

20. EVALUACIÓN CONJUNTA

MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS ETIOPÍA-ESPAÑA (2011-2015)

INFORME SINTÉTICO



Edición: Noviembre 2016

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Fotografías © PROEVAL Consultores, S.L.

Evaluación realizada por: PROEVAL Consultores, S.L. con un
equipo formado por:
Javier Carmona (Coordinador)
Inés Mazarrasa
Noelia Tiedeke
Kaleab Getaneh (Apoyo en terreno)

NIPO online: 502-16-188-X

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

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*

ÍNDICE

Pág x	1.	INTRODUCCIÓN
Pág x	2.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN
Pág x	2.1	EL CONTEXTO ETÍOPE
Pág x	2.2	PANORAMA GENERAL DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ETIOPÍA: AOD ANTES Y DURANTE EL MAP
Pág x	2.3	DISEÑO, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MAP
Pág x	2.3.1	DISEÑO
Pág x	2.3.2	PROCESO DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MAP
Pág x	2.4	MODALIDADES E INSTRUMENTOS UTILIZADOS
Pág x	2.5	CONTRIBUCIÓN A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
Pág x		SECTORES PRIORITARIOS
Pág x	2.5.1	DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE
Pág x	2.5.2	SALUD
Pág x	2.5.3	SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS
Pág x		SECTORES DE INTERVENCIÓN
Pág x	2.5.4	CULTURA Y DESARROLLO
Pág x	2.5.5	GÉNERO Y DESARROLLO
Pág x	2.6	EFICACIA DE LA AYUDA
Pág x	2.6.1	EN LOS SECTORES PRIORITARIOS Y DE INTERVENCIÓN DEL MAP
Pág x	2.6.2	INDICADORES DE EFICACIA DE LA AYUDA DEL MAP
Pág x	2.7	ACCIÓN HUMANITARIA
Pág x	2.8	VALORACIÓN GLOBAL DE LA ESTRATEGIA MAP
Pág x	2.8.1	ADECUACIÓN DEL MAP AL CONTEXTO ETÍOPE: ESTADO FRÁGIL Y ENFOQUE DE RESILENCIA
Pág x	2.8.2	ADECUACIÓN DE LAS MODALIDADES E INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ALCANZAR RESULTADOS
Pág x	2.8.3	ASPECTOS TRANSVERSALES
Pág x	2.8.4	VALOR AÑADIDO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y VENTAJA COMPARATIVA RESPECTO A OTROS DONANTES
Pág x	3.	CONCLUSIONES
Pág x	4.	LECCIONES APRENDIDAS
Pág x	5.	RECOMENDACIONES

GRÁFICOS

Pág x	GRÁFICO 1	DISTRIBUCIÓN DE LA AOD EN ETIOPÍA DE ACUERDO A LOS SECTORES PRIORITARIOS DEL MAP EN AMBOS PERÍODOS
Pág x	GRÁFICO 2	RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL MAP: DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE
Pág x	GRÁFICO 3	RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL MAP: SALUD
Pág x	GRÁFICO 4	RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL MAP: CULTURA Y DESARROLLO
Pág x	GRÁFICO 5	RECONSTRUCCIÓN DE LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL MAP: GÉNERO Y DESARROLLO

ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
AGP	Programa de Crecimiento Agrícola
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BoCT	Oficina de Cultura y Turismo
BoFEC	Oficina de Finanzas y Cooperación Económica
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional de la Cooperación inglesa
CAD	Comité de Asistencia al Desarrollo
DAG	Grupo de Asistencia al Desarrollo
DRMFSS	Secretaría de gestión de riesgos de desastres y seguridad alimentaria
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FCSAI	Fundación Española para la Cooperación Internacional, Salud y Política Social
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GTP	Plan de Crecimiento y Transformación
HPN	Grupo de Salud, Población y Nutrición
HSDP	Plan de Desarrollo del Sector Salud
MAP	Marco de Asociación País
MDG	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MoA	Ministerio de Agricultura
MoCT	Ministerio de Cultura y Turismo
MoFEC	Ministerio de Finanzas y Cooperación Económica
MoWCYA	Ministerio de Asuntos de Mujeres, Niños y Juventud
OAH	Oficina de Acción Humanitaria de AECID
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PCI	Programas de Cooperación Interuniversitaria
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PO	Programación Operativa de AECID
PBS	Programa de Promoción de Servicios Básicos
RED&FS	Desarrollo Económicos Rural y Seguridad Alimentaria
SACCO	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito
SDG	Objetivos de Desarrollo Sostenibles
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPM	Universidad Politécnica de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

La Cooperación Española ha estado presente en Etiopía desde 2007. El Marco de Asociación País 2011-2015 (MAP) es la estrategia conjunta con Etiopía que ha guiado el trabajo de la Cooperación Española en el país desde 2011. Su preparación en 2010 coincidió con la formulación del Plan de Crecimiento y Transformación (GTP, en sus siglas en inglés), la estrategia de desarrollo del Gobierno de Etiopía para el período 2011-2015, con el objetivo de impulsar un proceso de transformación y crecimiento nacional diseñado para sacar al país de la pobreza y situarlo en el camino para convertirse en un país de ingresos medios en 2020.

El MAP estableció que España concentraría su apoyo en tres sectores prioritarios (servicios sociales básicos, salud y desarrollo rural y lucha contra el hambre), dos sectores de intervención (género y cultura) y la acción humanitaria como ámbito de actuación. Además, género y medioambiente se consideraron prioridades transversales.

Al llegar el MAP a su fin, la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento de SGCID y FIAPP han encargado una evaluación final. El objetivo de esta evaluación es proporcionar una valoración general del MAP, incluidos los principales resultados obtenidos y la estrategia de la Cooperación Española en Etiopía. La evaluación destaca las fortalezas y debilidades y aporta insumos para el desarrollo del próximo MAP. Este documento es una versión abreviada del informe de evaluación completo. La información relativa a la metodología, las limitaciones de la evaluación y el análisis en profundidad de los resultados se incluyen en el informe de evaluación completo.



Grupo de mujeres con intereses comunes en Oromiya

2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

2.1 EL CONTEXTO ETÍOPE

Etiopía es el segundo país más poblado del continente africano, con 96.5 millones de habitantes. Según el Informe de Desarrollo Humano 2015 elaborado por el PNUD, en 2014 Etiopía aún se situaba dentro de los países de bajo desarrollo humano, ocupando la posición 174 de un total de 188 países. En las últimas décadas, el país ha registrado elevadas tasas de crecimiento económico (10,3% de media entre 2011 y 2015) que le han permitido reducir la pobreza (pasando del 38,7% en 2004/2005 a 29,6% cinco años más tarde), y lograr avances significativos en términos de desarrollo socio-económico¹.

A pesar de estos avances, Etiopía sigue siendo un país de renta baja con importantes desafíos de desarrollo y notables disparidades regionales y entre medio rural y urbano. El 80% de la población etíope vive en zona rural² y depende de la agricultura de secano de pequeña escala y de baja producción y productividad como medio de subsistencia. Como resultado, gran parte de la población sufre inseguridad alimentaria. En cuanto a indicadores de paridad, si bien se observan mejoras en el acceso de las niñas a la educación primaria y en el acceso y control de los recursos productivos por parte de las mujeres, es uno de los países menos desarrollados en términos de igualdad de género (posición 126 de 148 países con un valor del Índice de Desigualdad de Género de 0.853)³.

Esta situación se ve agravada por los frecuentes desastres naturales y/o de origen humano, tales como sequías, inundaciones, brotes epidémicos, tensiones inter-étnicas y flujo de refugiados de países fronterizos. Los ciclos periódicos de sequía ocasionan crisis humanitarias de carácter crónico que gradualmente erosionan la resiliencia de comunidades ya de por sí vulnerables, especialmente entre los pequeños agricultores y las comunidades de pastores nómadas. Etiopía alberga en la actualidad la mayor población de refugiados en la región con 731,071 refugiados en enero de 2016⁴. Por último, la persistencia del conflicto en la región Somalí (si bien con menor intensidad en los últimos años) y los recientes enfrentamientos en la región de Oromia constituyen fuentes de preocupación y exigen un seguimiento atento respecto a sus consecuencias humanitarias.

¹ Información disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/07/24756616/fourth-ethiopia-economic-update-overcoming-constraints-manufacturing-sector>.

² Información disponible en: <http://www.unocha.org/eastern-africa/about-us/about-ocha-eastern-africa/ethiopia>.

³ Información disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf.

⁴ información disponible en: <http://www.unocha.org/eastern-africa/about-us/about-ocha-eastern-africa/ethiopia>.

2.2 PANORAMA GENERAL DE LA COOPERACIÓN

ESPAÑOLA EN ETIOPÍA: AOD ANTES Y DURANTE EL MAP

La principal fuente de información para la comparación entre los períodos previos al MAP (2007-2010) y durante el MAP (2011-2014) son las estadísticas de asistencia oficial para el desarrollo de España (AOD) disponibles en la plataforma online Info@od⁵. Para un análisis en profundidad del período MAP, el equipo evaluador ha compilado además una lista paralela de intervenciones, que incluye información proporcionada por SGCID sobre intervenciones en Etiopía financiadas por AECID y las CCAA de Madrid y Cataluña. También incluye datos parciales de AOD 2015 e información oficial sobre la AOD que se refieren a todos los demás financiadores españoles.

LA AOD A ETIOPÍA SE HA REDUCIDO EN DOS TERCIOS, DESCENSO COHERENTE CON LA DISMINUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA EN TODO EL MUNDO:

Mientras que la AOD española a Etiopía aumentó durante los primeros años desde el establecimiento de la OTC (2007-2009), ha disminuido progresivamente durante el período MAP (2011-2014). Esta evolución es consistente con la tendencia de la AOD española a nivel mundial, que ha disminuido drásticamente desde la crisis financiera. Durante el período MAP (2011-2015), se han identificado 290 registros de desembolsos por un importe de 58.9 millones de euros⁶.

EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN ES CON MUCHO EL MAYOR FINANCIADOR ESPAÑOL EN ETIOPÍA:

El Gobierno Central de España (principalmente a través de su agencia de cooperación, AECID) ha sido el mayor financiador de la AOD española en Etiopía (92%), en el período MAP, seguido por las Comunidades Autónomas (7%) y los gobiernos locales (1%). A pesar de una disminución general en términos de volumen desembolsado, la proporción de fondos por parte de los actores ha permanecido más o menos estable en ambos períodos.

LAS ONGD ESPAÑOLAS SE HAN CONVERTIDO EN EL PRINCIPAL CANAL DE AYUDA:

Las ONGD españolas han sido el canal de distribución más importante (42%). Por el contrario, las organizaciones multilaterales han visto reducidos sus fondos en un 90%. Las Instituciones públicas de Etiopía han recibido fondos similares en ambos períodos, siendo el segundo canal más utilizado en el período MAP (30%). La cooperación financiera (tanto reembolsable como no reembolsable) ha disminuido drásticamente.

SIGNIFICATIVO AUMENTO DEL APOYO A DESARROLLO RURAL DURANTE EL PERÍODO DEL MAP, MIENTRAS QUE LA ACCIÓN HUMANITARIA Y EL APOYO AL PBS DISMINUYEN SUSTANCIALMENTE:

Durante el período MAP se ha producido un aumento significativo de la AOD dirigida a desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

⁵ Se ruega consultar el informe de evaluación completo I sobre las limitaciones encontradas con respecto al uso de la herramienta Inf@od.

⁶ Esta cifra incluye las estimaciones de la AOD para 2015 (datos no oficiales).

El apoyo recibido para salud es muy similar en ambos períodos, aunque ha disminuido su cuota relativa de AOD total desembolsada en el período MAP. Tanto el apoyo al Programa de Promoción de Servicios Básicos (PBS en sus siglas en inglés) como la acción humanitaria han disminuido considerablemente su cuota de AOD total de un período a otro. Género y cultura son poco significativos en ambos períodos en términos de AOD, aunque las intervenciones de género han disminuido más significativamente en el período MAP.

Gráfico I. Distribución de la AOD en Etiopía de acuerdo a los sectores prioritarios del MAP en ambos períodos.



Fuente: info@od

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA AOD: LA MAYORÍA DE LOS FONDOS SON ASIGNADOS A REGIONES PRIORITARIAS (SOMALI, AFAR Y OROMIA), SEGUIDO DE CERCA POR PROGRAMAS IMPLEMENTADOS A NIVEL NACIONAL: En consistencia con lo establecido en el MAP, donde se determina que Afar, Oromia y Somali son las regiones prioritarias, y que la priorización se aplicará primero a las intervenciones de ONGD en el sector de desarrollo rural y seguridad alimentaria, y en el campo de la prevención, mitigación y atención a las crisis de acción humanitaria crónica.

2.3 DISEÑO, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MAP

2.3.1 DISEÑO

El MAP de Etiopía fue diseñado entre diciembre de 2010 y julio de 2011. El proceso de formulación siguió las fases y pasos de la metodología MAP 2010, desarrollada por SGCID en el marco del III Plan Director de Cooperación Española 2009-2012.

En términos de participación en su formulación, se destaca la ausencia de actores de la cooperación descentralizada de la Cooperación Española (Comunidades Autónomas y Entidades Locales). En relación a los actores etíopes, las negociaciones se realizaron con el Ministerio de

Finanzas y Cooperación Económica (MoFEC, en sus siglas en inglés). La ausencia de los Ministerios de Agricultura, Género y Cultura en las reuniones formales es notable, ya que se trata de sectores priorizados y/o de intervención del MAP.

Dado el compromiso de canalizar la mayor parte de los fondos en salud a través de las instituciones públicas y evitar la fragmentación de la ayuda, se acordó que las ONGD deberían concentrar sus esfuerzos exclusivamente en el sector de desarrollo rural. Asimismo, las acciones en este sector se concentrarían en tres regiones: Somalí, Oromia y Afar. La extensión de estas prioridades a otros instrumentos de la Cooperación Española estaba prevista en una etapa posterior.

A lo largo del documento (y de la propia metodología), el compromiso con los principios de la eficacia de la ayuda es muy notable, en armonía con las tendencias generales en el sector en ese momento. En coherencia con estos compromisos, el marco de resultados de cada sector prioritario estableció objetivos, indicadores y resultados generales extraídos de los planes de desarrollo etíopes pertinentes⁷ y los vinculó a los instrumentos e intervenciones de la Cooperación Española.

No obstante, el equipo de evaluación considera que la propia visión estratégica de la Cooperación Española es inexistente en el MAP. Si bien la armonización con las políticas, metas e indicadores nacionales es clave para garantizar que la ayuda responda eficazmente a las prioridades y necesidades de los países receptores, no debe impedir que la Cooperación Española articule su propia visión sobre cómo contribuir mejor a estos esfuerzos nacionales. Establecer objetivos específicos para rastrear los logros y definir formas de medir el efecto del apoyo no está en contradicción con los principios de armonización y apropiación. Más bien, proporciona una hoja de ruta para guiar los pasos requeridos con el fin de cumplir los compromisos con los objetivos nacionales. Sin embargo, ni la metodología ni el documento MAP incluye una cadena de resultados que establezca lo que se logrará a través de la estrategia general o sectorial de la Cooperación Española, ni cuáles son las premisas y las lógicas y las relaciones esperadas de entre los diferentes elementos de la cadena. La ausencia de actividades, productos y resultados intermedios necesarios para alcanzar los objetivos generales dificulta la gestión para resultados de desarrollo y la rendición mutua de cuentas. Por lo tanto, no existe una lógica de planificación para resultados: la visión estratégica no está clara y no se establecen objetivos alcanzables (ni de procesos, ni productos) para monitorear el desempeño.

En relación a los resultados de la eficacia de la ayuda, en MAP sí que estableció un marco con objetivos claros para mejorar la apropiación, la alineación, la armonización y la gestión para resultados. El MAP también estableció un presupuesto global de aproximadamente **101.420.000 euros** para el período 2011-2015.

⁷ Concretamente el Plan de Crecimiento y Transformación (GTP), Plan de Desarrollo del Sector Salud IV (HSDP IV), Programa de desarrollo integral de la agricultura en África de la Unión Africana (CAADP), Industrialización de la Agricultura Orientada al Desarrollo (ADLI), entre otros

2.3.2 PROCESO DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL MAP

El equipo evaluador ha comprobado que, en la práctica, el MAP es únicamente una herramienta de planificación (no sólo en Etiopía⁸) con muy poca utilidad para la gestión y monitoreo, ya que carece de un sistema de seguimiento para medir el progreso general de los resultados. De hecho, en los últimos cinco años no se ha producido ni un único informe de seguimiento del MAP, ni se ha realizado la evaluación intermedia originalmente planificada.

