

The background features a collage of documents and logos. On the left, a large red and green logo is partially visible. In the center, there are several overlapping document covers. One cover is titled 'Plan Director de la Cooperación Española 2013 / 2016'. Another is 'INDICADORES DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (versión ONGD)'. A third is 'Marco de Asociación entre Perú y España en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2013 - 2016'. On the right, there is a large blue and brown logo.

Plan Director  
de la Cooperación Española  
2013 / 2016

# 37 Informe de Evaluación

Examen Intermedio  
**IV Plan Director de la  
Cooperación Española  
2013-2016**

Resumen ejecutivo





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



Edición: Junio 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica

Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Noelia Tiedeke, Inés Mazarrasa, Javier Carmona (supervisión). PROEVAL CONSULTORES, S.L.

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

NiPO on-line: 502-15-045-3

NiPO papel: 502-15-044-8

Depósito legal: M-18863-2015

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, diríjase a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es



# Acrónimos

AH	Acción humanitaria
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ANG	Acuerdo de Nueva Generación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APPD	Alianza Público Privada para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Cooperación Española
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CPD	Coherencia de políticas para el desarrollo
EpD	Educación para el desarrollo
EELL	Entidades Locales
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FCM	Fondo para la Concesión de Microcréditos
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GECT	Grupo Estable de Coordinación en Terreno
GoR	Gestión orientada a resultados
GTEC	Grupo de Trabajo sobre Eficacia y Calidad de la Ayuda
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAE	Marco de Asociación Estratégica
MAP	Marco de Asociación País
NNUU	Naciones Unidas
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de NNUU para la coordinación de asuntos humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAS	Plan de actuación sectorial
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de renta media
PRMA	Países de renta media alta
PRMB	Países de renta media baja
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UCE	Unidad de Cooperación en el Exterior
UE	Unión Europea
VARD	Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo



# Resumen ejecutivo

El examen intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española que aquí se presenta revisa los avances realizados durante el periodo 2013 - 2014, que corresponde a los dos primeros años de vigencia del mismo. De acuerdo con lo establecido en el IV Plan Director los **objetivos** del examen intermedio son i) revisar el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el IV Plan Director, realizando un balance de lo conseguido y de los cambios conforme a lo previsto; ii) identificar los retos pendientes para el buen desempeño del IV Plan Director.

Es preciso recalcar que un examen intermedio se distingue de una evaluación por ser un ejercicio con un proceso metodológico y profundidad de análisis más ligeros, más cercano al seguimiento que a la evaluación *per se* y con mayor énfasis en cuestiones operativas. Así, las dimensiones de este estudio se han orientado por los 10 resultados de gestión del IV Plan Director. El examen intermedio se ha desarrollado entre enero y marzo de 2015 y ha consistido en la revisión y análisis de más de 100 documentos producidos por diferentes actores de la Cooperación Española e internacional, así como la realización de entrevistas individuales o grupales a 55 actores de la Cooperación Española, una dinámica grupal con 12 miembros del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de AECID – SGCID y una encuesta on-line a las 19 Comunidades Autónomas con una tasa de respuesta del 58%.

Como resultado de este proceso, los **principales hallazgos** son:

