacios de coordinación existentes entre Ministerio del Interior y MAEC/AECID existentes. Buscar en lo posible la forma de integrar el proceso de programación conjunta sectorial en base a Comisiones Mixtas de Interior en el proceso programático general de Comisiones Mixtas de Cooperación para el Desarrollo. 	

<p>Recomendaciones operativas relacionadas con la coherencia de políticas (cont.)</p>	<p>3. Mecanismos para la coherencia de políticas (pesca): cualquier acción apoyada directa o indirectamente por el Estado español (MAMIRM) dirigida a faenar en los caladeros de Angola debería ser estudiada en profundidad en la Comisión Interministerial de Cooperación y atendida especialmente por la AECID/OTC ante el riesgo de posible incoherencia de políticas.</p> <p>4. Mecanismos para la coherencia de políticas (comercio): garantizar la coherencia entre la AOD reembolsable y no reembolsable: a) llevar a cabo un análisis conjunto MAEC y Ministerio de Industria- Comercio (AECID-OTC/Oficina Comercial Española) que determine y fundamente el nivel más pertinente de AOD reembolsable en el caso de Angola; hasta ese momento no activar el Memorando de Entendimiento firmado en noviembre 2007; b) en cualquier caso, evitar la cláusula de vinculación obligatoria; c) integrar siempre en el DEP la previsión de AOD reembolsable que en su caso se determine (monto, sectores y fundamentación), asegurando su alineamiento con objetivo global y específicos de la cooperación española; d) habilitar espacios y mecanismos para que aparte de la Comisión Interministerial de Cooperación pueda haber información y diálogo fluido a nivel técnico en sede (MAEC/AECID-ICEX-Ministerio de Economía).</p> <p>5. Hacia la coherencia de políticas por la vía de la coordinación entre donantes: sobre la base del principio de división internacional del trabajo, promover el intercambio de información y coordinación entre donantes en el terreno, en relación no sólo a la política de ayuda de cada uno, sino también en relación al resto de políticas.</p>
<p>Recomendación para la coordinación entre actores de la Cooperación Española</p>	<p>1. Mecanismos para la Coordinación interna: Tanto para lograr una acción exterior más coherente como una ayuda más eficaz, la conformación de un Consejo permanente de Cooperación España-Angola liderado por la OTC/AECID y que aglutinara a todos los actores de la CE y de la AGE relacionados con otras políticas públicas podría ser una medida a adoptar en el próximo periodo.</p>
<p>Recomendaciones sobre armonización, alineamiento, apropiación, mutua rendición de cuentas y gestión por resultados</p>	<p>1. Coordinación, complementariedad y armonización con otros donantes: continuar la dinámica emprendida de búsqueda de la multilateralidad. Socios potenciales: Comisión Europea, FAO, PNUD, ASDI, NORAD, GTZ, UNICEF, Fondo Global SIDA, Brasil. Se deberán prever los mecanismos adecuados para poder hacer efectiva la coordinación y complementariedad con otros donantes (armonizar escalas salariales, condiciones de AI, etc.).</p> <p>2. Caminar hacia un ejercicio de programación conjunta con otros donantes: en un momento en que la presencia de China está reforzando de facto esta dinámica bilateral, afectando de forma directa a los principales rectores de la Declaración de País y la Agenda de ACCRA para la acción, España debería optar con decisión por un ejercicio de programación conjunta en el marco de las orientaciones de la UE.</p> <p>3. Implantar mecanismos que coadyuven a incentivar el grado de apropiación: dado que el liderazgo y grado de apropiación de procesos del GdA a lo largo del periodo se ha mostrado débil, y dado el perfil del país (renta media) podría reflexionarse sobre la pertinencia de la aplicación de requisitos mínimos de cofinanciación a la Administración Pública angolana —desde el 100% en procesos de inversión, a una horquilla entre el 50% y el 20% en proyectos de servicios sociales y fortalecimiento institucional—, sobre la base de los compromisos de la iniciativa 20/20 de desarrollo social.</p>