A lo largo de la evaluación, el equipo ha percibido que los actores de la Cooperación Española tienen diferentes niveles de apropiación del MAP. De hecho, sólo AECID toma el MAP como un documento de referencia. Así, aunque el MAP pretende ser el plan estratégico para la Cooperación Española en su conjunto, en realidad refleja principalmente la estrategia de AECID. Esto se evidencia analizando los datos de AOD, donde se observa que los proyectos financiados por Comunidades Autónomas y Entidades Locales a ONGD no priorizan necesariamente los mismos sectores ni regiones priorizados en el MAP.

Dentro de AECID, también hay diferentes niveles de apropiación. La Dirección de Cooperación con África y Asia y la OTC son las dos únicas instancias claramente comprometidas con el MAP. Los restantes departamentos sólo tienen en cuenta el MAP para delimitar sectores y prioridades geográficas en sus convocatorias públicas (Departamento de ONGD, Departamento de Cultura). Según la OTC, es la Programación Operativa (PO) de la AECID el documento que guía el monitoreo de las intervenciones financiadas por AECID.

La evaluación considera que la gestión y el seguimiento no se rigen por los objetivos y resultados a alcanzar sino por el control administrativo y la gestión técnica de las intervenciones individuales y los instrumentos utilizados para canalizar los recursos. Esto, junto con el hecho de que la decisión sobre la asignación presupuestaria depende de diferentes direcciones y departamentos en sede que a veces están desconectados entre sí, ha llevado a la pérdida de una visión global, favoreciendo la fragmentación y el trabajo en "silos".

A pesar de todo lo anterior, la OTC sostiene que el MAP ha sido instrumental para organizar y estructurar mejor el trabajo iniciado en años anteriores. Como tal, ha ayudado a aclarar la estrategia de AECID tanto interna como externamente. Al establecer compromisos oficiales con el país socio, el MAP ha ayudado a evitar cambios repentinos y unilaterales en la toma de decisiones dentro de AECID, impidiendo el apoyo a iniciativas fuera del marco acordado.

⁸ La síntesis de las evaluaciones MAP publicada por la SGCID muestra que Etiopía no es el único caso <http://www.cooperacionespanola.es/es/sintesis-evaluaciones-de-marcos-de-asociacion-pais-map-2014>.

2.4 MODALIDADES E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

Programas y proyectos: El 53% de los fondos totales del MAP se canalizaron a través de proyectos y programas, sin duda el instrumento más utilizado en Etiopía durante el MAP. La mayoría de los programas y proyectos han sido ejecutados por ONGD españolas en el sector del desarrollo rural.

Los convenios y proyectos ejecutados por las ONGD representan más del 80% de los fondos de la AECID canalizados a través de este instrumento durante el período MAP. Desde la perspectiva de la eficacia de la ayuda, estos proyectos no siguen criterios de la ayuda programática en relación a la armonización, previsibilidad y / o uso de sistemas nacionales (se consideran unidades paralelas). Sin embargo, a pesar de las reservas, el Gobierno de Etiopía reconoce que el trabajo de las ONGD está plenamente alineado con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo y que tienen mayor capacidad de alcanzar zonas remotas, como se ha evidenciado durante las visitas de campo durante la evaluación.

Además de los proyectos de las ONGD, durante el periodo MAP, se han financiado 9 proyectos a través de subvenciones de política exterior: 6 de ellos con entidades públicas etíopes y 3 a través de instituciones públicas españolas (FCSAI y UPM). El perfil de estos proyectos es muy heterogéneo y no es posible extraer conclusiones globales al respecto. Sin embargo, el análisis documental y la información adicional recopilada en terreno confirman lo que la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID (2014) anticipa: cuando estos proyectos se han integrado en las iniciativas gubernamentales con fuerte participación e impulso estatal, en las que España tiene una posición más consolidada y de más largo plazo, han fomentado en mayor medida la armonización, la complementariedad, la responsabilidad mutua y el diálogo político, como es el caso de las subvenciones al Ministerio de Agricultura.

Todos los demás proyectos tienen poca relevancia en términos presupuestarios. Se financiaron a través de diferentes convocatorias, tales como las abiertas y permanentes (CAP), CAP empresarial, Programas de Cooperación Interuniversitaria (PCI), Acciones de Innovación - CAP y PCI fueron suprimidas por AECID en 2012.

Apoyo programático (Cestas de donantes / Fondos comunes): A pesar del compromiso del MAP de incrementar progresivamente la proporción de fondos destinados al apoyo programático para promover una mayor eficacia, sólo el 35% de la AOD española ha sido canalizada a través de esta modalidad de ayuda (seis subvenciones por un total de 20.81 millones de euros, un 48% invertido en salud).

En los tres sectores prioritarios del MAP, se han asignado recursos a las cestas de donantes existentes: en salud al Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG-Pool Fund); en desarrollo rural al Programa de Crecimiento Agrícola (AGP) y en servicios sociales básicos al Programa de Promoción de Servicios Básicos (PBS). El apoyo al SDG y al AGP se formalizó mediante donaciones plurianuales. Algunos informantes han destacado que este compromiso plurianual ha ayudado a mantener la financiación, a pesar de las restricciones presupuestarias en España.

Este es el instrumento más alineado con los principios de la eficacia de la ayuda y, por lo tanto, ofrece un trabajo más armonizado y estimula la responsabilidad mutua. Además, la Cooperación Española reconoce su potencial ya que le permite participar a través del diálogo con el país socio en la formulación y seguimiento de políticas públicas y promover reformas públicas con el objetivo último de combatir la pobreza⁹. Este potencial se ha evidenciado claramente en el caso del SDG y del AGP. Si bien el peso de la Cooperación Española en estos fondos comunes es muy reducido en términos presupuestarios (alrededor del 0,4% en SDG y 2,5% en AGP), su contribución es reconocida y valorada públicamente, no sólo por los ministerios implementadores, sino también por otros donantes bilaterales y organizaciones internacionales. En el caso del PBS, no se ha evidenciado ninguna contribución al diálogo político, como se explica más adelante en los capítulos 2.5.3 y 2.6.1.

Por último, desde la apertura de la OTC, España ha sido un miembro activo del DAG¹⁰, participando en el Comité Ejecutivo y en los grupos de trabajo técnicos. Además, ha apoyado las actividades del DAG mediante contribuciones a los fondos gestionados por la Secretaría en la oficina del PNUD en el país. Antes del período MAP, la Cooperación Española financió el Fondo de Género de la Población (475.000 euros entre 2009 y 2010) y también ha financiado durante este período el Fondo del Grupo DAG (50.000 euros en 2015).

Instrumentos de cooperación técnica: La cooperación técnica en Etiopía ha tenido poco peso en términos de volumen ya que sólo representa el 2,7% de los fondos desembolsados en 2011-2015, principalmente en forma de becas para estudiantes universitarios. En el marco del Programa de Apoyo a las Políticas Públicas Africanas Inclusivas (APIA), gestionado conjuntamente por AECID y FIIAPP, sólo ha habido una asistencia técnica al final del período MAP.

Este instrumento está infrutilizado en Etiopía, a pesar de su potencial para promover la eficacia de la ayuda como complemento de intervenciones más amplias. De hecho, la OTC ha expresado su deseo de poder seguir utilizando esta forma de ayuda, que a veces puede ser mucho más adecuada que la provisión de recursos financieros, ya que apoya la transferencia de conocimientos y la creación de capacidad institucional al tiempo que ofrece oportunidades de intercambio mediante la creación de redes de colaboración.

Contribuciones voluntarias a organizaciones internacionales: Durante el período MAP, las únicas contribuciones voluntarias a organizaciones multilaterales, específicamente destinadas a Etiopía, provienen de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID.

Sin embargo, en Etiopía se han financiado varias intervenciones a través de fondos fiduciarios regionales y mundiales: el Fondo NEPAD para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas y el Fondo ODM para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ambos casos, las contribuciones se hicieron antes del período MAP. El equipo de evaluación no tiene evidencia alguna sobre la integración de estos programas en la estrategia general de la Cooperación Española en Etiopía o sobre su complementariedad con intervenciones específicas. No parece que España

⁹ Guía de Modalidades e Instrumentos de la AECID, pg. 20.

¹⁰ Grupo de Asistencia para el Desarrollo etíope, principal interlocutor entre donantes y gobierno.

haya aprovechado estas experiencias para mejorar el diálogo político, establecer relaciones con nuevos socios o mejorar la información sobre los sectores del MAP.

Instrumentos de cooperación financiera: El MAP preveía la posibilidad de utilizar el Fondo para la Concesión de Microcréditos y la cooperación reembolsable de FONPRODE para promover el acceso al crédito a los pequeños agricultores, con el fin de complementar el AGP, así como en el ámbito de las infraestructuras básicas, incluido el riego y las energías renovables. Sin embargo, Etiopía no es elegible para recibir cooperación reembolsable de estado a estado, de acuerdo con las normas y reglamentos de FONPRODE, y no se utilizaron otros instrumentos de cooperación reembolsables debido a las limitaciones de las regulaciones etíopes.

2.5 CONTRIBUCIÓN A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO¹¹

SECTORES PRIORITARIOS

2.5.1 DESARROLLO RURAL Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

A lo largo de los últimos años, distintos planes de desarrollo nacional han ido reconociendo la importancia del sector agrícola y su contribución a la reducción de la pobreza y al desarrollo económico y social del país. El AGP, uno de los programas insignia del Ministerio de Agricultura (MoA), busca aumentar la productividad agrícola y el acceso al mercado de cultivos y productos ganaderos clave promoviendo a su vez la participación de mujeres y jóvenes. La cooperación internacional en el sector se caracteriza por sólidas estructuras de gestión y coordinación articuladas alrededor del grupo de trabajo sobre desarrollo rural y seguridad alimentaria (RED&FS en sus siglas en inglés), establecido en 2008.

Enfoque del MAP y contribución esperada al sector

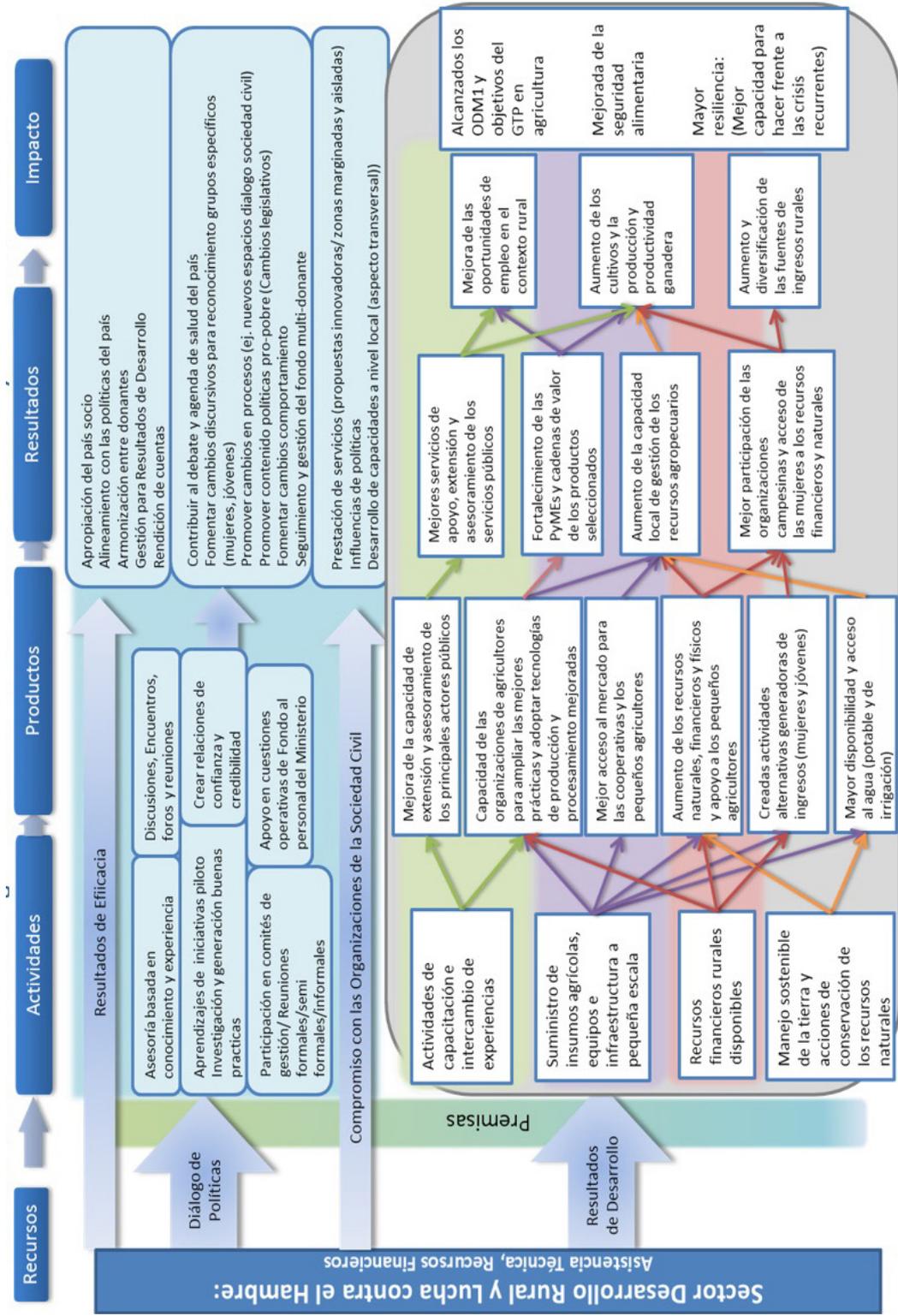
El MAP está alineado con las políticas nacionales. Busca aumentar la producción y productividad agrícola y ganadera con el doble objetivo de, por un lado, luchar contra el hambre y, por otro, hacer de la agricultura un sector líder de la economía. Para ello, el MAP apoya dos componentes del AGP y de GTP¹² vinculándolos con los resultados nacionales e indicadores. Sin embargo, no articula una cadena de resultados.

Como se muestra en el siguiente gráfico (elaborado por el equipo de evaluación) aumentando la producción y productividad agrícola, en última instancia estas intervenciones buscan contribuir a la seguridad alimentaria, construir resiliencia y alcanzar el ODM I y los objetivos del GTP.

¹¹ El siguiente análisis está basado en la información recogida a través de varias fuentes: lista de intervenciones financiadas durante el periodo 2011-2015, análisis documental de 46 intervenciones; 16 visitas a terreno, 15 entrevistas y una encuesta específica sobre el sector que registró 19 respuestas.

¹² 1) Mejora de la producción y productividad Agrícola y ganadera y; 2) Mejora del acceso de pequeños agricultores al mercado y comercialización de alimentos básicos. Contribución a la creación de pequeñas empresas de transformación de productos agrícolas y ganaderos.

Gráfico 2. Reconstrucción de la lógica de intervención del MAP: Desarrollo rural y lucha contra el hambre.



Fuente: elaboración propia

¿QUÉ SE HA HECHO?

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR INSTRUMENTOS

El equipo evaluador ha identificado 77 registros en el área de desarrollo rural y lucha contra el hambre durante el periodo 2011-2015 por un importe total de AOD de más de 29 millones de euros. El 90% de los fondos fueron desembolsados por la AECID, seguidos de Cataluña (4%) y otras CCAA y entidades locales (menos de 1% respectivamente). El 49% del total de los fondos durante el periodo se han dedicado a este sector a través de varios instrumentos:

- **Cesta de donantes:** El 18.9% del total de la AOD desembolsada en el sector se ha canalizado a través de contribuciones al AGP (aproximadamente 2.5% de las contribuciones de donantes a AGP I).
- **Programas y proyectos:** el 81% de los fondos se han canalizado a través de este instrumento que incluye: las intervenciones de ONGD (94,5% de los fondos), contribuciones directas al MoA, incluido el apoyo al secretariado de RED&FS y el apoyo a la formulación de AGPII (1,9% de los fondos) y proyectos público-privados (2,2% de los fondos).

ANÁLISIS DE ACTIVIDADES, OUTPUTS Y RESULTADOS INTERMEDIOS

Si bien todas las intervenciones buscan contribuir tanto a luchar contra la pobreza como a fortalecer el papel de la agricultura en la economía, en términos generales parece que implícitamente se entendía que el AGP y las intervenciones público-privadas se enfocarían a aspectos de producción y comercialización mientras las intervenciones de ONGD se centrarían en luchar contra la pobreza rural reduciendo vulnerabilidades y aumentando ingresos a través del incremento de la producción y productividad agrícola. Sin embargo, la revisión documental, las visitas de campo y el cuestionario revelan que el tipo de actividades en ambos grupos de intervenciones han sido muy similares, independientemente de la vía de canalización.