1. A pesar de la disminución del peso relativo de su AOD en los últimos años (una reducción de aproximadamente el 44% respecto a 2011), **la Cooperación Española ha sabido mantener su presencia con un perfil elevado en los debates internacionales de calado** (agenda de desarrollo post-2015, agenda de financiación del desarrollo, agenda de desarrollo de la Unión Europea y agenda de eficacia y calidad de la ayuda, entre otros) en un contexto internacional cambiante a caballo entre los últimos años de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la definición de una nueva agenda internacional post-2015.
2. **La Cooperación Española ha avanzado en estos años en la concentración geográfica, pero necesita visibilizar mejor el conjunto de países con los que trabaja de facto, definiendo niveles en sus relaciones de asociación estratégica y canalizando coherentemente los flujos de AOD hacia los países seleccionados.** El examen intermedio revela que la Cooperación Española ha pasado de trabajar en 50 países a focalizar la ayuda en 23 países de asociación. Sin embargo, entre los países que dejan de ser prioritarios, se sigue trabajando en 12 países llamados de “no asociación” a través de Acuerdos de Nueva Generación en América Latina y Caribe y el rediseño de programas país en África. Por lo tanto, la Cooperación Española actualmente trabaja bilateralmente, si bien con diferente intensidad, en 35 países, ya sea a través de Marcos de Asociación País (MAP), de Acuerdos de Nueva Generación o de programas rediseñados regional o temáticamente. A nivel regional, falta claridad respecto a lo que implica trabajar a con un enfoque diferenciado.
3. No obstante, **no se han podido recabar evidencias de que la salida y el rediseño de los países hayan seguido siempre un proceso consensuado, estructurado y dialogado con los socios, a nivel de todos los actores implicados.** Algunos procesos están más documentados que otros y hay países de salida en los que se mantiene la OTC abierta mientras finalizan los programas en ejecución. Sin embargo, no se han hallado evidencias que demuestren que la Cooperación Española haya previsto procedimientos comunes para orientar el proceso de retirada gradual y sostenible que incluyan pautas para un proceso dialogado y consensuado con los países socios y otros actores. En el caso de AECID, la propuesta de decisión de cerrar o rediseñar recayó básicamente en las direcciones geográficas. En América Latina y Caribe parece que la tendencia ha sido a rediseñar programas para mantener la presencia de la Cooperación Española, mientras que en África y Asia prevalece el cierre paulatino de programas país.
4. **En estos dos años, se ha puesto el foco en la planificación, principalmente a nivel de cada país. Falta por definir y establecer un sistema de gestión orientado a los resultados globales de desarrollo a los que la**

### **Cooperación Española quiere contribuir.**

Así, si bien el IV Plan Director es más ágil y realista que los precedentes y establece unas orientaciones estratégicas generales y líneas de acción con el objetivo de focalizar los esfuerzos, no aterriza los resultados globales de desarrollo a los que la Cooperación Española quiere contribuir. La definición de los resultados de desarrollo se ha dejado para una segunda fase, tras la formulación de resultados a nivel país en los MAP en diálogo con los países socios. Tras la firma de MAP con la mayoría de los países de asociación, actualmente la Cooperación Española está trabajando en un sistema integral de seguimiento de los resultados de desarrollo a nivel bilateral, pero, al igual que otros donantes, se enfrenta todavía al reto de dotarse de un sistema global que facilite la identificación de sus resultados de manera más amplia.

5. Dicho esto, en los dos primeros años de vigencia del Plan Director, **se ha avanzado en la planificación estratégica con la puesta en marcha de los Marcos Asociación País en el 78% de los países de asociación.** Los procesos MAP han promovido la participación de los actores de la Cooperación Española y favorecido la mejora del conocimiento de quién hace qué en cada país. El enfoque de orientaciones estratégicas es un avance en términos de intersectorialidad, pero plantea desafíos a la hora de anclar los sectores tradicionales de cooperación con los que se trabajaba hasta la fecha. Por otro lado, la aplicación de los mecanismos de planificación y seguimiento que proponen los MAP (orientación a resultados de desarrollo) se ve limitada por la persistencia de determinados procedimientos administrativos de la ayuda e instrumentos de la Cooperación Española.
6. Respecto a la voluntad de concentrar la ayuda multilateral, **se han dado avances modestos respecto a la eficacia y selectividad de la cooperación multilateral.** El proceso de priorización de OМУDES y la firma de MAE con PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP se ha iniciado en este periodo, aunque aún no se ha concluido. Los datos de AOD 2013 no muestran una clara tendencia a la reducción del número de OМУDES con los que se trabaja.
7. En un contexto de restricciones económicas, **la Cooperación Española ha sabido equilibrar la caída del presupuesto de ayuda bilateral diversificando la cartera de mo-**

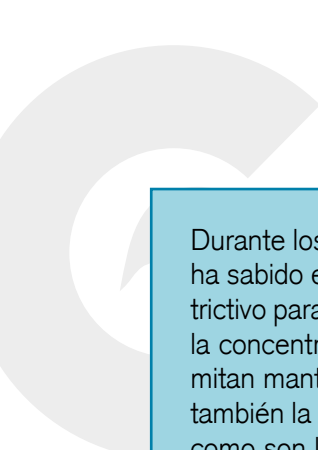
**dalidades de cooperación, con un empuje claro de la cooperación financiera reembolsable a través del FONPRODE y mayores esfuerzos en cooperación delegada y cooperación triangular.** Sin embargo, se echa en falta una reflexión y sistematización de cómo las distintas modalidades e instrumentos disponibles sirven a los objetivos de desarrollo marcados, al menos a nivel de los MAP.

