



**Edición: Febrero 2017**

© 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 de portada © AECID.

Informe realizado por: Sara Ulla Díez y Rocío Poo Gutiérrez.

*NIPO online: 502-17-012-0*

*NIPO papel: 502-17-011-5*

*Depósito legal: M-7898-2017*

Las opiniones y posturas expresadas en este informe 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*

# RESUMEN EJECUTIVO

---

## INTRODUCCIÓN

El IV Plan Director (2013-2016) planifica la política de la cooperación española, definiendo objetivos y prioridades. Lo hace con una estructura articulada en torno a ocho orientaciones estratégicas, que se orientan hacia resultados de desarrollo bajo un planteamiento alejado de los habituales sectores de intervención.

En este momento, finalizando la vigencia del IV Plan Director y definida la agenda internacional 2030, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es el momento de establecer las líneas de la Cooperación Española para un nuevo periodo.

Con objeto de contribuir a este proceso nos planteamos un trabajo con dos objetivos fundamentales. En primer lugar, **cumplir con el compromiso de la rendición de cuentas** a la ciudadanía, al sistema de cooperación internacional, a los órganos de control y consulta, y a los países socios sobre la utilización de los fondos públicos. Y en segundo lugar, **nutrir y ofrecer información que apoye los procesos de debate y la toma de decisiones que darán lugar al V Plan Director** en los distintos niveles de responsabilidad.

En particular, aquí nos planteamos la *sistematización y análisis de las acciones financiadas para la implementación de las Orientaciones Estratégicas del IV Plan Director*, que se concreta en varias preguntas más específicas:

1. Cómo ha sido la cobertura de las orientaciones estratégicas en la implementación del IV Plan Director.
2. Cómo ha sido la distribución geográfica y por nivel de renta de los países socios de las orientaciones estratégicas.
3. Cuáles han sido los mecanismos de implementación utilizados.
4. Cuál ha sido la aportación de los diferentes actores de la cooperación española, identificando posibles patrones específicos.
5. Cómo ha sido la coherencia entre las acciones financiadas y las orientaciones estratégicas definidas en el IV Plan Director.

## METODOLOGÍA

Este es un trabajo de carácter descriptivo, en cuyo diseño se han combinado datos y técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas.

Los datos se han tomado de la base Info@OD, que recoge la totalidad de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta base de datos, de carácter público<sup>1</sup>, es gestionada por el Servicio de Estadística de la SGCID del MAEC, si bien los datos son cumplimentados anualmente a través de una plataforma por los propios actores financiadores. En este trabajo se han procesado y analizado los volcados completos de los años 2013 y 2014.

Se han analizado un total de 33 variables que se pueden categorizar en: estratégicas, instrumentales, geográficas, relativas a entidades financiadoras, relativas a entidades canalizadoras y económicas, así como el año de desembolso.

## CONCLUSIONES

Este trabajo nos ofrece una imagen detallada y sistemática de las acciones financiadas en 2013 y 2014 por la cooperación española. El análisis de datos solamente permite establecer vínculos entre la financiación y las orientaciones estratégicas del IV Plan Director en un 37,05% de la AOD total analizada. El resto no está vinculado a ninguna orientación estratégica en el sistema de reporte y se corresponde con: contribuciones obligatorias a organismos multilaterales no vinculadas a ninguna orientación estratégica en particular -donde destaca la aportación a la Unión Europea-, gastos administrativos, ayuda a refugiados en España, y acciones de naturaleza multisectorial o que no forman parte del IV Plan Director. A partir de la interpretación de los datos podemos extraer algunas conclusiones de particular interés de cara al siguiente ejercicio de planificación.

### **I. La reducción de fondos asignados a la cooperación y la existencia de compromisos previos sobre el destino de los mismos, han dejado considerablemente reducidos los recursos disponibles para diseñar acciones bilaterales o multilaterales de acuerdo al IV Plan Director.**

La suma total de la ayuda oficial al desarrollo de los años 2013 y 2014 ha sido de 3.537,9 millones, que se corresponde con cifras de 0,17% y 0,13% de la renta nacional bruta española. La vía de canalización ha sido mayoritariamente multilateral y su carácter eminentemente obligatorio.

Una vez detraídas la aportación obligatoria a la Unión Europea y Fondo Europeo de Desarrollo, la ayuda multilateral obligatoria y los compromisos de financiación adquiridos con anterioridad al IV Plan Director, la cantidad restante (37,05%) deja un margen limitado para el diseño de nuevas acciones.

---

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.infoaod.es>.

