



9 Evaluación conjunta

Evaluación intermedia **Estrategia de apoyo a la descentralización a través de las ARD en Senegal** 2014

Resumen ejecutivo



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA





Edición: 2014

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

El informe ha sido elaborado por la empresa consultora: Proeval

Fotos de portada: © Proeval

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

NIPO: 502-14-061-0

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, dirijanse 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 Agora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es



Resumen ejecutivo

Desde su independencia en 1960, Senegal ha apostado por la descentralización como un proceso favorecedor de la lucha contra la pobreza y del buen gobierno basado en una gestión de los asuntos público más cercano al ciudadano. Este proceso, profundamente arraigado en el modelo político francés, ha pasado por sucesivas reformas. El año 1996 marca un giro con el establecimiento de la región como colectividad local de nivel intermedio entre las colectividades locales de base (comunidades y comunidades locales) y el Estado. La ley de 1996 preveía además la creación de Agencias Regionales de Desarrollo (ARD) como estructuras de apoyo técnico y acompañamiento a las colectividades locales en el ejercicio de sus funciones para promover una mayor coherencia territorial de las iniciativas y políticas locales desarrolladas en una misma región.

En coherencia con la política de cooperación internacional del Gobierno de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), presente en Senegal desde 2004, persigue el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, el desarrollo institucional y la participación de la ciudadanía como ejes prioritarios de intervención como una vía privilegiada de conseguir el objetivo general de lucha contra la pobreza. En este marco, desde el año 2006, la AECID ha favorecido el proceso senegalés de descentralización y desarrollo local apoyando las ARD. Así, la AECID ha puesto en marcha una serie de programas de apoyo al fortalecimiento de las ARD a través de distintas subvenciones a la ARD de Ziguinchor (2006 y 2009), la ARD de Saint Louis (2009) y la ARD de Kolda (2010), siendo estas regiones prioritarias para la Cooperación Española en Senegal. El trabajo con las Agencias Regionales de Desarrollo en las regiones prioritarias ha constituido

una de las apuestas más firmes de la AECID desde sus inicios en el país. Concretamente, las ARD son vistas como actores clave para la articulación y coordinación de las intervenciones en los territorios de intervención.

ARD Ziguinchor: Programa Integrado de Apoyo a la Reconstrucción Económica y Social de las Poblaciones de Casamance (PIARESPO) y Programa Integrado de Apoyo al Desarrollo de Actividades Económicas y Sociales de la Casamance (PIADESPC) a través de la Agencia Regional de Desarrollo de Ziguinchor.

ARD Saint Louis: Programa Integrado de Desarrollo Económico Local en la Región de Saint-Louis (PIDEL-SL) a través de la Agencia Regional de Desarrollo de Saint-Louis.

ARD Kolda: Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Local en la región de Kolda a través de la Agencia Regional de Desarrollo de Kolda (PROADELKO).

En este contexto, es importante analizar cuáles han sido los resultados y el valor añadido de la estrategia de apoyo a las ARD llevada a cabo por la AECID en los últimos años con el objetivo de conocer los logros y desafíos así como extraer las lecciones y evaluar, en su caso, los ajustes necesarios para asegurar la continuidad de la pertinencia y alineamiento con las prioridades nacionales, regionales y locales.

Así, de acuerdo con lo recogido en el Plan Bienal de evaluaciones 2013-2014 de la Cooperación Española, y en el marco del Convenio de Colaboración para realizar evaluaciones conjuntas, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), y la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), pusieron en marcha la evaluación intermedia de la “Estrategia de Apoyo a la descentralización a través de las Agencias Regionales de Desarrollo en Senegal”. La empresa

consultora Proeval fue seleccionada para llevar a cabo esta evaluación que se ha desarrollado entre los meses de abril y agosto de 2014, con una misión a Senegal en el mes de junio.

Como se describe en los Términos de Referencia, esta evaluación tiene como finalidad analizar las intervenciones realizadas y los resultados alcanzados en el marco de la estrategia de apoyo a las ARD. Pretende igualmente extraer recomendaciones susceptibles de revisar la estrategia de la AECID con las Agencias Regionales de Desarrollo y su futuro desarrollo en el marco de la nueva política de descentralización del Estado de Senegal. Por último, se espera obtener información que ayude a mejorar el diseño y la puesta en marcha de intervenciones en el sector de la descentralización y el desarrollo local, en el marco de la política de cooperación entre España y Senegal.