Cuando por “esfuerzos” se entiende únicamente recursos financieros, destacan las infraestructuras y provisión de inputs y equipamientos como las actividades que consumen más recursos seguidas de actividades relacionadas con fortalecimiento de capacidades.

Mejora de las capacidades de acompañamiento y servicios de extensión de actores públicos clave (no mencionado explícitamente en el MAP): todas las intervenciones de desarrollo rural financiadas por la Cooperación Española se implementan conjuntamente con las autoridades locales. Si bien el nivel de participación en la implementación varía según el programa, en términos generales existe una buena interacción. Las intervenciones han beneficiado de manera positiva a los servicios técnicos como mínimo mediante formaciones (técnicas y de gestión) y suministro de equipamiento muy necesitado (logística y transporte -bicicletas, motocicletas, combustible-mobiliario de oficina, etc.). Sin embargo, aunque es probable que la frecuencia de los servicios y el conocimiento del personal hayan mejorado gracias al desarrollo de los programas, resulta difícil medir hasta qué punto estos también han mejorado la calidad de los servicios provistos.

Fortalecidas las capacidades de las organizaciones campesinas de reproducir buenas prácticas y adoptar tecnologías mejoradas de producción y procesamiento: tanto los programas implementados por ONGD como por el MoA (AGP) han creado o fortalecido cooperativas multiuso y/o uniones de cooperativas ya existentes. Además, a través de la CAP empresarial, se apoyó a una unión de cooperativas de Oromia y una asociación de productores hortícolas. Se han dedicado esfuerzos considerables a aumentar las capacidades de estas organizaciones, mejorar el conocimiento y técnicas agrícolas, proveer inputs (herramientas, semillas, combustible, pesticidas etc.) y construir infraestructura (almacenes, tiendas, oficina). Mediante la creación y/o consolidación de cooperativas, y en particular mediante la construcción de almacenes, los programas han mejorado el acceso a fertilizantes, semillas y otros consumibles subsidiados como azúcar¹³. En algunos casos, los almacenes han sido clave para crear ahorro (al disminuir los gastos por alquiler) y como aval para acceder crédito de los bancos comerciales. Los programas de las ONGD han facilitado no solo formaciones y equipos sino también una inyección de capital para las cooperativas en forma de fondos rotatorios. Los beneficiarios consultados valoran muy positivamente esto ya que resuelve la falta de capital para financiar comercialización (cooperativas agrícolas) o para acceder a crédito (SACCO).

Las cooperativas agrícolas parecen tener un efecto positivo en la información acerca del mercado disponible para los agricultores y en la mejora de su poder de negociación con los intermediarios. Según las entrevistas, al tener mejor información sobre fluctuación de precios, demanda de productos y mercados, los agricultores pueden planificar mejor sus cultivos, decidir qué plantar y mejorar su poder de negociación. Sin embargo, los vínculos con el mercado parecen más consolidados en Arsi (Oromia) que en la región Somali donde las intervenciones visitadas se han centrado más en la producción que en la comercialización. En general, el equipo evaluador no ha encontrado un enfoque sólido sobre cadenas de valor en las intervenciones analizadas. Más bien, los programas tienden a centrarse en un único agente económico (productor) y un tipo de actividades (producción) en lugar de considerar la interdependencia de todos los agentes y actividades económicas a lo largo de la cadena de valor.

Mejora del acceso al mercado de cooperativas y pequeños agricultores: siendo el acceso al mercado uno de los mayores problemas de los pequeños agricultores, el AGP busca fortalecer el desarrollo de mercados rurales para mejorar la rentabilidad de las actividades agrícolas y vincularlas con el sector de procesamiento agroindustrial. Desde el inicio del programa hasta la fecha, se han establecido contratos para la construcción de 95 carreteras secundarias cubriendo 638,96 km, de las cuales 83% han sido finalizados, así como 142 puentes de pie y 85 centros de mercado primario, y 4 centros de mercado en construcción (AGP JRIS, marzo de 2016, Aide Memoire). Además del acceso físico al mercado, como se ha visto en el párrafo anterior, algunas de las intervenciones de la Cooperación Española han mejorado el acceso a información sobre el mercado y el vínculo entre actores. Por ejemplo, la unión de cooperativas apoyada a través de la CAP empresarial destacó durante la entrevista que el programa ha permitido establecer vínculos directos con asociaciones de consumidores de Addis Abeba.

¹³ El Gobierno etíope distribuye inputs agrícolas y fertilizantes a través de cooperativas. Así, la proximidad y facilidad de acceso a cooperativas es clave para gran parte de los agricultores en Etiopía

Aumentados los recursos naturales, financieros y físicos disponibles y el apoyo a pequeños agricultores: como se ha mencionado en párrafos anteriores, las capacidades de los pequeños agricultores han sido fortalecidas mediante la provisión de suministros agrícolas (semillas, utensilios, fertilizantes, envases etc.), equipamiento (vehículos, mobiliario, ordenadores, generadores), recursos financieros (ver párrafo siguiente) y también mejorando los recursos naturales sobre los que basan sus actividades. Sobre esto último, algunos programas han realizado actividades de conservación de suelos, ordenación de pastizales, aterrazamiento, reforestación y plantación de árboles para revertir o minimizar los daños medioambientales con impacto en la producción agrícola.

Creación de actividades alternativas generadoras de ingresos (jóvenes y mujeres): además de las cooperativas, el AGP se centra en la promoción de Grupos de Interés Común (CIG, en sus siglas en inglés) orientados a mujeres y jóvenes vulnerables sin tierras. El AGP suministra contribuciones en especie para promover pequeños negocios rurales. Igualmente, los programas implementados por ONGD incluyen apoyo a las cooperativas de ahorro y crédito (SACCO) y uniones de SACCO. A parte de formaciones y fortalecimiento de capacidades, una diferencia fundamental respecto a AGP es que las intervenciones de ONGD incluyen apoyo técnico e inyección de capital para el establecimiento de fondos rotatorios para promover el ahorro y el crédito entre los miembros de las cooperativas. La inyección de capital también sirve como aval para acceder a crédito bancario.

Aumento de la disponibilidad de acceso a agua (potable y para irrigación): aunque este output no estaba previsto en el MAP, tanto a través de AGP y las intervenciones implementadas por ONGD, los recursos de la Cooperación Española han financiado la construcción, rehabilitación y mejora de sistemas de riego. A partir de las visitas realizadas y la información recopilada, el equipo evaluador únicamente puede constatar que las infraestructuras de irrigación aumentan el potencial para incrementar la superficie irrigada. No obstante, no ha sido posible comprobar el aumento real ya que las infraestructuras visitadas no estaban operativas. A diferencia de Oromia, las infraestructuras en las regiones de Afar y Somali han abordado la deficiencia de agua potable mediante la mejora y/o construcción de infraestructuras de agua potable tanto para consumo humano como animal. La construcción de infraestructuras rurales por ONGD se ha visto afectada por importantes problemas tanto desde el punto de vista técnico como financiero y el mantenimiento de las mismas sigue siendo problemático, lo que lleva al equipo evaluador a cuestionar la pertinencia de llevar a cabo estas infraestructuras a través de este instrumento.

Implicación del sector privado en desarrollo rural: de forma específica, se pidió al equipo evaluador analizar un conjunto de cinco proyectos público privados financiados en 2011 a través de la CAP empresarial para compararlos con los programas implementados por ONGD u otras modalidades de ayuda. La falta de criterios de cotejo sólidos impide una comparación razonable¹⁴.

En Etiopía, se aprobaron cinco proyectos público-privados por un importe total de 576.959 euros, la mayor cartera de proyectos de este tipo en África. Bajo “sector privado” se incluyen distintos tipos de instituciones: dos empresas españolas, una asociación etíope, una cooperativa etíope y una empresa etíope. Los proyectos se desarrollaron en cuatro regiones diferentes de Etiopía y sólo dos de ellos en regiones prioritarias en el sector de desarrollo rural según el MAP.

Resulta difícil sacar conclusiones definitivas respecto a la contribución conjunta de estos proyectos a los resultados de desarrollo, más allá de los beneficios específicos que cada proyecto pueda haber aportado a las instituciones beneficiarias de las subvenciones. La evaluación no ha hallado ninguna evidencia de que los recursos aportados hayan tenido beneficios más amplios como el fortalecimiento del tejido empresarial rural o de las capacidades de los agricultores o servicios rurales. No hay datos en relación a los empleos creados pero algunas fuentes han cuestionado si realmente se han creado nuevos puestos de trabajo y la calidad de las condiciones laborales, si bien el equipo de evaluación no ha podido verificar esta información.

RESULTADOS (OUTCOMES E IMPACTO)

A pesar de que no sea posible medir la contribución directa de las intervenciones financiadas por la Cooperación Española a los resultados de desarrollo nacionales en el área de desarrollo rural y lucha contra el hambre, sí resulta relevante conocer la evolución del sector para apreciar el grado de alineamiento y coherencia entre las tendencias de los programas de la Cooperación Española y las tendencias nacionales.

Con base en la evaluación del Gobierno sobre el GTPI, el crecimiento real del PIB agrícola durante la ejecución del plan alcanzó una media anual de 6,6%, por debajo del objetivo previsto de 8% de media anual. La evaluación estima que la producción de los principales cultivos de pequeños agricultores durante la estación de Meher (estación principal entre septiembre y febrero) conoció un aumento de 50%. Al mismo tiempo, se estima que la media de la productividad de los principales cultivos de pequeños agricultores durante la estación principal aumentó si bien la media anual durante el periodo de GTP no alcanzó la meta establecida por el Gobierno.

¹⁴ Nota: El equipo evaluador considera que hay poco o ningún margen para una comparación razonable: i) la diferencia en el tamaño de los fondos y los presupuestos es demasiado grande; ii) los programas se han aplicado en diferentes regiones y zonas; en tercer lugar, los programas difieren en cuanto a su naturaleza, objetivos y resultados esperados y iii) ni el diseño ni la ejecución de estos programas contemplan esa comparación, por lo que no se ha establecido ningún mecanismo para recopilar datos comparables

El Gobierno reconoce que los resultados de los esfuerzos en comercialización y la transformación del sector en un sector de alto valor de producción están por debajo de las expectativas. Estos hallazgos parecen consistentes con las tendencias observadas en las intervenciones financiadas por la Cooperación Española.

2.5.2 SALUD

El cuarto Programa de Desarrollo del Sector de Salud (HSDP IV, en sus siglas en inglés) para el período 2011-2015 proporciona al Ministerio de Salud etíope la política y el marco estratégico para mejorar la salud en el país. El GTP I, que coincide con el periodo de implementación del HSDP IV, prioriza los servicios de atención primaria y preventiva y la mejora de la eficacia de los servicios en relación con la disponibilidad de medicamentos.

Etiopía ha hecho progresos sustanciales en materia de salud en los últimos años respecto a indicadores tales como la tasa de mortalidad en menores de cinco años, la tasa de prevalencia de anticonceptivos o la asistencia cualificada en partos. A pesar de estas mejoras, la esperanza de vida estimada al nacer es de 57 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. La carga de la enfermedad medida en términos de muerte prematura es la más alta en el África subsahariana¹⁵.

Enfoque del MAP y contribución esperada al sector

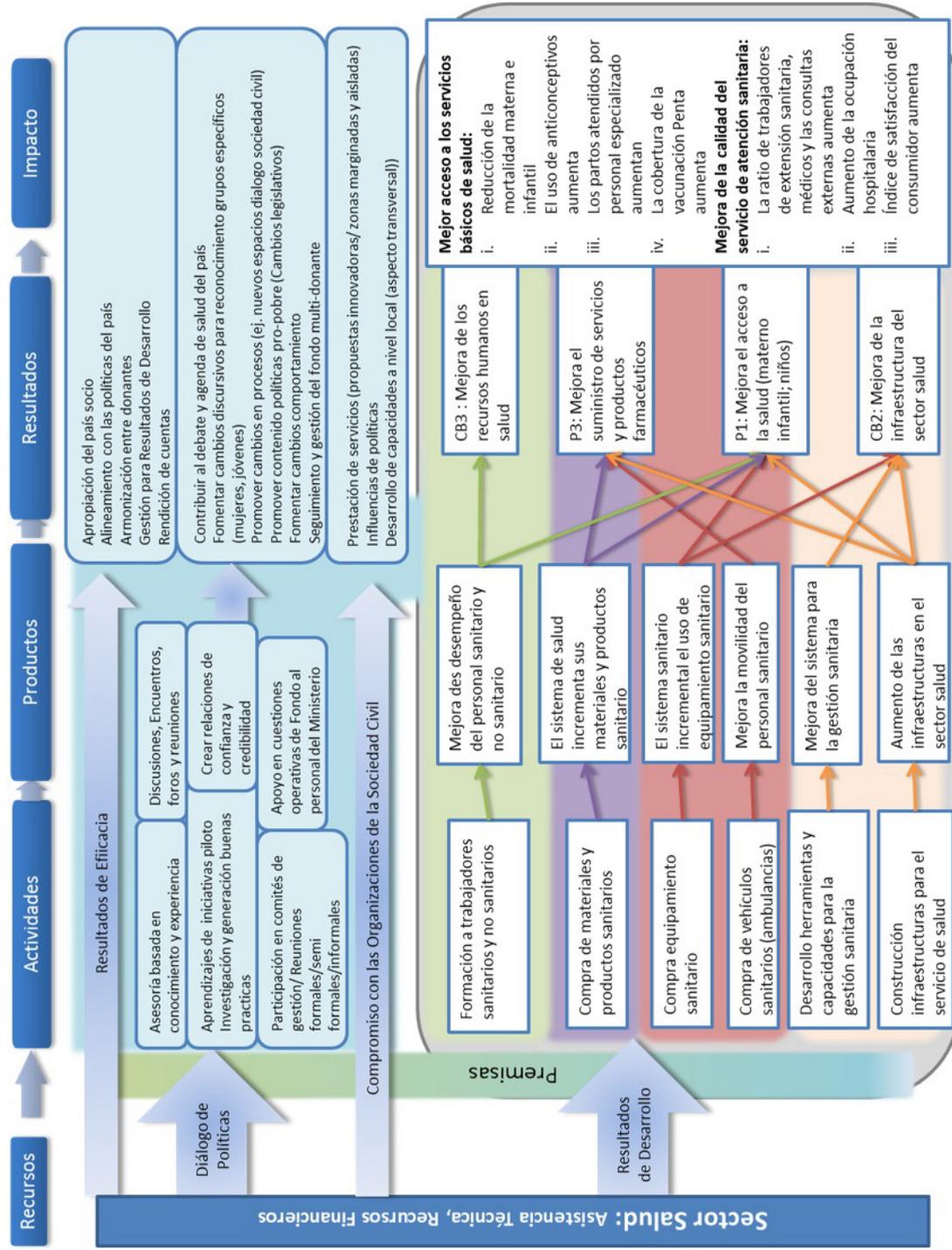
El sector salud ya era prioritario para la Cooperación Española en Etiopía antes del diseño del MAP. De hecho, representaba el 25% del presupuesto en el periodo anterior (2007- 2010). En el año 2008, España, junto con otros donantes, firmó un Código de Conducta, Compact del International Health Partnership (IHP), para aplicar los principios de la Declaración del París en el sector salud. Uno de los principales acuerdos del Compact IHP consiste en destinar al menos el 90% de los fondos de salud al sistema público. Ese mismo año y en línea con este compromiso se creó el Fondo común SDG, impulsado por el Ministerio de Salud y varios donantes como DfID y España.

La Cooperación Española estableció dos objetivos en el MAP: i) Mejorar el acceso a los servicios de salud a través del SDG Pool Fund; ii) Mejorar la calidad de los servicios de salud a través de intervenciones de: a) acompañamiento, capacitación y asistencia técnica; b) apoyo financiero puntual a nivel regional, y c) cooperación triangular. La estrategia se centró en apoyar el sistema público de salud, limitando al máximo intervenciones financiadas a través de ONGD. Así, el MAP formalizó lo que se había hecho hasta el momento, reforzando la apuesta por el sistema público. Esta decisión es consistente con la selección de indicadores nacionales para medir el desempeño a nivel global. Sin embargo, al igual que en desarrollo rural, no se especificó como pretendía la Cooperación Española apoyar estos resultados e indicadores, dificultando el análisis de contribución.

El siguiente gráfico muestra la reconstrucción sectorial del MAP en salud:

¹⁵ Datos extraídos del Demographic Health Surveys del 2005 y 2011, y del *World Health statistics 2010*. World Health Organization

Gráfico 3: Reconstrucción de la lógica de intervención del MAP: Salud



Fuente: elaboración propia

¿QUÉ SE HA HECHO?