- 2. El Plan Director es el documento de planificación estratégica que debería determinar la estrategia del 100% de la AOD española. Sin embargo, el análisis arroja importantes dudas sobre su capacidad para guiar la acción de todos los actores.**

Encontramos un 62,95% de ayuda oficial al desarrollo de 2013 y 2014 que no es asignable a ninguna orientación estratégica en particular. Esto no implica que no esté relacionado con el objetivo último del IV Plan Director: *desarrollo humano, disminución de la pobreza y pleno ejercicio de los derechos*, pero no queda claro cómo se pretende que contribuya al mismo.

El Plan Director incorpora una importante cantidad de acciones de distinta naturaleza, tanto bilaterales como multilaterales; pero parece estar más enfocado a la cooperación bilateral que al diseño conjunto del total de la AOD. Un documento de planificación estratégica como el Plan Director debe orientar el ciclo de gestión de la totalidad de la AOD. No obstante, dada la disparidad de acciones de la cooperación española, el nivel de concreción que puede proporcionar el Plan Director para cada una de las distintas fases de este ciclo (desde la identificación y planificación, hasta la evaluación y toma de decisiones) no podrá ser homogéneo para todas ellas.

- 3. A pesar de que el Plan Director optó por orientaciones estratégicas para solventar los problemas que se derivaban de la categorización sectorial y reflejar mejor la realidad multidimensional de los resultados de desarrollo, se han detectado limitaciones en su formulación, y el análisis de las acciones permite ver un importante solapamiento y entrecruzamiento entre acciones y líneas de planificación.**

Se han encontrado intervenciones que podrían estar adecuadamente categorizadas en más de una línea de acción, así como intervenciones con objetivos y descripciones similares en distintas líneas de acción de distintas orientaciones.

El intento de establecer unas líneas de intervención multisectoriales ha producido una lógica de intervención que no ha resultado suficientemente definida. Hay cierto solapamiento conceptual en la planificación estratégica -en orientaciones y líneas de acción- y es plausible que ello haya derivado en que las intervenciones sobre los mismos temas aparezcan dispersas.

- 4. El Plan Director no marca diferencias entre las orientaciones, ni establece niveles de prioridad ni planos de acción. Sin embargo, los datos informan de que ha habido orientaciones que han sido claramente prioritarias para los actores del sistema de cooperación.**

Un análisis básico de la asignación presupuestaria nos informa de que la línea de acción con mayor presupuesto ha sido la 3B - Crecimiento económico inclusivo y sostenible con 291 millones de euros, si bien en ésta se incluye una operación de alivio de la deuda de Costa de Marfil por 176 millones.

Por debajo de ésta, hay cuatro líneas que reciben un volumen significativamente mayor de financiación que el resto: 4A - Derecho humano a la salud: equidad y cobertura universal; 3A- Desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave; 1B - Fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público; y 4B - Derecho humano a una educación básica de calidad para todos y todas.

El estudio en detalle de las intervenciones nos ha permitido identificar que una línea de gran peso para la cooperación ha sido la conformada por el itinerario de intervención sobre soberanía y seguridad alimentaria, que incluiría resiliencia, agricultura y desarrollo rural y territorial, si bien se localiza en varias líneas y orientaciones.

Por otro lado, áreas tradicionalmente representativas de la cooperación española no lo han sido tanto en este periodo. Tal es el caso de las intervenciones dirigidas a promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ya que la orientación 5 ha sido la que menos financiación ha recibido (poco más de 21 millones de euros entre 2013 y 2014). Adicionalmente, una línea de trabajo de la orientación I (participación de las mujeres), cuenta con otro importante volumen (12,2 millones de euros). Sin embargo, el resto de líneas de acción que incorporan el género en las distintas orientaciones, no arrojan resultados que permitan afirmar de forma inequívoca que se haya realizado un volumen significativo de acciones en esa dirección.

## **5. Los diversos actores e instituciones adoptan roles y funciones considerablemente diferenciados que podrían servir para establecer un sistema articulado.**

Actualmente los diferentes actores realizan acciones relacionadas con las orientaciones estratégicas pero se aprecian diferencias en las vías para lograrlo, ya que las entidades canalizadoras no son iguales. Las entidades de la Administración General del Estado canalizan su ayuda a través de muy diversos actores. Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales tienden a canalizar su ayuda a través de organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, y las universidades suelen tener contrapartes también de investigación o alianzas público-privadas.

El IV Plan Director aboga por la eficacia de la ayuda pero no establece un itinerario que guíe la acción. La acción financiada por la cooperación descentralizada y las universidades –y parte de la AGE-, al ser canalizada fundamentalmente a través de las ONG, tiende hacia la acción local, comunitaria y centrada en los beneficiarios. Y buena parte de la acción de la AGE está orientada a organismos multilaterales y entidades públicas de los países socios.

Los datos evidencian que el ajuste entre los roles no siempre es el más adecuado para los objetivos perseguidos. Por ejemplo, se encuentran muchos proyectos de ONG que están categorizadas en líneas de acción de carácter político o normativo, pero cuya descripción y resultados esperados son claramente de acción local y comunitaria. Parece, haber cierto desajuste entre los objetivos marcados en las distintas líneas y orientaciones, y las vías

y actores para lograrlo; y se podría estar desaprovechando el potencial del sistema y las fortalezas de todos los implicados.

**6. Una de las características del sistema español de cooperación es la multiplicidad de actores. Si bien esto entraña un reto para la coordinación de la totalidad de actores, hay un número reducido de entidades que aportan más del 90% de la AOD.**

Hemos observado un perfil dual, pudiéndose claramente identificar un grupo pequeño de actores que concentran la mayoría de la ayuda, y un grupo muy amplio de financiadores que de forma conjunta aportan una cantidad que no llega al 10%. Los que más volumen aportan son los que tienen perfiles más específicos -como por ejemplo el Ministerio de Economía y Competitividad, o el de Hacienda y Administraciones Públicas-. por lo que una adecuada articulación de los planteamientos de base, objetivos y procedimientos de –al menos- esos actores facilitaría una cooperación para el desarrollo más sinérgica y coordinada.

**7. Existe una importante fragmentación de la ayuda, con una clara tendencia a actuar en base a proyectos.**

Las entidades locales son las que han registrado un mayor número de acciones, y son las que tienen el segundo promedio de financiación más bajo; seguidas de las universidades con un menor número de acciones y también menor promedio. Después estarían las comunidades autónomas y, por último, la Administración General del Estado donde un menor número de acciones cuentan con mayor promedio de financiación.

**8. El sistema de Info@OD permite hacer rendición de cuentas sobre la totalidad de la ayuda al desarrollo, y para ello requiere de la implicación de todos los actores.**

La base de datos de Info@OD es objeto de análisis por parte de investigadores, plataformas sociales, periodistas, etc. y las posibilidades que ofrecen son inmensas. Un sistema de cooperación maduro debe ir cada vez más haciendo uso de los datos para aportar evidencias a las reflexiones y rigor empírico al debate. Ello redundará en que las decisiones políticas se vean basadas en evidencias y no sólo en posiciones políticas.

Es importante para esto que la calidad del dato esté garantizada. Hemos encontrado a lo largo del análisis, numerosos casos en los que podría ser cuestionable la categorización de las acciones y también hemos identificado claras incorrecciones. Esto apela directamente a la responsabilidad de cada uno de los actores financiadores –que cumplimentan los datos- para asegurar la calidad del dato reportado.

## LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Por último, para una mejor interpretación de la información, queremos explicitar algunas limitaciones del estudio. Entre ellas, algunas vinculadas a la calidad de los datos analizados, ya que se han detectado algunos errores en la categorización y asignación de las intervenciones. No obstante, consideramos que dado que se ha analizado el 100% de la información este error no desvirtúa el dibujo general de la realidad.

Otro tipo de limitaciones son las relacionadas con la temporalidad de acciones y desembolsos. Parte de los desembolsos realizados en 2013 y 2014 responden a compromisos anteriores: convenios y proyectos de ONG, proyectos bilaterales multianuales, etc. Desafortunadamente, la calidad de los datos no ha permitido discriminar entre las ayudas comprometidas y las ayudas nuevas, por lo que este informe no puede ofrecer esa información. Ello implica que acciones que sean muy relevantes puedan no ser destacadas en este trabajo si el desembolso correspondiente a 2013 y 2014 no es representativo en términos financieros de la línea de acción en la que se encuadran.

Por último es importante tener presente que este estudio analiza una serie de variables con objeto de responder a ciertas preguntas sobre la AOD de los dos años implicados, pero obviamente no agota todos los posibles análisis de esos años. En este trabajo hemos orientado el análisis hacia aspectos y dimensiones que han sido menos analizados y que pueden arrojar información de interés para el siguiente periodo de planificación. En el proceso se han suscitado numerosas preguntas adicionales que quizá puedan ser respondidas en futuros trabajos.

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



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



Cooperación  
Española  
EVALUACIÓN