La evaluación se ha llevado a cabo desde una perspectiva sistémica, donde se estudian los diferentes niveles de la estrategia (diseño, gestión y resultados) y se ponen en relación. De esta manera se evalúa la estrategia en su conjunto, entendiendo que cada una de las dimensiones afecta al resto y al resultado final.

Como conclusión general, se constata que las líneas de trabajo propuestas en cada uno de los tres programas responden a necesidades reales de fortalecimiento del proceso de descentralización en Senegal. Además, los programas incorporan algunos aspectos novedosos que constituyen un valor añadido de las intervenciones financiadas por la AECID.

Sin embargo, no se puede hablar de una estrategia global de la AECID de apoyo a la descentralización. Tal estrategia no ha sido definida. Se trata más bien de un conjunto de programas con objetivos y líneas de intervención concordantes. Por otro lado, la ausencia de una estrategia global definida explica que no se hayan abordado algunos elementos importantes y por lo tanto limita la capacidad de las intervenciones de la AECID de responder a los desafíos de la descentralización en toda su amplitud y complejidad. Además, el trabajo de la AECID y la AECID/OTC en el diseño de los programas ha sido particularmente débil, lo que ha ocasionado defectos en cuanto a la gestión y el seguimiento de los programas.

Conclusiones

Las principales **conclusiones** se presentan a continuación distribuidas por dimensiones:

Diseño

En base a los Términos de Referencia, la evaluación se ha centrado en la “estrategia” global de intervención partiendo de los tres programas financiados por la AECID mencionados anteriormente. Sin embargo, una primera constatación a destacar es que los programas no formaban parte de una estrategia global de la AECID en materia de descentralización previamente diseñada. A su vez, los programas individuales carecen de un diseño explícito y claro sobre las intervenciones a llevar a cabo, resultado de la falta de un proceso sistemático de identificación y formulación de los programas basado en un diagnóstico que analice la problemática a abordar. Sin embargo, los tres programas coinciden en el aspecto de la articulación entre descentralización y desarrollo económico local.

Así, basándose en las informaciones disponibles, el equipo de evaluación ha reconstruido una lógica de intervención global para explicitar la cadena de resultados que se pretendía conseguir a través de los programas individuales. De manera resumida, a través del apoyo al trabajo de las ARD mediante la puesta a disposición de recursos financieros, materiales y humanos, los programas de la AECID buscaban i) mejorar la planificación local para una mejor toma de decisiones por parte de los poderes locales, ii) fortalecer los espacios de diálogo y concertación entre actores locales con el fin de promover una mayor coherencia de las intervenciones de desarrollo en los territorios, iii) promover una mayor apropiación y ejercicio por parte de las colectividades locales de sus competencias para que puedan liderar el desarrollo de su territorio y iv) generar capacidades en materia de desarrollo económico local con el objetivo de apoyar un mayor dinamismo económico.

El análisis realizado en el marco de esta evaluación muestra que los recursos y las líneas de intervención explicitadas tras la reconstrucción de la lógica de intervención global abordan una problemática real. Respecto a la puesta a disposición de recursos por parte de la AECID, éstos responden efectivamente a la existencia de un déficit de recursos financieros y humanos en las colectividades locales así como a una falta de capacidades para hacer frente a las responsabilidades en el ámbito de desarrollo local. En lo que concierne a las cuatro líneas de intervención propuestas por la AECID, éstas responden

igualmente a necesidades de fortalecimiento en materia de i) elaboración y puesta al día de la planificación local, ii) concertación y coordinación entre actores locales, iii) promoción de dinamismo económico a través de Desarrollo Económico Local (DEL), y iv) sensibilización y liderazgo por parte de las colectividades locales respecto a sus competencias.

Esta adecuación a la problemática existente responde principalmente al alineamiento con las prioridades del país que, a través de sus documentos estratégicos de política (DSRP II, DPES, SNDES, PSE), ha realizado un análisis de la situación de partida.

La introducción de una línea de trabajo en el ámbito del desarrollo económico local se considera uno de los valores añadidos de las intervenciones de descentralización financiadas por la AECID. No obstante, como la estrategia en su conjunto, el componente de desarrollo económico local carece de una visión estratégica respecto a su articulación con el proceso de descentralización en Senegal y por consiguiente, de una definición clara de lo que se pretende conseguir. Además, si se concibe el desarrollo económico local como un motor de desarrollo, los recursos puestos a disposición por la AECID parecen insuficientes para una iniciativa de tal envergadura que hubiera requerido la búsqueda de más socios.