8. Durante estos años, **se han dado pasos para mejorar la gestión del conocimiento e incorporar aprendizajes en las actuaciones de la Cooperación Española.** Los dos años que vienen serán cruciales para cimentar mejor estos avances. Ha habido una numerosa producción en materia de evaluación, cumpliendo así la mayoría de los compromisos adquiridos y fomentando una cultura de evaluación en el seno de la Cooperación Española. En general, la consolidación de la herramienta info@od se valora muy positivamente, en cuanto a que supone un avance en materia de comunicación y disponibilidad de información entre los actores de la Cooperación Española, además de haber contribuido a la homogeneización de los criterios de clasificación y, por lo tanto, a mejorar su calidad. Se están produciendo algunos avances necesarios y positivos en la creación de espacios de diálogo y fomento de intercambio de experiencias, aunque éstos están aún en fase demasiado embrionaria para valorar su contribución a la generación de una cultura de trabajo basada en el conocimiento y el aprendizaje, que en cualquier caso necesitará un tiempo más largo para su construcción y consolidación.
9. En estos dos años **se han realizado importantes esfuerzos para aumentar la transparencia en términos de difusión de información. Sin embargo, es preciso potenciar la transparencia sobre los procesos y la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados.**
10. Por otro lado, **se han mejorado los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general, pero la construcción de una ciudadanía global comprometida con el desarrollo humano requiere de mayores recursos y un trabajo más articulado entre los diferentes actores.** En cuanto a la mejora de la calidad, la comprensión y la accesibilidad de los mensajes de la Cooperación Española a la ciudadanía en general, se resaltan



los esfuerzos realizados en mejorar la comunicación institucional de la Cooperación Española como sujeto con entidad propia.

11. Además, **se están dando pasos para mejorar las acciones de Educación para el desarrollo en el seno de AECID y SGCID, y se está haciendo un esfuerzo por mejorar la coordinación entre los diferentes actores.** No obstante, ha habido una sustancial reducción de las subvenciones a ONGD, cuyas convocatorias restringen el campo de actuación a objetivos más encaminados a la “Educación para la Cooperación” que a la Educación para el desarrollo, entendido este último como un proceso educativo de transformación social hacia una ciudadanía global.
12. **La disminución significativa del presupuesto en acción humanitaria no está en coherencia con el peso que se le otorga en el Plan Director.** El periodo 2013-2014 se ha caracterizado por una disminución drástica de los fondos destinados a la acción humanitaria, con una caída del 84% de los fondos desembolsados a través de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), entre 2011 y 2013. El Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, no hace referencia a la acción humanitaria a la hora de definir las competencias de la SECIP y SGCID, por lo que en la práctica, a falta de liderazgo por parte de la SGCID en materia de política humanitaria, es la OAH de AECID quien asume las competencias relacionadas con el diálogo y la definición de la política humanitaria de la Cooperación Española.
13. **Se ha avanzado en la articulación de actores de la Cooperación Española, pero falta una visión de las ventajas comparativas de cada uno para la consecución de los objetivos planteados en el Plan Director.** Aunque la Cooperación Española pretende abarcar al conjunto de actores, no es un actor en sí mismo, ni todos los actores tienen la misma implicación. A nivel operativo se apoya considerablemente en dos instancias: la SGCID y la AECID, tanto en sede como en terreno. En cuanto a la articulación con otros actores, se han dado algunos avances para mejorar la coordinación y complementariedad (Convenios marco de actuación con las CC.AA., sector empresarial) pero muy limitadas al intercambio de información y experiencias, sin una definición clara del valor añadido y las ventajas comparativas de cada uno en la consecución de los objetivos planteados en el Plan Director. Por otra parte, si bien se han puesto en marcha procesos para avanzar en coherencia de políticas, es preciso seguir fomentando una mayor claridad en torno a lo que significa y promover una mayor implicación por parte de todos los actores de la Cooperación Española y por el conjunto de las Administraciones Públicas que no proporcionan AOD.
14. **La adaptación de las capacidades institucionales de la Cooperación Española está siendo limitada, debido a una falta de diagnóstico de necesidades, las inercias del propio sistema y las dificultades presupuestarias.** En el periodo 2013 – 2014 la AOD neta desembolsada ha sido aproximadamente un 23% inferior a lo previsto en el IV Plan Director (2.300 millones de euros anuales). En el caso de la AECID, la disminución de recursos presupuestarios (-70% en 2013 respecto a 2011), la reducción de efectivos y la fuerte presión de control de gasto en los últimos años ha llevado a una situación muy difícil en la que la capacidad de respuesta a las necesidades de adaptación institucional es limitada. Así, persiste la inadecuación entre las exigencias de cumplimiento de procedimientos administrativos y los objetivos de eficacia y calidad de las modalidades de canalización de la ayuda. En vista de la mayor diversificación y complejidad de las modalidades de cooperación que se están fomentando, las ineficiencias entre instrumentos y modalidades tendrán tendencia a aumentar. Persiste una estructura y cultura organizativa que dificulta el intercambio de experiencias, la reflexión y la incorporación de aprendizajes a nivel institucional, favoreciendo por el contrario una dinámica de trabajo en silos, de pérdida de memoria institucional, y repetición de procesos, en definitiva altos costes de transacción.
15. En estos años, **se ha fortalecido la formación en la AECID pero falta una política de recursos humanos coherente con los objetivos de gestión para resultados.** Se ha realizado un esfuerzo en mejorar la oferta formativa técnica, tanto cuantitativa como cualitativamente, por parte de la AECID en modalidades presencial y online. Sin embargo, persiste el número insuficiente de personal en algunas unidades, la falta de correlación entre las competencias profesionales y las necesidades técnicas, y la inadecuación de las modalidades de contratación y estructura de personal existentes.