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR INSTRUMENTOS

El equipo de evaluación ha identificado 71 registros en el sector salud durante el período 2011-2015 (51 con un monto inferior a 100.000 euros) para un desembolso total de AOD superior a 12 millones de euros. El 90,1% de los fondos fueron desembolsados por AECID, 2% por Valencia y un 1% por los siguientes financiadores: Madrid, Alcobendas, Cataluña, Asturias; los fondos restantes provienen de varios financiadores cuyos montos son inferiores a 100.000 euros (3,3%).

En total, el 20% de los fondos del MAP se asignaron a este sector a través de varios instrumentos:

- **Cesta de donantes:** el 83% de la AOD desembolsada en el sector fue canalizada a través del fondo común SDG.
- **Programas y proyectos:** el 15,5% de los fondos fueron contribuciones directas a la Oficina de Finanzas y Cooperación Económica (BoFEC) de la región de Amhara para el fortalecimiento de su sistema de salud, y para intervenciones de ONGD.
- **Cooperación técnica:** el 1,5% de la AOD total desembolsada en el sector se destinó a proyectos técnicos especializados, (ej. asistencia técnica para la implantación del seguro de salud en Etiopía) y a becas.

ANÁLISIS DE ACTIVIDADES, OUTPUTS Y RESULTADOS INTERMEDIOS

El mayor volumen de fondos se asignó a: i) provisión de equipamiento médico (incluyendo ambulancias), ya que el 65%¹⁶ del fondo común SDG cubren esta actividad; ii) provisión de bienes y productos médicos (15% del fondo común SDG); y iii) construcción de infraestructuras sanitarias (10% del fondo común SDG). Las restantes intervenciones sanitarias se centraron en la capacitación y el desarrollo de capacidades tanto de los trabajadores sanitarios como de los no sanitarios. Se asignaron muy pocos recursos al "desarrollo de capacidades de gestión".

Mejora del desempeño de los trabajadores sanitarios y no sanitarios: según la encuesta del sector salud, el 7% del SDG Pool Fund se ha dedicado a la capacitación y desarrollo de habilidades a través del Programa de Extensión de la Salud (HEP). Esta actividad se centró en mejorar la calidad de los trabajadores de extensión de la salud en lugar de aumentar su número. Además de las capacitaciones en el marco del SDG Pool Fund, la Cooperación Española ha apoyado varias capacitaciones a través del programa de salud en el hospital de Amhara, la formación especializada en enfermería implementada en cuatro hospitales y otros proyectos canalizados a través de ONGD. Aunque es difícil precisar hasta qué punto se han adquirido los conocimientos previstos y se han puesto en práctica, en general, de las entrevistas mantenidas se desprende una apreciación positiva de las formaciones.

¹⁶ De acuerdo al cuestionario de salud elaborado por el equipo evaluador.

El sistema de salud cuenta con mayor número de bienes y productos sanitarios: el SDG Pool Fund aportó el 15% de su presupuesto a suministros y materiales (medicamentos, vacunas, anticonceptivos, suministros al Health Post y materiales médicos). Todos ellos fueron utilizados en diversos programas del HSDP IV (ej. salud materno infantil; salud infantil, enfermedades transmisibles, etc.). La contribución de las otras intervenciones de la Cooperación Española a este output fue insignificante o inexistente.

El sistema de salud cuenta con más equipamiento: el Fondo Común SDG asignó el 65% de sus recursos (el mayor porcentaje) a este producto. Los puestos de salud y los hospitales fueron equipados y amueblados, se adquirieron equipos médicos para los servicios de urgencias, salas de operaciones y unidades de cuidados intensivos. Además, se suministraron equipos para recién nacidos, refrigeradores, ambulancias para las woredas y repuestos para los equipos de mantenimiento de la cadena de frío. Además de lo realizado a través del SDG, el Laboratorio de Bahir Dar se fortaleció con un equipo de análisis microbiológico.

Aumento del número de infraestructuras sanitarias: entre otras infraestructuras, gracias al Fondo Común SDG, se construyeron 196 nuevos puestos de salud en 2015. A través del proyecto en el Hospital de Bahir Dar se construyó un nuevo sistema de tratamiento de residuos, así como una sala de rayos X, letrinas, pavimentación de varias áreas internas y externas al hospital, mejoras en los quirófano, etc. Todas estas mejoras en la infraestructura son valoradas muy positivamente y se atribuyen específicamente a la Cooperación Española.

Mejora de la gestión administrativa del sistema de salud: el proyecto de asistencia técnica para la implementación del seguro sanitario en Etiopía se centró principalmente en este producto. Todas las actividades previstas se llevaron a cabo: evaluación de necesidades, diseño del software informático para la gestión financiera y la formación correspondiente sobre el sistema de gestión. Sin embargo, la sostenibilidad es problemática: tanto la Agencia de Seguro Médico como la FIIAPP confirmaron que el sistema aún no está operativo y que de las siete personas que fueron capacitadas para utilizar el sistema, sólo queda una en la Agencia.

RESULTADOS (OUTCOMES E IMPACTO)

Los indicadores utilizados para medir la contribución de la Cooperación Española al sector salud en Etiopía están muy alejados del nivel en el que se han puesto los esfuerzos y los productos conseguidos. Ni siquiera es posible analizar la contribución del Fondo Común SDG a estos resultados a pesar de su elevado volumen de fondos (563.159.246\$ desde su creación en el 2008)¹⁷. No obstante, se facilita información sobre los indicadores establecidos en el MAP: sólo uno de los seis indicadores para la "Mejora del acceso a los servicios básicos de salud" ha sido plenamente alcanzado (mortalidad en menores de 5 años¹⁸). Respecto a la "Mejora de la calidad de los

¹⁷ Informe de desempeño anual 2015- HSDP IV.

¹⁸ El ratio de mortalidad infantil en <5 años ha descendido de 204/1.000 en 1989/90 a 64/1.000 en 2014/15. La meta establecida en el MAP fue 68/1.000 en 2015.

servicios de salud”, no hay información disponible en los informes oficiales. Otro aspecto que los donantes han mencionado durante la evaluación se refiere a la baja capacidad de absorción del Fondo común SDG. De acuerdo al último informe anual de HSDP IV, aún faltan por invertir 268.496.227\$¹⁹.

2.5.3 SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS

En el sector de los servicios sociales básicos, el MAP se centró exclusivamente en apoyar el Programa de Promoción de los Servicios Básicos (PBS), al que originalmente se planeaba asignar más de la mitad de todos los fondos comprometidos con el país. Sin embargo, este claro compromiso con el PBS contrasta con la falta de un análisis específico sobre el sector durante la elaboración del MAP.

El PBS comenzó en el año 2006 (actualmente en su tercera fase de implementación) como el mayor programa multi-donante liderado por el gobierno, con el objetivo de expandir el acceso y mejorar la calidad de los servicios básicos en educación, salud, agricultura, abastecimiento de agua y saneamiento, carreteras rurales proporcionados por los gobiernos locales y de profundizar la transparencia y la responsabilidad local en la prestación de servicios. Desde su creación, el Gobierno de Etiopía ha financiado 1.750\$ y 1.763\$ millones para el PBS I y PBS II, que representan, respectivamente, el 59.3% y el 46.5% del total²⁰.

En 2008, la Cooperación Española aceptó contribuir al PBS en respuesta a la petición del MoFEC de apoyar el acceso equitativo a los servicios básicos descentralizados. En ese momento, el programa estaba entrando en su segunda fase y tenía importantes lagunas de financiación en comparación con otros programas. Entre 2008 y 2010, España aportó 30 millones de euros al PBS II. El MAP preveía desembolsar más de 50 millones de euros al PBS durante el período 2011-2015. Sin embargo, durante estos años sólo se hizo una contribución en 2011 por importe de 5 millones de euros debido a las restricciones financieras impuestas a las donaciones del FONPRODE por las Leyes Generales del Presupuesto del Estado a partir de 2013.

Debido a la naturaleza y dimensión del programa, al pequeño tamaño de España como donante y a su inactividad durante la mayor parte del período MAP, resulta difícil analizar la contribución de España a los resultados de desarrollo del PBS. Existe un informe final y de un examen plurianual²¹ para obtener más información sobre los resultados e impactos del programa.

¹⁹ En relación con el informe anual HSDP IV 2015, este importe se refiere a todos los fondos que no han sido liquidados hasta el momento. No es necesariamente en efectivo, incluye los compromisos y pagos.

²⁰ MOFEC, PBS II Government's Implementation Completion Report, January 2013.

²¹ Protecting Basic Services, Phase II, Government's Implementation, Completion Report. June 21, 2013 y Multi-Annual Review of PBS Programme, ECORYS MACRO Consortium, 29 Mayo 2012.

SECTORES DE INTERVENCIÓN

2.5.4 CULTURA Y DESARROLLO

Etiopía es conocida por tener un rico y diverso patrimonio cultural y natural tanto tangible como intangible. Reconociendo esta rica diversidad y su posible contribución al desarrollo socioeconómico del país, el GTP I incluyó cultura como un sector transversal. Con el fin de alinear el desarrollo del sector con el GTP, el Ministerio de Cultura y Turismo (MoCT) desarrolló un Plan quinquenal de Crecimiento y Transformación Turística (2010-2015).

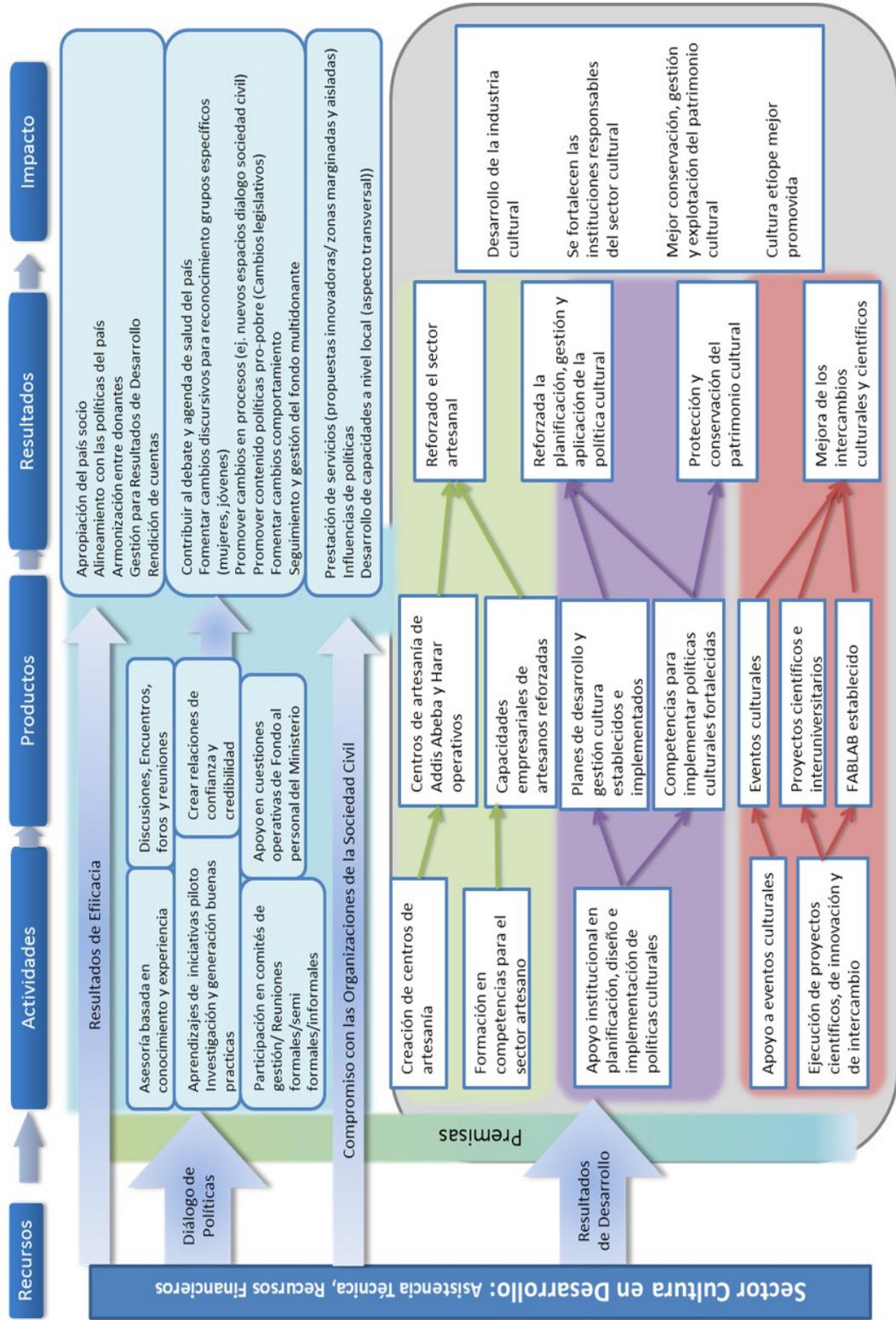
Enfoque del MAP y contribución esperada al sector

La participación de la Cooperación Española en el sector cultura se inició en 2009, en el periodo anterior al MAP, a través de un programa bilateral con el Ministerio de Cultura y Turismo (MoCT). A través de este apoyo, el Ministerio de Cultura elaboró un plan de desarrollo de la artesanía con la participación de asociaciones artesanales de las regiones de Amhara, Harar y Addis Abeba. A su vez, España apoyó, en el marco del Fondo ODM el programa conjunto "*Aprovechar la diversidad para el desarrollo sostenible y el cambio social*"

Durante el período del MAP, España pretendía apoyar tres líneas de trabajo según las prioridades del GTP: i) Apoyo al fortalecimiento de las instituciones etíopes responsables del sector cultural; ii) Apoyo a la artesanía y a otras iniciativas culturales y creativas que fomenten la generación de empleo y la diversificación del tejido económico y que contribuyan a la promoción de la cultura etíope; y iii) Contribución a la protección, conservación, gestión y puesta en valor del patrimonio cultural etíope. Además, la Cooperación Española tenía previsto establecer vínculos de cooperación interuniversitaria entre España y Etiopía a través del PCI mediante la cooperación cultural y científica.

En cuanto a la calidad de la estrategia española en materia de cultura y desarrollo, no ha habido un enfoque claro y global para abordar las lagunas en el sector. El siguiente gráfico muestra la reconstrucción de la lógica proyectada en el MAP.

Gráfico 4. Reconstrucción de la lógica de intervención del MAP: Cultura y desarrollo



Fuente: elaboración propia

¿QUÉ SE HA HECHO?

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR INSTRUMENTOS

Durante el período MAP se asignaron pocos fondos al sector de cultura y desarrollo, con un desembolso total de 1.053.471 euros. Casi toda la financiación durante este período se destinó a proyectos de intercambio cultural y de becas (26 becas para estudios de posgrado y 5 proyectos de cooperación interuniversitaria). Las tres principales iniciativas culturales financiadas directamente a través de MoCT y MoFEC (centros artesanales en Addis y Harar y FabLab en Addis) así como el Programa ODM PNUD-UNESCO se diseñaron y desembolsaron antes de 2011. En el caso del Fondo ODM, el papel de la OTC fue limitado.

ANÁLISIS DE ACTIVIDADES, OUTPUTS Y RESULTADOS INTERMEDIOS

Centros de artesanía establecidos y funcionales en Harar, no así en Addis Abeba: el centro de artesanía de Harar incluyó la restauración de un edificio histórico en el centro de la ciudad. El centro recibió varias herramientas de artesanía, equipos para talleres, mobiliario de oficina, maquinaria y suministros. Desde enero de 2015, el centro imparte capacitación en cinco áreas: textil, carpintería, artesanía de bambú, cestería y bordado. El centro de artesanía de Harar también sirve como referencia para otras regiones y varias oficinas regionales de cultura y turismo. Una disputa sobre la tierra en la que se iba a establecer el centro de artesanía de Addis Abeba ha impedido su construcción. En el momento de esta evaluación, el problema se ha resuelto y los preparativos están en marcha para reanudar la construcción.

Mejora de la capacidad empresarial de los artesanos: la Cooperación Española ha capacitado a 165 artesanos a través del centro de artesanía de Harar. El objetivo del MAP era capacitar a 500 artesanos, meta no alcanzada debido al retraso en el establecimiento del centro de artesanía de Addis Abeba.

Apoyo a las instituciones del sector en la planificación, diseño e implementación de la política cultural: el apoyo proporcionado a través del Programa Fondo-ODM (PNUD-UNESCO) buscaba fortalecer el diálogo intercultural y promover el patrimonio cultural / natural, para fomentar el desarrollo socioeconómico a través de diversas actividades realizadas durante el período MAP. Según el informe final de evaluación, el programa contribuyó positivamente al fortalecimiento de capacidades de las instituciones públicas responsables de cultura, principalmente al MoCT/ BoCT en la formulación y gestión de proyectos. Sin embargo, el impacto de estas capacitaciones en el fortalecimiento de las instituciones públicas no está claro y no es concluyente.

En el período MAP, la Cooperación Española tenía previsto mejorar la conservación, gestión y explotación de los patrimonios culturales de Etiopía contribuyendo a la mejora de las capacidades técnicas y de las formaciones especializadas y apoyando la rehabilitación, la conservación y la valorización de los bienes del patrimonio cultural etíope. Además de algunas acciones emprendidas a través del Programa ODM PNUD-UNESCO, no se han asignado fondos para este propósito durante el período MAP.

Apoyo a eventos culturales: la Cooperación Española ha apoyado diversos eventos culturales, que incluyen conciertos de música, exposiciones fotográficas y festivales de cine, con el fin de promover el intercambio cultural entre ambos países. Tanto las instituciones españolas como las etíopes han recibido el apoyo de la AECID. Como se desprende de las entrevistas con el personal de OTC, no había una estrategia clara sobre el apoyo a eventos culturales. Con la excepción de algún evento apoyado de forma regular, España ha apoyado una amplia gama de actividades culturales. A este respecto, es importante subrayar que estas actividades están incluidas en el programa cultural de la Embajada de España en Etiopía. Aunque están registradas como AOD, estas actividades no siempre persiguen los mismos fines y no se gestionan de la misma manera que el apoyo prestado al sector cultural por la OTC.

Proyectos interuniversitarios y científicos: durante el período MAP se financiaron 11 PCI (5 relacionados con cultura, 3 con desarrollo rural y 3 con salud) para promover la cooperación interuniversitaria y proyectos científicos conjuntos. A pesar de la relevancia de los proyectos, la evaluación no ha podido establecer un vínculo directo entre los proyectos de PCI²² y el resto de intervenciones de la Cooperación Española. Tampoco se han encontrado evidencias de que los PCI hayan sido utilizados como una oportunidad para apoyar el trabajo y cubrir los vacíos en de las distintas estrategias sectoriales.

FabLab establecido en la Escuela de Artes de la Universidad de Addis Abeba: las actividades de este proyecto incluyeron la remodelación del edificio que alberga el FabLab, la compra e instalación de equipos de laboratorio, la capacitación y el despliegue de los recursos humanos necesarios para su correcto funcionamiento y el propio mantenimiento del laboratorio. La AECID otorgó una beca completa a dos estudiantes por 1 año en tecnología de FabLab y gestión de proyectos. A pesar del retraso en la implementación del proyecto debido principalmente a problemas relacionados con la compra e importación del equipo, todas las actividades se han llevado a cabo según lo planificado. La Universidad utiliza el FabLab principalmente con fines educativos, pero su alcance sigue siendo muy limitado. El costo de mantenimiento del laboratorio está cubierto por la universidad. Sin embargo, la sostenibilidad financiera del FabLab no está garantizada ya que no existen mecanismos de cobro de tarifas por la prestación de servicios fuera de la universidad. Además, el funcionamiento del laboratorio se ve afectado por cortes de electricidad regulares sin que funcione el generador, lo que plantea más dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo.

²² Los PCI se han estudiado en conjunto. No obstante, el equipo evaluador ha revisado documentación específica sobre varios PCI, aquellos que por título podían asociarse a alguno de los sectores prioritarios. También se ha entrevistado a un responsable de la gestión de los PCI en la AECID y a una persona adjudicataria. En ambos casos se evidencia que esta convocatoria es independiente, no busca complementariedad con el resto de intervenciones, y que su relación con la OTC es escasa o nula. A la inversa (desde las principales intervenciones sectoriales hacia los PCI) tampoco se evidencian complementariedades. Sin embargo, un antiguo integrante de la OTC informa sobre una estrategia complementaria de un PCI en el sector salud

2.5.5 GÉNERO Y DESARROLLO

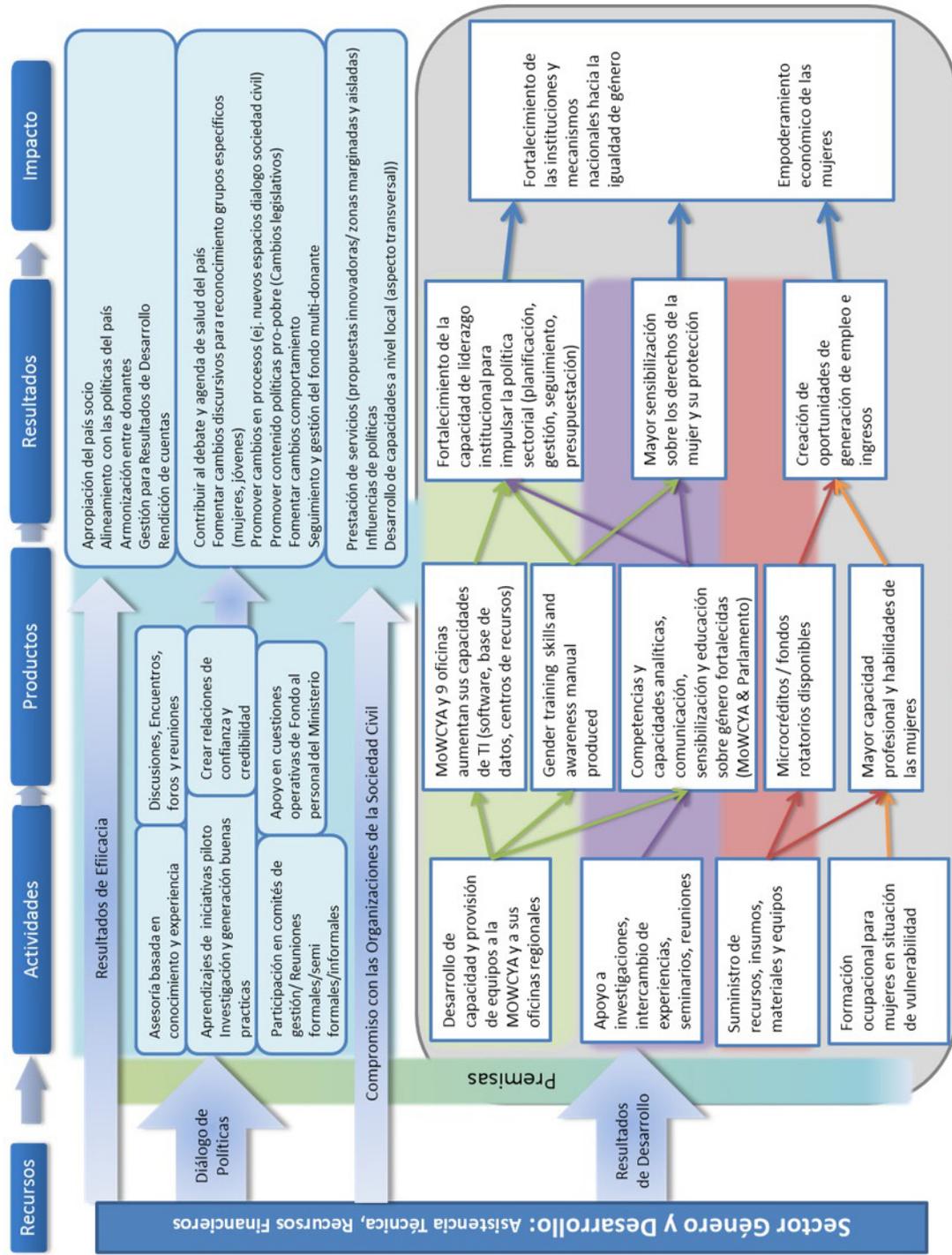
El Gobierno etíope expresó su compromiso con la igualdad y la equidad de género en la Constitución de 1995 así como en las políticas nacionales. Más recientemente, el GTP incluyó la equidad de género y la promoción de oportunidades para mujeres y jóvenes como una de las prioridades a transversalizar en las políticas gubernamentales. No obstante, el GTP abarca los aspectos de género desde una perspectiva limitada al ejercicio de derechos económicos, dejando de lado otros aspectos como la participación y el reconocimiento de derechos sociales, sexuales, políticos y culturales. En 2010, el Ministerio de la Mujer fue reestructurado y su mandato ampliado para incluir a jóvenes y niños con el establecimiento del Ministerio de Asuntos de Mujeres, Niños y Juventud (MoWCYA en sus siglas en inglés).

Enfoque del MAP y contribución esperada al sector

En el MAP, género está considerado tanto un sector de intervención como una prioridad horizontal. El documento establece que el objetivo de la Cooperación Española en éste ámbito es por un lado apoyar el fortalecimiento de las instituciones responsables de la igualdad de género y de la implementación de políticas de igualdad y por otro, contribuir al empoderamiento económico de las mujeres.

En líneas generales, los informantes que participaron en el diseño del MAP mencionan que, a diferencia de los sectores prioritarios, no había una posición categórica por parte de la OTC ni una demanda expresa por parte del Gobierno respecto al mantenimiento de género como una línea específica de trabajo. Así, algunos abogaban por la salida del sector como tal y por concentrar la atención en la transversalización de género en los sectores prioritarios del MAP. Sin embargo, con anterioridad al MAP, la Cooperación Española sí había estado trabajando en el sector durante varios años, por lo que para evitar que se invisibilizara ese trabajo AECID sede solicitó que género fuera finalmente incluido como sector de intervención. La promoción de la igualdad de género constituye efectivamente una prioridad global de la Cooperación Española, que se ha posicionado internacionalmente como un donante sensible al género. Es más, entre 2008 y 2010, AECID apoyó al Ministerio de la Mujer a través de una serie de proyectos bilaterales consecutivos. Si bien eran subvenciones independientes formalizadas a través de resoluciones distintas, en conjunto alcanzaban 1,2 millones de euros divididos en contribuciones anuales de 400.000 euros desde 2008. Además, desde 2009, España participaba en el grupo de coordinación de donantes del DAG y había realizado contribuciones a la cesta conjunta de donantes gestionada por el DAG en apoyo al Ministerio de la Mujer. La Cooperación Española también apoyaba la participación política de la mujer a través del Parlamento Federal de Etiopía desde 2008. Por último, la Cooperación Española había apoyado dos iniciativas a través de la cooperación multilateral con proyectos en Etiopía: el Fondo NEPAD para el empoderamiento de las mujeres africanas y el programa “Leave no women behind” financiado a través del fondo para la consecución de los Objetivos de desarrollo del milenio (F-ODM).

Gráfico 5. Reconstrucción de la lógica de intervención del MAP: Género y desarrollo



Fuente: elaboración propia

¿QUÉ SE HA HECHO?

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA POR INSTRUMENTOS

Durante el periodo MAP, la ayuda se ha canalizado a través de programas y proyectos financiados de la siguiente manera: 1) contribución directa a MoWCYA (400.000 euros), 2) Proyectos de ONGD locales financiadas a través de CAP (175.402 euros) 3) cinco proyectos de pequeña envergadura canalizado a través de ONGD españolas y financiadas por CCAA (258.030 euros), 4) tres iniciativas regionales apoyadas en 2011 a través del Fondo NEPAD (830.090 euros).

ANÁLISIS DE ACTIVIDADES, OUTPUTS Y RESULTADOS INTERMEDIOS

Apoyo institucional a través de contribución directa bilateral al MoWCYA. La contribución en 2011 dotó al Ministerio y sus oficinas regionales con infraestructura y equipamiento en tecnologías de la información. El programa también promovió formaciones sobre transversalización de género en el Ministerio. Sin embargo, según la entrevista realizada con el Ministerio, la alta rotación de personal que se benefició de dichas formaciones ha limitado la institucionalización de las habilidades y capacidades adquiridas en el seno del Ministerio.

Tanto las entrevistas realizadas como la documentación analizada señalan la baja capacidad del Ministerio y su limitación para gestionar programas de manera eficiente. Además del apoyo a través de la subvención, según las entrevistas, la OTC apoyó directamente al Ministerio en tareas regulares como elaboración de términos de referencia, formulación de propuestas de financiación, redacción de informes de seguimiento y rendición de cuentas. A lo largo de la evaluación, se ha podido constatar la debilidad institucional y de liderazgo del Ministerio. Dicho esto, la OTC observa cambios positivos respecto años anteriores.

Empoderamiento Económico. Los cuatro proyectos financiados a través de la CAP 2011 son de pequeña escala tanto por alcance como por volumen de fondos (menos de 45.000 euros de media). Buscan apoyar la integración profesional de mujeres en situación de vulnerabilidad (víctimas de violencia y/o discriminación, madres solteras, viudas, pobres) mediante formaciones y mejorando habilidades y cualificación profesional. También incluyen la búsqueda de oportunidades laborales, acceso a microcrédito y formaciones de grupo de ahorro. La documentación consultada sólo proporciona información sobre actividades, insuficiente para valorar en qué medida los recursos, equipamientos y materiales provistos son suficientes y adaptados a las necesidades y hasta qué punto las mujeres que se han beneficiado de los programas han puesto en práctica las habilidades, recursos, materiales y conocimientos adquiridos. Así, más allá de la ejecución de actividades, la evaluación no puede valorar los resultados conseguidos. En cualquier caso, se trata de proyectos aislados de limitado alcance.

Los tres proyectos financiados por el NEPAD activos durante el periodo analizado fueron aprobados con anterioridad al MAP con escasa o nula participación de la Dirección Geográfica de la AECID o de la OTC en la toma de decisión, gestión y seguimiento de estos proyectos.

Por último, durante el periodo del MAP, se implementó el programa conjunto “Leave no Women Behind” financiado a través del Fondo ODM y ejecutado por el FNUAP, PAM y el MoWCYA con un presupuesto de 9 millones de dólares. La estrategia principal del programa se fundamentó en un enfoque integral y en la construcción de capacidades con base comunitaria en educación, alfabetización, salud reproductiva, incluyendo VIH/SIDA así como intervenciones sobre medios de vida de mujeres y niñas.

2.6 EFICACIA DE LA AYUDA Y DIÁLOGO DE POLÍTICAS

2.6.1 EN LOS SECTORES PRIORITARIOS Y DE INTERVENCIÓN DEL MAP

Tanto en los sectores de desarrollo rural como de salud, el Gobierno tiene un claro liderazgo y apropiación en la implementación de la política y en la estructuración de los sectores con los diferentes actores clave. En los últimos años, la Cooperación Española, a través de la OTC, ha alineado sus esfuerzos con las políticas y se ha integrado en las estructuras existentes como un miembro activo.

En desarrollo rural se aprecian dos tendencias principales:

i) El apoyo prestado a través del AGP y la participación en las estructuras de coordinación relacionadas con la agricultura representa un buen ejemplo de alineación y armonización. Todos los fondos se canalizan a través de un solo programa con un único presupuesto y un único mecanismo de presentación de informes. España participa en las estructuras de gobernanza y coordinación y tiene un diálogo coordinado con el Gobierno dentro de una plataforma de socios clave. El diseño del programa AGP estableció mecanismos de apoyo y supervisión de la implementación en los cuales el OTC ha participado de diferentes maneras. Uno de los instrumentos son las misiones conjuntas y de apoyo a la ejecución (JRIS, en sus siglas en inglés), realizadas dos veces al año con un equipo multidisciplinar de expertos técnicos del Banco Mundial, otros donantes y ejecutores. Según el Ministerio de Agricultura, se han realizado diez misiones desde el inicio del AGP, que han incluido la participación de España. Los documentos revisados muestran que el OTC considera al AGP como la primera prioridad dentro de este sector no sólo por su mayor impacto percibido sino también porque cumple los criterios de eficacia de la ayuda y eficiencia de los recursos.

Gracias a la participación en el AGP, AECID ha sido un miembro muy activo del grupo de trabajo sobre desarrollo económico y seguridad alimentaria rural (RED&FS) desde su creación. Es una plataforma conjunta del Gobierno y sus socios para el desarrollo, que agrupa al Ministerio de Agricultura y a las 22 principales instituciones multilaterales y bilaterales dedicadas al sector agrícola. Durante los últimos tres años, hasta agosto de 2016, la Cooperación Española ha apoyado financieramente a la RED&FS y ha participado técnicamente en los diferentes foros y diálogos sobre el sector. La promoción de marcos comunes de intervención como forma de romper el trabajo en silos se ha señalado como ejemplo de una de las principales contribuciones de los debates técnicos de estos foros. Además, dentro de la RED&FS, la Cooperación Española ha

estado muy involucrada en el Comité Técnico de Crecimiento Agrícola (AGTC, en sus siglas en inglés). Conjuntamente con otros donantes, la Cooperación Española ha contribuido a definir las prioridades para el crecimiento agrícola y conformar lo que más tarde se convertiría en el AGP I. España fue copresidente de este comité de 2013 a 2015 y, respondiendo a la solicitud del Ministerio de Agricultura continuó siendo copresidente incluso más allá del mandato de dos años.

ii) El mayor volumen de fondos de la Cooperación Española al sector se canaliza a través de aproximadamente 55 intervenciones realizadas por ONGD y otras instituciones no gubernamentales (es decir, a través del canal 3). Aunque la evaluación ha demostrado que la mayoría de estas intervenciones están generalmente alineadas con las políticas y prioridades del gobierno, son programas y proyectos individuales implementados por muchas organizaciones diferentes y carecen de un enfoque armonizado. Esta proliferación de programas y estructuras de gestión paralelas con sus propias prácticas, procedimientos, términos y condiciones contribuye a aumentar la carga administrativa de las instituciones públicas. En este caso, la OTC parece centrar su papel principalmente en el seguimiento administrativo de los proyectos y programas financiados por la AECID.

Es importante tener en cuenta las ONGD no son consideradas en los grupos de trabajo sectoriales, ni en las estructuras de coordinación, ni en los foros de diálogo de políticas. Por lo tanto, el mayor volumen de fondos sigue siendo invisible en las relaciones de la Cooperación Española al más alto nivel. Con esto no se cuestiona la validez del trabajo de las ONGD, sino más bien se anima a invertir más esfuerzos para mejorar el reconocimiento, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes tipos de intervenciones. Si no se hace, hay riesgos de que se anulen los esfuerzos realizados para mejorar la armonización y el diálogo de políticas. Debido a su alcance geográfico, su presencia en las áreas más remotas y su labor de divulgación, las ONGD pueden proporcionar información valiosa y experiencias que podrían ser impulsadas hacia arriba e incorporadas en el diálogo con los formuladores de políticas.

En salud, la Cooperación Española también ha desempeñado un papel clave y ha mantenido un diálogo político proactivo mediante la participación efectiva en varias estructuras de diálogo con los donantes y el Ministerio de Salud, como el Grupo de Salud, Población y Nutrición (HPN, en sus siglas en inglés). El trabajo de los donantes en el Grupo HPN se alimenta de las demás estructuras de coordinación y diálogo. España ha sido copresidente del HPN, junto con UNICEF, de enero de 2014 a diciembre de 2015. Otras estructuras en las que ha participado activamente la Cooperación Española incluyen las reuniones en el marco del Comité Central Conjunto de Coordinación (JCCC, en sus siglas en inglés), el Foro del Comité Conjunto (JCF), y el Fondo Común SDG, entre otros.

En general, estas estructuras de coordinación giran principalmente en torno a detalles de índole operativa, más que a orientar cambios de índole política. Sin embargo, no debe subestimarse la importancia de formar parte de estructuras conjuntas de diálogo y coordinación entre los gobiernos y los donantes. Los debates sobre cuestiones programáticas pueden brindar la oportunidad de abordar cuestiones más fundamentales. Sin embargo, en opinión de los evaluadores, parece que en la Cooperación Española estas acciones son percibidas como parte de las actividades incluidas en la gestión del programa en lugar de actividades por sí mismas para las que se

necesitan recursos adecuados (humanos, financieros, temporales y de uso de instrumentos). A menudo este trabajo "invisible", pero esencial, se deja a iniciativa de los individuos con un reconocimiento insuficiente dentro de la AECID.

El papel desempeñado por la Cooperación Española en estos foros es muy elogiado tanto por los Ministerios como por los donantes, que destacan la proactividad, el compromiso y el espíritu resolutivo de los representantes españoles en el diálogo. La Cooperación Española se ha posicionado como uno de los socios más activos en el sector salud y agropecuario, gracias a la participación en los fondos comunes de SDG y AGP, a pesar de ser un modesto donante. En ese sentido, la decisión de formar parte de estos Fondos fue estratégica y eficiente. Sin embargo, en ambos sectores, los logros en cuanto a su posicionamiento estratégico son frágiles y requieren continuidad para mantenerse a lo largo del tiempo. Así, en salud se debe prestar atención a la disminución de la actividad de Cooperación Española en el último semestre de 2015, probablemente debido a cambios de personal en el OTC.

En relación a la contribución de la Cooperación Española a la eficacia de la ayuda y al diálogo político en los demás sectores (Servicios Sociales Básicos, Género y Cultura), durante el período MAP ha sido prácticamente inexistente. En el caso del PBS, parece que la participación de la Cooperación Española en el desarrollo del programa fue bastante activa hasta 2011, pero desde que se lanzó PBS III en 2013, España dejó de participar y por lo tanto perdió su lugar en la mesa de diálogo y negociación. En cuanto a género y cultura, las intervenciones son relativamente aisladas, y en los programas a pequeña escala o programas más amplios ejecutados por organizaciones multilaterales, en los que el OTC tiene poco poder de decisión, su función se limita a actividades de seguimiento. Además, las fuentes consultadas reconocen la debilidad institucional y la falta de liderazgo de ambos ministerios. A pesar de haber apoyado económicamente a los ministerios para su fortalecimiento, no ha habido continuidad en este apoyo debido a las restricciones presupuestarias de la AECID en los últimos años.

2.6.2 INDICADORES DE EFICACIA DE LA AYUDA DEL MAP

Como se ha visto, en Etiopía el gobierno y la comunidad de donantes generalmente trabajan de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda. Existen estructuras de coordinación y armonización de los donantes que funcionan bien bajo el auspicio del DAG. Además existen varios programas bajo un enfoque programático, al que España se ha unido, en algunos casos activamente, como se ha explicado anteriormente. Esto, junto con el hecho de que la metodología MAP 2010 también estuvo muy enfocada al cumplimiento de estos principios, ha proporcionado un posicionamiento positivo global de la Cooperación Española en relación con la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Sin embargo, los objetivos específicos en materia de eficacia de la ayuda establecidos por la Cooperación Española en el marco de resultados del MAP no se han cumplido (con algunas excepciones). De hecho, el trabajo de campo evidencia que más allá de su diseño, la mayoría de los indicadores establecidos no han sido tomados en cuenta, ni han guiado el trabajo de los actores españoles, ni se ha recopilado información para evaluar su desempeño. Los ejemplos más destacados son:

Previsibilidad de la ayuda: España está lejos de cumplir sus compromisos presupuestarios, ya que sólo se han desembolsado alrededor del 55% de los fondos estimados para el período 2011-2015.

Priorización de instrumentos basados en programas: España se comprometió a canalizar el 80% de los fondos a través de sistemas nacionales, y sólo el 20% a través de actores no estatales y organizaciones internacionales. Sin embargo, el uso de instrumentos basados en programas ha retrocedido en comparación con el período anterior. Esta disminución está fuertemente influenciada por la crisis económica y las decisiones políticas adoptadas en el seno de la AECID, que ha optado por promover la cooperación a través de las ONGD españolas en detrimento de otros canales de prestación.

Participación de la sociedad civil: en Etiopía, la participación de la sociedad civil suele ser meramente una formalidad, en lugar de un diálogo eficaz. España no ha promovido activamente ningún cambio en este sentido.

Los únicos objetivos de eficacia de la ayuda alcanzados durante el período son i) la concentración geográfica de las ONGD, pero sólo parcialmente, ya que la concentración únicamente es una realidad en el caso de las intervenciones financiadas por la AECID, y ii) los avances en la armonización en el ámbito del desarrollo rural, detallados anteriormente.

2.7 ACCIÓN HUMANITARIA

¿Cómo se enmarca la acción humanitaria dentro del MAP?

El documento MAP hace referencia a la respuesta de las crisis humanitarias, la aplicación de los principios del buen donante humanitario a los que España se adhiere desde 2004 y a la protección del espacio humanitario. Dada la naturaleza cíclica de las crisis, el riesgo de desastres y los altos niveles de vulnerabilidad en Etiopía, destaca la ausencia de referencia a los vínculos necesarios entre la ayuda de emergencia, rehabilitación y desarrollo. A través de las entrevistas y la revisión documental, el equipo de evaluación ha podido saber que la inclusión de la acción humanitaria en el MAP fue motivo de debate y controversia entre distintos departamentos de la AECID. Por un lado, se consideraba que con el fin de garantizar el respeto de los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia la acción humanitaria no debería negociarse o planificarse con los países receptores y en este sentido debería mantenerse al margen de ejercicios de planificación como el MAP. En el caso de Etiopía, la percepción de que el Gobierno ejerce un fuerte control e injerencia en asuntos humanitarios reforzó la reticencia a incluir la acción humanitaria en un documento visto como un plan de desarrollo fundamentalmente alineado con las políticas del Gobierno. Por otro lado, la OTC consideraba necesario incluir aspectos de prevención y resiliencia debido a la predictibilidad y recurrencia de las crisis humanitarias y los altos índices de inseguridad alimentaria en Etiopía y esperaba que la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID asumiera estos compromisos. Finalmente, se eligió incluir en el MAP un párrafo genérico sobre la acción humanitaria sin mención a la prevención o la resiliencia. Como resultado, el MAP deja la cuestión subyacente sin resolver: ¿cómo abordar de

manera simultánea las causas estructurales de la vulnerabilidad y la mejora de la respuesta a las crisis anuales recurrentes? Aun entendiendo las razones legítimas del debate, al equipo evaluador no le queda claro porqué resultó imposible encontrar una solución para abordar esta cuestión sin comprometer la independencia de la acción humanitaria.

¿QUÉ SE HA HECHO?

La acción humanitaria a Etiopía debe valorarse en el marco de recorte presupuestario de la OAH en un 84% entre 2011 y 2013²³. Esta sustancial disminución de los fondos llevó a la OAH a concentrar sus esfuerzos en un número reducido de contextos humanitarios e intervenciones. Entre 2011 y 2015, se destinaron a Etiopía alrededor de 9,5 millones de euros en total a través de fondos provenientes de AECID y de CCAA de Madrid y Cataluña principalmente. Esta ayuda se canalizó esencialmente a través de organizaciones internacionales (54%) mediante siete acciones implementadas por ACNUR, OMS, PMA (2), OCHA (2) e CICR por un monto total de más de 5 millones de euros. Además, 37% de los fondos se canalizaron a través de ONGD, 31% por ONGD españolas y 6% por ONGD etíopes.

Todas las acciones mencionadas anteriormente se financiaron entre 2011 y 2012 para responder a la crisis humanitaria de 2011. Más recientemente, en 2013 y 2015, se financió un programa de innovación (en dos fases) por un importe total de 340,000 euros a través de una alianza público-privada para apoyar el suministro de energía en un campo de refugiados.

LA RESPUESTA HUMANITARIA DE 2011

La crisis de 2011-2012 en el Cuerno de África afectó a 13 millones de personas de toda la región, principalmente en el sur de Etiopía, zona sur y central de Somalia y norte de Kenia, como consecuencia de una serie de eventos interrelacionados²⁴. Según la evaluación de la acción humanitaria llevada a cabo en 2012, OCHA estimó que España fue el 10º donante en la emergencia de 2011, contribuyendo con 1,6% del total. La evaluación resaltó la pertinencia de las intervenciones de acción humanitaria durante la emergencia de 2011, tanto a nivel geográfico (Afar y región Somali) como a nivel del contenido temático apoyado, a saber agua y saneamiento, nutrición y ayuda alimentaria. En particular, valoró positivamente los convenios humanitarios con ONGD por su flexibilidad y adaptación al contexto Etíope caracterizado por crisis crónicas. Además, los convenios de desarrollo ejecutados por ONGD en Etiopía contaban de manera específica con fondos de contingencia (entre 2% y 5% del presupuesto total) que podían ser movilizados en caso de emergencia.

La evaluación destacó la percepción positiva que se tiene de la AECID como donante humanitario y su buena relación con otros donantes y el Gobierno etíope. Esto ha sido corroborado en las entrevistas con actores humanitarios de carácter multilateral llevadas a cabo durante el trabajo de campo (UNICEF y PMA). Resaltan en particular, la flexibilidad y disponibilidad de la Cooperación Española.

²³ Examen intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española.

²⁴ Reliefweb.int: Horn of Africa Crisis 2011-2012.

A partir de 2012, el presupuesto global de España para Acción humanitarias se ha visto reducido drásticamente. Desde 2013, sólo tres proyectos han sido financiados en Etiopía, con un presupuesto total de 365,000 euros. En primer lugar, la Cooperación Española apoyó al DRMFSS en la elaboración de perfiles de riesgo a nivel de woreda (hasta la fecha se han desarrollado en 250 woredas) y planes de contingencia (realizados en 86 woredas). Además, en 2013 se financió la primera alianza público-privada en el ámbito humanitario por un importe de 160.000 euros. Se trata de una experiencia piloto de mejora del suministro de energía en el campo de refugiados de Shire en Etiopía. En 2015, esta iniciativa recibió una segunda subvención de 180.000 euros. Según las entrevistas realizadas con la OAH y la UPM, esta iniciativa requiere superar el enfoque de proyecto y aprender a trabajar en partenariados, en igualdad de condiciones y de forma colaborativa. En el momento de realizar esta evaluación, es demasiado pronto para valorar los resultados de esta iniciativa.

2.8 VALORACIÓN GLOBAL DE LA ESTRATEGIA DEL MAP

2.8.1 ADECUACIÓN DEL MAP AL CONTEXTO ETÍOPE: ESTADO FRÁGIL Y ENFOQUE DE RESILIENCIA

ESTADO FRÁGIL

Al ser preguntados en qué medida el MAP integra las necesidades particulares de un estado frágil, la mayoría de los informantes de la evaluación (incluidos donantes bilaterales y organismos internacionales) reaccionan contestando que no consideran Etiopía un estado frágil. Ven a Etiopía como un estado fuerte y consolidado, con un gobierno que tiene una visión clara de desarrollo, fronteras controladas y el país más estable en una región caracterizada por Estados fallidos o débiles.

Sin embargo, en segunda instancia, muchos informantes sugieren que ciertos aspectos económicos, políticos, sociales y medioambientales constituyen potenciales factores de riesgo que convierten a Etiopía en especialmente vulnerable. En este sentido cabría hablar de fragilidad. Estos elementos de fragilidad vienen determinados por un elevado crecimiento demográfico, una población eminentemente joven en busca de oportunidades, altos índices de vulnerabilidad crónica e inseguridad alimentaria, frecuentes crisis humanitarias, e inestabilidad en los países vecinos. Si bien la legitimidad del Gobierno recae en buena medida en su capacidad de asegurar un crecimiento económico suficiente para mantener la paz y la cohesión social, la persistencia de déficit demográfico y el férreo control del poder podrían llevar a una creciente disidencia y erosionar la estabilidad del país.

Aunque la información recabada durante la evaluación evidencia que los aspectos de fragilidad no se tuvieron en cuenta a la hora de diseñar el MAP, sí hay algunos elementos del documento que responden a los principios de compromiso internacional con estados frágiles de la OCDE. Fundamentalmente, el objetivo de apoyar la consolidación del estado, estructuras nacionales y capacidades está muy presentes en el MAP, así como la voluntad de alinearse con las prioridades

nacionales y los mecanismos de coordinación de donantes internacionales. Además, uno de los criterios usados para la selección de regiones prioritarias era que fueran áreas remotas y marginadas con inseguridad alimentaria crónica. Muchas de las intervenciones en desarrollo rural parecen haber seguido este principio. La Cooperación Española no ha abarcado otros aspectos que pueden considerarse elementos potenciales de fragilidad en Etiopía. La evaluación no ha recabado ninguna evidencia respecto a la inclusión de la promoción de la democracia o la consideración del alto crecimiento de la población en ninguna de sus intervenciones.

RESILIENCIA

El patrón de crisis recurrentes combinadas con vulnerabilidades crónicas que caracteriza a Etiopía requiere no sólo responder a los choques sino también atacar las causas raíz de las vulnerabilidades estructurales reforzando a su vez la resiliencia de las comunidades locales ante futuras crisis. Así, romper el ciclo de emergencias demanda crear y fortalecer los vínculos entre las acciones humanitarias y las de desarrollo.

En el momento de la elaboración del MAP, el concepto y la literatura sobre la construcción de resiliencia no estaba tan generalizada como en la actualidad. De hecho, la metodología 2010 para la formulación del MAP no hace referencia a la misma. Esta falta de claridad respecto a la naturaleza de las crisis y los papeles diferentes pero complementarios que los actores de desarrollo y humanitarios pueden ejercer explican que si bien este patrón es ampliamente reconocido por los actores entrevistados de la Cooperación Española, no se reflejó de manera adecuada en el MAP.

Tomando como referencia los elementos de análisis incluidos en el Anexo 8 de los TdR, resulta difícil para el equipo evaluador valorar de manera categórica la adecuación del MAP al contexto de crisis recurrentes y vulnerabilidades crónicas. Por un lado, la estrategia tal y como está planificada en el MAP incluye algunos elementos consistentes con la construcción de la resiliencia: liderazgo y apropiación sólidos por parte del gobierno, todas las intervenciones se apoyan en estructuras y mecanismos ya existentes, la estrategia está totalmente alineada con las políticas nacionales, etc. Por otro lado, no se han encontrado evidencias de que el MAP haya posibilitado que los actores de la Cooperación Española realicen un análisis conjunto de las causas subyacentes que deterioran las posibilidades de desarrollo respecto a individuos, familias y comunidades. En esta misma línea, no se han realizado análisis conjuntos de riesgo. La transversalización de género y protección medioambiental en las intervenciones ha sido muy pobre. Para la agenda de construcción de resiliencia es de particular importancia que se tomen en cuenta el cambio climático y cómo éste influye en la frecuencia e intensidad de las crisis. Por la información recogida, esto no ha sido objeto de una reflexión que se integre en el trabajo.

Sin embargo, es preciso destacar también que las intervenciones de ONGD están a menudo localizadas en zonas críticas (“hot spots”) con comunidades muy vulnerables y trabajan en la construcción de bienes, activos y capacidades, que pueden considerarse como factores clave para el fortalecimiento de la resiliencia. Del mismo modo, aunque aspectos cruciales como el acceso al agua y al saneamiento no están explícitamente incluidos en el MAP, se han abordado desde el sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre.

Por último, desde su diseño, el MAP no parece haber propiciado una mayor coordinación, entendimiento y complementariedad entre los actores de acción humanitaria y desarrollo de la Cooperación Española, en particular de la AECID. El equipo de evaluación considera preocupante que cinco años después de su formulación, perduren las diferencias de puntos de vista y no se hayan realizado esfuerzos para avanzar hacia una posición común que se adecúe a las especificidades del contexto etíope.

2.8.2 ADECUACIÓN DE LAS MODALIDADES E INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ALCANZAR RESULTADOS

Si bien la Cooperación Española propone la adopción de un enfoque de gestión para resultados, en la práctica la gestión del MAP está muy influenciada por cada intervención individual y el instrumento utilizado para canalizar recursos. Como se ha visto, el MAP de Etiopía ha sido implementado a través de una amplia variedad de modalidades, instrumentos y procedimientos. La evaluación sostiene que, en ausencia de una visión estratégica articulada de cómo la Cooperación Española pretende contribuir al desarrollo de Etiopía, resulta difícil definir qué instrumentos son los más adecuados para servir qué objetivos. En opinión de los evaluadores, demasiado a menudo la decisión de cuáles son los mejores instrumentos y modalidades para alcanzar los resultados esperados depende no tanto de criterios de carácter político o técnico (por ejemplo aspectos como ¿cuál es la mejor manera de llegar a las comunidades más vulnerables? ¿de qué forma puede la Cooperación Española promover mejor la garantía de calidad en las cestas de donantes? ¿qué tipo de intervenciones pueden arrojar evidencias que sostengan el apoyo de políticas?), sino más bien en la disponibilidad de recursos para financiar cada tipo de instrumento.

En la mayoría de las intervenciones financiadas por AECID, el instrumento y el procedimiento administrativo asociado al mismo se deciden a nivel de sede con limitada participación por parte de la OTC. En líneas generales, cada departamento tiene un presupuesto y una serie de instrumentos con los que “jugar”. Así, con la excepción de la OTC, se da el caso frecuentemente de que los diferentes departamentos en los que se toman las decisiones a nivel de sede carecen de una visión completa del país y tienden a trabajar en compartimentos estancos.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones estructurales, los instrumentos de la AECID (principal financiador) sí admiten diferentes grados de toma de decisión a nivel país y permiten cierto nivel de coherencia con los resultados planificados. La Guía de Modalidades e Instrumentos 2014 de la AECID explica las fortalezas, debilidades, oportunidades y riesgos de cada instrumento y ofrece orientaciones sobre cómo seleccionar los más adecuados en función de los distintos contextos.

El equipo de evaluación ha constatado que el diálogo entre la OTC y la Dirección de Cooperación con África y Asia es habitualmente fluido y existe un buen nivel de decisiones de financiación mutuamente acordadas. Su principal instrumento de financiación, la subvención de política exterior, es de concesión directa fundamentada generalmente en propuestas elaboradas desde la OTC, lo que hace que sea más probable que estén alineadas con la estrategia en cada sector.

En el caso de instrumentos que requieren convocatorias sujetas a principios de publicidad y competencia y con limitada especificidad de contexto (proyectos y convenios de ONGD, PCI, CAP) la medida en que el MAP es tenido en cuenta a la hora de decidir la financiación varía según departamentos y se limita a menudo a la inclusión en la convocatoria de prioridades sectoriales y geográficas.

Los programas y proyectos de ONGD pueden aportar una perspectiva más aguda desde el terreno y ofrecer un conocimiento minucioso de lo local, que pueden resultar de gran utilidad para la OTC y los decisores de la Cooperación Española con objeto de alimentar el diálogo a nivel político con el Gobierno y otros interlocutores.

De igual manera, los proyectos individuales (CAP, CAP empresarial y PCI) permiten plantear experiencias piloto, investigación y generación de evidencias respecto a iniciativas nuevas. No obstante, para ser experiencias de aprendizaje efectivas con posibilidades de ser llevadas a escala, necesitan tener una definición clara de lo que se espera tanto a nivel de contenido como de proceso, con vinculación con la estrategia global y el establecimiento de mecanismos y medios para su seguimiento. Igualmente, la introducción de nuevas e innovadoras formas de trabajar como las alianzas público-privadas requiere cambios no sólo en los instrumentos y procedimientos sino también en las formas de pensar y los enfoques utilizados, ya que agrupan instituciones diferentes con distintos objetivos y experiencias.

Como se ha mencionado anteriormente, la asistencia técnica ha sido infrutilizada en Etiopía a pesar de su potencial para promover la eficacia de la ayuda y complementar intervenciones de mayor alcance. Por último, el grado de implicación de la OTC en el uso de instrumentos de cooperación multilateral ha sido marginal a pesar de que la cooperación multilateral ofrece la oportunidad de abordar aspectos técnicos complejos en aquellas áreas donde España no tiene ventaja comparativa y/ o en asuntos sensibles como los derechos humanos y la gobernabilidad más difíciles de abordar en el dialogo bilateral.

2.8.3 ASPECTOS TRANSVERSALES

El MAP únicamente considera género y medioambiente como prioridades horizontales (p I I del MAP). No hay ninguna referencia explícita a la diversidad cultural o al enfoque basado en derechos humanos aunque estos sí se consideraban prioridades horizontales en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, en vigor en el momento de la elaboración del MAP de Etiopía. La ausencia total de estos enfoques en la metodología MAP 2010 puede explicar hasta cierto punto la escasa referencia a estos aspectos en el MAP. Sin embargo el hecho de que los enfoques transversales no estuvieran incluidos en la metodología no parece una explicación satisfactoria, especialmente teniendo en cuenta la diversidad cultural del país. En términos generales, el documento no cumple las expectativas de integrar y transversalizar estos aspectos como cabría esperar a lo largo del análisis de contexto y de la estrategia de trabajo que propone. Aunque el MAP usa indicadores desagregados por sexo, no hay ningún análisis específico respecto a las distintas variables sobre desigualdad de género, aspectos relacionados con las diferentes especificidades socio-culturales o factores de exclusión o disfrute de derechos.

Más allá de la inclusión formal de estos aspectos en el documento, la evaluación ha tratado de averiguar si en la práctica, aunque no sea explícitamente, la Cooperación Española ha sido sensible a cómo las consideraciones culturales, de género o medioambientales subyacentes influyen en asuntos tales como el acceso a bienes productivos, control de recursos, servicios de extensión agraria, etc.

Se han encontrado varios ejemplos en los que, al menos de partida, se ha tratado de promover la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo. No obstante, el hecho de que las intervenciones incluyan acciones dirigidas a las mujeres no significa que se haya transversalizado género. Las visitas de campo han puesto en evidencia cómo en algunos aspectos los proyectos preservan el status quo sobre la percepción del papel de la mujer. Desde esta perspectiva, la evaluación observa que la Cooperación Española no ha realizado esfuerzos suficientes para identificar y tomar en consideración cuáles son las diferentes especificidades socioculturales, factores de exclusión o disfrute de derechos, o las dimensiones sociales, culturales, políticas y/o legales que perpetúan relaciones y sistemas de discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres. Por ejemplo, dado el peso del trabajo en desarrollo rural, es necesario un mejor entendimiento de qué dinámicas entran en juego de forma que se posibiliten cambios duraderos. Así, aunque oficialmente las mujeres tienen acceso a la tierra, especialmente si se trata de mujeres cabeza de familia, se ha señalado que en la práctica las mujeres se enfrentan a obstáculos considerables para acceder y controlar la tierra. Las mujeres a menudo ignoran sus derechos. La tradicional creencia de que las mujeres no son capaces de labrar la tierra influye en su habilidad para reclamar su derecho y acceso a la tierra. Ninguna de las entrevistas realizadas con miembros de la OTC demuestra que se tengan en cuenta este tipo de consideraciones. Más bien, al alinearse con la visión del Gobierno, adopta una visión parcial de la desigualdad basada casi exclusivamente en la óptica del empoderamiento económico, dejando al margen un enfoque más amplio. De igual manera, no hay evidencias de que se estén tomando en cuenta los desafíos medioambientales derivados de la senda de crecimiento económico y crecimiento poblacional.

En el contexto etíope, en el que una gran mayoría de la población depende directamente de los recursos naturales, la sostenibilidad medioambiental pasa necesariamente por encontrar soluciones integradoras que ayuden a superar la dicotomía “crecimiento económico versus medioambiente”.

2.8.4 VALOR AÑADIDO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y VENTAJA COMPARATIVA RESPECTO A OTROS DONANTES

En general, la evaluación considera que en el diseño del MAP el análisis de la ventaja comparativa de España es superficial. El documento carece de una valoración exhaustiva del valor añadido y de las oportunidades que los actores de la Cooperación Española ofrecen en comparación con otros potenciales actores y donantes en esas mismas líneas de actuación. La descripción es general, acrítica e inespecífica.

En salud, la ventaja comparativa identificada originalmente estaba relacionada con la importancia de la Cooperación Española como promotora de la agenda de eficacia de la ayuda dentro del grupo de coordinación de donantes, la financiación insuficiente del sector y la experiencia del sistema público de salud en España. Durante la ejecución de MAP, la AECID ha sido coherente con este análisis. No obstante, este no ha sido el caso para otros financiadores de la Cooperación Española que han seguido canalizando fondos al sector a través de ONGD. En desarrollo rural, la ventaja comparativa estaba fundamentada en la falta de financiación en el ámbito de la producción agrícola, su relevancia para el país y la competencia de España en áreas como la transferencia de conocimiento y tecnología en la promoción de árboles frutales y horticultura. El apoyo al AGP y el papel activo en las estructuras de coordinación del sector de desarrollo rural son consistentes con este diagnóstico inicial. Sin embargo, la transferencia de conocimiento y la promoción de árboles frutales y horticultura han sido limitadas en términos de recursos y esfuerzos dedicados, a pesar de que algunos proyectos financiados por la CAP empresarial se han centrado en esta línea de trabajo. La ventaja comparativa destacada en género (posición privilegiada de la AECID en relación al MoCWYA y el grupo de género del DAG) no se ha sostenido en el tiempo. En el sector de la cultura, la ventaja comparativa se asentaba en la experiencia previa de la AECID en otros países socios de América Latina, experiencia y conocimiento que no parecen haberse trasladado en el caso de Etiopía.

En vista de los resultados logrados, parece haberse sobreestimado el criterio sobre la experiencia pasada (programas financiados) y subestimado otras consideraciones como las capacidades (técnicas, financieras, administrativas) en el seno de la Cooperación Española, el Gobierno etíope y otros donantes.

A lo largo del proceso de evaluación y de las conversaciones mantenidas con el Gobierno y donantes, se ha hecho evidente que el valor añadido de España puede que no recaiga tanto en el volumen de su contribución financiera sino más bien en la consistencia y sostenibilidad de su apoyo y de las relaciones de confianza establecida a lo largo de estos años. La Cooperación Española está generalmente bien valorada y ha conseguido mantener una posición privilegiada como donante clave a pesar del volumen modesto de fondos que provee en comparación con otros donantes. Esta visto normalmente como un socio flexible y pragmático con una voluntad genuina de apoyar al país socio sin querer imponer una agenda bilateral. España es valorada como un país de “ideas afines” que comparte la visión de servicios públicos, especialmente en el sector salud. La diversidad de instrumentos con los que cuenta la Cooperación Española podría verse también como una ventaja comparativa que ha sido infrutilizada durante la implementación del MAP. Además comparado con otros donantes e instituciones internacionales, la regulación española es menos restrictiva respecto a establecer relaciones contractuales con entidades públicas. En un contexto cambiante como el etíope, esta versatilidad puede constituir un valor añadido.

3. CONCLUSIONES

I. El contexto de la cooperación internacional en Etiopía y el enfoque metodológico del diseño del MAP han contribuido a avanzar en la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda (a pesar de la reducción de la AOD española), a fortalecer el diálogo de políticas (gracias a la actitud proactiva de personal responsable) y a estructurar mejor las líneas de trabajo. Sin embargo, el MAP no ha contribuido a mejorar la ya de por sí débil participación de la sociedad etíope en la política de desarrollo. El MAP no ha sido utilizado por la Cooperación Española como una guía para la gestión estratégica, la coordinación de actores o el seguimiento, ni internamente ni en su relación con el Gobierno Etíope. La ausencia de objetivos propios de la Cooperación Española para contribuir a los resultados de desarrollo nacional es uno de los factores determinantes de esta debilidad.

- 1.1. La AOD española a Etiopía ha disminuido drásticamente, al igual que ha ocurrido en el resto del mundo.
- 1.2. El MAP está bien alienado con las políticas de desarrollo etíopes, pero fue muy ambicioso considerando las limitaciones estructurales de la Cooperación Española.
- 1.3. El proceso de diseño del MAP se basó en la metodología 2010, pero fue menos participativo de lo deseable y no definió objetivos específicos de la Cooperación Española (respetando los principios de apropiación y alineamiento).
- 1.4. Más allá de una definición general de las prioridades de las intervenciones, el MAP no ha sido utilizado como una herramienta estratégica de gestión.
- 1.5. La AECID ha ejercido un papel activo y estratégico en los foros de diálogo de políticas y coordinación, a pesar de que la Cooperación Española carece de una estrategia de acción en este ámbito.

2. La Cooperación Española ha contribuido activamente al sector de desarrollo rural y la lucha contra el hambre (a través de la mejora de la productividad agrícola y ganadera, y del aumento del ingreso de la población vulnerable) y al sector salud (mediante el fortalecimiento del sistema de la salud público). La evaluación no ha identificado contribuciones destacables en los sectores de servicios sociales básicos, cultura ni género durante el periodo MAP.

2.1. **Desarrollo rural y lucha contra el hambre:** el esfuerzo se ha concentrado principalmente en la capacitación de actores públicos y agricultores, y en la provisión de equipamiento y construcción/rehabilitación de infraestructuras que mejoran el acceso al agua y a insumos agrícolas. Sin embargo, la construcción de infraestructuras, medianas y grandes, de agua han supuesto retos considerables desde un punto de vista técnico y económico. Asimismo, las intervenciones han estado más enfocadas a la producción que al marketing y comercialización. No se ha evidenciado ninguna contribución de la CAP empresarial a los resultados de desarrollo en este sector.

2.2. **Salud:** la mayor parte de los fondos se han destinado a la provisión de equipos, materiales y productos sanitarios. La Cooperación Española también ha apoyado la construcción de infraestructuras sanitarias, y actividades de formación para el desarrollo de capacidades a través de otras intervenciones bilaterales. Estas acciones han contribuido a mejorar el acceso a la asistencia sanitaria. La asistencia técnica para la implementación del seguro médico en Etiopía se enfrenta a retos de sostenibilidad.

2.3. **Servicios sociales básicos:** se trata del sector con mayor divergencia entre lo planificado (más del 50% del presupuesto MAP) y lo ejecutado (menos del 10% de los fondos en periodo MAP). España dejó de participar en la fase 3 del PBS.

2.4. **Género en desarrollo:** durante el MAP, la Cooperación Española ha limitado su papel básicamente a realizar el seguimiento de intervenciones en activo financiadas en el periodo anterior. El mayor presupuesto se ha destinado al fortalecimiento de la estructura del Ministerio de la Mujer, la Infancia y la Juventud, pero la evaluación no ha apreciado ningún resultado sostenible.

2.5. **Cultura y Desarrollo:** el apoyo de la Cooperación Española no ha seguido una estrategia clara e integral, y se ha limitado a finalizar intervenciones financiadas en el periodo pre-MAP. Durante el periodo MAP solo se han financiado becas, lectorados y proyectos de cooperación interuniversitaria (PCI). Las tres mayores intervenciones del periodo previo al MAP tienen un desempeño desigual: dos centros de artesanía (el de Harar se ha completado y hoy es funcional, mientras que el de Addis Abeba aún no ha sido construido debido a reclamaciones pendiente sobre el terreno), y el FABLAB en la Universidad de Addis Abeba, iniciativa aislada, actualmente en funcionamiento pero con una sostenibilidad cuestionable.

3. Para cada sector prioritario del MAP, los canales e instrumentos de cooperación se han utilizado de manera diferente. Así, la ayuda dirigida a desarrollo rural se ha implementado principalmente a través de convenios y proyectos implementados por ONGD, y en menor grado, a través del fondo multi-donante para el crecimiento agrícola. El trabajo de las ONGD españolas ha permitido el acceso a zonas remotas y a población especialmente vulnerable. Sin embargo, esta gran parte de la cartera permanece invisible en los foros de discusión y en el diálogo de políticas. El apoyo en salud y servicios sociales básicos se ha canalizado principalmente a través de fondos comunes. La proactividad de España en salud y agricultura ha sido públicamente reconocida por los ministerios implementadores y por otros donantes en Etiopía. Intervenciones en género y cultura han estado desconectadas entre sí y han sido poco sistemáticas

3.1. 53% de los fondos del MAP se han invertido en proyectos y programas, que tienden a aumentar la fragmentación de la ayuda. Sin embargo, algunos proyectos implican la continuidad de líneas de acción previas y la mayoría han estado alineados con las políticas nacionales de desarrollo.

3.2. El apoyo a través de las cestas de donantes o fondos comunes ha posibilitado a la Cooperación Española perfilarse como un actor clave en salud y desarrollo rural, a pesar de sus modestos recursos.

3.3. La cooperación técnica y multilateral han jugado un papel muy limitado en el periodo MAP. La Cooperación Española ha desaprovechado la oportunidad de utilizar la potencialidad de estas modalidades de ayuda.

3.4. Los instrumentos de cooperación, y no una estrategia global país, son los que han determinado la gestión y financiación. Se aprecia desconexión entre la planificación basada en resultados a nivel país y la toma de decisión y distribución presupuestaria real en la sede de AECID.

4. En línea con la falta de orientación en relación a los enfoques transversales en la metodología 2010, el MAP ha estado ciego a las cuestiones transversales

4.1. **El MAP no incluyó ningún análisis específico sobre cuestiones transversales y sus referencias respecto a ellas son genéricas y vagas.** El MAP considera la inclusión de la perspectiva de género y medioambiente, pero la Cooperación Española en Etiopía no se ha esforzado suficientemente en identificar y considerar elementos claves que (al menos en teoría) pueden influir las cuestiones transversales. Asimismo, el MAP carece de un adecuado entendimiento de los retos ambientales derivados del crecimiento económico y demográfico del país.

5. El MAP incluye algunos elementos que lo hace moderadamente adaptado a las fragilidades y vulnerabilidades crónicas de Etiopía. Sin embargo, estos aspectos no están explícita ni suficientemente cubiertos. Asimismo, factores como la proactividad y flexibilidad de la Cooperación Española son fortalezas a reforzar.



Programa de Crecimiento Agrario-Irrigación

5.1. La prevención de crisis y la construcción de la resiliencia son aspectos insuficientemente cubiertos en el MAP, considerando la propensión de Etiopía a sufrir crisis. El MAP no considera Etiopía un estado frágil, aunque las líneas de trabajo propuestas sí que entran en el ámbito de los principios de fragilidad de la OCDE. Aunque no hubo un análisis del vínculo entre desarrollo y emergencia, el MAP incluye algunos elementos consistentes con la construcción de resiliencia y las intervenciones de ONGD a menudo se desarrollan en focos de conflicto y trabajan en la construcción de activos y capacidades que pueden ser considerados elementos clave de resiliencia. Por otro lado, no se ha realizado un análisis de riesgos común.

5.2. El análisis de la ventaja comparativa de España fue muy limitado a la hora de formular el MAP. El valor añadido de España no yace tanto en el volumen de fondos, sino más bien en la consistencia, calidad y sostenibilidad de su apoyo y en la relación de confianza que ha construido.

6. La inclusión de la acción humanitaria en el MAP fue controvertida y su presupuesto ha sufrido el mayor descenso durante el periodo MAP, tanto en términos absoluto como relativo.

6.1. La inclusión de la acción humanitaria en el MAP fue sujeto de debate en la AECID y finalmente sólo se incluye un párrafo genérico sobre acción humanitaria, sin mención a la prevención.

6.2. **La acción humanitaria española ha experimentado el mayor descenso en términos presupuestarios en comparación con la AOD destinada a los sectores de desarrollo.** En este contexto, la flexibilidad y el acceso de España y su buena relación con otros donantes internacionales y con el gobierno fueron señalados como fortalezas en la evaluación específica de acción humanitaria desarrollada en el pasado.

4. LECCIONES APRENDIDAS

1. La armonización efectiva con los objetivos e indicadores de las políticas públicas de los países socios debe ir acompañada de un marco de resultados específico de la Cooperación Española que permita la participación crítica, el seguimiento de los progresos y el uso de los medios disponibles en todo su potencial.
2. Dadas las actuales limitaciones de la Cooperación Española, hay divergencia entre lo que el MAP pretende lograr y lo que realmente puede hacer. Con el fin de reducir la brecha entre la planificación, la toma de decisiones, la presupuestación y la gestión, se requiere una cuidadosa reflexión al más alto nivel sobre los cambios estructurales que deben implementarse para fomentar una práctica más coherente.
3. Trabajar con países socios con fuerte dinamismo nacional y sectorial como Etiopía demanda a la Cooperación Española involucrarse en acciones más allá de proyectos aislados. La contribución de fondos no debe ser el único factor a tener en cuenta al evaluar el valor añadido de España en un contexto específico, sino también aspectos como la calidad de las relaciones con los socios, la confianza, la proactividad, el liderazgo y el compromiso a largo plazo.
4. La armonización con las políticas nacionales en sectores en los que no existe una fuerte apropiación e impulso por parte del país receptor puede conducir a un débil diálogo de políticas sectorial, aumentar las posibilidades de no alcanzar los resultados esperados y afectar negativamente la sostenibilidad de las intervenciones.

5. RECOMENDACIONES

Con vistas al siguiente MAP, se recomienda:

I. Fortalecer la fase de diseño y planificación del MAP, para que exponga una visión global de la estrategia de país que permita un aprovechamiento óptimo de los conocimientos, la coordinación y la complementariedad entre los diferentes financiadores, entidades, instrumentos y acciones de la Cooperación Española.

La participación de la cooperación descentralizada debe partir de la fase de diseño del MAP. Dada la multitud de fuentes de financiación de la AOD española, se recomienda un enfoque pragmático para decidir qué actores necesitan participar en la planificación y ejecución del MAP. Como los actores de la cooperación descentralizada no suelen tener personal en terreno, deben buscarse formas de fomentar su participación regular a través de la comunicación remota (videoconferencia, etc.) a lo largo de la implementación de MAP. Otra manera de involucrarlos podría ser a través del conocimiento y la experiencia de las ONGD que normalmente saben quién trabaja donde. Así, en el proceso de diseño del MAP, la OTC puede animarlas a pensar en otros actores españoles potencialmente interesados en participar en el MAP, ya sea con contribuciones monetarias o en especie (por ejemplo, compartiendo el know-how de las empresas municipales).

La Cooperación Española debe establecer sus propios objetivos específicos para cada sector -tanto de procesos como de resultados-, acompañados de indicadores y metas, para facilitar el monitoreo y para identificar mejor las complementariedades entre las intervenciones e instrumentos. Asimismo, el MAP debe adaptar, de manera realista, sus objetivos a la realidad de la Cooperación Española tomando en consideración la elección de instrumentos y modalidades de ayuda, y las limitaciones para realizar desembolsos plurianuales.

Además, debería llevarse a cabo un análisis sectorial integrado de las cuestiones transversales, claves pertinentes, para visibilizar cuáles son las diferentes especificidades socioculturales; qué factores obstaculizan o promueven el disfrute de los derechos; y cuáles son las dimensiones sociales, culturales, políticas y legales que perpetúan las relaciones y los sistemas de discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres.

En cuanto a la fragilidad, se recomienda un análisis de riesgo conjunto. Debería contener posibles escenarios con referencia a las cinco dimensiones introducidas por la OCDE en su reciente informe sobre la fragilidad y prever mecanismos que permitan una adaptación flexible a los contextos cambiantes.

Por último, es preciso tomar en consideración algunos factores importantes al evaluar el valor añadido de la Cooperación Española, tales como su calidad y flexibilidad, la falta de restricciones específicas sobre el tipo de instituciones que puede apoyar o la diversidad de instrumentos disponibles y su potencial de complementariedad estratégica.

2. Utilizar el MAP como herramienta de gestión e implementar un sistema de monitoreo basado en la estrategia y no solo en intervenciones individuales.

El próximo MAP debería incluir mecanismos de monitoreo regulares y realistas, que incluya los principales actores de la Cooperación Española, bajo el auspicio de AECID. El sistema de monitoreo debe permitir medir el progreso agregado de los resultados de desarrollo, gestión y eficacia de la ayuda, definidos conjuntamente bajo un enfoque sectorial alimentado por intervenciones individuales. También debe ayudar a identificar los retos a superar y las oportunidades a explorar. Además, en el seguimiento de los proyectos financiados directamente por AECID, se deben celebrar reuniones periódicas con actores españoles para construir y consolidar el entendimiento común en torno a la estrategia del MAP, mejorar el diálogo y buscar mayor complementariedad y sinergias entre los diferentes enfoques e intervenciones. También se recomienda fortalecer el monitoreo conjunto con el Gobierno etíope sobre la base de la estrategia definida en el MAP. A tal fin, se deberían elaborar informes anuales de seguimiento del MAP y celebrarse sesiones conjuntas para rendir cuentas de los avances, así como reuniones periódicas con el Ministerio de Cooperación Financiera y Económica (MoFEC, en sus siglas en inglés) y los ministerios sectoriales.

Se deben realizar esfuerzos para mejorar el reconocimiento de las intervenciones canalizadas a través de las ONGD (canal 3) por las autoridades etíopes y las estructuras de coordinación. España también debe trabajar con otros donantes y con el Gobierno para garantizar la seguridad y protección del personal de las ONGD y facilitar sus condiciones de trabajo, especialmente en las zonas de conflicto.

3. Concentrar el próximo MAP en los sectores de desarrollo rural y salud, incluyendo un enfoque de resiliencia. Incluir la acción humanitaria en el MAP preservando sus principios.

Se recomienda continuar con el compromiso de apoyar el sistema de salud pública a través del fondo común SDG, así como otras intervenciones estratégicas (por ejemplo, la Agencia de Seguro de Salud o proporcionar capacitación a especialistas médicos). Asimismo, se sugiere continuar apoyando el sector de desarrollo rural y la lucha contra el hambre a través de dos vías: AGP e intervenciones con ONGD. La calidad del apoyo en desarrollo rural puede beneficiarse de los conocimientos y lecciones derivadas de la experiencia de las ONGD en el país. Los proyectos y convenios implementados por ONGD sin experiencia previa en la materia no deben incluir la construcción de infraestructuras de mediana y gran escala, que en la mayoría de los casos han absorbido gran parte de sus recursos y energías, sin resultados visibles hasta el momento. En cambio, deben abarcar toda la cadena de valor, concentrando sus esfuerzos no sólo en la producción sino también en el marketing y la comercialización (acceso y transporte, contacto

con mayoristas, estudios de mercado y estudios de cadenas de valor). Las iniciativas público-privadas en desarrollo rural deben llevarse a cabo en asociación con organizaciones sociales, para asegurar el vínculo con los resultados del desarrollo. Además, es recomendable evaluar las iniciativas "piloto" del nuevo instrumento de ayuda "Acciones de Innovación" para valorar su desempeño.

Los sectores de género, cultura y servicios sociales básicos deben ser excluidos del nuevo MAP. No obstante, las prioridades horizontales de género y diversidad cultural deben ser integradas en las intervenciones del MAP siguiendo las directrices recientes de la AECID.

Dado el contexto de crisis recurrentes en Etiopía, el próximo MAP debería abordar la construcción de resiliencia de manera integral; Independientemente del instrumento de ayuda o del departamento de AECID que financia. Tanto las intervenciones de desarrollo como las acciones humanitarias deben diseñarse e implementarse para fortalecer la resiliencia y reducir los riesgos.

La acción humanitaria debe permanecer en el próximo MAP de acuerdo con los principios humanitarios. Se debería promover una mayor coordinación, comprensión y complementariedad entre la ayuda humanitaria y los organismos de desarrollo de la Cooperación Española, en particular en AECID, para avanzar hacia una posición común que responda mejor a las especificidades del contexto etíope. Los perfiles de riesgo en el país apoyados por AECID podrían ser utilizados para el diseño de nuevas intervenciones. Las capacidades de acción humanitaria y los conocimientos a nivel de OTC deben ser reforzados, particularmente en términos de acceso, espacio humanitario y principios.

4. Promover cambios estructurales en SGCID y AECID para permitir una mayor autonomía de toma de decisiones a nivel país. Además, las decisiones en sede deberían tener más en cuenta las necesidades de implementación del MAP desde un enfoque estratégico de toda la organización.

Adaptar las decisiones de financiación a la planificación basada en resultados para asegurar que las decisiones operacionales sobre los programas e instrumentos sean coherentes con un marco de resultados global y se acuerden sobre la base de un panorama general de la estrategia de país y no sobre el presupuesto disponible en cada departamento. Esto también podría implicar una mayor toma de decisiones a nivel de país (OTC).

La coordinación, la búsqueda de la eficacia de la ayuda y el diálogo requieren capacidades flexibles y aptas para tal propósito (personal, instrumentos y sistemas), recursos y conocimientos. En relación a los criterios de selección del personal, la estrategia del MAP implica un tipo de trabajo y habilidades más allá de las tareas administrativas o técnicas asociadas con la gestión del proyecto. Por lo tanto, el conocimiento sobre la formulación de políticas públicas, la empatía, la comunicación, la competencia lingüística y las habilidades de negociación, por ejemplo, son competencias valiosas a tener en cuenta.

5. Continuar el trabajo fructífero realizado hasta el momento en diálogo de políticas, fortaleciendo su definición y sus posibles líneas de desarrollo.

La Cooperación Española podría beneficiarse de una reflexión cuidadosa sobre lo que implica el diálogo político en relación con sus objetivos y expectativas potenciales. Debería buscar un entendimiento común entre sus principales actores, o al menos entre el personal de AECID, especialmente a nivel de OTC. A nivel de país, el diálogo político debe vincularse con las líneas estratégicas de trabajo y aprovechar las fortalezas y avances ya alcanzados por España en el país. Por lo tanto, el nuevo MAP podría identificar y sistematizar los avances logrados hasta ahora a este respecto y utilizar los instrumentos de ayuda disponibles para fortalecer el diálogo de políticas. Es importante fomentar el diálogo de políticas institucionales (sin depender de iniciativas individuales) y mantener la proactividad en los grupos de coordinación (RED & FS, SDG Pool Fund) para ampliar las relaciones de confianza establecidas y el papel de España en los grupos de trabajo sectoriales.

6. Hacer un mayor uso de la Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID para evaluar las oportunidades y la adecuación de los instrumentos al contexto etíope. A continuación se presentan algunas ideas sobre el uso potencial de los instrumentos de ayuda.

Las subvenciones de política exterior, por su flexibilidad y posible alineación sectorial, podrían servir de base para articular el apoyo de la Cooperación Española en cada estrategia sectorial de intervención y como punto de partida para el diálogo político.

Las intervenciones de las ONGD tienen alcance geográfico y presencia en áreas más remotas y realizan labores de extensión. También pueden proporcionar valiosa información y experiencias (conocimientos y mejores prácticas) que podrían ser presentadas e integradas en el diálogo con los responsables de la formulación de políticas.

El apoyo a la investigación e innovación o la asistencia técnica podrían servir como contribuciones estratégicas para reforzar la orientación al Gobierno en base a evidencias producidas por profesionales cualificados.

En una experiencia piloto (como la asociación público-privada en el campo de la Acción Humanitaria), es esencial recopilar y sistematizar la información para permitir el aprendizaje y la replicabilidad del modelo en contextos similares.



Cooperativa agrícola en Oromiya

Otros documentos relacionados se pueden encontrar en:
<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>