Si bien es cierto que la estrategia implícita está en línea con los desafíos de la descentralización en Senegal, se observa sin embargo que la debilidad en el diagnóstico y en la planificación ha provocado la falta de una serie de elementos importantes a la hora de abordar la problemática de manera global. En primer lugar, la falta de articulación entre el nivel nacional y el nivel local, a pesar de que la administración central tiene competencias y responsabilidades en materia de descentralización. Además, las intervenciones no prevén un trabajo directo con las colectividades locales y los cargos electos, verdaderos depositarios del poder político. Un tercer elemento ausente se refiere al apoyo a la formación y participación de la ciudadanía a nivel local. Además, la coordinación entre instancias nacionales y locales para mayor divulgación e incidencia no se ha integrado en las intervenciones. Asimismo, el trabajo de diálogo e incidencia política que la AECID puede ejercer, no se ha considerado en la estrategia. Por último, los aspectos transversales en materia de género, diversidad cultural y sostenibilidad medioambiental no

han sido tenidos en cuenta a la hora de diseñar la estrategia de la AECID.

Gestión

El análisis realizado muestra que el papel de la AECID/OTC ha sido deficiente en lo que respecta al diseño y planificación de los programas, lo que se ha hecho notar igualmente en la gestión y seguimiento. La gestión de los programas ha sido confiada a las ARD receptoras de las subvenciones, mientras que la OTC ha realizado un débil seguimiento técnico y un control administrativo mínimo de los programas.

Todo ello combinado con la falta de una estrategia clara respecto al papel del desarrollo económico en relación con la descentralización y el débil análisis de la viabilidad de algunos proyectos productivos, ha llevado a que varios proyectos fracasaran o no fueran operativos. Esto pone en duda la sostenibilidad de algunas intervenciones de carácter productivo. Esta circunstancia lleva a concluir que la eficiencia de los programas es débil si se considera además que los proyectos productivos representan como media el 67% del total de los montos de las subvenciones.

Por otro lado, en lo que concierne el principio de alineamiento con los sistemas y procedimientos de gestión locales de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda, el grado de respeto varía y a menudo cuando se da, parece responder más a la inercia que a un verdadero posicionamiento estratégico de la OTC/AECID. La ausencia de un manual de procedimiento específico a la ayuda prestada por la AECID, la utilización de formatos de la ARD, el desembolso flexible de los recursos y la confianza otorgada a la ARD para la toma de decisiones sobre determinados aspectos (DEL), podrían entenderse como elementos que conducen a un mayor alineamiento con los sistemas y procedimientos locales. No obstante, son más el producto de la inercia y de una débil responsabilidad de la OTC que de una posición intencionada.

En las ARD de Ziguinchor y Saint Louis, los programas establecieron unidades paralelas de gestión lo que no sólo ha resultado en una baja apropiación de programas y sus resultados por parte de las ARD, si no también en una débil transferencia de conocimientos. A su vez, ha condicionado la sostenibilidad

e institucionalización de los logros una vez finalizado el apoyo financiero. En la ARD de Kolda, se siguió un enfoque diferente. A solicitud del director de la ARD, en lugar de una unidad paralela de gestión, el programa ha permitido dotar a la división de desarrollo económico y fortalecer así la capacidad de trabajo de la ARD en este ámbito. Todas las divisiones de la ARD están involucradas en la gestión del programa.

Resultados

Se constatan resultados positivos en las líneas de trabajo en las que las ARD tienen más experiencia, y en menor medida respecto al DEL. Los resultados alcanzados en materia de planificación, fortalecimiento de capacidades y promoción de la concertación y coordinación se derivan de un adecuado alineamiento con las políticas, estrategias e instrumentos de la descentralización en Senegal. La ausencia de un diagnóstico y formulación apropiados para la estrategia de la AECID ha sido compensada por el hecho de haberse apoyado en procesos (instrumentos de planificación, conferencias de armonización, etc.) y capacidades existentes y en el saber hacer de las ARD, lo que ha facilitado que estas líneas se desarrollen adecuadamente.

Sin embargo en materia de DEL, aunque es parte del trabajo de las ARD, no existía una experiencia previa, lo que unido al débil acompañamiento técnico de la AECID ha influido desfavorablemente el desempeño en este ámbito: proyectos dispersos, sostenibilidad cuestionada y fracaso de algunas intervenciones.

Por último, cabe señalar la débil sostenibilidad de los resultados y logros alcanzados. Las conclusiones anteriores llevan a poner en duda la sostenibilidad de los resultados y logros, en particular en relación a los proyectos incluidos bajo la denominación DEL (con la posible excepción de los logros en el ámbito de fiscalidad local) y a la capacidad de las ARD de mantener su papel de dinamización y de puesta en relación de los servicios de la región sin un apoyo financiero continuo. Las dinámicas creadas entorno a la planificación y al papel de las colectividades locales parecen estar mejor integradas en el corto y medio plazo. Por otro lado, la nueva configuración institucional introducida por la reforma del llamado Acto III

corre el riesgo de influir en la sostenibilidad de los resultados.

Lecciones aprendidas

- El alineamiento con las políticas nacionales del país facilita que las líneas de trabajo que propone un programa respondan a una problemática real, en otros términos, que la intervención aborde líneas de trabajo **necesarias** para alcanzar los resultados¹.
- Sin embargo, en los proyectos de cooperación internacional, este alineamiento no garantiza la coherencia ni la consistencia en el diseño del programa. Es necesario seguir un proceso sistemático de planificación (identificación, diagnóstico y formulación) para que el diseño de la intervención no tenga deficiencias y resulte en líneas de trabajo que sean no sólo necesarias sino también **suficientes**.
- La ejecución de programas a través de unidades paralelas de gestión limita no sólo la **apropiación** por las instituciones socias sino también la **transferencia de conocimientos y capacidades**.
- La **rendición mutua de cuentas** es necesaria para mejorar la calidad técnica de la intervención y la calidad del gasto.
- El establecimiento de un **partenariado estratégico** eficaz requiere no sólo un apoyo financiero sino también un acompañamiento técnico de intercambio de conocimientos, transferencia de experiencia y capitalización de los logros.
- Una fase de diseño débil condiciona la **eficiencia** de los programas y la **sostenibilidad** de los resultados y logros. Tanto más cuando los programas incluyen actividades de carácter económico o productivo.

Recomendaciones

Tras el análisis realizado, se presentan cuatro recomendaciones generales:

1. **Establecer un sistema integrado de gestión orientado a resultados de desarrollo.** A pesar de varias mejoras recientes aún insuficientes, la evaluación ha permitido poner en evidencia

¹ Siempre y cuando el país socio haya realizado un proceso de análisis y diagnóstico de calidad.

deficiencias notables de la AECID y AECID/OTC en lo que respecta al sistema de gestión de los programas. Se recomienda por lo tanto poner en marcha un sistema que permita una gestión eficaz y un seguimiento sólido, continuo y orientado a resultados. Este sistema debería prever a su vez la sistematización de conocimientos con el fin de asegurar un *feedback* regular y el aprendizaje institucional.

- 2. Continuar la mejora de la gestión de los programas con objeto de asegurar un mayor control administrativo financiero y acompañamiento técnico.** Manteniendo el respeto a los compromisos adquiridos sobre la eficacia de la ayuda y la Declaración de París, se recomienda la puesta en marcha de instrumentos, herramientas y procedimientos de gestión que faciliten la eficiencia y la transparencia de la gestión para un mejor control financiero y técnico.
- 3. Responder mejor a la complejidad de los desafíos de la descentralización en Senegal.** En primer lugar, definiendo de manera clara e

inequívoca la estrategia de la AECID en materia de apoyo a la descentralización en Senegal. Esta estrategia debería abordar no solo los elementos ausentes citados anteriormente sino responder también a los planteamientos que surjan de la nueva configuración propuesta por el Acto III de la descentralización.

- 4. Profundizar el trabajo en los aspectos en los que la AECID ha aportado un valor añadido:** Particularmente en lo que atañe al enfoque de proximidad propuesto en los programas de la AECID, permitiendo estar a la escucha de las necesidades, limitaciones, expectativas e ideas de los actores locales. Igualmente, vincular el desarrollo económico local con el proceso de descentralización es sin duda un valor positivo que la AECID debería perseguir definiendo mejor los objetivos de desarrollo económico local. Por último, el trabajo sobre fiscalidad local iniciado en Kolda a nivel de las comunidades locales debe ser promovido.



Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

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



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