Durante los dos primeros años de vigencia del IV Plan Director (2013-2016), la Cooperación Española ha sabido encauzar los esfuerzos a **rediseñar** su perfil en un contexto económico particularmente restrictivo para la cooperación internacional y para España. Así lo demuestran los avances considerables en la concentración geográfica y sectorial, y la búsqueda de nuevas modalidades de la ayuda que le permitan mantener una posición relevante con sus socios estratégicos. Por otro lado, la crisis ha brindado también la oportunidad para abordar aspectos tradicionalmente pendientes en la Cooperación Española como son la mayor coordinación entre actores, la racionalización del gasto, la planificación, el fomento de una cultura de evaluación y de mayor transparencia y la necesaria mejora en la **rendición de cuentas**. Aspectos todos ellos en los que se ha producido una evolución positiva, dentro del **realismo** que la situación económica impone. Igualmente, en estos años se ha mantenido la presencia española en los foros y debates de la agenda internacional de desarrollo como un actor significativo.

Pero quedan temas pendientes. A pesar de los avances, la Cooperación Española debería asegurar una visión sólida más a largo plazo que establezca con mayor claridad los **resultados** de desarrollo a los que quiere contribuir en su conjunto en función de sus capacidades y de su valor añadido. En estos dos años, la Cooperación Española ha focalizado la atención en la planificación a nivel país (a través de los MAP) siguiendo el principio de apropiación de la agenda de eficacia y calidad de la ayuda. Sin embargo, para poder avanzar en una mayor coherencia de políticas desde una visión compartida; para orientar más estratégicamente el diálogo y la toma de decisiones en relación a las diferentes modalidades de cooperación y vías de canalización; y para ajustar las capacidades es preciso definir de manera más concreta los resultados de desarrollo a los que la política española de cooperación quiere contribuir, asumiendo la necesaria diferenciación que los distintos contextos de actuación reclaman. Estos años han puesto de manifiesto igualmente la creciente falta de adecuación entre los instrumentos, modalidades y capacidades institucionales y técnicas del sistema de la Cooperación Española y los retos que plantea actualmente el desarrollo. Esta deficiencia ya es conocida y se están adoptando algunas medidas, pero para hacerle frente se necesita de transformaciones estructurales, que no sólo implican a los actores tradicionales de la Cooperación Española, que sólo serán abordables desde una firme voluntad política y que requerirán en cualquier caso un tiempo más largo para su construcción y consolidación.





Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>