<p>Recomendaciones sobre armonización, alineamiento, apropiación, mutua rendición de cuentas y gestión por resultados (cont.)</p>	<p>4. Hacia una mejor rendición de cuentas mutua: promover en el ámbito de apoyo a las políticas públicas el apoyo concertado con otros donantes la constitución de un sistema-marco único de rendición de cuentas que permita favorecer la coordinación entre MIREX/Ministerio de Plano/ministerios sectoriales, el establecimiento de una dinámica periódica predecible y transparente de rendición de cuentas mutuas, que establezca un órgano gestor unitario que garantice la coherencia, complementariedad y coordinación.</p> <p>5. En la búsqueda del alineamiento, programar mejor, de forma más integrada y desde lo estratégico hasta lo operativo: adoptar un proceso de programación único, concertado con el GdA, organizado e integral con ciclos temporales específicos (Marco de Asociación para el Desarrollo –MAD–, Comisión Mixta, programación operativa).</p> <p>6. Para caminar hacia una Gestión por Resultados de Desarrollo, implantar un sistema de seguimiento robusto a la mayor brevedad.</p> <p>7. Recursos humanos OTC/AECID: dada la complejidad del entorno, las dificultades logísticas y la responsabilidad creciente conferida a la OTC/AECID en el liderazgo de la Cooperación Española con Angola, es necesaria la dotación de suficientes recursos humanos cualificados para ello, así como un sistema de incentivos desde la sede que favorezca la multilateralidad y el cumplimiento de los principios de la Declaración de París y la Agenda para Acción de Accra.</p> <p>8. Recursos financieros y marco normativo: en el marco de la reforma de la AECID en marcha es pertinente inducir el abordaje de un ajuste de la ley de subvenciones y de la ley de contratos de la Administración española para disponer de un marco legal adaptado a las operaciones en el exterior.</p> <p>9. Instrumentos: a) subvenciones de Estado: el instrumento debe ser desarrollado conforme a las directrices establecidas en el III PD 2009/2012, las normas de eficacia de la AOD y de gestión por resultados de desarrollo; b) proyectos puntuales CAP: utilizarlos de forma selectiva principalmente en iniciativas innovadoras; c) convenios: continuar canalizando en lo posible la participación de las ONGD españolas que atesoran una larga y rica experiencia en la zona. iv) Asistencia Técnica/Cooperación Técnica: llevar a cabo una cooperación técnica definida por las necesidades y demandas locales e identificar instituciones especializadas por sectores que puedan dar soporte (acompañamiento en el terreno, formación inversa, e intercambio Sur-Sur) al fortalecimiento de capacidades institucionales; v) promover la combinación de instrumentos al servicio de un enfoque de intervención integral de la Cooperación Española.</p>
<p>Recomendaciones (cont.)</p>	

Agentes que han intervenido en la evaluación

- **En España/Europa:** DGPOLDE (como coordinador y promotor de la presente evaluación estratégica), Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Comercio e Industria, Ministerio de Economía, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, Unidad de Evaluación de la EuropeAid –Comisión Europea–, ONGD españolas (Medicus Mundi, Médicos del Mundo, Intermón Oxfam, CIC, F. CEAR, Jóvenes del Tercer Mundo, Cruz Roja, Iepala), Universidad de Córdoba, CCAA (País Vasco, Castilla-La Mancha, Valencia), CONGDE, empresa P4R, informantes y consultores independientes involucrados en la Cooperación Española con Angola en el periodo considerado.
- **En Angola:** Oficina Técnica de Cooperación (OTC), Embajada de España, Oficina Comercial Española en Angola, Ministerio de Pesca de Angola, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), Ministerio de Planificación, Fondo de Acción Social (FAS), Universidad Agostinho Neto, INEFOP, Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Gobierno de Benguela, Gobierno de Malange, Gobierno de Huambo, ONG angolenses y sociedad civil (Okutiuka, ADRA, Forum Benguelense, AUFA, FADEPA Benguela), FAO, UNICEF, FMI, BM, Comisión Europea, equipos de los proyectos analizados como estudios de caso y consultores independientes.



Equipo Evaluador: EPTISA

Fecha de Evaluación: Septiembre 2008 - Mayo 2009

Tipo de Evaluación: Evaluación estrategia país

Sector: Salud básica (CRS 122), Seguridad alimentaria (CRS 520)

Área Geográfica: Angola



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO