



# 32 Informe de Evaluación

Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID

**2005-2010**



GOBIERNO DE ESPAÑA

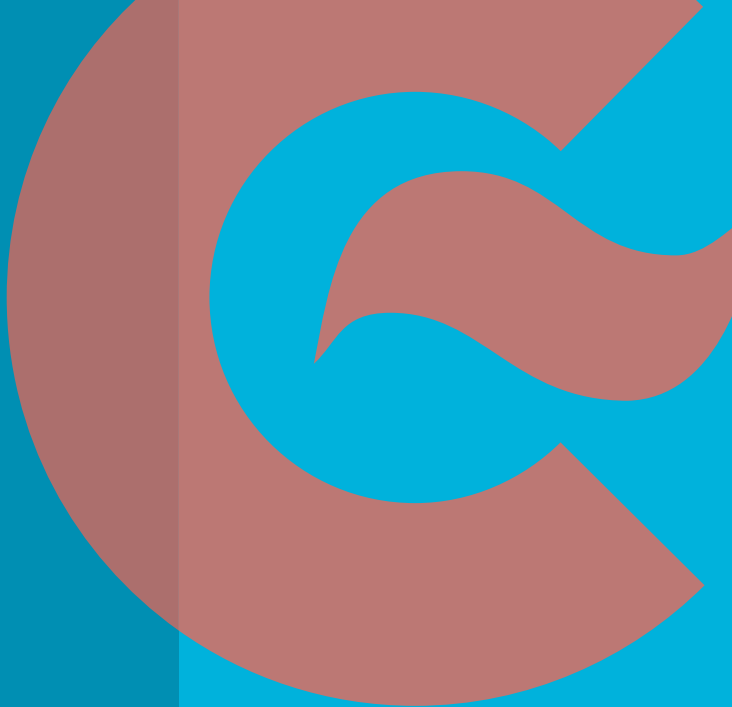
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO







# 32 Informe de Evaluación

Evaluación de la Gestión de la Ayuda  
Programática de la AECID

**2005-2010**

Este informe se cerró a principios de 2012, momento en el que las competencias en materia de formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación internacional para el desarrollo correspondían a la DGPOLDE. A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha suprimido la DGPOLDE y sus competencias han sido asumidas por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).



Edición: Marzo 2013

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2013  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El Informe ha sido elaborado por el Consorcio:  
AIDEAS - AENOR - EURECNA

Autores:

Juan Manuel Santomé  
Héctor Sainz  
Gonzalo Contreras  
Bruno Giussiani  
Carlo Coppola

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: 502-12-056-7

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

Acrónimos y siglas	11
Resumen ejecutivo	13
1. Introducción	33
1.1. Estructura de la documentación presentada	35
1.2. Antecedentes y Objetivo de la evaluación	36
1.3. Metodología empleada en la evaluación	37
1.4. Condicionantes y límites del estudio realizado	38
2. Ámbitos de análisis, preguntas y criterios de evaluación	41
3. Análisis del diseño de la Ayuda Programática	45
PE 1. PERTINENCIA: ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?	47
PE 2. PERTINENCIA ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?	63
4. Análisis del proceso de gestión de la Ayuda Programática AECID 2005-2010	79
PE 3. 80 EFICIENCIA/GbR: ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID? ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?	82
PE 4. EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?	90

PE 7. SOSTENIBILIDAD: ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?	97
5. Análisis de los efectos de la incorporación de la Ayuda Programática en la cooperación AECID	103
PE 5. EFICACIA: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?	105
PE 6. IMPACTO: ¿Cuál es la contribución para la Cooperación Española y los países socios de la Ayuda Programática AECID?	112
PE 8. MUTUA RESPONSABILIDAD: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?	123
6. Conclusiones de la evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID	131
PE 1. ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?	133
PE 2. PERTINENCIA (nivel micro): ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010	134
PE 3. EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?	135
PE 4. EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?	135
PE 5. EFICACIA: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?	136
PE 6. IMPACTO: ¿Cuál es la contribución de la Ayuda Programática AECID para la Cooperación Española y los países socios?	137
PE 7. SOSTENIBILIDAD: ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?	137
PE 8. MUTUA RESPONSABILIDAD: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?	138

7. Recomendaciones por destinatario/nivel de análisis y lecciones aprendidas	139
Recomendaciones Estratégicas	145
Recomendaciones Operativas	148
Figuras relacionadas con las recomendaciones	154
8. Anexos	159
I Anexo. Términos de referencia para la Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID	161
II Anexo. Matriz final	161
III Anexo. Caracterización de la Ayuda Programática de la AECID: Localización y modalidades	187
IV Metodología	191
V Documentación consultada	197
VI Listado de informantes clave	205
VII Protocolos para la selección de instrumentos AECID	209
VIII Presentación del Equipo Evaluador	211
IX Ficha de evaluación	213
X Ejemplo Informe de Identificación: otra Agencia Donante (CTB)	223
XI Marco comprensivo	261



# Listado de figuras

## Figuras

Localización geográfica de las operaciones AP de la AECID	15
Metodología empleada	17
Ejemplo de introducción del Enfoque Basado en Programas en el Contrato de Gestión	18
Proceso de evolución continua en la adopción del EBP	22
Modelo de articulación para el fomento conjunto del EBP en la AECID (nivel macro y micro)	29
Matriz de introducción del EBP en la Planificación Operativa	31
Procedimiento propuesto para la gestión de operaciones AP	32
Metodología empleada	37
Figura 1. Criterios y preguntas de evaluación.	43
Figura 2. Articulación entre criterios CAD, 3Cs y Principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda con las Preguntas de Evaluación	44
Figura 3. División del trabajo sugerida entre UAP y Departamento Sectorial	54
Figura 4. Actuaciones localizadas en el CG AECID referidas a Armonización y sus relaciones con la Ayuda Programática	61
Figura 5. Pertinencia y Calidad del diseño en los Estudios de Caso.	64
Figura 6. Desempeño de los Estudios de Caso en materia de coherencia, complementariedad y coordinación	65
Figura 7. Evolución de la cantidad de compromisos por instrumentos AP	69
Figura 8. Evolución de la tipología de operaciones (acumulado)	69
Figura 9. Existencia de fichas de identificación y formulación	74
Figura 10. Proporción de operaciones con Memorando de Entendimiento	74
Figura 11. Valoración en los estudios de caso sobre calidad del diseño	76
Figura 12. Evolución de la tipología de operaciones identificadas	83
Figura 13. Desembolsos en operaciones AP	83
Figura 14. Valoración en los estudios de caso sobre eficiencia	84
Figura 15. Evolución del cumplimiento de los formatos de identificación y formulación	85
Figura 16. Valoración del uso de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación en los Estudios de caso	85
Figura 17. Los tiempos en los desembolsos en las operaciones AP	88
Figura 18. Operaciones por año y tipo de subvención % (acumulado)	89
Figura 19. Valoración de las capacidades existentes en la OTC en relación a las operaciones de Ayuda Programática	93

Figura 20. Valoración del apoyo entre unidades a las OTC por fases del ciclo	95
Figura 21. Desembolsos medios de las operaciones AP	97
Figura 22. Análisis FODA de sostenibilidad en el proceso de incorporación del Enfoque Programático	99
Figura 23. Valoración media de los criterios de evaluación en los estudios de caso	101
Figura 24. Valoración media del criterio sostenibilidad en los estudios de caso	101
Figura 25. Documentos AECID relacionados con AP y grado de compromiso	106
Figura 26. Estado de situación del establecimiento de los MAP	107
Figura 27. Evolución AOD AECID	108
Figura 28. Evolución AOD AECID en operaciones AP	109
Figura 29. Alineamiento y Armonización en el CG AECID	110
Figura 30. Extracto del Examen entre Pares 2011: Consecución de las metas de España respecto a los indicadores de la DP	113
Figura 31. Correlación entre las Conclusiones Evaluación Declaración de París – Cooperación Española 2010 y la AP	115
Figura 32. Valoración sobre la tendencia de los efectos producidos por operación en los Estudios de Caso	117
Figura 33. Efectos sobre el liderazgo del país socio	118
Figura 34. Efectos sobre el proceso y capacidades de planificación pública	118
Figura 35. Efectos sobre la armonización y compromiso relevante de fondos	119
Figura 36. Efectos sobre el fortalecimiento de los sistemas nacionales	120
Figura 37. Efectos sobre profundización del diálogo de políticas y de los partenariados para el desarrollo	121
Figura 38. Efectos sobre los costes de transacción y de los partenariados para el desarrollo	122
Figura 39. Acceso a la información en las operaciones AP	125
Figura 40. Valoración de la rendición de cuentas en los estudios de caso	126
Figura 41. Ejemplo de introducción del Enfoque Basado en Programas en el Contrato de Gestión	154
Figura 42. Proceso de evolución continua en la adopción del EBP	154
Figura 43. Matriz de introducción del EBP en la Planificación Operativa	155
Figura 44. Modelo de articulación para el fomento conjunto del EBP en la AECID (nivel macro y micro)	156
Figura 45. Procedimiento propuesto para la gestión de operaciones AP	157



# Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
ALC	América Latina y Caribe
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Ayuda Programática
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
AT	Asistencia Técnica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAEO	Cooperación con África, Asia y Europa Oriental
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
CCAA	Comunidades autónomas
CE	Cooperación Española
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CG	Contrato de Gestión de la AECID
CIFAD	Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
CJ	Criterio de juicio
CSST	Cooperación Sur-Sur y Triangular
CTB	Agencia Belga de Desarrollo
DCALC	Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe
DCSGO	Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y ONGD
DCSyM	Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral
DEP	Documento de Estrategia País
DFID	Department for International Development (Agencia británica de cooperación internacional)
DGEOG	Dirección Geográfica AECID
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
DP	Declaración de París
EBP	Enfoque Basado en Programas
EELL	Entidades Locales
EP	Enfoque Programático
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FCAS	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo

GBS	General Budget Support. Apoyo presupuestario general
GFP	Gestión de Finanzas Públicas
GoE	Gobierno de Etiopía
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
GTEC	Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda
GTNI	Grupo de trabajo de nuevos instrumentos
HSDP	Health Sector Development Programme
IFI	Institución Financiera Internacional
IHP	International Health Partnership
IOV	Indicador Objetivamente Verificable
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marcos de Asociación País
MdE	Memorándum de Entendimiento
MDG	Millennium Development Goals
M&E	Monitoreo y Evaluación
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCE	Órganos de cooperación en el exterior
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PAPS	Programas de Apoyo a Políticas Sectoriales
PAS	Planes de Actuación Sectorial
PBS	Programa de Protección de Servicios Básicos (Etiopía)
PD	Plan Director
PE	Preguntas de Evaluación
PMA	Países Menos Avanzados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PO P	Programación Operativa
PRM	Países de Renta Media
PRSC	Programa de apoyo al Poverty Reduction Support Credit (Vietnam)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RNB	Renta Nacional Bruta
SBS	Sector Budget Support. Apoyo presupuestario sectorial
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SGT/MAEC	Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores
SWAp	Sector-Wide Approache. Enfoque Sectorial
TdR	Términos de Referencia
UAP	Unidad de Ayuda Programática
UE	Unión Europea
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNI	Unidad de Nuevos Instrumentos
UPC	Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda







# Resumen ejecutivo

## I. Alcance de la Evaluación

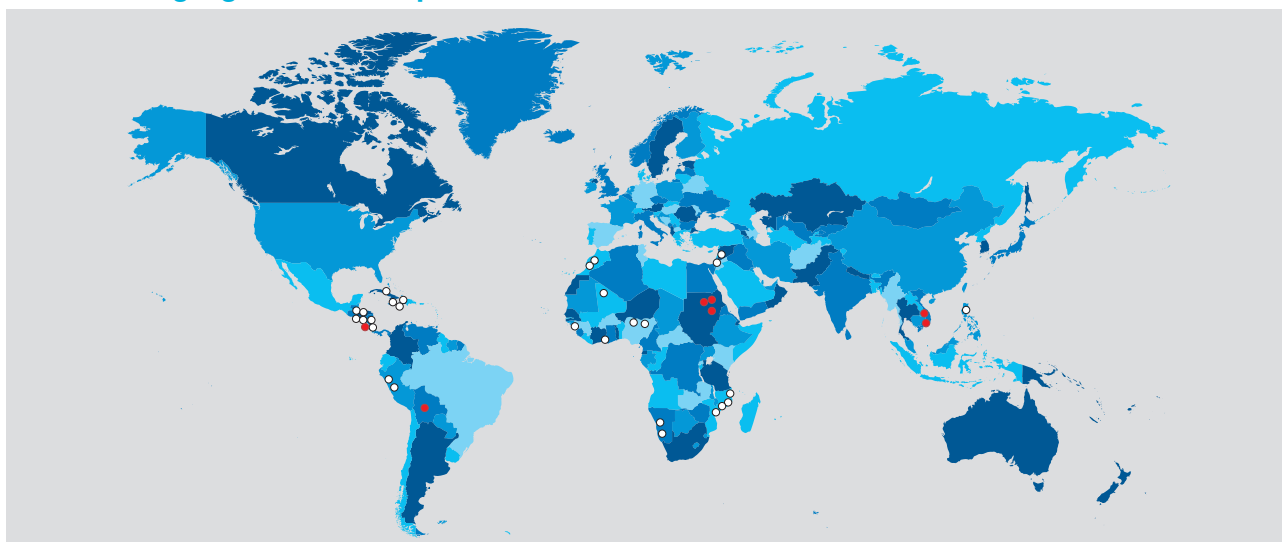
Esta evaluación responde a varios motivos:

- Tiempo transcurrido desde el comienzo de la utilización de la ayuda programática por parte de la AECID.
- Incremento destacado de los recursos canalizados a través de esta modalidad.
- Compromiso del Contrato de Gestión de la AECID de evaluar la implementación de la ayuda programática.
- Voluntad de ampliar la utilización de esta modalidad incorporando lecciones aprendidas.

La presente Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática AECID 2005-2010 responde, conforme establecen los Términos de Referencia, a diversos **motivos**:

- **Tiempo:** Han transcurrido 5 años desde que siguiendo las directrices del II Plan Director de la Cooperación Española AECID comenzara a canalizar AOD vía Ayuda Programática;
- **Recursos Financieros:** El aumento importante de recursos que se ha producido a lo largo del periodo 2005 al 2010 en el uso de la Ayuda Programática invita a la reflexión sobre su funcionamiento e impacto. Así, el primer presupuesto específico para ayuda programática, en 2005, ascendió a 15 millones de euros, en el 2006 llegó a 21 millones de euros, doblándose la cifra para el año 2007 (45 millones de euros) y situándose en 2008 y 2009 en unos 70 millones de euros anuales;

## Localización geográfica de las operaciones AP de la AECID



Mapa según la proyección de Gall-Peters.

Nota a la edición: en el texto se utilizan como sinónimos los términos de ayuda programática o enfoque basado en programas.

- **Compromisos Internacionales:** En el Peer Review del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 2007 se insta a la cooperación española a utilizar de una manera más decidida este enfoque basado en programas de cooperación;
- **Compromisos contraídos en el Plan Director de la Cooperación Española:** En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 se señala que “la Ayuda Programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD” (pág. 245). Esto es especialmente relevante en los países del grupo A;
- **Compromisos Contrato de Gestión AECID:** El Contrato de Gestión (CG) de la AECID recoge un indicador específico sobre la evaluación de la Ayuda Programática donde se afirma que se “elaborará una evaluación sobre la implementación de la modalidad de Ayuda Programática en la AECID”.

Los **objetivos** de la Evaluación conforme TdR son: el aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID; identificar lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática; ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.

## II. Fases de la Evaluación y Metodología

- La Evaluación realizó en tres fases con las que se pretendió dar respuesta a ocho preguntas de evaluación y emitir un juicio evaluativo sobre los criterios de valor adoptados de Pertinencia, Eficiencia, Eficacia, Impacto, Sostenibilidad, Alineamiento, Armonización, Apropiación, Gestión por Resultados y Rendición Mutua de Cuentas.
- Para garantizar un análisis robusto se realizó un ejercicio de triangulación y el proceso de razonamiento seguido fue de carácter inductivo, de lo particular a lo general.

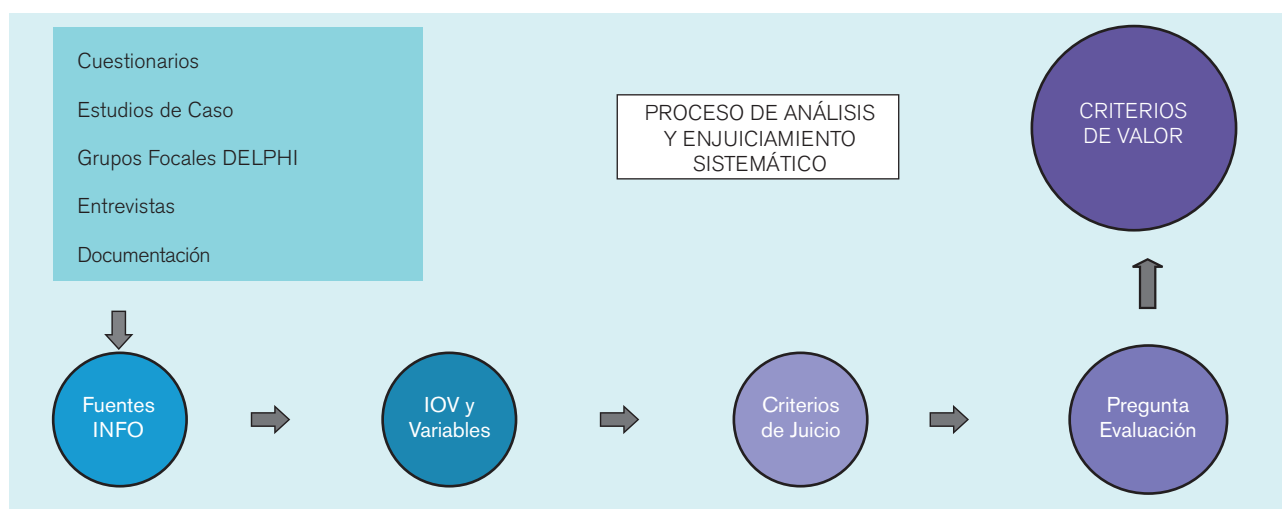
La Evaluación se ha llevado a cabo en las tres fases previstas:

1. Fase de **Estudio de Gabinete**, en la que se recabó y analizó la documentación disponible, se identificaron informantes clave y se concretó el marco evaluativo y la metodología a seguir de manera consensuada con el Comité de Seguimiento de la Evaluación convocado por la DGPOLDE al efecto.
2. **Fase de Terreno**, en la que el equipo de evaluación llevó a cabo una encuesta a todas las OTC con operaciones de Ayuda Programática y se trasladó a El Salvador, Bolivia y Etiopía para llevar a cabo los Estudios de Caso previstos, entrevistándose con actores relevantes involucrados en las operaciones de Ayuda Programática con participación de AECID en estos países, finalizando con una devolución preliminar de conclusiones a cada OTC respectiva; esta Fase de Terreno tuvo su corolario en la organización de un Taller Participativo en Sede AECID, con una nutrida representación institucional, para debatir y reflexionar en común en torno a los hallazgos preliminares sistematizados por el equipo evaluador.
3. La **Fase de Análisis** y contraste de cuestiones particulares con un Panel de Expertos/as creado al efecto que concluyó con la elaboración del presente Informe Final.

Tras el análisis de las necesidades informativas expresadas por los principales actores involucrados se diseñó la correspondiente **Matriz de Evaluación** basada en 8 Preguntas de Evaluación y en diversos Criterios de Juicio definidos y aprobados por el Comité de Seguimiento. Las Preguntas de Evaluación buscaban respuestas que permitieran emitir un juicio evaluativo sobre los Criterios de Valor adoptados (Pertinencia, Eficiencia, Eficacia, Impacto, Sostenibilidad, Alineamiento, Armonización, Apropiación, Gestión por Resultados, Rendición Mutua de Cuentas).

El proceso de razonamiento ha sido inductivo, partiendo de lo particular a lo general. Desde el análisis de los 4 Estudios de Caso y 1 estudio de gabinete (Vietnam) y las encuestas sobre las operaciones AP hacia la totalidad de la cooperación AECID en materia de Ayuda Programática en el periodo considerado (arquitectura institucional, incorporación del enfoque basado en programas (EBP), etc.). Para ello se han debido considerar diversas fuentes de información complementarias entre sí (cuestionarios, panel de expertos,

## Metodología empleada



entrevistas semi-estructuradas, análisis documental) que han permitido el necesario ejercicio de triangulación para garantizar un análisis robusto. Una vez procesada la información obtenida se procedieron a abordar los tres niveles de análisis que estipulaban los TdR: Nivel de Diseño de la Ayuda Programática, Nivel de Gestión de la AP y Nivel de Resultados o Efectos de la AP tanto al interior de la AECID/Cooperación Española como en los países socios.

### III. La Ayuda Programática o Enfoque Basado en Programas: aclarando conceptos

La Ayuda Programática es un enfoque de trabajo en cooperación que cumple cuatro criterios:

- El Gobierno socio ejerce el liderazgo.
- Programa integral y marco presupuestario único.
- Coordinación y armonización de procedimientos.
- Se utilizan los sistemas nacionales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

La Ayuda Programática o enfoque basado en programas constituye, según el CAD, “una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de

desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica”. Cuatro criterios deben cumplir las operaciones de Ayuda Programática:

- el Gobierno Socio u Organización Local ejerce el liderazgo del Programa apoyado por los donantes;
- existe un Programa Integral y un marco presupuestario único;
- hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos, informes, etc.;
- se utilizan sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del Programa. El Enfoque Basado en Programas (EBP) es mencionado expresamente en la Declaración de París en el indicador nº 9 como modalidad preferente para canalizar un importante volumen de la AOD de los países donantes firmantes (66% de la AOD). Aunque el indicador nº 9 “Uso de disposiciones y procedimientos comunes” se sitúa en la Declaración de París entre los indicadores que buscan promover la armonización con otros donantes, su cálculo computa el volumen de AOD canalizada vía instrumentos altamente alineados con las prioridades de los países socios. De forma que el indicador nº 9 permite medir una parte relevante de los esfuerzos de los donantes para avanzar hacia los principios de armonización y alineamiento. Los principales instrumentos utilizados bajo el EBP son el Apoyo Presupuestario General, el Apoyo Presupuestario Sectorial y los

Fondos Comunes. De todas maneras, resulta posible apoyar programas e incluso proyectos que estando suficientemente armonizados con otros donantes y alineados con las prioridades del país socio puedan ser considerados como ayuda programática.

## IV. Nivel I: Diseño de la Ayuda Programática AECID

- El uso de este enfoque por parte de la AECID (**ref. Pregunta de Evaluación 1-PE1-**) ha registrado importantes avances, aunque aún es incipiente. La Ayuda Programática está poco representada en el marco de la programación de la institución.
- Se aprecia una mejoría notable en la calidad de diseño de las operaciones (**ref.-PE2-**), pero aún existen debilidades significativas en aspectos relacionados con la sistematización de procesos y protocolos y con la previsibilidad de los fondos e incorporación de enfoques transversales.

El análisis evaluativo ha concluido que *la incorporación del Enfoque Basado en Programas en la AECID (ref. -PE1-)* ha registrado importantes avances desde el inicio del periodo de estudio (2005)

hasta el final del mismo (2010), aunque resulta todavía incipiente. Ha quedado patente que uno de los factores que han dificultado el proceso de incorporación del EBP en la AECID es la existencia de una cierta confusión conceptual tanto sobre el alcance del Enfoque Basado en Programas (EBP) tal como está definido en la Declaración de París, como entre los términos Ayuda Programática (que hace referencia a una modalidad de la ayuda) y Apoyo Presupuestario (donde se define un instrumento determinado).

La Ayuda Programática está poco representada en el marco de programación AECID, tanto en monto, como en alcance estratégico. No se ha establecido una "hoja de ruta" para la inserción del Enfoque Programático estructurada e insertada de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del Contrato de Gestión (2009-2010) de la AECID. Se concluye que el Contrato de Gestión (CG) AECID, tal como se encuentra actualmente configurado, no contribuye suficientemente a introducir el EBP en la AECID.

Sin embargo el análisis evaluativo revela cómo el esfuerzo para adaptarse a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID pasa, precisamente, por la Ayuda Programática. Se subraya, por tanto, la posible paradoja de que el

### Ejemplo de introducción del Enfoque Basado en Programas en el Contrato de Gestión

Actuación CG AECID 2009-2010 (real)	Indicadores Actuales (real)	Cumplimiento Actuales (real)	Contribución a la implantación del EBP/SWAp (simulación)
A2.2.3. Fortalecer en el marco de coordinación con otros donantes los Sistemas de Gestión de Finanzas Públicas de países socios (Alineamiento)	16 cursos de formación GFP	ALC: 19 cursos en 2009 sobre GFP en Centros de Formación +3AT	Los cursos y la asistencia Técnica en GFP permiten avanzar hacia la adopción de EBP/SWAp en 3 países (X, Y, Z). El resto requiere de mayor formación continua y AT en GFP. De los 19 cursos en GFP, 7 se impartieron conjuntamente con otros donantes en un proceso de armonización en marcha
	Asistencia Técnica en materia de GFP	CAAEO: AT con el Instituto de Estudios Fiscales en el marco de la subvención al M° de Finanzas de Cabo Verde	La AT en GFP ha permitido avanzar el proceso de implantación del EBP estando en proceso de identificación de una operación de Apoyo Presupuestario General junto con la Comisión Europea y DIFID

Fuente: Elaboración propia

Enfoque Programático, que podría ser uno de los “motores” para dinamizar la aplicación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, está apenas incorporado en el CG AECID quedando reducida su presencia a algunas medidas dispersas. Así, el EBP se concreta hasta ahora en una serie limitada de operaciones por un monto creciente pero todavía modesto y en una Unidad sobre la que descansa “todo lo relacionado con la AP”. La débil formalización de la Unidad de Ayuda Programática (UAP) de la AECID, los escasos recursos asignados a esta Unidad, su carácter meramente asesor, la inexistencia de protocolos claros de actuación (un fenómeno recurrente en la AECID) y su ubicación en la arquitectura institucional AECID imposibilitan en las condiciones actuales que la UAP tenga suficiente capacidad de liderazgo para apoyar el necesario salto hacia adelante que requiere el proceso de incorporación del EBP en la cooperación AECID.

No obstante lo anterior, se destaca en el estudio evaluativo que el esfuerzo realizado a favor del establecimiento de Marcos de Asociación País (MAP), en línea con el mandato del III Plan Director, supone un avance importante en la creación de un escenario adecuado para favorecer la incorporación del EBP. Los MAP constituyen acuerdos estratégicos que a nivel país facilitan el avance hacia una mayor coherencia y complementariedad de la cooperación AECID y del resto de actores de la Cooperación Española y tienen una base conceptual (acuerdo de asociación para el desarrollo) por completo coherente con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Pero los MAP, siendo una condición necesaria, no son suficientes para garantizar la integración del EBP y para optimizar el esfuerzo de complementariedad en clave programática. Se requiere para ello de una estrategia integral para la incorporación del EBP que respalde un conjunto de documentos-guía suplementarios (hasta 2010 no se dispuso en AECID de las Directrices para la Ayuda Programática de la AECID orientadas a la Programación Operativa), y avale la necesidad de dotar de mayor capacidad y recursos a la UAP para acompañar el proceso.

Se destaca asimismo que aunque los Planes de Actuación Sectorial (PAS) y los Grupos Ampliados País suponen un avance importante para facilitar el necesario ejercicio de articulación en el interior de

la AECID y por tanto para aumentar el grado de complementariedad, aún no se han institucionalizado los protocolos y procesos que aseguren dicha articulación y promuevan las sinergias necesarias entre las distintas unidades e instrumentos de la AECID.

El desarrollo de mecanismos de articulación entre la UAP y otras unidades/departamentos AECID ha sido muy desigual. Destaca el establecido para incorporar el EBP en el Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS) constatándose el potencial para utilizar este Fondo en clave programática.

Por su parte, FONPRODE y las operaciones de Canje de Deuda representan una oportunidad para la incorporación decidida del EBP en la AECID, aunque hasta la fecha no se han desarrollado protocolos específicos para asegurar la complementariedad. El diseño de protocolos y mecanismos de complementariedad con el Dpto. ONGD es aun embrionario, aunque muestra un elevado potencial de articulación en clave programática en varias direcciones:

- posibilidad de que las ONGD participen en las Operaciones de Ayuda Programática;
- buscar formas de que las ONGD españolas se alineen en lo posible en el seno de los Marcos de Asociación con los enfoques sectoriales y programáticos;
- apoyo a operaciones AP lideradas por la sociedad civil aunque siempre alineadas con las políticas públicas o planes de desarrollo del país socio en cuestión.

El análisis de las actuaciones previstas en el CG AECID relacionadas con los principios de alineamiento y armonización revela que los mayores esfuerzos de programación estratégica en clave de Ayuda Programática se relacionan con el alineamiento (objetivo estratégico 2.2. CG AECID 2009-2010) y el principio del III PD de asociación (con los países socios) para el desarrollo (objetivo estratégico 3.2 CG AECID 2009-2010).

El EBP o Ayuda Programática no se menciona explícitamente en los objetivos y actuaciones del CG AECID referentes al principio de Armonización. El EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la

armonización. Al ser excesivamente genéricos estos indicadores, los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización que no garantizan avances en la incorporación del EBP/Ayuda Programática.

No obstante lo anterior, la Cooperación Española está presente en los espacios de armonización y orientación estratégica en los que se trata sobre el EBP. La UAP participa en la formación de la posición española en materia de Ayuda Programática y tiene un posicionamiento en relación con este ámbito que resulta coherente con las orientaciones del III Plan Director.

Por otra parte *la calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática AECID (ref. -PE2-)* ha experimentado una mejoría notable a lo largo del periodo de estudio pero aun muestra debilidades significativas. El análisis del portafolio completo de las operaciones AP revela que es coherente con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II PD y III PD.

Las operaciones AP AECID del periodo considerado presentan un perfil de cumplimiento del principio de Alineamiento positivo en tanto en todos los casos estaban focalizados a apoyar políticas públicas prioritarias de los países socios. La calidad en el diseño de las operaciones AP en términos de Armonización ha ido progresivamente aumentando a lo largo del periodo, incluyendo los Memorandos de Entendimiento (MdE) de forma cada vez más clara la distribución de roles y tareas entre los socios donantes. Es destacable también el proceso de programación operativa iniciado por AECID recientemente, lo que representa una oportunidad de alto valor para lograr profundizar en la adopción del EBP con parámetros de calidad y eficacia razonables.

Algunos enfoques transversales prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como los enfoques de género y medioambiente no están contemplados suficientemente en la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación ni se encuentran presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas, lo que reduce el nivel de coherencia de la

AP. Otra de las debilidades relevantes referidas al diseño de las operaciones AP de la AECID es que predominan las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contiene un vector de previsibilidad en la disponibilidad y compromiso de fondos.

La posibilidad de realizar compromisos plurianuales es un logro destacable, pero todavía no suficientemente utilizado. Adicionalmente, un número significativo de las operaciones AP impulsadas entre 2005-2010 no contaban con identificaciones sólidas (insuficiente o inexistente análisis de riesgos, insuficiente o inexistente análisis de las capacidades AECID para entrar en las operaciones AP). No se observa, en general, una sistematización adecuada de protocolos y procesos referidos a la fase de identificación de operaciones AP.

Los Estudios de Caso revelan que se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país aunque este proceso se ha realizado no tanto en base a un estudio ex-ante riguroso y sistemático sino a otros factores, entre los que puede mencionarse el cumplimiento de la recomendación del II Plan Director de "sumarse" a operaciones en marcha, la experiencia previa en EBP por parte de coordinadores de OTC o la cualificación específica de los RRHH disponibles en la OTC en aquel momento.

Continuando con el análisis de la calidad del diseño de las operaciones AP AECID, el estudio evaluativo revela la pertinencia de la adopción del EBP en Países de Renta Media, incluso en América Latina y Caribe donde España puede liderar necesarios procesos de armonización tanto con la Comisión Europea y otros EEMM como con el BID e instituciones de NNUU (PNUD, OPS, UNFPA, etc.).

En términos generales podemos decir que en lo referente a la puesta en marcha y gestión de operaciones de AP particulares se ha configurado una "senda de aprendizaje" lógica. Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a este tipo de intervenciones, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite un dinamismo y liderazgo mayores en el uso de la AP.



## V. Nivel II: Gestión de la Ayuda Programática AECID

- La calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP (ref. **–PE3–**) ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación.
- Sin embargo, los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP (ref. **–PE4–**) no están suficientemente sistematizados. La información se encuentra dispersa y no se detecta un criterio único de ordenación.
- Existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje (ref. **–PE7–**) de esta modalidad de trabajo en la actuación de la AECID, pero se detectan claras incertidumbres en relación a su sostenibilidad.

En relación al *grado de calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID* (ref. **–PE3–**) el estudio indica que la calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación. La UAP ha ocupado durante ese proceso un papel clave, a pesar de sus escasos recursos y de la indefinición existente con respecto a sus competencias. No obstante, muchas operaciones no contaban con la documentación considerada imprescindible y la calidad de la documentación disponible es muy variable. No se detecta que exista un estándar definido que determine el nivel de calidad exigible en las operaciones de AP.

Con respecto a la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación es necesario señalar que fue publicada en 2008, por lo que durante buena parte del periodo analizado en esta evaluación no existía ningún documento técnico que orientase la gestión de este tipo de operaciones. También es preciso recordar que la Guía Técnica está concebida para la “puesta en marcha” de las operaciones y no tanto para las fases de seguimiento/desembolsos y evaluación. Por último, hay que reconocer que la Guía constituye una orientación para la gestión, ya que el itinerario que propone y los documentos que incluye no han sido utilizados en todos los casos analizados, aun cuando existe una instrucción del Secretario General en ese sentido.

Muchas operaciones no cuentan con la documentación sugerida en la Guía, especialmente con documentos de formulación que recojan el detalle del funcionamiento de las operaciones en relación al diálogo sectorial, los procesos de valoración del desempeño, la ruta de desembolso y la resolución de litigios.

La previsibilidad de los desembolsos asociados a las operaciones AP no se cumple en buena parte de los casos analizados. Aunque se ha avanzado en el establecimiento de procedimientos administrativos que, en principio, parecen más adaptados a los requisitos de las operaciones AP, el cumplimiento con los compromisos de desembolso no queda garantizado. Una parte de los desembolsos analizados se ha realizado durante el año pactado pero fuera de plazo para que puedan ser incorporados a los presupuestos nacionales, estando además soportados por dossiers de pago no suficientemente robustos.

La calidad de los procesos de justificación de operaciones AP presenta muchas diferencias, pero en general es deficiente. No existe un estándar que establezca los contenidos básicos que debe incorporar cualquier proceso de justificación, ya que la Guía no cubre esa fase. No se ha identificado ningún procedimiento sistematizado de valoración de la calidad de los documentos de justificación de operaciones AP.

El análisis de la gestión de la Ayuda Programática pasa también por valorar las capacidades institucionales y humanas instaladas en la AECID. En este sentido las capacidades instaladas en la Dirección de Cooperación Sectorial, Género y ONGD (DCSGO) que ampara orgánicamente la UAP resultan, en general, insuficientes para garantizar un asesoramiento adecuado a todas las operaciones de AP puestas en marcha. Esta constatación es especialmente significativa en el caso de la UAP. A pesar de esa evidencia, hay que reconocer que la UAP ha participado de manera muy positiva en buena parte de las operaciones AP puestas en marcha durante el periodo analizado. Así, no se ha establecido con claridad en qué momentos de la gestión de la AP debe garantizarse una participación de las diferentes unidades de la DCSGO y, tampoco, está claro el carácter de esa participación (asesoría a petición de las Direcciones Geográficas, supervisión obligatoria, etc.).

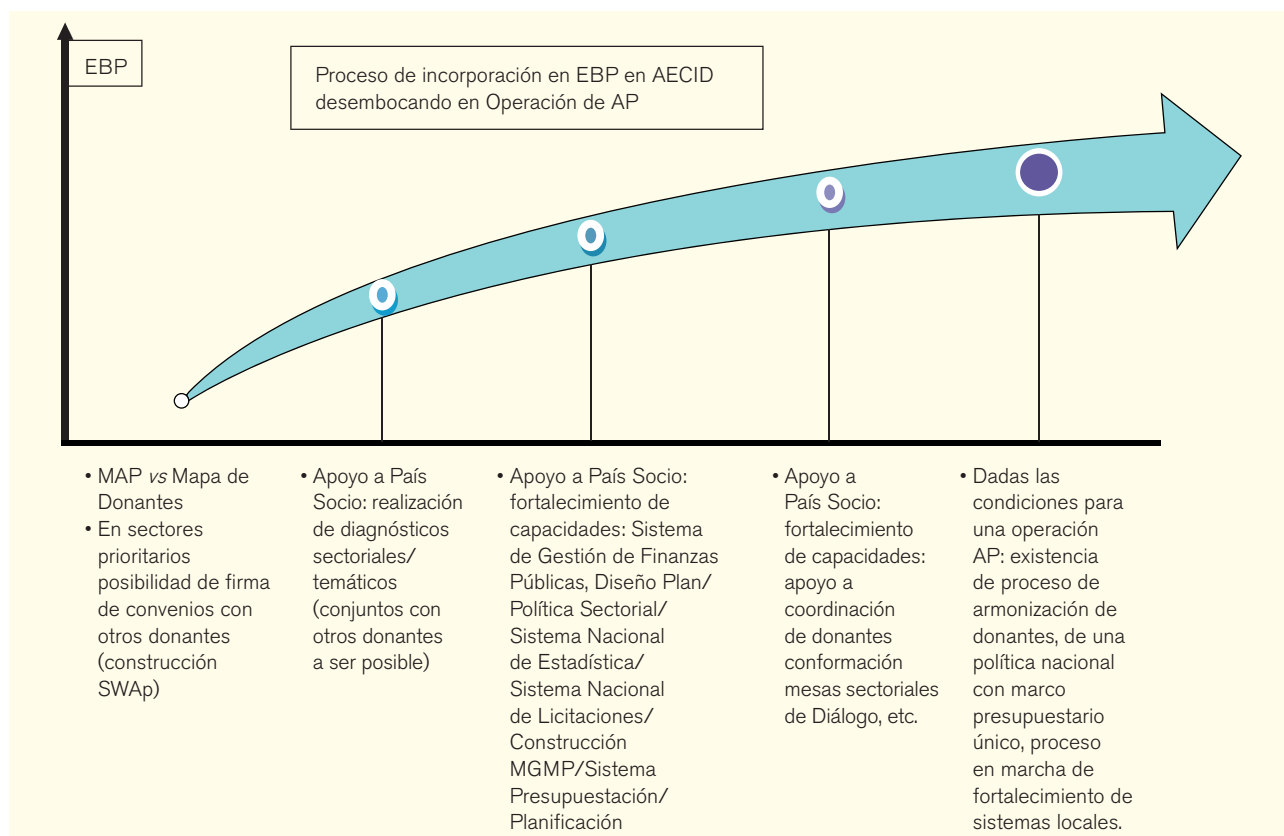
Las capacidades instaladas en las Direcciones Geográficas y en las OTC resultan, en términos generales, inadecuadas para una implantación efectiva del Enfoque Programático y para la gestión eficaz de las operaciones de AP.

La posibilidad de participar activamente en el proceso armonizado de diálogo de políticas se ha visto limitada debido a las insuficientes capacidades instaladas en las OTC, escaso apoyo y acompañamiento desde Sede y una falta de claridad en los roles que cada unidad debe cumplir en el ciclo de las operaciones AP.

El análisis sobre el *grado de calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID* (ref. **-PE4-**), concluye que los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP no están suficientemente sistematizados y la información se encuentra dispersa y sin que se detecte un criterio único de ordenación. No se dispone de un protocolo actualizado que indique los momentos en los que la coordinación debe realizarse y las funciones que competen a cada

una de las unidades involucradas en el ciclo de gestión de la Ayuda Programática. La AECID ha experimentado durante el periodo analizado en esta evaluación una reforma significativa que ha servido, entre otras cosas, para incorporar algunos componentes que contribuyen a la incorporación del EBP en su actuación (creación de la DCSGO y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan deficiencias en la articulación entre estas instancias. No se encuentran sistematizadas las funciones que deben cumplir las diferentes unidades en la gestión de la AP. El peso de las orientaciones geográficas sigue siendo el más importante durante todo el periodo analizado, mientras que existen incertidumbres sobre las funciones que debe asumir la DCSGO. Estas incertidumbres se detectan claramente en el caso del papel que la UAP debe cumplir en la gestión de operaciones AP. Se han efectuado algunas experiencias interesantes de coordinación entre unidades de AECID que contribuyen a promover la incorporación del Enfoque Programático (Grupo de Nuevos Instrumentos de Cooperación, Grupo Técnico de Eficacia y Calidad, equipos país ampliados).

### Proceso de evolución continua en la adopción del EBP



Fuente: Elaboración propia

En relación a la idoneidad de la arquitectura institucional, es necesario insistir en que las funciones y competencias de la UAP no están claramente definidas y su ubicación en la estructura de la AECID genera incertidumbres en relación a la gestión de las operaciones AP, resultando inadecuada para promover la incorporación del enfoque programático en la institución.

En este contexto, y como parte del Análisis del Nivel de Gestión de la Ayuda Programática se hacía necesario explorar las *garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones AP, y la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID* (ref. **-PE7-**). Al respecto, existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje del Enfoque Programático en la actuación de la AECID (Contrato de Gestión, PAS, Equipos País Ampliados, Programación Operativa, DCSGO, UAP, UPC, etc.), pero se detectan claras incertidumbres en relación a su perdurabilidad. Esas incertidumbres son de carácter externo a la propia AECID (insuficiente consenso, y desconocimiento, entre los actores de la Cooperación Española con respecto al Enfoque, relativa desconexión entre los niveles de decisión político y técnico, pero también de carácter interno (falta de liderazgo de los equipos directivos de la institución para la incorporación del Enfoque, procedimientos poco claros para la gestión de la AP, escasas capacidades instaladas, etc.).

Las operaciones analizadas en los estudios de caso presentan fortalezas en relación a la sostenibilidad de las mismas gracias a la existencia de procesos de compromiso y armonización de la comunidad donante y a la importancia de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta que permite sostener apoyos y efectos logrados por las operaciones AP. Sin embargo, las capacidades instaladas en las OTC no son adecuadas para impulsar la implantación definitiva del Enfoque. En general, disponen de poco personal con conocimientos sobre operaciones AP y, además, se detecta una importante rotación de esos recursos humanos y una escasa memoria institucional, lo que pone en riesgo la cantidad y calidad del apoyo a operaciones AP por parte de AECID en el futuro.

## VI. Nivel III: Efectos de la Ayuda Programática AECID

- La AECID es el único actor de la cooperación española que ha apostado de manera clara por esta modalidad de cooperación aunque está relativamente lejos de las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director (ref. **-PE5**).
- La Ayuda Programática está contribuyendo a que la AOD española contribuya con los principios de la eficacia de la ayuda y los ODM (ref. **-PE6.1**).
- Los efectos de la Ayuda Programática AECID en los países socios analizados (ref. **-PE6.2-**) en los estudios de caso son muy variados pero, en general, puede inferirse que las operaciones de AP han contribuido positivamente a la promoción del liderazgo de los países socios, a la focalización en base a un diálogo de políticas sectoriales, y a la disminución de los costes de transacción para los países socios.
- Existen aún debilidades que requieren ser subsanadas (ref. **-PE8-**) en relación a la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad civil y el Parlamento español.

Debe indicarse que nos encontramos ante una evaluación de gestión y no de impacto (que requeriría otra metodología y alcance en tiempo y recursos) pero se ha considerado conveniente que el análisis aborde de manera somera algunos efectos de la Ayuda Programática para sugerir lineamientos y tendencias que nutrieran el aprendizaje institucional AECID. El análisis del *grado en que se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID* (ref. **-PE5-**) se focaliza en primer lugar en la evolución del volumen AOD canalizado por AECID vía Ayuda Programática. En este sentido se destaca que AECID es prácticamente el único actor de la Cooperación Española que ha apostado de manera clara por esta modalidad de cooperación, habiéndose producido un aumento sostenido del monto AOD destinado a AP a lo largo del periodo, aunque relativamente lejos todavía de las metas fijadas en el III PD (indicadores cuyo diseño no incluye variables relativas a la mejora de la calidad sino que exclusivamente apuntan al volumen AOD). Se evidencia la utilización

de los instrumentos AP, pero no así una senda de cambio hacia un Enfoque Basado en Programas. En cualquier caso, hay que reconocer que la primera vez que este Enfoque aparece incorporado de manera clara en la Cooperación Española es en el III Plan Director (2009), por lo que resulta prematuro pronunciarse en esta evaluación sobre el alcance de esta orientación. El estudio evaluativo señala, no obstante, que existen más operaciones de las actualmente contabilizadas (Apoyos presupuestarios y Fondos Comunes) que están siendo apoyadas desde AECID y que cumplen los principales criterios del enfoque programático.

Más allá del monto AOD destinado a AP, es destacable que la práctica totalidad de los avances reportados en el informe de desempeño del CG AECID (2009) referidos al Alineamiento y Armonización se refieren al EBP. Esto confirma la estrecha correlación de facto entre el EBP y la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la AECID. El cumplimiento de las metas relacionadas con la Ayuda Programática en el CG AECID es, sin embargo, insuficiente para avanzar, en la parte que le corresponde a AECID, al ritmo necesario en la incorporación del EBP y hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París y en la Agenda para la Acción de Accra.

Para explorar la *contribución de la Ayuda Programática AECID para la Cooperación Española* (ref. **-PE6.1-**) el estudio se remite necesariamente a fuentes secundarias como los Peer Review (CAD: 2007 y 2011) y la evaluación sobre la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española (2010). En ambas fuentes se apunta que la Cooperación Española ha avanzado más en lo referente al principio de alineamiento que en el de armonización (si bien es necesario recordar aquí que el cumplimiento con el principio de armonización depende no solo de la cooperación española en general, y AECID en particular, sino también de la voluntad de otros donantes que quieran armonizarse, de la existencia o no de donantes con los que armonizarse en el sector en cuestión, etc.). Así, aunque el vector principal de contribución a la mejora del alineamiento de la Cooperación Española descansa en la adopción de los MAP, la Ayuda Programática AECID está contribuyendo por su naturaleza a la mejora del desempeño de la AOD española en relación con gran parte de los IOV de la Declaración de París referidos al alineamiento con los países socios.

No obstante lo anterior, el indicador nº 9 referido al EBP para el conjunto de la Cooperación Española tiene una evolución decreciente, lo cual se explica por las siguientes razones:

- del conjunto de la Cooperación Española prácticamente solo la AECID (que representa aproximadamente un 25% del total de la AOD) ha progresado visiblemente en la adopción del EBP;
- aunque el aumento de los fondos destinados a operaciones de Ayuda Programática en AECID ha sido constante en el periodo —incluso ha aumentado más proporcionalmente que el total del incremento AOD AECID—, el porcentaje AOD destinado a EBP global se ha mantenido estable a lo largo del periodo 2005-2010 por el aumento del volumen AOD global española;
- en gran medida, la Cooperación Española en general y la AECID en particular continúan canalizando la AOD bilateral en solitario aunque de forma algo más alineada estratégicamente y buscando una mayor apropiación de los países socios.

La opción progresiva por la Ayuda Programática aparece como una de las líneas clave para concretar el compromiso de AECID con los principios de la Eficacia de la Ayuda y con los ODM. El EBP está permitiendo la “apertura” de la cooperación AECID a la comunidad internacional de donantes CAD/OCDE, y se constituye en una oportunidad para ordenar procesos en curso relacionados con la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Lo importante no parece que sea aumentar el número de operaciones de AP sino implantar un Enfoque Programático en la lógica de planificación de la AECID y posiblemente con suficiente respaldo estratégico en el IV Plan Director de la Cooperación Española.

En cuanto al análisis de *los efectos de la Ayuda Programática AECID en los países socios* (ref. **-PE6.2-**) la presente evaluación aporta señales e indicadores de efectos inmediatos detectados en los estudios de caso realizados, que pueden conjuntamente servir de insumos para posteriores evaluaciones de impacto. Así, en los estudios de caso se observa que los efectos de la contribución de la AECID a partir de su implicación en las operaciones de Ayuda Programática, ha dependido en gran medida de la calidad del rol adoptado por AECID en la gestión de la misma. La definición y concreción de este rol (líder, socio activo, socio latente, delegación, etc.) no se ha realizado en los casos

analizados de manera planificada, sino que ha venido determinada en gran medida por las capacidades de sus RRHH en momentos puntuales. La alta rotación de personal y la falta de protocolos de transferencia, archivo y sistematización, han disminuido sensiblemente el aprendizaje institucional generado alrededor de las operaciones.

Los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso son muy variados pero, en general, puede inferirse que han contribuido positivamente en seis ámbitos:

- en la promoción del liderazgo de los países socios,
- la focalización en base a un diálogo de políticas sectoriales, cambiando la dinámica previa propia de diálogo entre socios,
- la disminución de los costes de transacción para los socios,
- en menor medida, también han fortalecido los Sistemas Nacionales (principalmente los de adquisiciones y seguimiento),
- la utilización de los sistemas de planificación estratégica de la política apoyada (pese a no ser incluidas en general en el ciclo presupuestario), y
- moderados efectos positivos sobre la armonización y compromiso de fondos.

El desempeño observado en relación a *la rendición de cuentas mutua* (ref. **-PE8-**) es bajo en lo referente a la participación de la sociedad civil en las operaciones de Ayuda Programática analizadas en los estudios de caso (veeduría social, diálogo de políticas y acceso a información), pudiendo afectar esta tendencia al grado de apropiación democrática. Se reconoce no obstante que el comportamiento de AECID al respecto sigue el mismo patrón que el resto de donantes OCDE, siendo la cuestión de la participación activa de la sociedad civil en la Ayuda Programática una asignatura pendiente que requiere la máxima atención. Por otra parte, en relación a la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad civil y parlamento español, la evaluación concluye que existen aun debilidades que requieren ser subsanadas. La información suministrada a la ciudadanía española en torno al EBP presenta deficiencias. Los datos proporcionados en los principales documentos (PACI, Plan Director, Contrato de Gestión, etc.) no son homogéneos. La difusión de las operaciones de AP entre la población española es todavía muy incipiente, como lo es la sensibilización de la Sociedad Civil sobre la pertinencia de la ayuda programática y

sus ventajas. Es probable que aun el instrumento y el enfoque sean poco entendidos. Todas estas conclusiones sitúan a la “comunicación” en un lugar central dentro del conjunto de reformas y ajustes que la AECID debe abordar en lo referente a la Ayuda Programática. En esta línea, la incorporación de las ONGD españolas al EBP es muy tenue aun si bien la fuerte presencia y tradición española de canalización de una parte sustancialmente elevada de AOD vía ONGD es base suficiente para llevar a cabo ejercicios de complementariedad entre la AOD bilateral y la gestionada vía ONGD en materia de rendición de cuentas.

## VII. Recomendaciones a nivel estratégico: incorporación del EBP en AECID

### Recomendaciones a nivel estratégico:

1. Elevar la Ayuda Programática a la categoría de modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral, para lo que es necesario:
  - Situar el EBP en todos los niveles del marco de programación de AECID y de la Cooperación española.
  - Mantener una senda de crecimiento sostenido del volumen AOD destinado a Ayuda Programática por la AECID.
2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española.
3. Situar el EBP en un lugar central en la planificación estratégica de AECID.
4. Promover la inserción del EBP en la Programación Operativa de las OTC.
5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la Comisión Europea expresada en su comunicación sobre ayuda presupuestaria (oct. 2011 – COM (2011) 638/2).
6. Adoptar una estrategia específica de incorporación del EBP en los Países de Renta Media (PRM).
7. Adoptar lineamientos específicos para la incorporación del EBP en los Países Menos Adelantados (PMA).
8. Implantar un Sistema de Supervisión Externa de la Ayuda Programática AECID y de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.



## 1. Promover la incorporación del Enfoque Basado en Programas como modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral AECID

Con el fin de avanzar en el proceso de adaptación de la AECID a la Agenda de Eficacia de la Ayuda es necesario situar en un nivel estratégico central el Enfoque Basado en Programas o Ayuda Programática. Esto supone cumplir con el mandato del III PD, elevando la Ayuda Programática a categoría de modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral en los países tipo A en cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad internacional. El EBP debe dejar de ser una “modalidad” secundaria para situarse en el centro del proceso de reformas decididamente emprendido por AECID. Para ello:

**1.1.** Es necesario situar el EBP en el lugar estratégico que le corresponde en todos los niveles del marco de programación de la AECID y de la Cooperación Española. (Nivel de Estrategias: Plan Director, Marcos de Asociación País; Nivel de Planificación Estratégica AECID: Contrato de Gestión AECID; Programación Operativa AECID; ver recomendaciones 2,3 y 4 siguientes—).

**1.2.** Mantener una senda de crecimiento sostenido del volumen AOD destinado a Ayuda Programática por la AECID. Ese ritmo de crecimiento debería ser regulado en función del proceso de instalación de capacidades y consolidación del sistema de gestión integrada de la Ayuda Programática.

## 2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española

**2.1.** Plan Director 2013-2016. Tras su concepción en el II PD dentro de los llamados “nuevos instrumentos” y la evolución experimentada en el III PD caracterizando la Ayuda Programática, es pertinente ahora avanzar hacia la adopción explícita del “Enfoque” Basado en Programas evitando que quede limitado a una tipología de instrumentos o modalidades y haciendo un esfuerzo por transversalizar el EBP en todo el IV Plan Director.

**2.2.** Elaborar una Estrategia sobre el EBP consensuada por SECI/DGPOLDE/AECID que se convierta

en la hoja de ruta para su incorporación en la Cooperación Española.

**2.3.** Velar desde DGPOLDE por la transversalización efectiva del EBP en los Marcos de Asociación País de los países tipo A de la Cooperación Española.

**2.4.** Velar desde DGPOLDE por la inclusión del EBP en el PACI y Seguimiento PACI.

**2.5.** Canje de Deuda. Promover desde SECI/AECID/Mº Economía las operaciones de Canje de Deuda bajo un EBP, siempre que se den las condiciones adecuadas.

## 3. Situar el EBP en un lugar central de la planificación estratégica AECID (Contrato de Gestión AECID 2012)

**3.1.** Asegurar un anclaje institucional estratégico del EBP situando la Unidad de Ayuda Programática (UAP) en el Gabinete AECID junto con la Unidad de Programación y Calidad (UPC).

**3.2.** Hacer un diagnóstico (Línea de Base) que permita precisar todas las intervenciones AECID en curso que podrían ser catalogadas como Ayuda Programática, además de las que ya están catalogadas: los apoyos presupuestarios y fondos comunes.

**3.3.** Diseñar un Plan para la incorporación del EBP en la AECID (articulado convenientemente con el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda).

**3.4.** Garantizar desde AECID que el FONPRODE se oriente principalmente, y siempre que se den las condiciones adecuadas, al apoyo de enfoques sectoriales y programáticos (EBP), debidamente articulado con el resto de actuaciones de la AECID.

**3.5.** Vertebrar y cohesionar las actuaciones del CG AECID referentes a la agenda de eficacia (alineamiento, apropiación, armonización) situándolas en un proceso dinámico de implantación del EBP (guiado por la Estrategia sobre Ayuda Programática —rec.2.2—).

## 4. Promover la inserción del EBP en la Programación Operativa de las OTC

**4.1.** Chequear por sistema en la identificación de todas las intervenciones si se cumplen los criterios

EBP optando de ser así de manera preferente por esta modalidad.

**4.2.** Articular las intervenciones previstas en la Programación Operativa en torno a procesos dinámicos de incorporación del EBP /SWAp (para ello incluir matrices de análisis del portafolio OTC en clave EBP de obligada cumplimentación en la Programación Operativa).

## **5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la Comisión Europea expresada en su comunicación sobre ayuda presupuestaria (oct. 2011 – COM (2011) 638/2)**

**5.1.** Contribuir al proceso de construcción de posiciones comunes UE asumiendo éstas como marco de referencia para la toma de decisiones y gestión de operaciones de Ayuda Programática.

**5.2.** Involucrarse decididamente en el proceso de definición de contratos únicos armonizados entre los EEMM & Comisión Europea.

**5.3.** Valorar la conveniencia de, según las sugerencias de la CE, cambiar la denominación del Apoyo Presupuestario General por la de Contrato de Apoyo a la Gobernabilidad y la Democracia y la de Apoyo Presupuestario Sectorial por Contrato de Fortalecimiento/ Reforma Sectorial.

## **6. Adoptar una estrategia específica de incorporación del EBP en los Países de Renta Media (PRM)**

En el Plan EBP AECID debe incluirse la estrategia específica para los PRM incluyendo, al menos, los siguientes lineamientos:

**6.1.** Evitar utilizar el APG, ya que es un instrumento que no garantiza incentivos suficientes para la mejora de políticas públicas en ese tipo de países, dada la limitada capacidad de compromiso de la AECID por operación. Resulta más conveniente utilizar APS y Fondos Comunes.

**6.2.** Promover el apoyo a Fondos Comunes de Asistencia Técnica de calidad que priman el conocimiento al volumen financiero AOD. Para nutrir estos fondos comunes de AT, explorar la posibilidad de utilizar

cooperación Sur-Sur y Triangular, ámbitos en los que España, especialmente en América Latina y Caribe, puede aportar un verdadero valor añadido.

**6.3.** Explorar con decisión el Enfoque Territorial, tal como sugería el III Plan Director. En los PRM es posible utilizar el EBP en los territorios, apoyando por tanto procesos de descentralización en curso en muchos de ellos. La oportunidad de encontrar aquí fuertes complementariedades con la AOD de las CCAA y EELL es elevada.

**6.4.** En ALC especialmente, y siempre que se introduzcan los ajustes necesarios, la AECID puede asumir un rol de liderazgo a la hora de abordar operaciones EBP. En el ejercicio de armonización y además de los EEMM UE (muchos de los cuales están saliendo de la región) parecen socios naturales la Comisión Europea (Fondos Comunes, APS, Fondos AT), BID (FCAS, FONPRODE), PNUD (Enfoque Territorial, Fondos Comunes), OIT, OPS, CEPAL, etc.

## **7. Adoptar lineamientos específicos para la incorporación del EBP en los Países Menos Adelantados (PMA)**

**7.1.** En este caso se recomienda que AECID prime el uso de APS y Fondos Comunes.

**7.2.** En caso de disponer de fuerte capacidad instalada en la OTC podría contemplarse entrar en APG, garantizando siempre previsibilidad en los compromisos y un nivel técnico adecuado en el diálogo de políticas con el país socio y resto de donantes.

**7.3.** Explorar la posibilidad de utilizar más a menudo la Cooperación Delegada.

## **8. Implantar un Sistema de Supervisión Externa de la Ayuda Programática AECID y de la Agenda de Eficacia de la Ayuda**

Se recomienda diseñar e implantar un sistema de seguimiento/supervisión externo en la AECID que vele por la calidad del proceso de aplicación del Plan de Acción para una Ayuda Eficaz, la incorporación del EBP y la correcta gestión de las Operaciones AP.

## VIII. Recomendaciones a nivel operativo: hacia una gestión óptima del ciclo de las operaciones de ayuda programática

### Recomendaciones a nivel operativo:

9. Establecer un procedimiento para la gestión eficiente de las operaciones de Ayuda Programática, estableciendo un procedimiento de gestión que garantice una participación adecuada de las diferentes unidades de AECID. El estudio evaluativo propone un protocolo específico desde su fase de identificación y formulación al seguimiento, supervisión y evaluación.
10. Formalizar la existencia de la UAP, reubicarla en Gabinete AECID y redefinir sus funciones, potenciando su función estratégica, concentrando su papel en la gestión y limitando el de asistencia técnica.
11. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones de Ayuda Programática, revisando y complementando la "Guía Técnica" de 2008 incluyendo algunos aspectos conceptuales del EBP.
12. Mejorar la capacitación de los Recursos Humanos de la AECID para la gestión de las operaciones de Ayuda Programática.
13. Evaluar, Sistematizar y Difundir las experiencias de operaciones de Ayuda Programática de la AECID para sensibilizar a la CE en esta materia.

### 9. Establecer un procedimiento para la gestión eficiente de las operaciones de Ayuda Programática

Un elemento básico para promover el incremento de la calidad de las operaciones de Ayuda Programática y, también, para la homogeneización de la documentación disponible es el establecimiento de un procedimiento de gestión que garantice una participación adecuada de las diferentes unidades de la AECID. La participación de todas esas unidades debe contribuir a aportar los diferentes elementos que garantizan un nivel de calidad suficiente, sin que suponga una limitación a la necesaria agilidad en los procesos de toma de decisiones. En términos muy generales

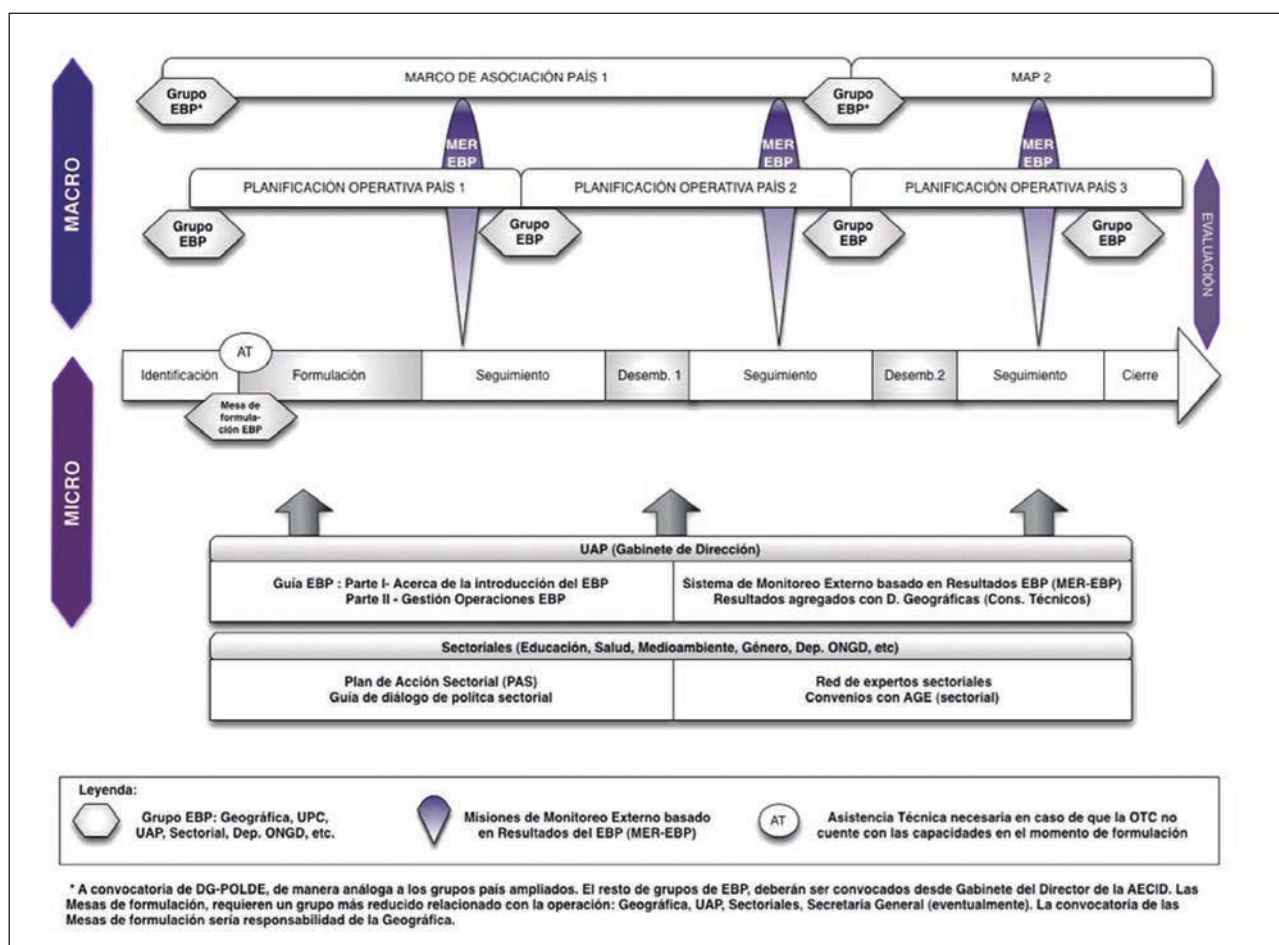
debe indicarse que en cualquier operación de Ayuda Programática deben participar las siguientes unidades: OTC, Direcciones Geográficas, UAP, Unidades Sectoriales de la DCSGO y Secretaría General. El estudio evaluativo propone un protocolo específico que oriente la gestión de las operaciones AP desde su fase de identificación y formulación al seguimiento, supervisión y evaluación. Dicho protocolo incluye varios hitos clave, a saber:

**9.1. Identificación y Formulación.** La primera fase del ciclo de gestión que se propone debe asegurar la coherencia entre las operaciones concretas y la planificación estratégica planteada a nivel territorial que se concreta en los Marcos de Asociación País y en las Programaciones Operativas que lleva a cabo las OTC. La OTC sería la unidad responsable de la identificación de una posible operación EBP y de cumplimentar la ficha correspondiente. En caso de que el Departamento Geográfico considere inicialmente pertinente la identificación de una futura operación EBP será preciso convocar una mesa de valoración (formada por el Departamento Geográfico, la UAP y la Unidad Sectorial correspondiente), tras cuya aprobación se comenzará el proceso de formulación. Sobre la calidad del documento de formulación la UAP y las unidades sectoriales emitirán una nota técnica dirigida a informar a los Departamentos Geográficos que tienen la responsabilidad y potestad de aprobar la formulación de la operación AP. Tanto los documentos de formulación como las notas de valoración técnica dispondrán de formatos estandarizados en la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación.

**9.2. Seguimiento.** La OTC se encargará de realizar el seguimiento de la operación en el marco de competencias que establezca el Memorando de Entendimiento y la Subvención de Estado. Durante la ejecución, deberá por tanto, ir recopilando en un dossier la información estipulada en el Memorando. Se valorará la adecuación del desembolso cumplimentando una ficha de desembolso (incluida en la Guía Técnica actualizada) anexando los documentos producidos hasta la fecha (informes sobre avance de los indicadores de la Matriz del MdE, Evaluaciones conjuntas, fichas de monitoreo externo EBP). En base a la información recopilada, deberá elaborar un documento de justificación donde se pronunciará sobre la conveniencia (o no) de mantener el apoyo a la operación. En principio debe excluirse la participación de la UAP o de las



## Modelo de articulación para el fomento conjunto del EBP en la AECID (nivel macro y micro)



Unidades Sectoriales en la valoración de los documentos de justificación del desempeño, ya que con los recursos actualmente existentes sería una sobrecarga excesiva de trabajo que podría ralentizar todo el proceso. Únicamente en caso de que el monitoreo externo detecte una situación excepcional y, siempre a partir de la solicitud de los responsables del Departamento Geográfico correspondiente (nivel de Consejero Técnico preferiblemente), puede pensarse en alguna colaboración puntual durante el proceso de justificación del desembolso.

**9.3. Sistematización documental.** Toda operación EBP debe disponer de un dossier completo de documentación que, en principio, debe ser recopilado por el Técnico País correspondiente e incorporado al Sistema de Información que se está poniendo en marcha en la AECID. Los documentos generados durante el ciclo de gestión de una operación EBP y las unidades responsables de su cumplimentación serían los siguientes: Ficha de identificación (OTC), Lista de chequeo para la valoración de ficha de

identificación (Unidad Geográfica), Ficha de Formulación (OTC + asistencias técnicas opcionales), Nota valoración sectorial (unidades sectoriales DCSGO) y nota de calidad técnica (UAP), Orden de Pago (Departamento Geográfico), Dossier de justificación Desembolso (OTC), Lista de Chequeo valoración Dossier de Justificación (Departamento Geográfico), Informes de seguimiento externo (asistencia técnicas externas supervisadas por UAP).

## 10. Formalizar la existencia de la UAP, reubicarla en Gabinete AECID y redefinir sus funciones

**10.1.** Se debe potenciar la función estratégica de la UAP, concentrando sus acciones en la gestión de operaciones a algunos momentos concretos y limitando su actual papel de asistencia técnica a demanda de las Unidades Geográficas. Se sugieren como competencias básicas de la UAP las que se mencionan a continuación, aunque es preciso reconocer que muchas de éstas ya están siendo asumidas por

la Unidad: Diseño del Plan de incorporación del EBP en AECID (en colaboración con UPC), participación en mesas de elaboración de elaboración de MAP y Programación Operativa de OTC (países A), participación en el proceso de formulación de operaciones EBP, misiones conjuntas de asistencia técnica en operaciones EBP, gestión del sistema de monitoreo externo sobre incorporación del EBP en países de tipo A, definición de la formación en EBP en la AECID, representación de AECID en foros internacionales sobre EBP y evaluación, sistematización y difusión de experiencia de acciones de incorporación del EBP en AECID.

**10.2.** Para asumir las competencias que se sugieren en el punto anterior resulta fundamental efectuar un cierto incremento de los recursos disponibles para la UAP.

**10.3.** Adicionalmente, la UAP puede aumentar su capacidad de incidencia en las operaciones EBP suscribiendo acuerdos de colaboración con entidades clave de la Administración Pública Española que pueden aportar capacidades escasamente disponibles en la AECID. Ya se han efectuado algunos acuerdos en este sentido, como el establecido con el Instituto de Estudios Fiscales. Las modalidades de colaboración pueden ser muy variadas, desde asistencias técnicas puntuales, elaboración de informes o notas técnicas, formación, etc.

## **11. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones de Ayuda Programática**

Como recomendación complementaria a las dos anteriores aparece la necesaria revisión y mejora de las metodologías y formatos para la gestión de operaciones EBP. Hasta ahora se dispone de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* que ha tenido unos efectos claramente positivos pero que resulta insuficiente, ya que no contempla todas las fases del ciclo de una intervención y además, presenta algunas deficiencias que deben ser corregidas. Resulta imprescindible abordar la tarea de dotar a la institución de herramientas metodológicas que contribuyan a mejorar la calidad de la gestión de las operaciones y a estandarizar la documentación disponible. Esa tarea constituye una responsabilidad directa de la UAP. Para ello:

**11.1.** La Guía Técnica debe ser revisada y completada, abordando con más detalle las etapas de seguimiento, justificación de los desembolsos y evaluación.

**11.2.** Se sugiere la conveniencia de añadir a la “nueva” Guía Técnica una primera parte introductoria que aborde los rasgos esenciales del EBP e indique algunas orientaciones para facilitar su incorporación a la actuación estratégica y operativa de la AECID.

**11.3.** Una vez redactada la Guía Técnica es fundamental garantizar que ésta sea aprobada desde el máximo nivel de responsabilidad de la AECID y que sus contenidos se conviertan en mandatos que involucren al conjunto de la institución.

## **12. Mejorar la calidad de los Recursos Humanos de la AECID para la gestión de las operaciones de Ayuda Programática**











**12.1.** La UAP debe establecer una estrategia de formación específica sobre el EBP para que se incluya en el Plan de Formación de la institución. Esa estrategia debe incorporar acciones de formación presencial y, también, virtual para poder atender a los técnicos de las OTC.

**12.2.** La UAP debe, en colaboración con las Unidades Sectoriales de la DCSGO, gestionar una red de expertos/as sectoriales y en operaciones AP a los que pueda recurrirse en función de las necesidades específicas que vayan planteándose. Esa base de datos puede incorporar las informaciones proporcionadas por las OTC para establecer recursos regionales que puedan contribuir a la gestión de las operaciones en una determinada área de manera preferente.

**12.3.** Para avanzar en la adecuación del personal AECID a los requerimientos de la gestión de operaciones AP se sugiere que se incorporen en los contenidos de futuras oposiciones temas y preguntas que hagan referencia a esta modalidad de la ayuda.

**12.4.** Deben establecerse garantías para que los responsables de operaciones EBP no se trasladen a otros puestos antes de haber efectuado un traspaso de competencias a sus sustitutos.

## Matriz de introducción del EBP en la Planificación Operativa

Intervenciones OTC en la Programación Operativa 2012  (simulación)	Criterios del CAD para establecer si las intervenciones pueden ser consideradas Ayuda Programática			
	¿Ejerce el país o la organización anfitriona el liderazgo del programa apoyado por los donantes cooperantes?	¿Se utiliza un marco presupuestario y programático completo y único? (S/N)	¿Existe un proceso formal la coordinación y la armonización de los procedimientos de los cooperantes para al menos dos de los sistemas siguientes: i) la presentación de informes; ii) la preparación del presupuesto la gestión financiera; y iv) las adquisiciones?	¿Utiliza su apoyo al programa al menos dos de los siguientes sistemas locales: i) diseño de programas; ii) ejecución de programas; iii) gestión financiera; y iv) seguimiento y evaluación? (S/N)
Sí  No 				
1. Proyecto de fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe				
Intervenciones PO 2012 para avanzar en EBP/SWAp			Fortalecer el proceso de coordinación de donantes (Comisión Europea, DFID) en la mesa sectorial de educación en torno a Educación Intercultural Bilingüe	Estudiar con país socio modalidad preferente para provisión AT + Formación en GFP & Fortalecimiento del Sistema nacional de adquisiciones.
2. Dotación equipamiento TIC a escuela				
Intervenciones PO 2012 para avanzar en EBP/SWAp				Estudiar con país socio modalidad preferente para provisión de equipamiento
...etc.				

Fuente: Elaboración propia.

**12.5.** La incorporación del EBP en la cooperación impulsada desde la AECID se facilitará de manera significativa si se pone en marcha un sistema de incentivos que contribuya a su apropiación por parte del personal de la institución.

### 13. Evaluar, Sistematizar y Difundir las experiencias de operaciones de Ayuda Programática de la AECID

**13.1.** Es conveniente impulsar y realizar algunas evaluaciones de operaciones EBP para valorar su impacto y extraer lecciones que puedan ser aplicadas en futuras iniciativas.

**13.2.** Dentro de las funciones de la UAP debe incorporarse la sistematización de las informaciones disponibles sobre operaciones EBP.

**13.3.** La recomendación anterior constituye un insumo básico para poner en marcha una estrategia de sensibilización sobre EBP dirigida fundamentalmente a otros actores de la Cooperación Española.









# I. Introducción

## 1.1. Estructura de la documentación presentada

En el capítulo 1 se presentan los **antecedentes y objetivos** de la evaluación conforme los Términos de Referencia del presente ejercicio evaluativo (que se adjuntan en el Anexo I). En el capítulo 2 se explica la **metodología** seguida con un resumen de la Matriz de Evaluación que, completa, se adjunta en Anexo II; este capítulo 2 se complementa asimismo con el Anexo IV donde se da cuenta de las herramientas utilizadas, su objetivo, grado de aplicación, etc. Con el fin de proceder directamente a los capítulos de análisis se ha considerado pertinente adjuntar en Anexo IV una caracterización básica de la Ayuda Programática AECID, mostrando la localización geográfica, monto por instrumento AP y nombre de las operaciones que constituyen el portafolio objeto de estudio.

Se procede por tanto en el capítulo 3 al **primer nivel de análisis** referido al diseño de la Ayuda Programática AECID que viene a responder a la Pregunta de Evaluación 1 (Grado en que la Programación AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático) y Pregunta de Evaluación 2 (Calidad de diseño de las Operaciones de Ayuda Programática AECID). En el capítulo 4 se precede al **segundo nivel de análisis** del proceso evaluativo referido a la Gestión de la Ayuda Programática AECID, que se aborda mediante la respuesta a la Pregunta de Evaluación 3 (Ciclo de Gestión de las Operaciones AP), Pregunta de Evaluación 4 (calidad y coordinación en la toma de decisiones al interior de AECID en el proceso de gestión de la AP) y Pregunta de Evaluación 7 (grado de sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática).

Por último se aborda en el capítulo 5 el **tercer nivel de análisis** referido a los efectos de la Ayuda Programática AECID tanto en relación al cumplimiento de los indicadores AP de la AECID (Pregunta de Evaluación 5 –Eficacia–), como con la contribución del esfuerzo AECID en materia de Ayuda Programática al resto de la Cooperación Española y su compromiso con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, como los efectos inmediatos producidos por la AP en los países socios (Pregunta de Evaluación 6 – Impacto); también en este tercer nivel se ha considerado el análisis detenido de los avances tanto en los países socios como en España en materia de Rendición de Cuentas (Pregunta de Evaluación 8).

Como soporte para el análisis de estos capítulos 3, 4 y 5 se adjunta en Anexo V la documentación consultada y listado de informantes clave, en Anexo VI las fichas de los estudios de caso realizados (en Bolivia: Fondo Canasta de Apoyo al Sector Educativo 2004-2010 –FASE I–, Fondo Canasta de Apoyo al Sector Educativo 2010-2014 –FASE II; en El Salvador: Programa Red Solidaria y Programa Comunidades Solidarias; en Etiopía: Programa de apoyo presupuestario sectorial de Protección de los Servicios Sociales Básicos (PBS por sus siglas en inglés) y el fondo canasta MDG Health pool Fund en Vietnam: Estudio País del Apoyo Presupuestario General – Poverty Reduction Support Credit (PRSC). El capítulo 6 del informe contiene las **conclusiones** del análisis precedente distribuidas por Pregunta de Evaluación y Criterio de Juicio considerados para cada una de ellas. El informe finaliza con el capítulo 7 que presenta las **recomendaciones** tanto estratégicas como operativas que el equipo evaluador entiende son pertinentes para responder al diagnóstico realizado. Como insumo adicional se presentan en el Anexo VII una propuesta de protocolo para la selección



de instrumentos en la AECID contenida en un estudio previo encargado por AECID/UPC y que se considera apropiado considerar aquí y el Anexo X que contiene una Nota Técnica de Identificación de una operación de otra agencia donante que, a modo de ejemplo para AECID, resulta pertinente incluir en este estudio. El conjunto de Anexos finaliza con la presentación del equipo evaluador (Anexo X) y la Ficha del CAD (Anexo IX) solicitada en los Términos de Referencia.

Agradecemos aquí la disponibilidad e interés de todas las personas que han colaborado en este estudio y el cercano y provechoso acompañamiento del Comité de Seguimiento constituido específicamente para esta evaluación.

## 1.2. Antecedentes y Objetivo de la evaluación

En los Términos de Referencia se explicitan con claridad cinco motivos para llevarla a cabo la presente Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010:

- 1. Tiempo:** Han transcurrido cinco años desde que en 2005 la Cooperación Española y, en concreto la AECID, siguiendo el mandato del II Plan Director de la Cooperación Española 2005 al 2008, pusiera en marcha por primera vez un programa global y un presupuesto específico para el uso de la ayuda programática. Estos cinco años se considera un periodo de tiempo suficiente para realizar una evaluación del uso de esta modalidad de cooperación al desarrollo.
- 2. Recursos Financieros:** El aumento sustancial de recursos que se ha producido a lo largo del periodo 2005 al 2010 en el uso de la Ayuda Programática invita a la reflexión sobre su funcionamiento e impacto. Así, el primer presupuesto específico para ayuda programática, en 2005, ascendió a 15 millones de euros, en el 2006 ascendió a 21 millones de euros, doblándose la cifra para el año 2007 (45 millones de euros) y llegando en el 2008 y 2009 hasta la cantidad aproximada de 70 millones de euros anuales.
- 3. Compromisos Internacionales:** En el Examen entre pares que el Comité de Ayuda al Desarrollo

(CAD) de 2007 se insta a la Cooperación Española a utilizar de una manera más decidida este enfoque basado en programas de cooperación.

**4. Compromisos contraídos en el Plan Director de la Cooperación Española:** En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 crece el nivel de importancia otorgado a la Ayuda Programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD" (pág. 245). Esto es especialmente relevante en los países del grupo A (Capítulo 11: Prioridades geográficas).

**5. Compromisos Contrato de Gestión AECID:** Por último, el Contrato de Gestión de la AECID recoge un indicador específico sobre la evaluación de la Ayuda Programática que dice que se "elaborará una evaluación sobre la implementación de la modalidad de Ayuda Programática en la AECID. Esta evaluación incluirá dos componentes: a) diagnóstico interno, b) estudios de caso en América Latina y/o África y Asia".

## Tipología y Objetivo de la Evaluación

En los Términos de Referencia de la Evaluación se indican así mismo los Objetivos de la Evaluación y el tipo de evaluación que se considera más apropiada en este caso y que conviene recordar aquí. Los Objetivos conforme a TdR son:

- el aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los/as gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID.
- destacar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática
- ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.

En cuanto a la tipología, los TdR indican que se trata de una Evaluación Formativa que el Glosario de los principales términos y conceptos de evaluación del CAD<sup>1</sup> define como:

1 DAC Working Party on Aid Evaluation (WP-EV) - Glosario de los principales términos de evaluación y gestión basada en los resultados.



- Evaluación formativa: Evaluación cuyo objeto es mejorar el desempeño y que generalmente se realiza durante la fase de implementación de un proyecto o programa. También pueden realizarse evaluaciones formativas por otras razones como la verificación del cumplimiento, por exigencias legales o como parte de una iniciativa de evaluación de mayor envergadura.

Efectivamente, la fase de Estudio de Gabinete confirmó que las necesidades evaluativas y expectativas de los/las diferentes informantes clave apuntaban a este tipo de Evaluación Formativa, pero también se apuntaron ámbitos y características que contienen elementos de las Evaluaciones de Proceso y Participativas.

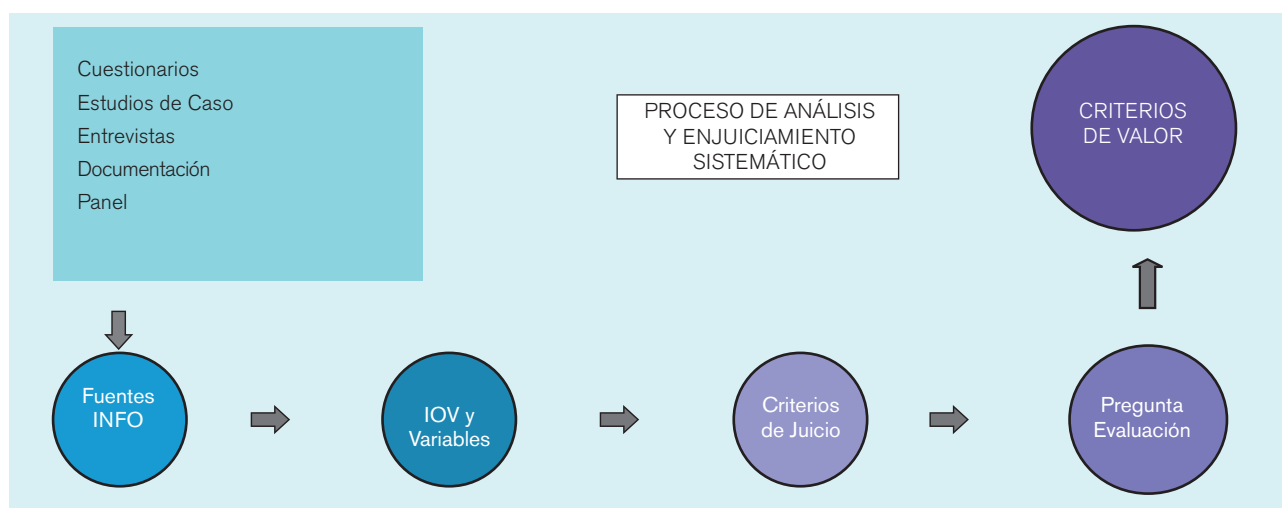
- Evaluación de proceso: Evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes.
- Evaluación participativa: Método de evaluación en la que los representantes de entidades y partes interesadas (incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente en el diseño, implementación e interpretación de una evaluación.

### 1.3. Metodología empleada en la evaluación

Para responder a las diferentes Preguntas de Evaluación y a los Criterios de Valor identificados (CAD + 3Cs + D. París) hemos seguido un proceso de enjuiciamiento sistemático donde las diferentes técnicas de recogida de información diseñadas y el análisis documental operan como fuentes de verificación para medir el grado de cumplimiento de los Indicadores de la Matriz de Evaluación (ver ANEXO II), aportando elementos para nutrir los criterios de juicio con los que se busca responder a las diferentes preguntas de evaluación identificadas. El siguiente esquema ilustra este proceso:

De manera muy general, pueden realizarse algunas breves consideraciones sobre la metodología que se ha empleado a la hora de reunir los datos e informaciones que ofrecen evidencias para dar respuesta a las preguntas de la evaluación y, también, para interpretar esos datos, proporcionando conclusiones y recomendaciones. Hay que comenzar reconociendo que, desde el punto de vista metodológico, este ejercicio de evaluación ha sido esencialmente cualitativo, ya que se trataba de sistematizar y difundir lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en la gestión de la ayuda programática, tanto desde el punto de vista estratégico (en la medida que constituye un enfoque general de trabajo) y, también, en los niveles

#### Metodología empleada



Fase de evaluación	Principales Métodos/ Herramientas
Estudio de gabinete	<p>Análisis documental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichas de sistematización de operaciones en países seleccionados</li> <li>• Ficha de sistematización de la información del total de operaciones de AP</li> </ul> <p>Entrevistas semiestructuradas a informantes clave</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guiones de entrevistas</li> <li>• Ficha de entrevistas</li> </ul>
Trabajo de campo	<p>Encuesta a gestores de operaciones AP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionario a las OTC</li> <li>• Tablas de sistematización de las respuestas obtenidas</li> </ul> <p>Entrevistas semiestructuradas informes clave</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramienta para la sistematización de las visitas de campo</li> </ul> <p>Reunión final de restitución de conclusiones preliminares</p>
Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final	<p>Sistematización informaciones recopiladas a partir de encuestas y visitas de campo</p> <p>Taller de discusión de conclusiones y recomendaciones preliminares</p> <p>Presentación de conclusiones preliminares para su valoración por parte de las OTC</p> <p>Panel de expertos</p>
Difusión	Redacción resumen ejecutivo y ficha/ resumen evaluación

operativos (en lo relativo a la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de operaciones). Las informaciones cuantitativas se han obtenido básicamente de fuentes secundarias a la propia evaluación. La realización de una encuesta dirigida a todos/as los/as responsables de operaciones de Ayuda Programática ha sido la única herramienta utilizada por el equipo de evaluación que ha proporcionado algunas evidencias cuantitativas. El resto de los datos cuantitativos que se incluyen en este informe provienen de documentos que han sido puestos a disposición de la evaluación.

Los principales métodos utilizados por el equipo de evaluación han sido los siguientes (ver ANEXO IV: Metodología):

- Análisis documental.
- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave.
- Encuesta a gestores de operaciones de Ayuda Programática.
- Estudios de caso.
- Talleres de valoración de hallazgos preliminares (en OTC y sede).
- Panel de expertos.

Cada uno de estos métodos ha contado con sus correspondientes soportes donde se sistematizaron los datos y hallazgos obtenidos. Esos soportes se incluyen en los anexos y constituyen las bases a partir de las cuales se ha podido avanzar en la indagación. En el cuadro siguiente se presentan de manera sintética los principales métodos y herramientas utilizados en las principales fases del trabajo de evaluación:

#### 1.4. Condicionantes y límites del estudio realizado

La presente Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010 tiene los siguientes condicionantes que es necesario tener en cuenta:

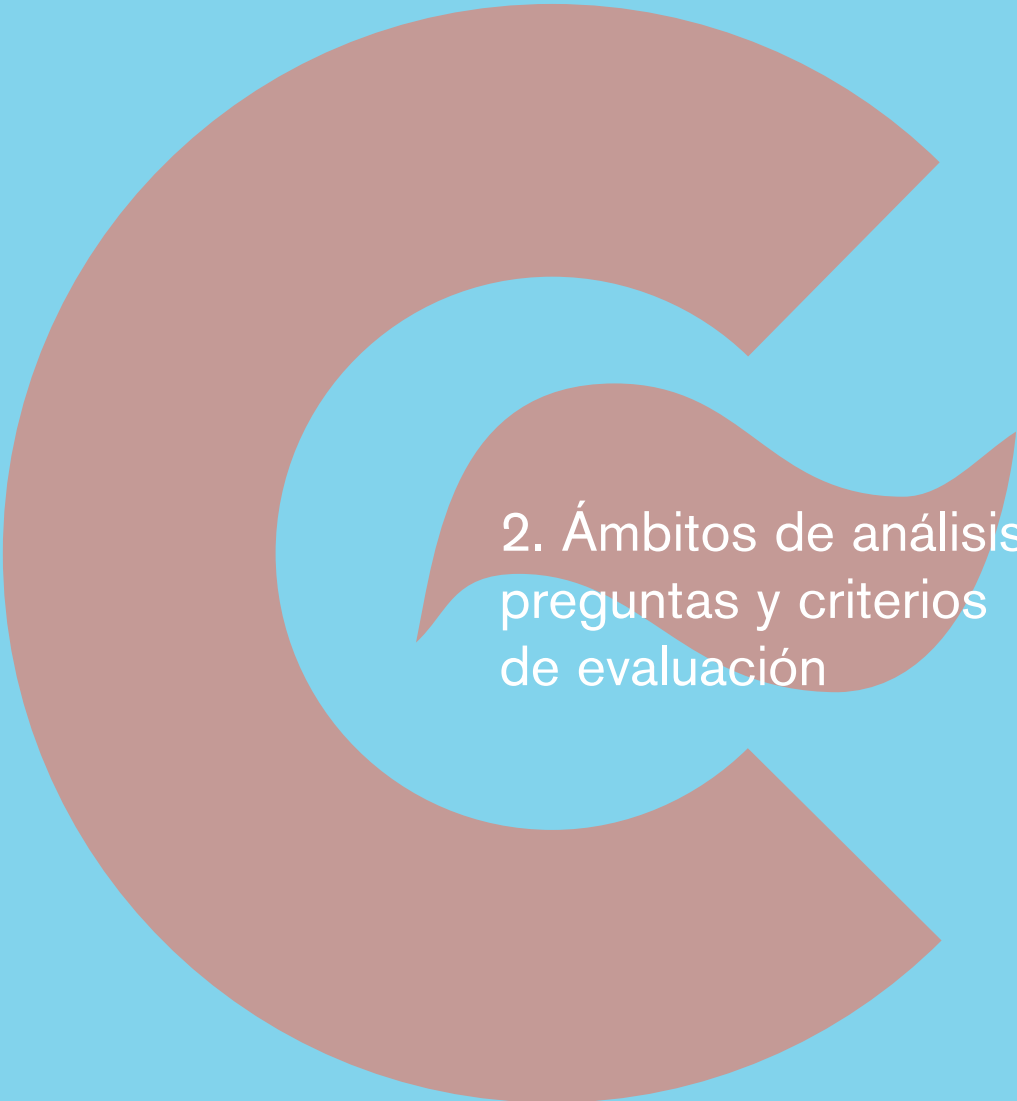
- La información necesaria para llevar a cabo el proceso evaluativo es suficiente pero se ha encontrado en ocasiones dispersa y no fácilmente localizable.
- Los recursos dotados para la evaluación son suficientes para llevar a cabo una evaluación de diseño y gestión de la Ayuda Programática, pero no para abordar de forma solvente un análisis de impacto que

requiere otra dimensión y abordaje. El criterio de valor impacto por tanto debe limitarse a: i) los efectos inmediatos de las operaciones de Ayuda Programática, esto es, a los efectos de la provisión de insumos y contribuciones financieras y no financieras en el desarrollo de las políticas/programas objeto de apoyo de la AECID; ii) contribuciones a nivel macro de la Ayuda Programática a la Cooperación al Desarrollo de la AECID. Aun así, este análisis (especialmente el referido a (i)) será necesariamente cualitativo y con un alcance limitado.

- En los TdR se consignaba la necesidad de incluir Vietnam entre los Estudios de Caso. Sin embargo y a propuesta del Comité de Seguimiento se

consideró no apropiado viajar a Vietnam por no encontrarse en la OTC los informantes clave. Se asumió entonces realizar en lo posible un Estudio País en gabinete en base a: i) análisis documental de la operación de Apoyo al PRSC, ya que es la única con información suficiente; ii) entrevistas semiestructuradas con los informantes clave disponibles relacionados con la operación. Este análisis no puede sin embargo equipararse al realizado en El Salvador, Bolivia y Etiopía sobre el terreno y con entrevistas clave con actores-clave de los países socios, pero ha servido de contraste sobre las evidencias comunes encontradas en el resto de estudios de caso.





## 2. Ámbitos de análisis, preguntas y criterios de evaluación



## 2 Ámbitos de análisis, preguntas y criterios de evaluación

En la fase de diseño de la evaluación se acordaron con el Comité de Seguimiento 8 preguntas de evaluación basadas tanto en los criterios CAD-OCDE de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad, como en los criterios de la UE basados en las 3Cs (Coherencia, Complementariedad y Coordinación), y en los principios que emanan de la Declaración de París (Alineamiento, Armonización, Apropiación,

Gestión para Resultados de Desarrollo y Mutua Responsabilidad). Los Criterios CAD estructuran las preguntas 1-7, conteniendo como Criterios de Juicio las 3Cs y los principios de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. La pregunta 8 se dedica exclusivamente al principio de Mutua Responsabilidad. En este informe, los capítulos 4, 5 y 6, responden a un grupo de preguntas de evaluación según el siguiente cuadro:

**Figura 1. Criterios y preguntas de evaluación**

Nº	Pregunta de Evaluación	Capítulo y análisis
<b>PERTINENCIA</b>		
PE 1	¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?	4. Diseño
PE 2	¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?	
<b>EFICIENCIA</b>		
PE 3	¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?	5. Proceso de gestión
PE 4	¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?	
<b>EFICACIA</b>		
PE 5	¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?	6. Efectos
<b>IMPACTO</b>		
PE 6	¿Cuál es la contribución para la Cooperación Española y los países socios de la Ayuda Programática AECID?	
<b>SOSTENIBILIDAD</b>		
PE 7	¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?	5. Proceso de gestión
<b>MUTUA RESPONSABILIDAD</b>		
PE 8	¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?	6. Efectos

Fuente: Elaboración propia basada en los TdR.

La siguiente tabla resume la articulación entre criterios CAD, 3Cs y Principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda con las Preguntas de Evaluación:

**Figura 2. Articulación entre criterios CAD, 3Cs y Principios de la Agenda de Eficacia de la Ayuda con las Preguntas de Evaluación**

N°	Pregunta de Evaluación	PE1	PE2	PE3	PE4	PE5	PE6	PE7	PE8
CRITERIOS CAD	Pertinencia	X	X						
	Eficiencia			X	X				
	Eficacia					X			
	Impacto						X		
	Sostenibilidad							X	
PRINCIPIOS AGENDA EFICACIA AOD	Alineamiento	X	X			X	X		
	Armonización	X	X			X	X	X	
	Apropiación	X	X			X	X		
	GpRD			X	X				
	Mutua Responsabilidad								X
CRITERIOS UE→3Cs	Coherencia/Complementariedad/ Coordinación	X	X		X		X		

Fuente: Elaboración propia basada en los TdR.





### 3. Análisis del diseño de la Ayuda Programática de la AECID



# 3

## Análisis del diseño de la Ayuda Programática de la AECID

El análisis del diseño de la Ayuda Programática impulsada desde la AECID durante el periodo 2005-2010 se articula en torno a dos de las preguntas que han ordenado este ejercicio de evaluación. Se trata de las preguntas siguientes:

**PE1 PERTINENCIA/CALIDAD DE DISEÑO (Nivel Macro – Enfoque Programático):** ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?

**PE2 PERTINENCIA/CALIDAD DE DISEÑO (Nivel Micro – Operaciones de Ayuda Programática):** ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?

Se presentan a continuación los principales hallazgos y evidencias que han podido recopilarse durante el ejercicio de evaluación en torno a estas temáticas y que justifican y soportan las conclusiones que se incluirán en el capítulo VI de este informe.

### PE 1

#### **PERTINENCIA: ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?**

Para responder a la PE1 se han adoptado dos criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se aborda en primer lugar el análisis de la calidad, coherencia y complementariedad de la Programación AECID en relación a la Ayuda Programática (CJ1.1.), explorando para ello el grado de claridad y asimilación conceptual en torno al Enfoque Basado en Programas (EBP) (indicador 1.1.1); el grado de inserción del EBP en los principales documentos estratégicos y de planificación (Planes Directores de la Cooperación Española, el Contrato de Gestión AECID 2009-2010, etc.) (indicador 1.1.2); el grado de articulación entre los diferentes marcos de programación al interior de la AECID (1.1.3); el análisis de los Marcos de Asociación en clave del EBP (1.1.4); el grado de articulación entre la AP AECID y FONPRODE, Fondo de Agua y Saneamiento (FCAS), operaciones de Canje de Deuda, ONGD (1.1.5)
- Posteriormente, en el CJ1.2, se aborda el grado en que la Programación AECID promueve el liderazgo de los países socios (Principio de Alineamiento) y el trabajo conjunto con otros donantes (Principio de Armonización). Para ello se lleva a cabo un análisis en clave del EBP de las actuaciones contempladas en el CG AECID referidas a alineamiento y armonización (indicador 1.2.1.), del número de Operaciones de Apoyo directo al Presupuesto de los países socios realizadas entre 2005-2010 (1.2.2.) y el grado de participación de la AECID en espacios de intercambio y reflexión conjunta con otros donantes sobre Ayuda Programática (1.2.3.)

## Calidad, Coherencia y Complementariedad de la Programación AECID en relación a la Ayuda Programática

### *Análisis de la Coherencia y Calidad de Diseño de la Programación AECID en relación a la Ayuda Programática*

Es necesario en primer lugar hacer algunas precisiones conceptuales que son pertinentes para abordar la cuestión del grado y ritmo de incorporación del Enfoque de Ayuda Programática en la programación AECID. La revisión documental muestra cómo en 2005, al inicio del periodo de estudio que nos ocupa, y como respuesta del compromiso de España con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda y la Declaración de París, se aborda por primera vez en el marco de lineamientos estratégicos de la Cooperación Española (II Plan Director) los denominados “Nuevos Instrumentos”, especificando en particular el Enfoque Sectorial (siendo el SWAp<sup>1</sup>—por sus siglas en inglés—un enfoque en sí mismo más que un instrumento), el Apoyo Presupuestario y los Fondos Globales. Como indicó una informante clave: “el II Plan Director tiene una concepción de ayuda programática más ligada al instrumento, y en menor medida, ligado a la eficacia de la ayuda”. No se hacía por tanto mención explícita en aquel momento al Enfoque Basado en Programas (EBP)<sup>2</sup> o Ayuda Programática, concepto que se recoge por primera vez en el marco estratégico de la Cooperación Española en el III Plan Director 2009-2012. EBP que, en tanto enfoque, abarca la posibilidad de utilización de diversos instrumentos siempre que se cumplan una serie de criterios y que se alinea con gran parte de las características del SWAp. Criterios que el CAD sugiere que analicen los donantes bajo el siguiente esquema para determinar si sus operaciones pueden ser consideradas bajo un EBP o no<sup>3</sup>:

1. ¿Ejerce el país o la organización anfitriona el liderazgo del programa apoyado por los donantes cooperantes? (S/N)
2. ¿Se utiliza un marco presupuestario y programático completo y único? (S/N)
3. ¿Existe un proceso formal para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los cooperantes para al menos dos de los sistemas siguientes: i) la presentación de informes; ii) la preparación del presupuesto; iii) la gestión financiera; y iv) las adquisiciones? (S/N)
4. ¿Utiliza su apoyo al programa al menos dos de los siguientes sistemas locales: i) diseño de programas; ii) ejecución de programas; iii) gestión financiera; y iv) seguimiento y evaluación? (S/N)

La Ayuda Programática es objeto de medición en la Declaración de París en particular en el Indicador nº 9: “Uso de disposiciones y procedimientos comunes”; dicho indicador cuenta en su diseño con dos sumandos para su cálculo, siendo uno de ellos el conjunto de AOD canalizada vía apoyo directo al presupuesto (sea APG o APS) y otro el conjunto de AOD canalizada por otros instrumentos que cumplan con los criterios antedichos en grado suficiente como para ser considerada Ayuda Programática<sup>4</sup>. Nótese que el Indicador 9 se clasifica en la D. París (2005) entre aquellos relacionados con el principio de Armonización, mientras que la Agenda de Accra para la Acción (2008) hace referencia a la necesidad de priorizar los EBP al tratar el apartado referido al Fortalecimiento de Sistemas de los países en desarrollo (15e). Y es que como iremos viendo, utilizar las modalidades de ayuda programática (APG, APS, Fondo Común, etc.) implica favorecer tanto el **alineamiento**, liderazgo y **apropiación** de los países socios como la **armonización** entre donantes, de forma que el Indicador 9 viene a condensar, en gran parte, el grado de compromiso integral con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. El buen desempeño en algunos de los indicadores de la Declaración de París no significa, sin embargo que se avance coherentemente y de la forma más óptima hacia una ayuda más

1. Se denomina enfoque sectorial (ó SWAp, por Sector-Wide Approaches) al proceso orientado a lograr que los recursos financieros que el Gobierno del país receptor y la cooperación externa dedican a un sector, respondan a una política, un plan de actuación y un plan de gasto únicos, ya que han sido elaborados bajo el liderazgo del Gobierno del país receptor que es quien los gestiona.

2. Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica.

3. Pautas para la encuesta de seguimiento de la Declaración de París <http://www.oecd.org/dataoecd/30/38/46184940.pdf>

4. Para el cálculo del indicador 9 la Secretaría OCDE utiliza la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Apoyo Presupuestario directo con EBP} + \text{otra asistencia con EBP}}{\text{Total AOD}}$$

eficaz, ya que debería haber un avance en el conjunto de principios de la Declaración de París. Por ejemplo, sería posible avanzar en la utilización de sistemas locales (lo cual haría mejorar el indicador 5 de la Declaración de París) pero podrían seguir existiendo unidades paralelas de gestión paralelas, o de forma bilateral sin tener en cuenta al resto de donantes, o incluso sin estar por completo alineados con las políticas sectoriales de los socios.

El desempeño del Indicador 9, sin embargo, no deja lugar a dudas pues viene a resumir, por decirlo de algún modo, si se está avanzando de forma integral hacia una ayuda más eficaz entendida esta como aquella que cumple los principios de la Declaración de París de forma más amplia. De este carácter estratégico surge que el CAD y los países firmantes de la Declaración de París (entre ellos España) asumieran la meta de canalizar el 66% del total de la AOD por la vía de Enfoques Basados en Programas (o Ayuda Programática). Se consideraba éste como el enfoque más apropiado para cumplir con los compromisos de la agenda de la Eficacia de la Ayuda.

Nos interesan aquí estas precisiones conceptuales en tanto el estudio evaluativo (estudios de caso realizados, entrevistas semiestructuradas, encuesta) arroja cierta confusión entre la Ayuda Programática y el Apoyo Presupuestario. Confusión que creemos ha supuesto una distorsión no menor en la introducción del Enfoque Programático en la programación AECID. Optar por el Enfoque Programático no equivale a canalizar AOD en un conjunto de operaciones vía apoyo directo al presupuesto de un conjunto de países socios; ésta es solo una modalidad, un instrumento posible alineado con el Enfoque Basado en Programas (EBP). Para integrar un enfoque es necesario principalmente llevar a cabo un esfuerzo de institucionalización de procesos, de formalización de protocolos, de sensibilización y formación interna que permita ir adaptando progresivamente la "manera de mirar", la "forma de hacer" de la organización. Y, bien es cierto, algunos progresos notables se han hecho en este sentido como veremos pero aun no suficientes.

Digamos que en el caso de la Ayuda Programática que nos ocupa, la secuencia de los acontecimientos (entre otros factores) en el periodo considerado ha podido limitar el anclaje del Enfoque Programático y generar esa "confusión" detectada en el proceso

evaluativo. El II PD puso el énfasis en "nuevos instrumentos" (aunque incluía el SWAp) no en enfoques programáticos, lo cual no se produjo hasta 2009 con el III PD; en el periodo 2005-2008 que entendemos de pilotaje y aprendizaje, la Unidad de Nuevos Instrumentos (UNI) ubicada en Gabinete Técnico AECID y con presupuesto propio apoyó operaciones concretas en diversos países (proceso que analizamos en la PE2) y no fue hasta 2009 que se avanzó de forma notable en la institucionalización del proceso de integración del EBP: i) se creó la DCSGO, sentando así las bases para avanzar hacia el anclaje del SWAp en la cooperación AECID; ii) se transformó la Unidad de Nuevos Instrumentos en la Unidad de Ayuda Programática (UAP) avanzando conceptualmente desde el abordaje "instrumental" hacia el "estratégico" o de inserción de enfoques. El Contrato de Gestión (CG) AECID ampara esta transformación que sitúa a la UAP en un rol asesor/orientador y de soporte en materia de Ayuda Programática otorgando acertadamente la responsabilidad presupuestaria y de gestión a las Direcciones Geográficas (único camino posible para integrar el EBP a escala país); sin embargo la existencia de la UAP nunca se formalizó, quedando ésta como un anexo "informal" dependiente de la Unidad de Apoyo de la DCSGO.

Más aun, la asunción de la responsabilidad de gestión directa de operaciones concretas de Ayuda Programática por parte de la UNI en el periodo 2005-2008 y su relocalización como UAP fuera del Gabinete AECID, siendo tal vez razonable en términos de proceso piloto, ha supuesto sin embargo a nuestro juicio tres efectos indirectos que han contribuido a ralentizar el proceso de integración del EBP en la AECID y a nutrir la mencionada "confusión" conceptual: i) por un lado no se asumió por completo el cambio de rango y funciones de la UAP por parte de las Direcciones Geográficas que, de alguna manera siguieron "delegando" tal vez por inercia la gestión de las operaciones a la UAP (lo que no se correspondía con su mandato, no estando además dotada de recursos suficientes para ello); ii) se reforzó la asociación conceptual Ayuda Presupuestaria <-> Ayuda Programática (la mencionada confusión), interiorizándose una aproximación "reduccionista" que ha contribuido de alguna manera a "invisibilizar" el concepto y alcance referidos al EBP; iii) con el cambio en la arquitectura institucional, la responsabilidad de la integración del EBP quedó, para el "imaginario colectivo" AECID, descansando en la UAP, unidad sin

presupuesto y sin capacidad suficiente para incidir e insertarse en los procesos de planificación estratégica promovidos desde la UPC (ésta sí lógicamente situada en Gabinete) y las Direcciones Geográficas.

Existe por tanto cierta confusión conceptual tanto sobre el alcance del enfoque basado en programas (EBP) tal como está definido en la Declaración de París, como entre los términos Ayuda Programática <-> Apoyo Presupuestario, lo cual ha ralentizado el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID

Lo antedicho es relevante para comprender el grado de coherencia en el proceso de integración del EBP en el marco de programación AECID. Al respecto pasamos a analizar I) los Planes Directores de la Cooperación Española, II) el Contrato de Gestión AECID 2009-2010, III) el diseño CG DCSGO en particular lo referido a la UAP y IV) las Directrices sobre Ayuda Programática emitidas por la DCSGO /UAP<sup>5</sup>.

## I. Los Planes Directores de la Cooperación Española.

A. Partiendo de estas consideraciones iniciales, el análisis del marco de programación AECID muestra un progreso notable en la incorporación del EBP desde 2005 hasta 2010. A nivel de Programación Estratégica (nivel de políticas) y como hemos mencionado crece el nivel de importancia otorgado a la AP: *“la ayuda programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD”*. Especialmente relevante es la decisión estratégica de “anclar” en el territorio una dinámica inclusiva e integrada de asociación con los países socios para una mayor eficacia de la AOD en base a la DP que cristalizó en los Marcos de Asociación País (MAP).

B. Aparte de la apuesta por un enfoque de Asociación para el Desarrollo, se comprometieron en el III PD una batería de indicadores (ver capítulo 3 de caracterización de la Ayuda Programática AECID) que ciertamente supusieron un respaldo político y estratégico a la adopción del EBP muy relevante. Hay consenso entre los informantes entrevistados (luego confirmado en el Taller de restitución prelimi-

nar en Sede AECID) sobre el compromiso por parte del III PD de una batería de indicadores “demasiado ambiciosos” para las capacidades instaladas y la velocidad que podría asumir la reforma de la Cooperación Española para su consecución; es importante destacar también la ausencia de una línea de base que permita (además de categorías estadísticas desglosadas en clave de AP) lo que dificulta la medición del progreso y grado de cumplimiento de estos indicadores.

C. *Por otra parte tanto el análisis documental como las entrevistas arrojan una insuficiente correlación entre los indicadores “macro” del III PD, los indicadores del CG AECID 2009-2010 y los indicadores de cada Dirección y Divisiones de AECID.* Es conveniente recordar aquí para no perder perspectiva en el análisis que nos ocupa que los indicadores del III PD rigen para todos los actores de la Cooperación Española y que la AOD canalizada por AECID supone aproximadamente una quinta parte del total de la AOD española (19,34 % en 2008, año de máxima AOD en el periodo que nos ocupa<sup>6</sup>; en ese mismo año el Mº de Economía y Hacienda alcanzó un 29,44% del total AOD y las CCAA (sin Entes Locales) un 9,7%). Esto para subrayar que la AECID es prácticamente el único actor de la Cooperación Española que ha buscado incorporar la Ayuda Programática en su cooperación (con excepción de la Cooperación Catalana que ha participado en el fondo de común en el sector salud en Mozambique y alguna operación aislada de cooperación descentralizada entre entes locales). Aun así, el marco de indicadores establecidos en el III PD no se corresponde con los montos e indicadores comprometidos en el CG Gestión AECID. Siguiendo con 2008, AECID canalizó vía Ayuda Programática un 9,3% de la AOD Bilateral Bruta y que alcanza el 11 % aproximadamente si se elimina del cómputo la Ayuda de Emergencia y las ONGD; este 11% está lejos del 66% de la AOD Gobierno a Gobierno comprometido en el III PD. En el sector salud, por ejemplo, en 2008 se canalizó vía Ayuda Programática 19M€ lo que representa un 35,84% del total AOD AECID sector salud<sup>7</sup> (por debajo de nuevo, aunque con un desempeño considerablemente mejor que el anterior

5 Las Directrices sobre Ayuda Programática se elaboraron desde UAP/DCSGO para apoyar el proceso de Programación Operativa 2011, y por tanto fuera del periodo de esta evaluación; sin embargo es un documento altamente relevante que requiere algunas observaciones para el objeto de estudio que nos ocupa.

6 Seguimiento PACI 2008. MAEC

7 Considerando para este cómputo únicamente el rubro 120 “Salud” de la distribución por sectores CAD reportado en el Seguimiento PACI 2008

indicador, del 60% AOD a Salud comprometido por el III PD).

En este sentido, el marco de programación global (SECI/DGPOLDE – AECID) no está suficientemente integrado, con baterías de indicadores alineadas (lo que impide una medición de la contribución del desempeño en Ayuda Programática al cumplimiento de los IOV macro de la Cooperación Española como se verá en el análisis de la PE5).

## II. El Contrato de Gestión de la AECID 2009-2010

- A. En el marco de la AECID como uno de los actores claves de la AGE, se comenzó en 2009 un proceso también de reformas estructurales con el fin de adaptar la Agencia a los retos que suponía la Agenda de Eficacia de la Ayuda, el mandato ambicioso pero en la buena dirección del III PD y el ascenso del volumen AOD que situaba a España entre el grupo de principales donantes de la OCDE. El análisis del diseño del Contrato de Gestión 2009-2010 arroja en este sentido algunos elementos relevantes.
- B. El CG AECID, cuyo objetivo primero es el cumplimiento de la Ley de Agencias Estatales, se construyó también con el propósito de adaptar la Agencia a los lineamientos y mandato del III PD y a los compromisos internacionales asumidos en materia de Eficacia de la Ayuda; el CG contempla un conjunto de objetivos estratégicos, planes, objetivos específicos y actuaciones que buscan cumplir por tanto con los objetivos de la política de cooperación internacional al desarrollo española, siempre en el marco de la Ley 28/2006 de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.
- C. El EBP o Ayuda Programática se encuentra presente en el CG principalmente de forma explícita en el Objetivo Estratégico 2 *“Adaptar la AECID a la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda” suscrita por el Gobierno español”*, OE3: *Adaptar la AECID a los compromisos establecidos en el Plan Director de la Cooperación Española*, y OE4 *Garantizar una Programación Operativa en cada unidad dentro del marco del Plan Director y de los documentos de estrategia geográfica y sectorial*.
- D. La Ayuda Programática aparece explícitamente mencionada a nivel de Objetivo Específico sólo en el OE 4.32 *“AECID impulsará la Ayuda Programática como modalidad de cooperación para la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda”* (el OE4.5 apunta a la “mejorar la utilización de los instrumentos” siendo su descriptor e indicador únicamente referidos a la Ayuda Programática por lo que también podemos presuponer que se refiere a los “Nuevos Instrumentos”). En el resto del CG la Ayuda Programática se menciona expresamente únicamente en la actuación A.3.2.4. *“la Agencia contribuirá a apoyar la “Agenda de Asociación para el Desarrollo” lo que implica mantener el presupuesto destinado a Ayuda Programática”*; también las actuaciones A 2.2.1 y A 2.3.1 referida la primera al OE 2.2. Alineamiento y el segundo al OE 2.3. Armonización buscan *“participar junto a otros donantes en operaciones de apoyo directo al presupuesto, enfoque sectorial”*. En el resto del CG, diversas actuaciones se relacionan directamente (aunque no de forma expresa) con el EBP y sus implicaciones: realización de misiones conjuntas (A2.3.2., A2.3.3.), previsibilidad, cooperación delegada, gestión de finanzas públicas (A2.2.3.), etc.
- E. De forma que, la actuación que da contenido al OE4.32 es únicamente la que apunta a conformar la arquitectura institucional que diese cabida a la UAP - A 4.32.1.- (sin que se contemple, insistimos, su formalización).
- F. Por otro lado, aunque se hace corresponder en el enunciado directamente la Agenda de Asociación para el Desarrollo con la Ayuda Programática, en la A 3.2.4. se señala como meta *“mantener el presupuesto destinado a AP”*. La apuesta por la AP es por tanto modesta en términos cuantitativos en relación al mandato III PD (ver análisis PE5) y reduccionista en su alcance estratégico al hacerla descansar casi por completo en la creación de la UAP.
- G. Como indicábamos en el Objetivo Estratégico nº 2 del CG, se hace mención en la A 2.2.1 y A 2.3.1. *“participar junto a otros donantes en operaciones de apoyo directo al presupuesto, enfoque sectorial”*. Aquí de nuevo no se hace referencia al Enfoque Basado en Programas o Ayuda Programática sino al apoyo presupuestario y al SWAp. Se asume un indicador además modesto (19 operaciones). Si se analiza el desempeño en el informe de ejecución del CG AECID 2009-2010 de este Objetivo estratégico nº 2 referido a la adaptación de la AECID a la Agenda de Eficacia de la Ayuda, paradójicamente los efectos computables a la Ayuda



Programática aparecen en casi todas las actuaciones (previsibilidad –Subvenciones de estado anuales/plurianuales-, misiones conjuntas con otros donantes, etc.).

### III. La DCSGO y la UAP en el Contrato de Gestión AECID 2009-2010

- A. El OE 4.33 del CG aborda la constitución de la DCSGO situándola a nivel de las Direcciones Geográficas y otorgando la relevancia requerida a la aproximación sectorial. De esta forma la AECID da un paso decidido tanto en su adaptación a los lineamientos del III PD como hacia el cumplimiento de la Declaración de París. De igual forma, este supone uno de los principales avances en relación a la Ayuda Programática en tanto implica fortalecer las capacidades institucionales para apoyar a las D. Geográficas y OTC a avanzar hacia la implantación de enfoques sectoriales (SWAp). Los informantes entrevistados de la DCSGO coinciden en que los esfuerzos realizados en la elaboración de los Planes de Actuación Sectorial (PAS) han sido destacables para apoyar en el compromiso de focalización sectorial realizado en los MAP y en las Programaciones Operativas. Se insiste en la importancia de institucionalizar protocolos y procedimientos que permitan la correcta articulación de las divisiones de la DCSGO con el resto de Unidades AECID (ver más adelante análisis en torno a la complementariedad). Teniendo en cuenta que la creación de la DCSGO data de 2009, aun el peso de las orientaciones sectoriales está resultando insuficiente para impulsar de una manera más decidida el EBP en la actuación AECID.
- B. Ruta crítica CG AECID. El CG AECID en su Anexo II selecciona un conjunto de actuaciones que considera críticas para lograr la consecución de los objetivos estratégicos institucionales. Entre éstas se encuentra la A. 4.3.2. "AECID mantendrá el apoyo presupuestario, los Fondos Comunes, y el enfoque sectorial y mejorará la calidad de su seguimiento y ejecución". Situar esta actuación en la ruta crítica es un acierto en el ejercicio de programación AECID. También pone el énfasis el Anexo II en otras actuaciones relacionadas con

la DP (y que facilitan la incorporación del EBP): Previsibilidad en los compromisos AOD con los países socios, mejora de capacidades vía formación sobre agenda de Eficacia de la Ayuda, etc.

C. El análisis del marco de programación de la UAP<sup>8</sup> arroja los siguientes elementos: i) en primer lugar volvemos a insistir en que la no formalización/institucionalización de la UAP supone una debilidad estructural que es necesario corregir a la mayor brevedad; indicar aquí que la ubicación UAP en la arquitectura institucional AECID sitúa su rol en un plano exclusivamente operativo sin poder asumir un rol de liderazgo estratégico que requeriría la apuesta por el EBP que recomienda la Declaración de París y el III PD; el diagnóstico institucional UAP ofrece elementos que sustentan lo anterior: un 40% del tiempo del equipo UAP se dedica al objetivo 2 (mejora operativa de las intervenciones AP), en tanto el objetivo 1 (establecimiento de conceptos y estrategias AP) consume solo un 25%; el resto, un 10% del tiempo se dedica al objetivo 3 (refuerzo en formación y difusión de Ayuda Programática) y 25% al objetivo 4 (representación y participación nacional e internacional); ii) Aun así, la planificación operativa 2010 UAP responde acertadamente al mandato institucional establecido por la DCSGO aunque adolece de indicadores de resultado (contiene principalmente indicadores de actividad), y no contiene un ejercicio de priorización de procesos a ser apoyados suficientemente (así, el objetivo 2 "mejora operativa de las intervenciones sobre AP" es demasiado amplio y necesariamente debería planificarse a medio plazo –plurianualidad- y por fases sucesivas que permitieran un acompañamiento "ordenado" de las operaciones AP; iii) los recursos humanos y capacidades institucionales que se han dotado a la UAP no se corresponden con el peso específico estratégico del EBP asumido en el CG AECID (siendo este como decíamos insuficiente, fragmentado y modesto) y mucho menos con los lineamientos de política contenidos en el III PD. De hecho no se ha construido ni en el mandato UAP ni en la planificación operativa el "itinerario causal" que relacione la labor de la UAP con la batería de indicadores asumidos por el CG AECID y III PD en materia de Ayuda Programática.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Diagnóstico Institucional UAP. Septiembre 2010. Contrato de AT para la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda programática.

<sup>9</sup> Ver más adelante al abordar la complementariedad de la programación AECID en relación a la AP de este CJ1.1. el análisis de articulación de la UAP con resto de unidades y departamentos AECID.

Por tanto, el análisis documental detenido del CG AECID complementa las valoraciones obtenidas de los/as informantes claves entrevistados/as. La Ayuda Programática está infrarrepresentada (por su novedad, por confusiones conceptuales, etc.) en el marco de programación AECID, tanto en monto, como en alcance estratégico. No hay una “hoja de ruta para la inserción del Enfoque Programático” estructurada e inserta de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del CG AECID. Sin embargo el esfuerzo en adaptación a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID, que supone una nueva manera de hacer, pasan por la Ayuda Programática. De manera que estamos ante la paradoja de que el Enfoque Programático que podría ser de facto uno de los “motores” para dinamizar la aplicación de la agenda de la eficacia de la Ayuda, está ausente en tanto enfoque prácticamente del CG AECID quedando reducida su presencia a medidas dispersas y por tanto su alcance a un conjunto muy limitado de operaciones por un monto modesto y a una unidad (UAP) sobre la que descansa “todo lo relacionado con la AP”.

#### IV. Directrices sobre Ayuda Programática para la Programación Operativa (PO) AECID

Este documento fue elaborado por primera vez en 2010 coincidiendo con el primer año en que la Programación Operativa se realiza de una forma más amplia, siendo por tanto necesario incluirlo en el análisis de coherencia/pertinencia del marco programático AECID en materia de Ayuda Programática por su relevancia.

A. Estas directrices se convierten en un instrumento clave al apoyar la adopción del EBP por parte de los equipos país y unidades Geográficas de la AECID; el documento da lineamientos para “saber qué instrumentos elegir, cómo valorar si la operación es ayuda programática o no y reportar a sede (para seguimiento PACI o para el seguimiento cuestionario Declaración de París); cómo aumentar el volumen de fondos canalizados a través de ayuda programática; cuáles son algunas de las implicaciones que conlleva ejecutar intervenciones mediante la modalidad de ayuda programática”<sup>10</sup>.

- B. Constituye una muestra de la mejora progresiva que ha experimentado la AECID en su marco programático para incorporar el EBP a lo largo del periodo considerado. Aporta además claridad conceptual insistiendo en las diferencias entre “enfoque” (EBP) e instrumento, da pautas para conocer la “jerarquía” entre los diversos instrumentos en clave de grado de contribución a la alineación con los países socios, e incluye en su Anexo I, el “Plan de Trabajo de la AECID en Ayuda Programática”, primer documento de lineamientos estratégicos con vocación de integralidad en el abordaje de la planificación de la inserción del EBP en la AECID.
- C. Este Plan de Trabajo, es de buena calidad por su claridad conceptual y expositiva y porque recoge conforme al III PD los principales aspectos a tener en cuenta para incorporar el EBP en la cooperación AECID (dedica atención al ejercicio de armonización y alineamiento (que veremos más detenidamente en CJ 1.2. y 1.3.) a la previsibilidad de los compromisos, el diálogo de políticas –destacando el enfoque de derechos que anima la Cooperación Española–, al enfoque territorial –aspecto de alta pertinencia incluido en el III PD que tiene un carácter diferenciador en relación a otros donantes y, por tanto, con potencial de valor añadido<sup>11</sup>). El Plan puede ser el embrión de una futura Política estratégica sobre EBP AECID consensuada por todos los actores.

Pese a sus virtudes, el potencial de las Directrices para implantar el EBP se ve reducido por las limitaciones que vamos señalando en páginas anteriores: que la DCSGO / UAP emita unas directrices, al no tener carácter vinculante y no haberse institucionalizado recomendaciones, procesos y protocolos no es suficiente para garantizar que se vayan a tener en cuenta en el ejercicio de Programación Operativa 2011; además, dadas las limitaciones señaladas no es plausible que en las condiciones actuales sea posible que la UAP tenga suficiente capacidad de liderazgo para apoyar el necesario salto hacia adelante que requiere el proceso de incorporación del EBP en la cooperación AECID; algunos ajustes tanto orgánicos como funcionales que impliquen formalizar e institucionalizar procesos y protocolos de actuación son necesarios (como veremos en las Recomendaciones de este informe – ver capítulo 8)

10 Directrices sobre Ayuda programática para la Programación Operativa 2011. AECID/DCSGO-UAP

11 Es conocido que, al igual que los proyectos clásicos que operan con las administraciones de los países socios, las operaciones de ayuda programática Gobierno a Gobierno corren el riesgo de no descentralizar suficientemente los efectos de las reformas de las políticas públicas apoyadas, de que no lleguen los beneficios al territorio. Por esta razón, el III PD sugirió apostar como experiencia piloto por operaciones de ayuda programática con enfoque territorial siguiendo el ejemplo de Cabo Delgado en Mozambique.

## Análisis de Complementariedad de la Programación AECID en relación a la Ayuda Programática

La revisión documental de los MAP de los países objeto de Estudio de Caso (Bolivia, Etiopía, El Salvador, Vietnam) todos ellos de tipo A (prioritarios) y de Asociación Amplia revela con claridad que constituyen un espacio estratégico que recoge los principios orientadores necesarios para organizar todos los instrumentos en base al Enfoque Programático. Los MAP tienen por tanto una base conceptual (acuerdo de asociación para el desarrollo) por completo sinérgica y alineada con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Los MAP son espacios con potencial para garantizar la coherencia y complementariedad de la cooperación AECID, si bien falta lógicamente por recorrer camino para optimizar las posibilidades de complementariedad que los MAP permiten (cooperación bilateral vía Operaciones de Ayuda Programática vs. ONGD, Multilateral y AT). No obstante, el esfuerzo llevado a cabo para disponer de MAP, siendo condición necesaria no lo es suficiente como hemos visto para la integración del EBP. Se requería, decíamos con anterioridad de documentos-guía suplementarios (como las Directrices para la Ayuda Programática de la AECID orientadas a las Programación Operativa 2011), y de capacidad y recursos de la UAP/DCSGO y de las propias OTC para acompañar el

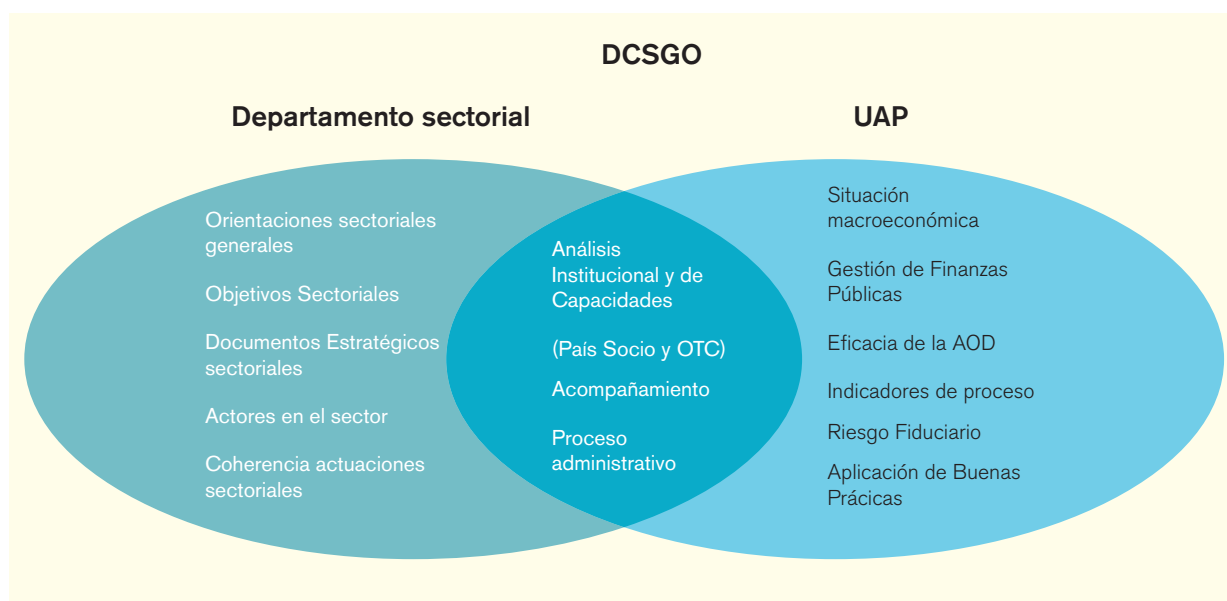
proceso. Por estas mismas razones, los avances en materia de complementariedad entre instrumentos en el marco de los MAP de los países objeto de Estudio de Caso son aun incipientes (ver PE2, CJ2.3).

El CG AECID pone el énfasis en la complementariedad interna en materia de Ayuda Programática principalmente en el mandato de la UAP (4.31 bis CG DCSGO) que lleva a incorporar en el objetivo 4 de la planificación operativa UAP 2010 la promoción de la coordinación y articulación de actores en el seno de la AECID (además de otros actores internacionales). En consecuencia, la UAP ha diseñado un conjunto de protocolos de articulación que aquí debemos mencionar en pro de favorecer la necesaria complementariedad ya desde la programación a nivel macro del accionar AECID:

- Como parte del compromiso adquirido por el CG DCSGO (4.32.1), en octubre 2009 se realizó una propuesta para la articulación entre la UAP y el resto de la DCSGO. El siguiente cuadro (extraído de la mencionada propuesta) muestra la división del trabajo sugerida entre UAP y Departamento Sectorial.

La división del trabajo propuesta en aquel momento como vemos es razonable y diseñada para proveer insumos técnicos y una asesoría cualificada a las Direcciones Geográficas y OTC para una correcta gestión del ciclo de las operaciones de Ayuda

**Figura 3. División del trabajo sugerida entre UAP y Departamento Sectorial**



Fuente: Propuesta para la articulación entre la UAP y el resto de la DCSGO.

Programática (que se analiza más detenidamente en las PE2 (Identificación) y PE3 y PE4 (formulación/seguimiento). Sin embargo el eslabón más débil en aquel momento quedaba expresado en la propia propuesta al indicar que “en la AECID está pendiente de formalizarse el proceso de articulación y de toma de decisión entre las Direcciones Geográficas y la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral”<sup>12</sup>. El grado de articulación ha sido diverso como indican las entrevistas realizadas: en mayor medida con las Unidades de Salud, Educación y Agua, en menor medida con Medio Ambiente y la División de Género; al respecto de esta última subrayar aquí que no se ha encontrado evidencia documental referida a la necesidad de integrar el enfoque de género en el proceso de adopción de la Ayuda Programática en la AECID (integrando a la división de género en el análisis *ex ante* de las operaciones, incluyendo indicadores adecuados en los Memorandos de Entendimiento, etc., lo cual esté probablemente detrás del bajo desempeño que muestran cuatro de los cinco Estudios de Caso realizados en el marco de la presente evaluación<sup>13</sup>, asunto que abordaremos más adelante al entrar en el nivel *MICRO* de las operaciones de Ayuda Programática – ver PE2 y siguientes—).

Dos procesos referidos a la articulación interna DCSGO en clave sectorial y programática deben ser mencionados aquí. Por un lado, los denominados Planes de Actuación Sectorial (PAS) cuya elaboración constituye un insumo valioso para orientar los SWAp y operaciones AP pero que de nuevo requieren de un proceso de articulación formal con el EBP en tanto en los PAS no se hace mención específica a tipología de instrumentos alguna. Por otro lado se constituyeron los denominados Grupos Ampliados País, con el propósito de crear un espacio de articulación formal en el que las Direcciones Geográficas y la DCSGO pudieran llevar a cabo el necesario ejercicio de complementariedad que la Agenda de la Eficacia requiere. Es este espacio ciertamente no sólo una buena práctica que merece ser resaltada sino además una oportunidad que señala el camino a seguir en adelante para fortalecer procesos de

articulación al interior de la AECID que favorezcan la integración decidida del EBP (Ver Capítulo 7 Recomendaciones).

- **Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS).** La UAP/DCSGO elaboró una nota informativa de calidad titulada “orientaciones sobre Ayuda Programática en las actuaciones del FCAS”. La nota da parte del resultado de la consulta realizada a la Abogacía del Estado que dio la conformidad jurídica para utilizar el EBP en el FCAS<sup>14</sup>. Tras apuntar el marco teórico del EBP da orientaciones pertinentes para incorporar este enfoque en la utilización del FCAS y que conviene recordar sintéticamente en el siguiente recuadro:

Analizar si las actuales intervenciones en curso responden a los criterios del EBP (remitiéndose a la UAP en caso de dudas).

En las nuevas intervenciones debería de generalizarse el EBP al haber fundamento jurídico y estar contempladas referencias a la DP y AP en el reglamento del FCAS.

Destaca que el criterio más frágil en el caso del FACS en relación al EBP es el de armonización con otros donantes, instando a cuidar especialmente el análisis de este aspecto en futuras intervenciones para que sean armonizadas.

Insta a incluir en los documentos jurídicos con el BID referencias a la AP y Agencia de Eficacia de la Ayuda y en particular recomienda la inclusión de algunos epígrafes en los documentos técnicos recogidos en el reglamento operativo del FCAS para la aprobación de las operaciones; en concreto, incorporar:

Alineamiento del proyecto o programa con los planes del país; estrategias sectoriales para agua y saneamiento.

- La apropiación del proyecto por las entidades nacionales o locales.
- La existencia de otros donantes y las posibilidades de armonización y coordinación.
- La posibilidad del uso de sistemas nacionales y locales.

La misión de evaluación tuvo ocasión de entrevistar al responsable del FCAS en la OTC de Bolivia con el propósito de conocer *in situ* la factibilidad de las directrices anteriormente señaladas y las dificultades

12 Pág. 1 Propuesta Articulación DCSGO vs UAP. AECID

13 En la operación de apoyo presupuestario general de Vietnam, la OTC lidero y asesoró el grupo de género para la integración de este enfoque en la Estrategia de Reducción de la Pobreza que se estaba apoyando.

14 Informe del 20 octubre 2010 Abogacía del Estado por el que se establece que el Real Decreto 1460/2009 de 28 de septiembre sobre organización y funcionamiento del FCAS recoge como principios de actuación en la gestión del Fondo y como aspectos a valorar en las propuestas algunos de los criterios intrínsecos a la ayuda programática.

y oportunidades existentes en su aplicación. El resultado de la consulta fue clarificador para la misión en tanto: 1º fuimos informados del proceso en curso de identificación de una potencial operación de Apoyo Presupuestario Sectorial, en la que se daban todas las condiciones necesarias: proceso de armonización de donantes (UE –que aportaría 50%-), existencia de política sectorial desarrollada, etc.; 2º se constató expresamente la importancia del liderazgo y apoyo decidido de la coordinación OTC para explorar esta posibilidad de utilizar el FCAS en clave de EBP (aspecto en que abundaremos en el análisis de la PE2 al referirnos al Estudio de Caso de Bolivia); 3º se comprobó el resultado del asesoramiento de la UAP a la OTC y al Departamento FCAS Sede aportando valiosas instrucciones sobre la pertinencia de la operación y sobre los pasos básicos necesarios para la formulación e un apoyo presupuestario (aportando insumos sobre definición y ponderación de los indicadores, calendario y cálculo de los desembolsos, etc.).

- **ONGD.** Como indicamos con anterioridad la definición en sentido amplio del EBP abarca la posibilidad de utilizar varios instrumentos siempre que cumplan los criterios señalados; a pesar de que es el Estado (o los entes descentralizados en el Enfoque Territorial), el actor principal, también otros actores pueden alinearse con el Enfoque Programático (gremios, ONG, cámaras de comercio, etc.). La búsqueda de la complementariedad desde la UAP con el Departamento de ONGD tiene por tanto 3 vectores estratégicos a la luz de las entrevistas mantenidas: i) por un lado contemplar la posibilidad de que las ONGD participen en las Operaciones de Ayuda Programática; ii) buscar formas de que las ONGD españolas se alineen en lo posible al amparo de los Marcos de Asociación con los enfoques sectoriales y programáticos; iii) estudiar la posibilidad de apoyar operaciones AP lideradas por la sociedad civil aunque siempre alineadas claro está con las políticas públicas sectoriales del país socio en cuestión. Ciertamente los 3 vectores son relevantes aunque a juicio de la misión los dos primeros son ciertamente más prioritarios por: a) el potencial de las ONGD para fortalecer sistemas de rendición de cuentas tanto en los países socios como en España (ver capítulo 5, análisis de la PE8); b) la necesidad de disminuir la fragmentación de la cooperación AECID, mejorando la focalización geográfica y sectorial en aras de

aumentar la eficacia de la ayuda. La UAP mantuvo para este propósito reuniones con el Dpto. de ONGD definiéndose un protocolo de articulación que sin embargo no se llegó a poner en práctica (al modo del FCAS); este esfuerzo sin embargo sí arroja elementos de interés para nuestro análisis sobre el diseño de la ayuda programática AECID en clave de complementariedad; la revisión documental y la entrevista mantenida con el Dpto. ONGD en el marco de esta evaluación nos lleva a destacar los siguientes factores referidos al diseño:

- La **UAP** mantuvo para este propósito reuniones con el Dpto. de ONGD definiéndose un protocolo de articulación que sin embargo no se llegó a poner en práctica (al modo del FCAS);
  - La convocatoria anual dirigida a ONGD cuenta con un 90% de su presupuesto para acciones en los países socios (que incluye gobernabilidad y por tanto proyectos de incidencia política) y un 10% destinada a Educación para el Desarrollo. En ambos casos las ONGD pueden desempeñar un papel en torno a operaciones AP (para favorecer rendición de cuentas, exigencia de transparencia e información pública, etc.) y para informar, sensibilizar, rendir cuentas también en España con cargo a Educación para el Desarrollo.
  - La convocatoria abierta y permanente (CAP) permite la financiación a organizaciones de los países socios directamente lo cual abre una posibilidad a futuro para favorecer la participación de la sociedad civil en las operaciones AP.
  - Los MAP favorecen la integración del enfoque sectorial pero ciertamente para las ONGD –sobre todo las que operan en los países con más tradición de Cooperación Española– no resulta fácil alinearse con el esfuerzo de concentración sectorial; en la incipiente elaboración de los primeros MAP ha habido países en los que las ONGD no han participado en el grado deseable (ver Estudios de Caso) o al menos no han sentido que su “voz” se tuviera en cuenta suficientemente. Sin embargo, hay consenso en que la larga experiencia y aprendizaje acumulado por las ONGD en el terreno representan sobre todo una oportunidad para nutrir el diseño de las propias operaciones AP, el diálogo de políticas sectoriales, el seguimiento, participación y veeduría ciudadana.



- Se confirma por diversas fuentes que el grado de participación en los equipos ampliados país del Departamento de ONGD ha sido variable según los casos pero que tiene aun camino importante por recorrer.
- Se subraya la necesidad de buscar complementariedades y análisis de coherencia entre los Convenios ONGD y las Operaciones AP.
- **FONPRODE.** Aunque el reglamento FONPRODE fue aprobado en 2011<sup>15</sup> y por tanto fuera del periodo de estudio que nos ocupa, por su relevancia merece la pena ser tratado aquí en el análisis de complementariedad entre instrumentos AECID en clave de Ayuda Programática. El reglamento FONPRODE incluye entre los tipos de operaciones que pueden ser financiadas “los proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática, con carácter de donación”. En la revisión entre pares 2011 del CAD<sup>16</sup>, se señala que “*FONPRODE priorizará los enfoques basados en programas y sectoriales, tales como fondos canasta o apoyos presupuestarios lo que facilitará el alineamiento de los flujos de ayuda con los sistemas locales de los países socios*” (Pág. 46. párrafo 117). De concretarse este propósito, FONPRODE supondría un aporte relevante en el proceso de implantación del EBP en la AECID, y en una señal muy positiva de la evolución favorable de la Cooperación Española desde enfoques de ayuda ligada representados por el FAD hacia enfoques alineados y armonizados como el EBP. El equipo de evaluación tuvo ocasión de comprobar en el estudio de caso Etiopía (PBS) las dificultades normativas existentes para utilizar las subvenciones de estado en operaciones de Ayuda Programática como los fondos fiduciarios (donde una institución intermedia los fondos entre donantes y país socio, gene-

ralmente el Banco Mundial) habiéndose tenido que recurrir para el desembolso comprometido al CIFAD (antecedente del FONPRODE); ahora FONPRODE por su identidad y alcance permite contar para AECID con un marco normativo y financiero apto para muchas de las potenciales operaciones de ayuda programática.

- **Operaciones de Canje de Deuda.** Conviene mencionar aquí, para acabar con el análisis de complementariedad la relevancia que las operaciones de canje de deuda pueden tener para apoyar la progresiva adopción del EBP en la Cooperación Española en general y la AECID en particular. La ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, en su artículo 4d incluye explícitamente entre los instrumentos de gestión de la deuda externa “*las operaciones de conversión de deuda externa por desarrollo humano con inversiones públicas y privadas en función de las prioridades del país receptor en las que se promoverán entre otras medidas, la constitución de fondos de contravalor que vinculen los recursos liberados a la inversión en programas de lucha contra la pobreza*”. Con posterioridad el III Plan Director recoge la gestión de la Deuda entre los instrumentos de la Cooperación Española. Es necesario recordar aquí la oportunidad que brinda la adopción del EBP para alinear correctamente las operaciones de canje de deuda con la Agenda de Eficacia de la Ayuda, permitiendo por tanto avanzar en términos de coherencia entre el accionar en materia de AOD del M<sup>o</sup> de Economía y M<sup>o</sup> de Exteriores (AECID) españoles. Siendo, como hemos visto, aun insuficiente el volumen AOD destinado al EBP, las operaciones de canje de deuda abren la posibilidad de avanzar hacia los compromisos contraídos internamente y con los principios de la Declaración de París.

15 Real Decreto 845/2011

16 Examen entre Pares DAC Spain 2011. Documento puesto a disposición del equipo evaluador aun en fase borrador. “In addition, Spain's new financing structure FONPRODE will prioritise programme-based and sector-wide approaches, such as basket funds or budget support, and make it easier to align flows to partner countries' systems”

## Resumen de hallazgos referente al CJ 1.1. Calidad, Coherencia y Complementariedad de la Programación AECID en relación a la Ayuda Programática.

- Existe cierta confusión conceptual tanto sobre el alcance del Enfoque Basado en Programas (EBP) tal como está definido en la Declaración de París, como entre los términos Ayuda Programática vs. Apoyo Presupuestario lo cual ha ralentizado el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID
- En este sentido, el marco de programación global (SECI/DGPOLDE – AECID) no está suficientemente integrado en clave de ayuda programática con baterías de indicadores suficientemente alineadas.
- La Ayuda Programática está infrarrepresentada (por su novedad, por confusiones conceptuales, etc.) en el marco de programación AECID, tanto en monto, como en alcance estratégico. No hay una “hoja de ruta para la inserción del Enfoque Programático” estructurada e inserta de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del CG AECID. El CG AECID en su concepción actual no necesariamente puede actuar como “palanca” para introducir el EBP en la AECID.
- Sin embargo el esfuerzo en adaptación a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID, que supone una nueva manera de hacer, pasan por la Ayuda Programática. De manera que estamos ante la paradoja de que el Enfoque Programático que podría ser de facto uno de los “motores” para dinamizar la aplicación de la agenda de la eficacia de la Ayuda, está ausente en tanto enfoque prácticamente del CG AECID quedando reducido su presencia a medidas dispersas y por tanto su alcance a un conjunto muy limitado de operaciones por un monto modesto y a una unidad (UAP) sobre la que descansa “todo lo relacionado con la AP”.
- La no formalización de la existencia de la UAP, los recursos asignados, el carácter no vinculante sino meramente asesor de su labor, la dedicación mayoritaria a tareas de gestión de operaciones AP y su ubicación en la arquitectura institucional AECID imposibilitan en las condiciones actuales que la UAP tenga suficiente capacidad de liderazgo para apoyar el necesario salto hacia adelante que requiere el proceso de incorporación del EBP en la cooperación AECID.
- Los MAP son escenarios estratégicos que a nivel país facilitan avanzar hacia una mayor coherencia y complementariedad de la cooperación AECID. Los MAP tienen una base conceptual (acuerdo de asociación para el desarrollo) por completo sinérgica y alineada con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Los MAP constituyen pues un elemento clave para impulsar el EBP en la actuación de la AECID.
- Pero los MAP siendo condición necesaria no lo es suficiente para la integración del EBP y para optimizar el esfuerzo de complementariedad en clave programática. Se requería de documentos-guía suplementarios (hasta 2010 no se dispuso en AECID de las Directrices para la Ayuda Programática de la AECID orientadas a la Programación Operativa), y de capacidad y recursos de la UAP/DCSGO para acompañar el proceso.
- Los PAS y los Grupos Ampliados País suponen un avance importante para facilitar el necesario ejercicio de articulación al interior de la AECID y por tanto para aumentar el grado de complementariedad. Pero aun no se han institucionalizado protocolos y procesos que aseguren dicha articulación y las sinergias necesarias entre distintas unidades e instrumentos de la AECID.
- El desarrollo de protocolos de articulación ha sido desigual. Destaca el desarrollado para incorporar el EBP en el FCAS constatándose el potencial para utilizar este fondo en clave programática. FONPRODE y las operaciones de Canje de Deuda representan una oportunidad para la incorporación decidida del EBP en la AECID, aunque hasta la fecha no se han desarrollado protocolos específicos para asegurar la complementariedad (bien es cierto que el reglamento FONPRODE no fue aprobado hasta febrero 2011).
- El diseño de protocolos y mecanismos de complementariedad con el Dpto. ONGD es aun embrionario, aunque muestra un elevado potencial de articulación en clave programática en diversas direcciones:
  - i) posibilidad de que las ONGD participen en las Operaciones de Ayuda Programática;
  - ii) buscar formas de que las ONGD españolas se alineen en lo posible al amparo de los Marcos de Asociación con los enfoques sectoriales y programáticos;
  - iii) posibilidad de apoyar operaciones AP lideradas por la sociedad civil aunque siempre alineadas claro está con las políticas públicas o planes de desarrollo del país socio en cuestión.



## PE 1 CJ 1.2.

### Alineamiento y Armonización. En qué medida el PD y Programación AECID promueven el liderazgo de los países socios y el trabajo conjunto con otros donantes

#### Análisis del CG AECID en clave de Alineamiento y Armonización

El análisis tanto del marco estratégico (Planes Directores) como del CG AECID 2009-2010 revelan que se ha hecho un importante esfuerzo a lo largo del periodo considerado por avanzar en la integración de los principios de Alineamiento, y algo menor en lo referente a Armonización. En relación al Alineamiento, el intento de construcción de la teoría del programa mostraba un número especialmente relevante de objetivos, actuaciones e indicadores del III PD en torno al principio de alineamiento de la Declaración de París. Se observaba en el marco comprensivo (ver ANEXO XI) una especial "densidad" de objetivos, actuaciones e indicadores del III PD relacionados con la Ayuda Programática (tanto directas como indirectas) en el componente referido al Alineamiento y Apropiación Democrática que se correspondería con la estrategia de Asociación para el Desarrollo adoptada que ha desembocado en un importante

esfuerzo de elaboración de MAP con los países socios.

En particular se identifican en el CG actuaciones referentes a la mayor previsibilidad de la AOD y necesidad de establecer marcos de compromisos plurianuales, a mantener el presupuesto destinado a AP, participación en operaciones de apoyo directo al presupuesto y apuesta por el enfoque sectorial, etc. El apoyo previsto en el CG AECID desde las Direcciones Geográficas a la elaboración por parte de los países socios de Planes de Desarrollo y diseño de Políticas Públicas, fortalecimiento de la Gestión de Finanzas Públicas, fortalecimiento de sus capacidades para ejercer una efectiva coordinación de donantes, etc., constituiría un paquete de medidas e "inputs" intermedios (y por tanto precondiciones) necesarios para abordar metas mayores directamente referidas a la Ayuda Programática (% AOD canalizada vía Apoyo Directo al Presupuesto, etc.).

Consecuentemente en el CG AECID, la referencia explícita a la Ayuda Programática y los compromisos en monto y nº de operaciones se planifican en el capítulo referido al Alineamiento primero y posteriormente en el capítulo referente al cumplimiento de los compromisos contenidos en el III PD, como muestran los siguientes cuadros:

Objetivo Estratégico 2: Adaptar la AECID a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda	
Plan 1: Adaptación de la AECID a los principios de la Declaración de París	
Objetivo Específico 2.2. Avanzar en el Alineamiento de la Cooperación Española con las políticas de reducción de la pobreza y de promoción del desarrollo del país socio	
Objetivos/Actuaciones CG AECID 2009-2010	Indicadores comprometidos
<i>Actuación 2.2.1./2.3.1. Participar junto a otros donantes en operaciones de apoyo directo al presupuesto, enfoque sectorial</i>	19 Operaciones de Ayuda Programática AECID consolida presupuesto AP. Valor esperado: 66,3 M€

Fuente: CG AECID 2009-2010

Objetivo Estratégico 3: Adaptar la AECID a los compromisos del III Plan Director de la Cooperación Española	
Plan 2: Cumplimiento de los compromisos en lo que respecta al énfasis que hace el III Plan Director respecto a instrumentos, sectores y agentes.	
Objetivo Específico 3.2. Favorecer el cumplimiento de los compromisos en lo que respecta al énfasis que hace el III Plan Director respecto a instrumentos, sectores y agentes	
Objetivos/Actuaciones CG AECID 2009-2010	Indicadores comprometidos
<i>Actuación 3.2.4. La AECID contribuirá a apoyar la "Agenda de Asociación para el Desarrollo" lo que implica mantener el presupuesto destinado a Ayuda Programática</i>	% volumen AOD AECID canalizada vía Ayuda Programática: <b>66% AOD bilateral</b>

Fuente: CG AECID 2009-2010

Nótese que: i) en el “imaginario colectivo” AECID (y por tanto en su marco de planificación principal que es el CG) el EBP o Ayuda Programática se asocia con Alineamiento y Asociación para el Desarrollo, si bien la Declaración de París se remite al EBP en el mencionado indicador 9, situado en el apartado de Armonización; ii) Entre los dos indicadores referentes al compromiso de volumen AOD destinado a la ayuda programática hay contradicción (66,2 M€ vs 66% de la AOD Gobierno a Gobierno).

En relación al principio de Armonización localizamos también medidas, actuaciones e indicadores del III PD que tienen relación directa con el EBP (aunque la ayuda programática no se menciona explícitamente) y por tanto con menor énfasis que en el caso del principio de Alineamiento (nº de misiones conjuntas, coordinación con donantes, división del trabajo, etc.).

EL EBP o Ayuda Programática implica como sabemos, buscar, siempre que se den las condiciones necesarias, sinergias y aunar esfuerzos con otros donantes para suministrar la AOD en base a un programa único del sector en cuestión, un presupuesto, un sistema nacional de licitaciones y compras, un sistema de gestión de finanzas públicas del país socio, etc. lo que permite generar un único informe sobre el avance sectorial. Todo ello sobre la base de un diálogo estructurado de política sectorial y una hoja de ruta pactada entre las partes concretada en un memorando de entendimiento que establece las “reglas del juego” y que permite medir avances en base a una matriz de indicadores comúnmente acordados y un análisis de riesgos compartido. Situar, por tanto, los instrumentos de apoyo presupuestario y fondos comunes como factores para el cálculo del indicador 9 vendría a recordar que el alineamiento sin armonización no soluciona el problema de la fragmentación de la AOD y por tanto de manera aislada solo contribuye parcialmente a la mayor eficacia de la ayuda<sup>17</sup>.

Pero, ¿en qué grado se contempla en la programación AECID abordar la armonización en clave de

EBP? En la tabla siguiente se analizan las actuaciones localizadas en el CG AECID referidas a Armonización y sus relaciones con la Ayuda Programática.

Varias observaciones generales pueden hacerse sobre la armonización a la luz de la tabla anterior: i) el avance de muchas de estas actuaciones reportado en el Informe de Ejecución del CG AECID remite a operaciones de Ayuda Programática (ver PE5); ii) el EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la armonización; los acuerdos bilaterales pueden incorporar/promover el EBP o no, al igual que los encuentros operativos anuales bilaterales mantenidos con EEMM de la UE no garantizan en ningún caso la apuesta por el EBP. Al ser genéricos los indicadores, los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización; iii) la ponderación de los indicadores es en general modesta y da testimonio del ritmo conservador asumido (tanto para la aplicación de la Agenda de Eficacia como en relación al EBP); iv) el CG AECID en su concepción actual no necesariamente puede actuar como “palanca” para introducir el EBP.

Para finalizar con el análisis en clave de armonización debemos hacer referencia aquí a la importancia de la Comisión Europea como socio estratégico tanto en PRM (ALC) como en PMA. En todos los estudios de caso, o bien AECID estaba asociada con la Comisión Europea o el diálogo inter-donantes era estrecho estándose en proceso de identificación de operaciones AP conjuntas (FCAS Bolivia, etc.). La reciente comunicación de la Comisión Europea (COM(2011) 638/2) sobre apoyo presupuestario en particular enmarcada en la Agenda para el Cambio, invita a los Estados Miembros (EEMM) a transitar hacia el denominado Contrato Único Europeo (European Single Contract) que muestra la voluntad del servicio externo de la UE para armonizar la cooperación al desarrollo entre los EEMM y la Comisión Europea; un primer paso propuesto es la ‘programación

17 Diseñando un indicador que contemplara para su cálculo el volumen AOD canalizado vía instrumentos altamente alineados (APG, APS, Fondos Comunes, etc.) pero exigiendo entre las condiciones un esfuerzo de armonización con otros donantes se lograba trazar un camino sinérgico para aumentar la eficacia de la ayuda. Que la ayuda programática compute en el apartado de armonización y que los indicadores comprometidos en la DP sean tan decididos (66% AOD vía EBP) viene a subrayar que la eficacia de la ayuda requiere necesariamente reducir la fragmentación de la misma, requiere reducir el bilateralismo regido por las agendas de cada donante, requiere buscar la adopción de procedimientos comunes con otros donantes; entendiéndose por tanto que la mayor eficacia de la ayuda no se lograría únicamente canalizando cada donante individualmente sus fondos AOD de forma muy alineada con el país socio, pues esto no evitaría el posible solapamiento de fondos con otros donantes, no permitiría focalizar ordenadamente la AOD, conllevaría costes de transacción elevados para el país socio al tener que “rendir cuentas” a cada donante por separado y podría impedir de facto el verdadero liderazgo de los países socios.

**Figura 4. Actuaciones localizadas en el CG AECID referidas a Armonización y sus relaciones con la Ayuda Programática**

Objetivos / Actuaciones CG AECID 2009-2010 referidas a Armonización	Indicadores CG	Observaciones en clave de Diseño de la Ayuda Programática
A 2.3.2 y 2.3.3. Misiones conjuntas de programación/ identificación & seguimiento	Nº misiones conjuntas de identificación /programación y seguimiento con otros donantes. Valor esperado identificaciones conjuntas: 5 Valor esperado seguimiento conjunto: 5	Actuación pertinente, con indicadores correctos para medir grado de armonización y también avance en la introducción del EBP. Solo la cuantificación de los indicadores parece a todas luces insuficiente habiendo transcurrido, en 2009, 4 años desde la firma de la Declaración de París. Como se verá en el análisis de la PE5, el desempeño AECID en este indicador se relaciona por completo con operaciones de AP.
A.2.3.4. Cooperación Delegada (Armonización)	Nº de Experiencias Piloto de Cooperación Delegada. Valor esperado: 2	Actuación pertinente, con indicador correcto para medir grado de armonización y también avance en la introducción del EBP.
A2.3.5. Reforzar Armonización con otros donantes en países frágiles	Nº de acuerdos firmados con otros donantes. Valor esperado: 2	Actuación pertinente, con indicador correcto para medir grado de armonización. Indicador moderado aunque adecuado al apuntar a la firma en cada región (ALC/CAAEO) de un acuerdo "institucional" bilateral con otras agencias bilaterales /multilaterales. Indicador válido solo indirectamente para medir progreso en inclusión de EBP
A2.3.6. Reforzar armonización con otros donantes en países de renta media	Nº de acuerdos con otros donantes. Valor esperado: 2	Actuación pertinente, con indicador correcto para medir grado de armonización. Valor esperado del indicador insuficiente principalmente en ALC donde AECID tiene un liderazgo fuerte. Indicador válido solo indirectamente para medir progreso en inclusión de EBP en tanto los acuerdos no tienen porqué cristalizar en operaciones que cumplan los criterios EBP.
A2.3.7. Promover armonización en programas regionales	Nº de acuerdos con otros donantes. Valor esperado: 2	Actuación pertinente, con indicador correcto para medir grado de armonización y también avance en la introducción del EBP
4.10.1 CAAEO Adaptación al Consenso de Bruselas.	Indicador: plan de adaptación AECID a Consenso de Bruselas con UE, EEMM.	Actuación pertinente y de alto valor estratégico que muestra una opción decidida y una apertura por adaptar AECID en CAAEO a la agenda de la eficacia; indicador valioso para medir incorporación EBP en CAAEO
4.7.1.Coordinación con otros donantes ALC	Indicador: Encuentro operativo anual con la UE (EuropeAid/ RELEX), EEMM (Alemania, Japón, Canadá, Holanda y Suecia.) y división PNUD – ALC	Esta Actuación está dentro del Objetivo Estratégico 4, Plan 2, del CG referido al ámbito de la Programación Operativa. Es aquí precisamente donde sería pertinente incluir indicadores en clave de EBP. La coordinación con otros donantes y el indicador asociado ("encuentro operativo") puede llevar o no a acuerdos de armonización, conducir o no a operaciones AP. Por tanto Indicador deficiente.
A6.6.4 Reforzar relaciones con otras agencias bilaterales y multilaterales sobre el terreno.	Indicador nº de grupos de trabajo con otras agencias vs OTC	Actuación ubicada en el OE6 más relacionado con la necesidad de coordinación y complementariedad interna con otros actores de la Cooperación Española. Esta actuación es pertinente y su indicador es útil para medir progreso en incorporación del EBP.

Fuente: elaboración propia a partir de CG AECID

conjunta' (el ejercicio de programación se haría a la vez y de forma coordinada). Esto apuntaría a que los EEMM definirían sus operaciones presupuestarias al mismo tiempo, basados en análisis conjuntos ('joint assessments')

Conviene destacar aquí también por su pertinencia para el estudio que nos ocupa la inclusión en la ruta crítica del CG AECID de la actuación 2.4.3 *"AECID avanzará en la agilización y simplificación de los procedimientos de gestión y justificación que permitan las prácticas de armonización y alineamiento"*: como

veremos en el análisis de la PE 3 y PE4, es este uno de los "cuellos de botella" identificados por la presente evaluación para la gestión de la AP AECID y el hecho de que haya sido incluido en la ruta crítica en el CG AECID no sólo es pertinente sino que muestra suficiente apropiación sobre los eslabones débiles para la aplicación de la Declaración de París. Por último en el CG se localiza una actuación dirigida expresamente a la necesidad de redefinir la distribución de competencias entre Sede y Terreno (OTC) para responder adecuadamente a principios de alineamiento y la armonización (A2.4.5. CG AECID).

Recorrido un trecho de aprendizaje, puestas algunas bases técnicas y habiéndose identificado las virtudes del EBP como catalizador de la agenda de eficacia (no sólo en lo tocante a AP sino a la totalidad de la cooperación AECID), tocaría ahora situar estratégicamente la UAP, institucionalizar y formalizar procesos, protocolos y procedimientos y hacer un seguimiento cercano para garantizar su aplicación eficiente.

### *Participación de AECID en espacios de intercambio de experiencias y de orientación genérica sobre Ayuda Programática*

Es necesario apuntar finalmente los avances significativos que se han producido a lo largo del periodo de estudio en relación al esfuerzo de “armonización estratégica” por la vía de garantizar la presencia de la AECID Sede, desde la UAP, en los principales grupos de trabajo de la UE en torno al apoyo presupuestario. De hecho, la AECID pudo “marcar” una posición institucional en la ronda de consulta en torno a la ayuda presupuestaria lanzada por la Comisión Europea en 2010 (Green Paper on Budgetary Aid)<sup>18</sup>. La AECID, consciente de la relevancia y oportunidad del debate abierto por la Comisión Europea respondió a la consulta de forma extensa y cualificada marcando las posiciones de política pública española en materia de AOD en general y de Apoyo Presupuestario en particular (posición que puede ser otro eslabón valioso para la construcción de la Política Estratégica sobre el EBP AECID y el Plan para su incorporación).

La posición española es de alto interés y básicamente tiene al menos cuatro virtudes a nuestro entender: i) defiende la existencia de un marco de diálogo centrado en el Desarrollo Humano y Enfoque Basado de Derechos; ii) huye de simplificaciones reconociendo la necesidad de evitar los automatismos y las generalizaciones a la hora de decidir sobre la utilización del Apoyo Presupuestario, invitando a un análisis detenido caso por caso; iii) es una posición que combina de forma equilibrada la necesaria exigencia en cuanto a las condiciones de partida que deben darse para la utilización del Apoyo Presupuestario y la necesaria flexibilidad a la hora de su adopción y aplicación; iv) hace un llamado claro a la necesidad de que la comunidad donante adopte una posición común armonizada respecto a diversas cuestiones para evitar respuestas fragmentadas que al final pueden socavar la eficacia de la ayuda buscada. Este marco de debate ilustra cómo los distintos instrumentos de Ayuda Programática están siendo sometidos a un lógico análisis continuo en búsqueda de su máxima eficiencia y eficacia y por tanto de la óptima contribución vía AOD a los ODM. Interesa subrayar aquí que lamentablemente estos aportes son más visibles fuera de la AECID que al interior, desconociendo esta posición muchos de los/as informantes entrevistados/as (siendo por tanto la apropiación baja), lo que obedece a la tesis que vamos defendiendo de un esfuerzo en materia de EBP en cierta medida encapsulado en la UAP y promovido más desde los márgenes del sistema AECID que desde su “cuadro de mandos”.

---

<sup>18</sup> Green Paper consultation on Budget Support. AECID. Enero 2011

### Resumen de hallazgos referentes al CJ 1.2. Alineamiento y Armonización. En qué medida el PD y Programación AECID promueven el liderazgo de los países socios y el trabajo conjunto con otros donantes

- En el "imaginario colectivo" AECID (y por tanto en su marco de planificación principal que es el Contrato de Gestión) el EBP o Ayuda Programática se asocia principalmente con Alineamiento y Asociación para el Desarrollo, si bien la Declaración de París se remite al EBP en el indicador 9, situado en el apartado de Armonización. Los mayores esfuerzos programación en clave de ayuda programática en el CG AECID se relacionan por tanto con el alineamiento (objetivo estratégico 2.2. CG AECID 2009-2010) y el principio del III PD de asociación (con los países socios) para el desarrollo (objetivo estratégico 3.2 CG AECID).
- EL EBP o Ayuda Programática no se menciona explícitamente en los objetivos y actuaciones del CG AECID referentes al principio de Armonización. El EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la armonización; al ser genéricos los indicadores, los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización que no garantizan avances en la incorporación del EBP / Ayuda Programática.
- La ponderación de la mayor parte de indicadores comprometidos en el CG AECID es en general modesta y da testimonio del ritmo conservador asumido (tanto para la aplicación de la Agenda de Eficacia como en relación al EBP). La batería de indicadores referidos a la Ayuda Programática en el CG AECID muestra contradicciones en lo referente al volumen AOD comprometido
- La AECID está presente a través de la UAP en los espacios de armonización y orientación estratégica sobre AP (Grupo Técnico AP Bruselas) y tiene un posicionamiento en relación al Apoyo Presupuestario robusta y coherente con el III Plan Director de la Cooperación Española. Aunque esta posición no está aun institucionalizada se puede constituir de facto en una base sólida para la necesaria elaboración de una estrategia integral AECID para la incorporación del EBP.
- Una oportunidad para avanzar decididamente en la armonización y en la adopción del EBP es la reciente comunicación de la Comisión Europea sobre el instrumento apoyo presupuestario ((COM(2011) 638/2)), que abunda entre otros aspectos en la necesidad de fortalecer las dinámicas de armonización entre los Estados Miembros de la UE y que propone cristalice en el denominado Contrato Único Europeo.

## PE 2. PERTINENCIA

### ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?

Para responder a la PE2 se han adoptado tres criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se aborda en primer lugar el análisis del portafolio de operaciones de Ayuda Programática AECID en clave de coherencia y complementariedad (CJ2.1.), explorando para ello el grado de coherencia con las prioridades geográficas y sectoriales de la Cooperación española (indicador 2.1.1.), el grado de complementariedad de las operaciones AP con otros instrumentos en la fase de diseño (2.1.2), la medida en que el presupuesto de la AECID en el país está distribuido por instrumentos previamente a la programación operativa (2.1.3.), la incorporación de las prioridades transversales de la CE y AECID (2.1.4.), la calidad de la coordinación entre el nivel técnico (OTC) y político (Embajada)
- En segundo lugar se estudia el cumplimiento de los principios de Alineamiento y Armonización en las operaciones AP de la AECID (CJ2.2.), explorando para ello el grado de apoyo de las operaciones AP a políticas públicas prioritarias de los países socios, la tipología de subvenciones de Estado utilizadas (anuales/plurianuales), la calidad en la distribución de roles entre los socios firmantes del Memorando de Entendimiento de las operaciones AP, el grado de participación de la sociedad civil en el diseño de las operaciones AP, el liderazgo de AECID y las posibilidades de cooperación delegada (indicadores 2.2.1 a 2.2.6)
- En tercer lugar se analiza en detalle la calidad del proceso de identificación de las operaciones AP AECID (CJ2.3.), estudiando para ello la idoneidad de los instrumentos seleccionados, un análisis segmentado por nivel de renta/país (PRM y PMA), oportunidad sobre el grado de marcaje de las operaciones AP y un análisis de pertinencia sobre el principio de adicionalidad, análisis de oportunidad sobre la pertinencia de adoptar en el diseño tramos fijos y variables en el esquema de desembolsos en las operaciones AP (indicadores 2.3.1. a 2.3.5). Adicionalmente se trata en este CJ2.3. la calidad de la evaluación de las condiciones de entrada en las operaciones AP y análisis de riesgos, el grado de apropiación y uso de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación a partir de 2009, la calidad y cantidad de las fichas de identificación (indicadores 2.3.6. a 2.3.8)

## PE 2 CJ 2.1.

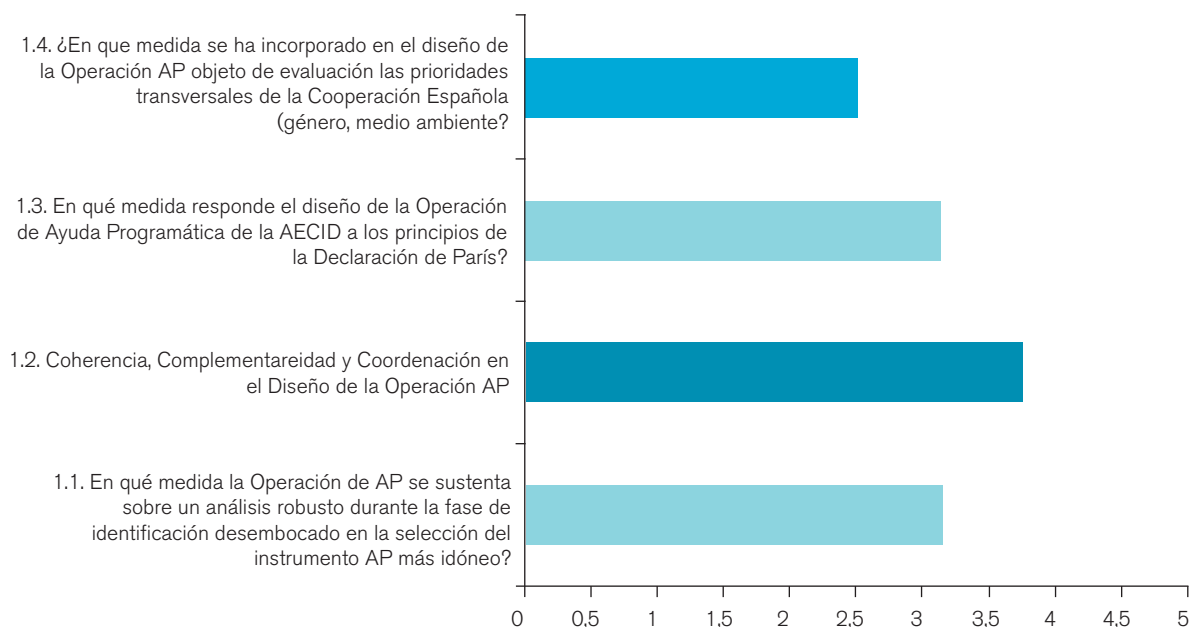
### Coherencia y Complementariedad interna a la AECID del Portafolio de Operaciones de Ayuda Programática AECID

El análisis de la coherencia geográfica y sectorial de la Ayuda Programática de AECID es positivo (indicador 2.1.1 Matriz de Evaluación). La práctica totalidad (97%) de las Operaciones de Ayuda Programática se localizan en el grupo de países considerados prioritarios en el II y III Plan Director de la Cooperación Española<sup>19</sup>. Igualmente las operaciones de Ayuda Programática se corresponden con los sectores de atención prioritaria por parte de la Cooperación Española, siendo especialmente relevantes los sectores sociales Educación y Salud (ver Anexo III). En lo referente a la evolución del marco de programación, hemos comentado en el análisis de la PE1 la importancia para la incorporación del EBP concedida por todos los actores a los Marcos de Asociación País y a la Programación Operativa. En todos los estudios

de caso llevados a cabo en esta evaluación el MAP contenía un análisis sectorial suficiente que orientaba y daba anclaje a las operaciones AP en el país; solo en el caso del PBS Etiopía el sustento del análisis sectorial era insuficiente en tanto se trataba de una operación multisectorial de provisión de servicios básicos y apoyo a la agricultura a nivel local; no obstante, esta operación se alinea con la prioridad marcada por el III PD en relación al Enfoque Territorial. Como muestra la siguiente figura, los Estudios de Caso analizados arrojan de forma agregada un desempeño positivo en relación a la coherencia y complementariedad justamente debido a la positiva valoración de la implantación de MAP y PO.

Así, todos los Estudios de Caso reconocen la evolución experimentada de los DEP a los MAP, encontrándose una distribución reciente de presupuesto por instrumentos previamente a la Programación Operativa (en gran parte del periodo de estudio no ha sido así). No obstante la buena valoración (3,6 sobre 5), también se señalaba de forma reiterada en los casos estudiados

**Figura 5. Pertinencia y Calidad del diseño en los Estudios de Caso.**



Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de análisis de los Estudios de Caso realizados (ANEXO VI)

<sup>19</sup> Hay una Operación de AP (Apoyo Presupuestario General) en Guinea Bissau activa entre 2007 y 2009 por un valor de 4.5 M, no siendo este país prioritario ni de asociación amplia. Por otra parte en Mali dio comienzo en 2008, cuando aun el II PD no consideraba prioritario, una operación AP (Apoyo Presupuestario en Salud) activa aun en fecha de la presente evaluación; el III PD 2009-2012 incluyó a Mali entre el grupo de países de grupo A y por tanto prioritarios. Es necesario aclarar aquí únicamente que la utilización de esta modalidad de AOD se recomienda sea considerada preferentemente para países prioritarios AECID (III PD) lo cual no excluye la posibilidad de su utilización en otros países de atención focalizada, grupo B, etc.



sobre el terreno que el grado de complementariedad alcanzada entre instrumentos a nivel OTC es aún insuficiente. Particularmente sensible es el camino pendiente por recorrer de complementariedad y coordinación con las ONGD, actor con fuerte presencia en la Cooperación Española al que no está resultando fácil su adaptación a los esfuerzos de concentración geográfica y sectorial, ni tampoco su encaje en las operaciones AP (cabe indicar aquí de cualquier forma que la cuestión de la participación y articulación de las operaciones AP con la sociedad civil sigue siendo, para todos los donantes, uno de los retos pendientes tras esta primera década de utilización de estos instrumentos; el comportamiento de esta variable para AECID se alinea por tanto con el del resto de donantes lo cual no significa que no sea necesario buscar mecanismos de articulación efectiva en el corto plazo con ONGD y Sociedad Civil en general). Se constata por tanto que el grado de articulación alcanzada entre las Programaciones Operativas de las Direcciones Geográficas, DCSGO y OTC es aún incipiente. A pesar de ello, debe mencionarse aquí la buena práctica detectada en la OTC Bolivia que, con el fin de garantizar la coherencia interna creó un espacio transversal que, liderado por la Coordinación y con apoyo técnico de una Directora de Programas velara por la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la OTC; esto, junto con la experiencia (de nuevo) previa del coordinador OTC en Mozambique está permitiendo la introducción más integral del EBP.<sup>20</sup>

El siguiente cuadro refleja, a modo de resumen, el desempeño de los Estudios de Caso en materia de coherencia, complementariedad y coordinación:

En relación a las capacidades AECID/OTC/Embajada para acordar posiciones de partida en relación al diálogo político (indicador 2.1.6. Matriz de Evaluación), en la mayor parte de los estudios de caso analizados ha habido una excelente colaboración y coordinación entre el nivel político (Embajada) y el nivel técnico (OTC). Este alineamiento técnico-político ha implicado poder definir con más precisión la posición española en el diálogo de políticas y poder contar con el máximo nivel de interlocución con los países socios. En todos los casos ha habido consenso sobre la necesidad de articularse convenientemente con la Oficina Comercial de la Embajada con el fin de contar con su colaboración para el análisis de la situación macroeconómica, gestión de finanzas públicas, operaciones de Canje de Deuda, etc.

Por último señalar aquí la baja valoración (ver 6) en los estudios de caso en el grado de incorporación de algunas prioridades horizontales de la AECID y de la Cooperación Española (las referidas al Enfoque de Género, Medio Ambiente). Se verifica aquí lo observado en entrevistas en Sede DCSGO que indicaban textualmente que *“en el caso de género, la situación es crítica, existiendo la preocupación por la presencia potencialmente irrelevante en los MAP”*, al igual que

**Figura 6. Desempeño de los Estudios de Caso en materia de coherencia, complementariedad y coordinación**

	MDG – Fund (Etiopía)	PBS (Etiopía)	Red Solidaria (El Salvador)	FASE (Bolivia)
Coherencia Marco de Programación OTC (evolución DEP a MAP)	✓	✓	✓	✓
Coordinación entre nivel técnico (OTC) y político (Embajada)	✓	✓	→	✓
Complementariedad alcanzada entre instrumentos a nivel OTC (excluyendo ONGD)	→	→	→	✓
Complementariedad y coordinación con las ONGD	!	!	!	→
	<b>Valoración:</b> ✓ Favorable	→ Media	! Baja	

Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de análisis de los Estudios de Caso realizados (ANEXO VI)

<sup>20</sup> No obstante, las ONGD españolas en Bolivia manifestaron a la misión que sus espacios de participación consideraban eran insuficientes: tanto en lo referente al proceso seguido para la elaboración del MAP como en relación a su cabida e involucramiento potencial en operaciones de Ayuda Programática como el FASE



desde Medioambiente se señalaba que la interacción en materia de AP había sido muy limitada. Desde la perspectiva del terreno, las operaciones analizadas muestran en general pocas matrices de indicadores desglosadas por sexo en los MdE, pocos grupos de trabajo específicos sobre género y medio ambiente para integrar estos aspectos en el diálogo de políticas,

etc. Bien es cierto que la figura 6 no incluye los datos del Estudio País Vietnam<sup>21</sup>. Y justamente en el caso de Vietnam uno de los principales valores añadidos de AECID fue precisamente la aportación realizada en materia de análisis de la perspectiva de género en la dinámica de funcionamiento de la operación de apoyo al PRSC.

### Resumen de principales hallazgos referentes al CJ2.1 Coherencia y Complementariedad interna a la AECID del Portafolio de Operaciones de Ayuda Programática AECID

- El portafolio de operaciones AP de la AECID en el periodo 2005-2010 es coherente con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II PD y III PD.
- El proceso de Programación Operativa lanzado por AECID representa una oportunidad de alto valor para lograr profundizar en la adopción del EBP con parámetros de calidad y eficacia razonables. No obstante el grado de articulación entre la Programación Operativa de las Direcciones Geográficas, DCSGO y OTC es aun incipiente. Existe un potencial de simplificación de decisiones y aumento de la previsibilidad en el caso de que las decisiones adoptadas en la programación operativa OTC fueran vinculantes.
- Se constata la positiva evolución experimentada de los DEP a los MAP, encontrándose una distribución reciente de presupuesto por instrumentos previamente a la Programación Operativa (en gran parte del periodo de estudio no ha sido así). Los MAP contienen un análisis sectorial y de focalización geográfica que constituyen una base estratégica-país sólida para abordar operaciones AP. La mayor parte del portafolio de operaciones AP es pertinente en relación a los lineamientos marcados por los MAP.
- La adopción de un enfoque “reduccionista” de incorporación del EBP ha llevado a que el grado de articulación y complementariedad entre instrumentos en torno a las operaciones AP sea aún insuficiente siendo especialmente sensible lo referido a las ONGD.
- Algunos enfoques transversales prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como el enfoque de género y medioambiente no están contemplados suficientemente en la “Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación” ni presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas lo que reduce el nivel de coherencia de la Ayuda AP.
- Se observa un grado de coordinación OTC-Embajadas productivo y cercano lo que ha permitido definir posiciones políticas y técnicas en la fase de identificación de las operaciones AP analizadas.

## PE 2 CJ 2.2.

### Grado de inserción de los principios de Alineamiento y Armonización en el diseño de las operaciones de Ayuda Programática AECID 2005-2010

La figura 6 anterior resultante del análisis agregado de los 4 Estudios de Caso realizados arroja una valoración moderada (3,1 sobre 5) en relación al grado de incorporación de los principios de la declaración de París en el diseño de las operaciones AP. En todos los casos se trata de operaciones alineadas con políticas públicas prioritarias de los países socios

(Educación –FASE Bolivia, Lucha contra la Pobreza APS y PBS, Reforma del Sector Salud– MDG Fund). Todas las operaciones contaban con un calendario pactado de desembolsos pero predominaban las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contenía un vector de previsibilidad en la disponibilidad de fondos suficiente. A pesar de la presencia en todos los casos de varios donantes involucrados (excepto APS El Salvador en que únicamente estaba la Comisión Europea con AECID), en algunas operaciones no hay en los MdE una distribución clara de las funciones y roles de cada socio hasta 2010/2011 (Comunidades Solidarias); no así en el caso del PBS y FASE.

21 Por razones metodológicas no conviene mezclar los datos generados por los Estudios de Caso realizados en profundidad con visita al terreno con los obtenidos del Estudio País Vietnam exclusivamente sobre base documental y entrevistas semiestructuradas.

22 A fecha de realización del estudio de caso en Bolivia (FASE) Dinamarca también mostraba intención de abandonar su presencia en el país; con el cambio de Gobierno y aún durante la fase de cierre de este informe parece que ha habido un cambio de prioridades con lo que tal vez permanezca Dinamarca entre el grupo de donantes en Bolivia

Por otra parte, la participación de la Sociedad Civil en las operaciones AP es variable según los casos (indicador 2.2.4.). En Etiopía la sociedad civil es muy débil y prácticamente no hay espacios de participación que permitan acoger su voz en el diseño de las operaciones AP; esto arroja una sombra de dudas para la comunidad donante incluso sobre el grado de apropiación democrática generada. En Bolivia por el contrario, los procesos de veeduría social están más asentados existiendo varios espacios estructurados de diálogo regular y permanente entre el MED (M<sup>o</sup> de Educación) y la Sociedad Civil.

El perfil de la muestra completa de operaciones referente al liderazgo de las operaciones AP (indicador 2.2.5.) muestra que AECID lidera 2 operaciones AP en PMA y 4 en PRM (América Latina y Caribe) y que la mayoría de operaciones son lideradas por otros donantes, siendo la Comisión Europea, como sabemos, uno de los socios donantes más activos a la hora de utilizar este tipo de instrumentos (y ciertamente uno de los actores principales para avanzar en materia AP en América Latina y Caribe pues el resto de donantes bilaterales está saliendo progresivamente de la zona (en el caso del Bolivia se prevé la salida de Holanda del fondo canasta en el corto plazo por abandonar ALC como prioridad geográfica<sup>23</sup>). Sin embargo en ALC, además de la Comisión Europea, la presencia activa de IFI (BID) y organismos de NNUU con fuerte arraigo en la región (UNDP, OPS, etc.) presenta un escenario de oportunidad para avanzar en la incorporación del EBP en la región con fuerte liderazgo de España (la reciente incorporación de UNFPA al FASE II Bolivia es un ejemplo de las oportunidades de armonización que se abren en la región con organismos de NNUU)<sup>23</sup>. Cabía preguntarse aquí sobre el rol a desempeñar por parte de un donante como AECID (experiencia reciente en AP, montos modestos por operación, etc.) en las operaciones AP. Para ello sometimos esta cuestión al Panel de Expertos/as creado al efecto en el marco de la presente evaluación e incluimos este tema entre las preguntas de las entrevistas semiestructuradas mantenidas con algunos informantes clave, con el resultado que muestra el siguiente recuadro:

#### **Nota Panel de expertos/as. Valor añadido de cada donante en una operación AP: factores determinantes**

Hubo coincidencia sobre la imposibilidad de generalizar o caracterizar los aportes de cada donante pues se trata del aspecto “más político” de una operación AP. Pero algunos elementos comunes sí merecen ser detallados aquí:

- i) En la mayor parte de las operaciones AP en todo el mundo se va implantando la dinámica de liderazgo rotativo (cada 12/18 meses);
- ii) para que un donante sea líder de una operación AP se requiere experiencia en el país y en el sector (APS, Fondos Canasta), capacidades instaladas técnicas y administrativas (2 personas full-time) y una buena coordinación entre el ámbito técnico (AECID /otras agencias) y el político (embajada);
- iii) no se considera que el volumen de aportación financiera sea un requisito mayor para asegurar el liderazgo o para aportar un valor añadido relevante (se compartieron ejemplos de donantes líderes que financian con pequeñas aportaciones –Italia, sector salud Uganda–; por tanto la aportación financiera no parece ser el mejor criterio para definir el grado de influencia de un donante, siendo más importante la calidad de los expertos/as técnicos y los diplomáticos en el diálogo, la calidad aportada en el contenido de dicho diálogo y el tiempo disponible;);
- iv) por esta razón es clave fijar el interés de la agencia donante (AECID en este caso) en relación a la operación –prioridad o interés marcada por el MAP–; una vez fijado el aspecto focal o prioridad de la operación para el donante se deben verificar las capacidades instaladas y necesidades futuras (este análisis permitirá discernir si el donante en cuestión tiene capacidad de liderar un proceso de coordinación sectorial).
- v) Si se constata que por diversos motivos la aportación en el diálogo sectorial o de políticas será reducida, es el momento de considerar la opción de la cooperación delegada.

La Cooperación Delegada ha sido otra de las modalidades exploradas y que en este apartado relativo al diseño de las operaciones en su dimensión de armonización con otros donantes debemos tratar brevemente). Las cuestiones planteadas al respecto en los estudios de caso (principalmente Etiopía) y al Panel de Expertos/as dibujaban varios escenarios en que puede ser pertinente la Cooperación Delegada: i) la agencia se concentra en dos sectores en el país, pero hay un tercer sector del que quiere salir gradualmente, entonces delega su cooperación en este sector, ii) la agencia aporta a la operación AP muy poca contribución

<sup>23</sup> De hecho apostar por enfoques programáticos que sumen la cooperación multi-bilateral y multilateral es un reto sobre el que hay consenso que debería abordarse a la mayor brevedad, en aras de avanzar hacia la mayor eficacia de la ayuda y el cumplimiento de los ODM.

financiera, y existe una comunidad de donantes viva que atiende el sector, entonces puede delegar su aportación, iii) la agencia no tiene oficina, o por alguna otra razón no hay capacidad técnica en el país, iv) la agencia no tiene representación diplomática, lo que complica también la coordinación del diálogo político (*policy dialogue*) y el diálogo de políticas (*political dialogue*), v) el sector que desea apoyar esta suficientemente 'cubierto' con expertos/as de otros donantes, y es la única operación en el sector (no existe un portafolio). En cualquier caso, hay consenso sobre la necesidad de realizar siempre un estudio previo de idoneidad y viabilidad de la delegación de cooperación. Por otro lado, dicho estudio de viabilidad debería responder claramente a la cuestión de por qué se quiere delegar en otro la cooperación o por qué se quiere recibir la delegación de otro (y en este segundo caso, si se cuentan con capacidades instaladas para gestionarla). En los casos de estudio analizados solo surgió en el debate el escenario de la delegación de la cooperación en Etiopía; y esto porque en parte se cumplía el supuesto iii) anterior, referente a la existencia de recursos humanos muy limitada en la OTC para hacer frente al acompañamiento del MDG Fund y del PBS). En este caso, se contaba eso sí, con una representación diplomática muy activa pero en definitiva, si no aumentaban las capacidades instaladas en la OTC la Cooperación Delegada pudiera ser un escenario a plantearse. En este, como en otros aspectos que vamos tratando, se echan en falta lineamientos estratégicos adoptados y consensuados en Sede AECID.

#### Resumen de hallazgos principales referentes al CJ 2.2.

##### Alineamiento y Armonización en las operaciones AP AECID

- Las operaciones AP AECID del periodo considerado presentan un perfil de cumplimiento del principio de alineamiento positivo en tanto en todos los casos estaban focalizadas a apoyar políticas públicas prioritarias de los países socios. Sin embargo predominan en las operaciones AP AECID las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contiene un vector de previsibilidad en la disponibilidad y compromiso de fondos suficiente aun.
- La calidad en el diseño de las operaciones AP en términos de Armonización ha ido progresivamente mejorando a lo largo del periodo, contemplando los MdE de forma cada vez más clara la distribución de roles y tareas entre los socios donantes.

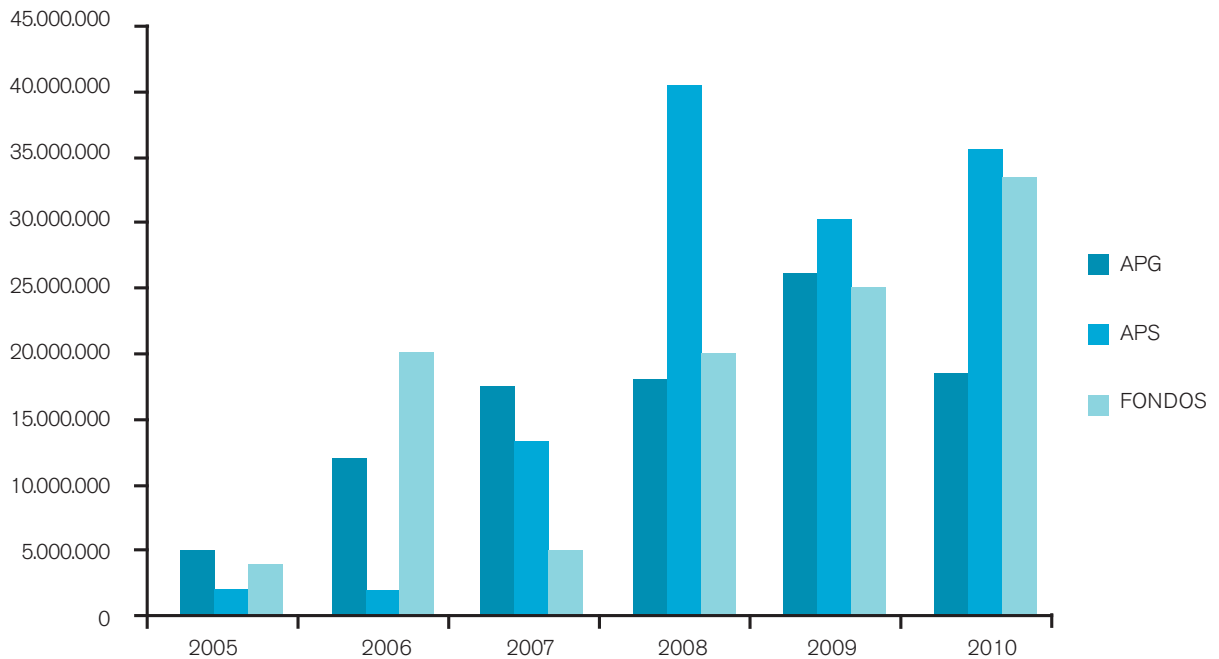
## PE 2 CJ 2.3.

### Calidad del proceso de Identificación de las Operaciones desde el punto de vista técnico, idoneidad de los instrumentos AP y Calidad del Diálogo Político que acompaña esta primera fase

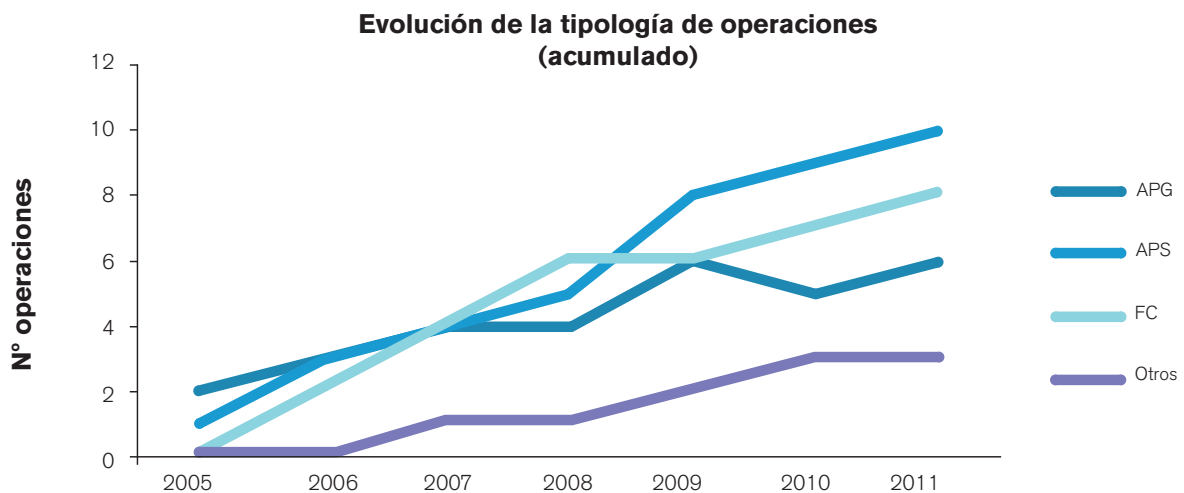
#### Instrumentos utilizados en la Ayuda Programática AECID 2005-2010

En relación a la tipología de instrumentos utilizada no es fácil determinar si debería existir una secuencia óptima para una agencia donante que se inicia en el EBP. Ciertamente parece haber un consenso sobre el hecho de que para utilizar instrumentos que suponen altos niveles de alineamiento (Apoyos Presupuestarios Generales) deben disponerse de mayores capacidades para analizar *ex-ante* la solidez del Plan Nacional de Desarrollo y/o Programa de Reducción de Pobreza, el estado de gestión de finanzas públicas, el riesgo fiduciario, capacidades y habilidades para el diálogo de políticas, etc. El siguiente gráfico muestra cómo el Apoyo Presupuestario Sectorial y los Fondos Comunes experimentan un crecimiento más acentuado entre 2005 y 2010 que el Apoyo Presupuestario General que crece también a lo largo del periodo pero en una proporción relativa menor. Este perfil parece razonablemente coherente no solo con las características de la cooperación AECID (proporción significativa de países socios de renta media donde el Apoyo Presupuestario General resulta un instrumento en general menos adecuado para el apoyo de políticas públicas —dado el bajo peso de la AOD en la RNB—), sino también como consecuencia de la aplicación de un enfoque evolutivo que implica ir adoptando instrumentos progresivamente más alineados con los países socios a medida que las capacidades AECID van siendo fortalecidas para gestionar adecuadamente la Ayuda Programática. Los datos obtenidos de la Encuesta realizada a las OTC para cotejar coincidencia de calendarios entre Sede y Terreno arroja el mismo perfil en el uso de los distintos instrumentos de AP:

La consulta realizada (entrevistas y panel de expertos/as) sobre la idoneidad en la selección de instrumentos AP en países de renta media y menos adelantados arroja resultados de interés que conviene indicar aquí. En los Países de Renta Media se cuenta con sistemas GFP más avanzados lo que hace técnicamente más

**Figura 7. Evolución de la cantidad de compromisos por instrumentos AP**

Fuente: elaboración propia en base a información sobre Operaciones AP proporcionada por la UAP- AECID

**Figura 8. Evolución de la tipología de operaciones (acumulado)**

Fuente: elaboración propia en base a información encuestas OTC.

factible la utilización de sistemas nacionales para la canalización de la AOD lo cual avala la utilización de instrumentos AP. Pero ¿qué instrumentos AP son los más adecuados en estos países? Hay consenso sobre el hecho de que en los países de renta media con un %AOD/RNB bajo el diálogo de políticas depende en gran medida de la relación de confianza y de asociación construida entre donantes y el país socio (lo cual

representa una oportunidad para España en el caso de ALC). Pero debe asumirse que los gobiernos muestren reticencias razonables a abrir el debate sobre sus políticas.

En este contexto por tanto pueden seleccionarse instrumentos AP con un grado de alineamiento diverso según cada caso debiéndose destacar la

versatilidad que ofrecen los Fondos Comunes para alcanzar equilibrios deseables entre apropiación/liderazgo, alineamiento y rendición de cuentas mutuas (el estudio de caso de Bolivia es ilustrativo en este sentido). En el panel de expertos/as se destacó la pertinencia de priorizar en los países de renta media el apoyo técnico más que el mero apoyo financiero —sin ser excluyente— (fondos comunes de Asistencia Técnica liderados por el país socio focalizados a temas prioritarios —diseño de políticas públicas de salud, educación, fiscalidad, etc., en clave de cohesión social, por ejemplo en ALC). Al respecto, las entrevistas mantenidas en Bolivia y El Salvador principalmente revelaron la oportunidad de que AECID tenga cierto liderazgo para promover que dichos fondos de Asistencia Técnica adopten un enfoque Sur-Sur (principalmente en Países de Renta Media) y exploren la posibilidad de cooperación triangular; muchos estudios soportan la mayor eficacia lograda vía AT Sur-Sur y AECID y la Cooperación Española parecen estar bien posicionados para tener un rol activo en este sentido. En los Países Menos Adelantados (PMA), el instrumento Apoyo Presupuestario aporta mayor valor añadido por ser países con recursos propios insuficientes para proveer una base mínima de servicios sociales (educación, salud). En estos países, sin embargo, los sistemas de GFP son a veces muy débiles. Aquí de nuevo se apunta la necesidad de brindar fuerte asistencia técnica para la reforma de los sistemas locales de adquisición, GFP, M&E, estadísticas y sistemas de información, y se resalta de nuevo la virtud de los fondos comunes como “camino intermedio” factible en los países frágiles para encontrar el equilibrio entre alineamiento y control fiduciario. Los Fondos Comunes pueden servir para financiar un sector, o un programa del sector, en países de alto riesgo se puede limitar las actividades a financiar, se puede alinear completamente con el sistema nacional de finanzas públicas, o buscar limitar el riesgo fiduciario con controles externos (auditorias, etc.) o informes suplementarios.

Los Estudios de Caso revelan que se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país (hablar de “idoneidad” sería excesivo habida cuenta de que prácticamente en ningún caso se ha realizado ex-ante un

### Nota Panel de expertos/as. Grado de Marcaje de las Operaciones AP<sup>24</sup>

Conviene en este punto detenernos para abordar la cuestión de si las operaciones AP deben ser más o menos “marcadas” (grado de trazabilidad de los fondos AECID y del resto de donantes participantes). Los estudios de caso que analizamos más abajo y la reflexión en el Panel de Expertos/as conducen a la misma conclusión: cuando las estructuras de una operación AP funcionan en un país de forma correcta (existe un diálogo de políticas, un sistema GFP suficiente, una reforma GFP avanzada, programa de lucha contra la corrupción, una estructura del presupuesto adecuada, un entorno macro estable, una comunidad de donantes que aporta “expertise” en el diálogo, etc.), entonces el “marcaje” (earmarking) tiene menos sentido; en cambio, cuando no existen estos elementos, puede tener sentido marcar los programas/actividades que se quieren financiar y así tener un sentido más acotado del riesgo fiduciario y del impacto de la financiación (aunque sigue siendo teórico, porque el dinero es fungible).

Sin embargo, la opinión mayoritaria sugiere que en este segundo caso (cuando no se dan las condiciones antedichas) es preferible optar por instrumentos “menos alineados” que marcar un instrumento muy alineado. Algunos expertos consideran que el marcaje, además de ser ficticio, es no deseable al no existir motivos para hacer injerencia sobre en qué gasta un socio en un sector dado; si la intención del marcaje fuera verificar el avance en algún componente específico del programa o sector (inversión rural, o apoyo a cuestiones género), lo primero que habría que plantearse es por qué el donante estima incidir en la aplicación de la política nacional, contraviniendo el principio de apropiación y liderazgo acordado en París; en segundo lugar, sería más adecuado introducir indicadores específicos en el diálogo sectorial (o mejor aún seleccionar aquellos que cubran el área de interés del donantes) y centrar parte del diálogo político en torno al avance de dicho indicador, incluso incentivándolo con financiación variable. Esto es más respetuoso y responde mejor al principio de confianza mutua que el marcaje de los aportes y pareciera estar por tanto más en línea con el enfoque de asociación para el desarrollo adoptado por la política de Cooperación Española y por la AECID.

análisis de alternativas sino que más bien AECID se ha incorporado a operaciones AP en marcha coincidentes con sus prioridades sectoriales y que contarán con un proceso de armonización entre donantes asumible). Así, en Bolivia, siendo la Educación sector prioritario y de larga tradición para la AECID, se optó adecuadamente por sumarse a un Fondo Común

<sup>24</sup> Las operaciones de GBS no son marcadas, las operaciones de SBS se marcan a nivel sector (aunque de nuevo, como el dinero es fungible, este “earmarking” es a menudo teórico) y las operaciones de fondos canasta pueden ser marcadas a nivel de programa (ej. apoyo a un programa contra la malnutrición dentro del sector de la salud) o incluso marcadas a nivel de actividades (financiación aprobada solo para cierto tipo de actividades dentro del programa, a menudo el caso en fondos canasta en países frágiles).



(FASE) ya activo cuya evolución ha mostrado que no era posible haber ido más allá en la elección de un instrumento más alineado<sup>25</sup> (solo ahora ya en la segunda etapa del FASE y tras 6 años desde su arranque, se puede visualizar la posibilidad de transitar hacia un Apoyo Presupuestario Sectorial tal vez en 2014, una vez que la planificación de la política pública por parte del M<sup>o</sup> de Educación se haya fortalecido, así como sus capacidades de rendición de cuentas y gestión de finanzas públicas y se avance hacia la implantación de un marco de gasto de medio plazo).

En El Salvador por ejemplo se ha evidenciado un proceso de mejora en el diseño del instrumento AP utilizado, desde el APS Red Solidaria al APS Comunidades Solidarias (que en realidad se trata de un apoyo a la reducción de la pobreza de nuevo con anclaje en un territorio delimitado y con vocación de contribuir a la definición de un Sistema de Protección Social Universal). En ambos casos el grado de apropiación democrática es alto y el apoyo de los gobiernos respectivos a la utilización de estos instrumentos es elevado. El riesgo fiduciario no parece más elevado que en proyectos clásicos mostrándose cómo es posible adoptar el EBP en países de Renta Media (o media baja en el caso de Bolivia) haciendo uso de instrumentos de AP que: i) amplíen progresivamente el espacio de diálogo de políticas con el país socio, ii) fortalezcan sistemas locales de programación y ejecución de políticas públicas, iii) cuenten con un sistema progresivamente más afinado de incentivos para el avance de las políticas públicas<sup>26</sup>.

Tanto en El Salvador como en Bolivia los fondos AECID estaban “marcados”, dirigido al componente 2 “infraestructuras sociales básicas” en el primer caso y, en el segundo, destinados al Programa Operativo Multianual (POMA) en el FASE I y al Plan Estratégico Institucional (PEI) en el FASE II, contando con una cuenta propia en el Ministerio de Educación para canalizar los fondos. El caso de Etiopía (PMA) resulta también de interés en términos de coherencia e

idoneidad en la elección de los instrumentos AP. El caso del PBS (Protection of Basic Services Programme por sus siglas en inglés) puede considerarse una buena práctica sobre cómo un fondo fiduciario apoya un programa de descentralización de servicios básicos (educación/salud/extensión rural)<sup>27</sup> liderado desde el nivel central y con alta participación de las gobernaciones y los distritos; en este caso el antecedente del PBS fue un Apoyo Presupuestario General (en el que AECID todavía no participó) que se interrumpió ante las dudas generadas a la comunidad donante la transparencia y buen gobierno en relación al proceso electoral de 2005; esto supuso transformar aquel apoyo presupuestario general en un fondo fiduciario liderado por Banco Mundial y algunos donantes fuertes en el país (*likeminded*) como DFID, y que buscaba “proteger” la provisión desde los territorios de servicios sociales básicos a la población. Este caso muestra como el desempeño en el cumplimiento de los principios subyacentes sobre Derechos Humanos, Buen Gobierno, estabilidad macro-política, etc., que se incluyen en los Memorandos de Entendimiento (MdE) de las operaciones AP condicionan de facto la evolución de los instrumentos utilizados (si se “estrecha” la confianza mutua pueden adoptarse instrumentos algo menos alineados aunque siempre bajo el EBP, si se amplía la confianza mutua puede transitarse hacia modalidades más alineadas, etc.).

De cualquier forma AECID entró en esta operación “arropada” por un largo e intenso proceso de armonización entre donantes. Si el instrumento era apropiado, esto no quiere decir que la AECID hubiera sentado las bases, procedimientos y capacidades institucionales *ex ante* para su utilización (por ejemplo, la OTC y CAAEO se encontraron con dificultades para canalizar vía ordinaria (Subvenciones de Estado) fondos no reembolsables a un Fondo Fiduciario manejado por el BM; se tuvo que recurrir a fondos del CIFAD para garantizar el desembolso de los compromisos asumidos con la comunidad donante y el Gobierno de Etiopía). En el caso del MDG Health Fund, se trata de un

25 Como es sabido, los fondos canasta son instrumentos mucho más alineados que los proyectos y programas clásicos pero menos que los APS y APG.

26 Lógicamente teniendo en cuenta el bajo % que la AOD supone respecto a la RNB y por tanto las limitaciones naturales que la AOD tiene como palanca para el desarrollo en estos países

27 EL PBS (Programa de Protección de Servicios Básicos) está siendo considerado por diversos donantes y el propio Gobierno de Etiopía como una buena práctica de la que conviene extraer lecciones. Una de las debilidades que en ocasiones se atribuye a la AP es que la ayuda permanezca principalmente en los niveles centrales de los estados sin llegar a la población sita necesariamente en el territorio. Con el PBS se busca fortalecer la política pública de provisión de servicios sociales básicos pero con un enfoque descentralizador que permita al tiempo construir un estado desconcentrado eficiente.

fondo común destinado a apoyar el plan nacional del sector salud (Health Sector Development Programme 2005-2010) poco marcado y que por tanto da al Ministerio de Salud flexibilidad en la aplicación de la política pública (gran parte del sector se financia por múltiples vía muchas de ellas *off-budget* (fuera del presupuesto) y fuertemente marcadas. De esta forma, dándose las condiciones necesarias el MDG Health Fund se constituye en una operación AP muy alineada con la política pública, y que está permitiendo ensanchar el espacio de “asociación para el desarrollo” que requiere Etiopía como país tipo A. En el caso del PRSC en Vietnam, no hay evidencias de haber sido seleccionados los instrumentos según un análisis profundo previo (por lo obtenido en entrevistas con informantes, el interés en iniciar operaciones de este estilo en el Vietnam fue influido principalmente por dos factores: i) la falta de experiencia previa en el país valorándose por tanto la pertinencia de incorporarse a operaciones existente junto con otros donantes; y ii) el interés de la AECID en identificar operaciones utilizando instrumentos EBP.

Pero, ¿estos estudios de caso arrojan luz en términos de coherencia en la idoneidad de los instrumentos seleccionados en relación al universo total de las operaciones AP apoyadas por AECID en el periodo? Creemos que sí. En particular, las limitaciones encontradas en el proceso de incorporación del EBP (ver PE1) y la inexperiencia en la utilización de la AP, conducen de forma mayoritaria a un proceso de selección de instrumentos que sigue el patrón de los estudios de caso analizados, y basado por tanto en: i) la directriz del II PD de “sumarse” a operaciones en marcha que permitan ir ganando experiencia; ii) las capacidades humanas instaladas en la OTC en el momento de la identificación; iii) en todos los casos prácticamente se ha respetado los criterios de prio-

rización sectorial y geográfica lo que supone que desde este punto de vista AECID ha abordado en general coherentemente la utilización de la AP. En términos generales podemos decir que en lo referente al apoyo a operaciones de Ayuda Programática particulares se ha configurado una “senda de aprendizaje” lógica<sup>28</sup>.

Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a Ayuda Programática como vimos, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite una proactividad y liderazgo mayores en el uso de la AP (falta por tanto como venimos diciendo a lo largo de este estudio, un plan para la incorporación del EBP que incluya una “estrategia institucional técnica en materia de AP” que permita optimizar la toma de decisiones sobre los instrumentos más apropiados en cada caso y marcar posiciones técnicas y políticas. En este sentido, parecería pertinente complementar la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* AECID con i) orientaciones concretas para llevar a cabo un análisis de riesgos robusto que nutran la toma de decisiones; ii) un protocolo sencillo que guíe el proceso de selección de los instrumentos más idóneos (en relación a este aspecto y prueba de los avances progresivos ya comentados, se han llevado a cabo desde la AECID esfuerzos destacables como el estudio “Guía de los instrumentos y modalidades de cooperación de la AECID”<sup>29</sup> encargado por la UPC y que contiene aclaraciones conceptuales útiles sobre los instrumentos de la AECID y una sugerencia de protocolo ciertamente valiosa para proceder a la selección de instrumentos más óptima y coherente con los compromisos con la Declaración de París y el III Plan Director (ver anexo VII). Esta Guía no estaba aun institucionalizada al concluir el presente proceso evaluativo.

28 Aunque como veremos más adelante (CJ 2.4.) se han identificado algunas debilidades en relación a la calidad en la fase de identificación de las operaciones AP evidenciándose algunas carencias en términos de capacidades institucionales y humanas instaladas cuya corrección deberá abordarse a la mayor brevedad.

29 CIDEAL, Mayo 2010

**Nota Panel de expertos/as**

La cuestión de la Adicionalidad. Entre las necesidades evaluativas expresadas por el Comité de Seguimiento se manifestó la pertinencia de una reflexión al respecto en el marco de la presente evaluación. De los estudios de caso analizados, solo uno, el PBS Etiopía abordaba el tema de la adicionalidad de forma expresa en el diseño de su Memorando de Entendimiento y en los procedimientos seguidos para las Misiones de Revisión Conjuntas (joint reviews); en particular se llevaba a cabo un Test de Adicionalidad para valorar el grado de compromiso del Gobierno de Etiopía con el cumplimiento de los ODM y la sostenibilidad en la provisión de servicios básicos (también se llevaba a cabo un Test sobre Equidad del gasto (Fairness Test).

La opinión de los diversos actores entrevistados vinculados al PBS sobre la adicionalidad variaba entre aquellos que consideraban útil para garantizar el compromiso del GoE y minimizar así la fungibilidad, y aquellos que consideraban que el efecto de situar este tema en el diálogo de políticas era menor para el desempeño global del PBS. En el Panel de expertos/as hemos encontrado un consenso bastante amplio sobre el tema; en general se sostiene la opinión de que aunque la adicionalidad es deseable, no es apropiado incluirlo como una de las condiciones contractuales de las operaciones AP por dos motivos:

- es difícil verificar el principio de adicionalidad;
- centrar las discusiones sobre la adicionalidad, distorsiona la calidad del diálogo y desvía la atención sobre lo realmente relevante, que es la consecución de resultados.

Entre las sugerencias que nos parecen pertinentes al respecto estarían:

- 1) se considera preferible que las cuestiones relacionadas con la adicionalidad y el compromiso en el mantenimiento o aumento del % del presupuesto dedicado al sector se discutan en la mesa de diálogo sin por ello tenerse que exigirla a través de indicadores específicos;
- 2) contemplar medidas complementarias en casos de operaciones de gran volumen, como es apoyo técnico para la mayor eficiencia del gasto o directamente trabajar por incentivar el aumento de la contribución local (reforma fiscal o mayor eficiencia de la capacidad recaudatoria) —de esta forma se trabaja no sólo por la mejora de la producción de servicios sino también por un aumento de la capacidad de recaudación para suplir en el medio plazo la brecha financiera que provoquen el final de la financiación externa—.

### *Calidad del proceso de Identificación de Operaciones AP desde el punto de vista técnico*

En primer lugar hay que indicar aquí que la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* elaborada por el GTNI/UNI no entró en vigor hasta 2008/2009, aspecto a tener en cuenta al valorar la calidad de la fase de identificación en el periodo 2005-2008. El análisis documental y los estudios de caso constatan que ha habido un progreso notable en la calidad del diseño de las operaciones a lo largo del periodo. Por ejemplo ni el FASE ni el Programa Red Solidaria contaban en su primera fase con una matriz de indicadores que permitiera hacer un seguimiento correcto del desempeño de las políticas públicas apoyadas, ni se llevó a cabo un análisis de riesgos mínimo o de capacidades instaladas OTC para poder entrar en operaciones AP. Aun así, y a pesar de la mejoría experimentada a lo largo del tiempo, un número significativo de operaciones AP no contaban con identificaciones sólidas.

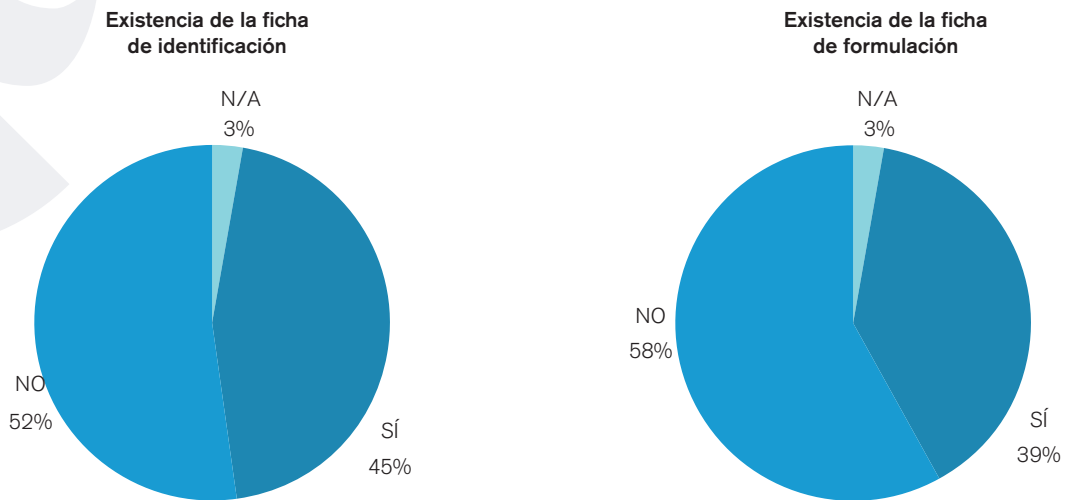
La figura 9 muestra la proporción de operaciones AP que cuentan con una Ficha de Identificación y Ficha de Formulación.

La figura 10 muestra la proporción de operaciones AP que disponen de Memorando de Entendimiento, documento central en el que se acuerda la matriz de indicadores, el calendario de desembolsos, la distribución de funciones entre los socios, las condiciones de rendición de cuentas, auditorías, etc.

En todos los estudios de caso estudiados (y en la mayor parte de las operaciones AP AECID que integran el portafolio objeto de estudio), la estructura de desembolsos acordadas en los MdE no contienen sistemas de incentivos (tramos variables como incentivo financiero para premiar el desempeño), sino tramos únicos ligados al cumplimiento de indicadores pactados en la matriz incluida en el MdE.

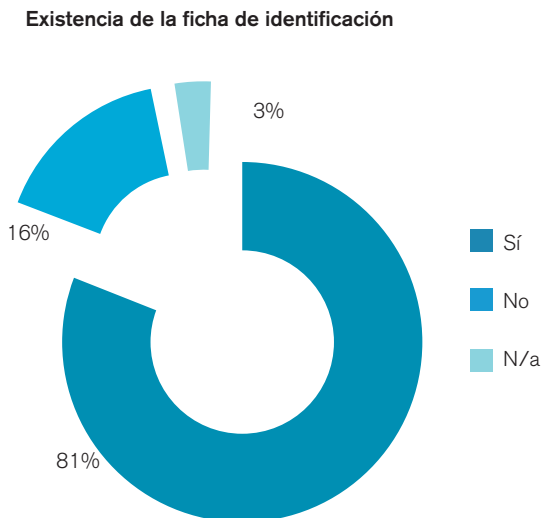


**Figura 9. Existencia de fichas de identificación y formulación**



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas a OTCs y análisis documental.

**Figura 10. Proporción de operaciones con Memorando de Entendimiento**



Fuente: Elaboración propia a partir de Encuestas a OTCs y análisis documental.

**Nota Panel de expertos/as**

Idoneidad de los tramos variables y tramos fijos en el esquema de desembolsos: en el Panel de Expertos/as se abrió la reflexión conjunta sobre la pertinencia de utilizar este sistema de incentivos (adoptado a menudo por donantes como la Comisión Europea). Aquí de nuevo hubo consenso amplio sobre los siguientes aspectos:

- I) una estructura de incentivos basada en la inclusión de tramos variables en los MdE no funciona siempre de forma automática; es decir, en ciertos países, el sector X recibe un presupuesto del Ministerio de Finanzas, cumple o no con los indicadores observados; entonces, el incentivo variable sólo funciona si el Ministerio de Finanzas hace seguimiento de los 'financial agreements' que hay firmados para cada sector, sus condiciones y luego premia/castiga a los ministerios de línea; en los apoyos presupuestarios sectoriales por tanto, es el Mº de Hacienda (no necesariamente el sector) quien recibe más o menos fondos en función del cumplimiento del propio sector. Para APS, dado que el dinero no va a entrar en el sector, es importante no confundir al ministerio diciendo que recibirá más si hace un mejor desempeño, puesto que esa decisión corresponde a Hacienda, que es quien recibe los fondos de los donantes en el tesoro directamente. La realidad es que tramos variables para el sector llevan a confusión, el sector piensa que va a recibir más fondos, y salvo que así se haya pactado con Hacienda, nunca será así.
- II) el tramo variable parece tener sentido para ciertas operaciones de APG, en las que la comunidad de donantes está bien alineada con las prioridades del país, existe un buen mecanismo de monitoreo conjunto de los indicadores, y estos son representativos (no sólo indicadores a nivel de impacto, pero también a nivel de procesos, y outputs). Para operaciones AP sectoriales por tanto, parece más difícil plantear una buena estructura de incentivos salvo que se haga a través de un fondo común.

La calidad de las Fichas de Identificación es también muy variable como corresponde a la utilización de un instrumento novedoso, pero en general siguen las directrices de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*. Las Fichas de Identificación de mejor calidad son aquellas que han sido elaboradas con apoyo directo UAP, o apoyo de alguna AT a la OTC. Los Estudios de Caso indican que el análisis que sostiene la identificación de las operaciones es de

mediana solvencia (ver figura 6 anterior, valor 3,1 sobre 5), y, por sí mismo no proporciona base suficiente para abordar un supuesto análisis de alternativas entre instrumentos posibles para escoger el más idóneo (ejercicio que como decíamos no se ha llevado a cabo por ser otra la lógica de entrada en la Ayuda Programática AECID). El cuadro anterior resume algunos aspectos claves de la fase de identificación del FASE Bolivia que resulta de interés resumir aquí.

#### Fondo de apoyo al sector educación

Donantes socios: Holanda, Suecia, Dinamarca y España:

El documento de identificación realizado en 2007 y que dio pie a la incorporación de España al FASE I en 2008 es de calidad razonablemente elevada habida cuenta de que aun la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* no había sido finalizada y socializada en la AECID. El documento analiza con acierto, aunque en ocasiones de forma demasiado somera, las fortalezas y debilidades del Plan Nacional de Desarrollo, el entorno macroeconómico y la política sectorial educativa en Bolivia, deteniéndose también en las lecciones aprendidas extraídas por el FASE hasta el momento de la identificación y que fundamentaban la apuesta por la entrada de España. No contiene un análisis de las Capacidades de la Cooperación Española (que sí propuso acertadamente más tarde la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*).

Sin embargo, se tomaron las debidas precauciones ya desde el documento de identificación, considerando los 2 primeros años de apoyo al FASE como un “pilotaje”; en este sentido podemos decir que el FASE se ha constituido en toda una experiencia de aprendizaje para la AECID en el uso de instrumentos de AP; si en un inicio las capacidades y conocimiento del funcionamiento de un fondo canasta llevaron a España a sumarse a los donantes con más experiencia (Holanda, Dinamarca, etc.), con el paso del tiempo se asumió la posibilidad de que España, como los demás socios, asumiera el liderazgo de la canasta y la interlocución con el ME, de forma rotativa. No hubo, claro está —ni podía ser exigible por entonces— documento de formulación que complementara el doc. identificación.

El MdE al que se adhirió la AECID resultó con algunas insuficiencias destacables (ausencia de matriz de IOV para dar seguimiento a la política pública, inexistencia de un reglamento que definiera roles y responsabilidades de los socios de la canasta, etc.); en contraposición, el MdE del FASE II supuso un avance significativo en la calidad del “diseño” de la operación, fortaleciendo el COFASE como espacio de coordinación exclusivamente para los socios de la canasta, incluyendo una matriz de IOV del PEI (Plan Educativo Institucional) que permitiera un seguimiento del desempeño de la política educativa.

El documento de identificación apunta ya la necesidad de contemplar la necesaria flexibilidad de que los compromisos asumidos en un año fiscal puedan desembolsarse en función de las necesidades del sector y los acuerdos de los socios de la canasta de forma progresiva en 2 años fiscales siguientes. No se hace sin embargo el suficiente énfasis en la necesidad de implantar un marco de compromisos plurianuales (SdE plurianuales que garantizara la disponibilidad de fondos comprometidos en el MdE por AECID). *El instrumento en sí es flexible* pero la dinámica de funcionamiento del mismo ha llevado a cierta rigidez. La dinámica de funcionamiento del FASE llevó a consumir mucho tiempo y esfuerzo de armonización de manera que pudieran adecuarse los ritmos y calendarios de los socios de la canasta a las necesidades financieras y tiempos de justificación y gestión del ME, lo cual a la postre, generó algunos cuellos de botella para el proceso. Incluso en el diseño del FASE II (y en su funcionamiento) en 2010, aunque ha mejorado la armonización, mantiene la problemática de forma que el sistema de desembolsos aun no está suficientemente armonizado imperando los convenios bilaterales de cada socio con el ME sobre el MdE

Aunque con características particulares, el resto de estudios de caso reproduce también el patrón del FASE: un progreso en el tiempo en la mejora de los documentos clave (MdE), el avance en la posición de liderazgo de España (sobre todo en ALC), las dificultades para encontrar en ocasiones un diseño que facilite la armonización de los donantes y que permi-

ta primar el MdE sobre los convenios bilaterales (y sus marcos normativo-administrativos respectivos).

El equipo de evaluación ha constatado sobre el terreno una insuficiente apropiación de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*, muchas operaciones no se

soportan sobre una evaluación solvente de las condiciones de entrada o un análisis de riesgos solvente ni tienen ficha de identificación (>50%). ¿Descansa la fase de identificación entonces principalmente en los MdE? En parte por el momento sí. MdE que en muchos de los casos son robustos en tanto participan donantes con larga experiencia en fondos canasta, apoyo presupuestario, etc. MdE por tanto que sirven como base de aprendizaje para la AECID y que hasta la fecha arroja algunas lecciones que es pertinente recordar aquí:

1. La utilización de instrumentos AP requiere movilizar no solo fondos sino capacidades técnicas para garantizar la eficacia de la ayuda;
2. Estas capacidades técnicas deben mobilizarse en parte en la fase de identificación haciendo un análisis solvente de las condiciones sectoriales/país (macroeconómicas, políticas sectoriales, GFP,

consenso Parlamento/Sociedad Civil, madurez de sistemas nacionales de adquisiciones, M&E, existencia de marcos de gasto de medio plazo, etc.) —en ANEXO X se adjunta un estudio de identificación de una agencia donante (la CTB –Cooperación Belga–) que tiene un perfil aproximado al de España en nº de operaciones y volumen AOD/ anual canalizado por operación.

3. Evidentemente el volumen AOD de cada socio donante es relevante y guarda relación con el grado de liderazgo asumido; sin embargo una participación modesta en volumen puede ir acompañada de un papel relevante en el diálogo de políticas (ej., Etiopía MDG Fund Salud) y por tanto a la generación de valor añadido.

A modo de resumen, presentamos a continuación la valoración de los estudios de caso por cada uno de los tres procesos valorados en la fase de diseño.

**Figura 11. Valoración en los estudios de caso sobre calidad del diseño**

	MDG – Fund (Etiopía)	PBS (Etiopía)	Red Solidaria (El Salvador)	FASE (Bolivia)
Calidad del proceso de Identificación	✓	→	→	→
Idoneidad de la selección de los instrumentos AP	✓	✓	✓	✓
Calidad del Diálogo Político en la fase de diseño	✓	✓	→	✓

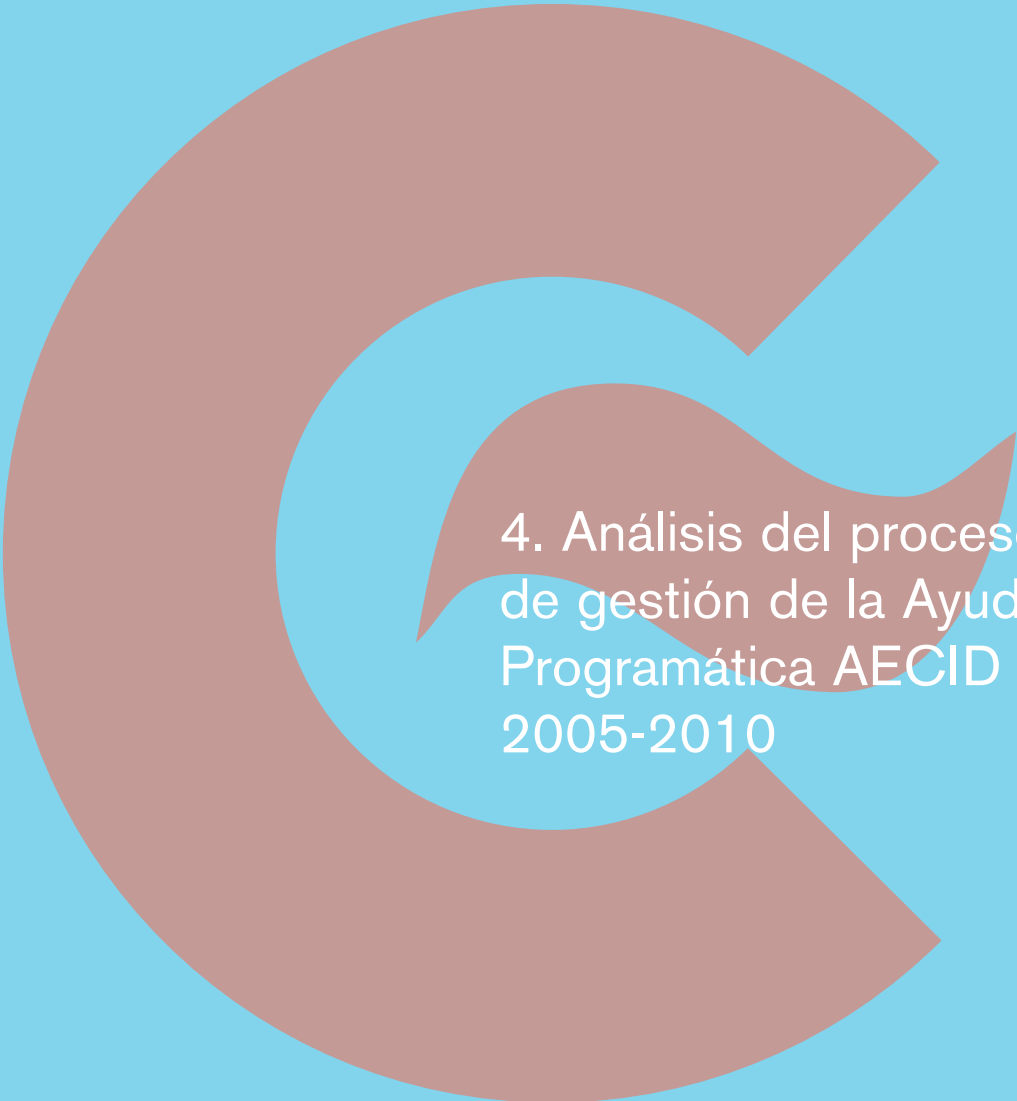
Valoración: ✓ Favorable → Media ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

### Resumen de principales hallazgos referentes al CJ2.3. Calidad del proceso de Identificación de las Operaciones desde el punto de vista técnico e idoneidad de los instrumentos de AP AECID

- Los Estudios de Caso revelan que se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país (hablar de “idoneidad” sería excesivo habida cuenta de que prácticamente en ningún caso se ha realizado ex-ante un análisis de alternativas)
- Sin embargo, las limitaciones encontradas en el proceso de incorporación del EBP en AECID y la inexperiencia en la utilización de la AP, conducen de forma mayoritaria a un proceso de selección de instrumentos que sigue el patrón de los estudios de caso analizados, basado en: i) la directriz del II PD de “sumarse” a operaciones en marcha que permitan ir ganando experiencia; ii) las capacidades humanas instaladas en la OTC en el momento de la identificación; y iii) en todos los casos prácticamente se ha respetado los criterios de priorización sectorial y geográfica lo que supone que desde este punto de vista AECID ha abordado en general coherentemente la utilización de la AP.
- En términos generales podemos decir que en lo referente al apoyo a operaciones de Ayuda Programática particulares se ha configurado una “senda de aprendizaje” lógica. Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a Ayuda Programática, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite una proactividad y liderazgo mayores en el uso de la AP (falta por tanto como venimos diciendo a lo largo de este estudio, un plan para la incorporación del EBP que incluya una “estrategia institucional técnica en materia de AP” que permita optimizar la toma de decisiones sobre los instrumentos más apropiados en cada caso y marcar posiciones técnicas y políticas).
- Resulta factible adoptar el EBP para la cooperación AECID en los países de renta media (en ALC, tanto con la Comisión Europea -en los países en los que mantendrá su ayuda a partir de 2014 todos ellos prioritarios para la Cooperación Española- y otros EEMM como con el BID e instituciones de NNUU (PNUD, OPS, UNFPA, etc.).
- Se detecta una mejoría de la calidad técnica del diseño de las operaciones AP apoyadas desde AECID a lo largo del periodo considerado 2005-2010
- Sin embargo un número significativo de las operaciones AP impulsadas entre 2005-2010 no contaban con identificaciones sólidas (insuficiente o inexistente análisis de riesgos, insuficiente o inexistente análisis de las capacidades AECID para entrar en las operaciones AP).
- El equipo de evaluación ha constatado sobre el terreno una insuficiente apropiación de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación*, muchas operaciones no se soportan sobre un análisis solvente ni tienen ficha de identificación (>50%) descansando la fase de identificación en muchos casos en los MdE (que en muchos de los casos son robustos en tanto participan donantes con larga experiencia con fondos canasta, apoyo presupuestario, etc.). No se observa una sistematización suficiente de protocolos y procesos referidos a la fase de identificación de operaciones AP.





4. Análisis del proceso  
de gestión de la Ayuda  
Programática AECID  
2005-2010







## 4 Análisis del proceso de gestión de la Ayuda Programática AECID 2005-2010

El análisis del proceso de gestión de la Ayuda Programática impulsada desde la AECID durante el periodo 2005-2010 se articula en torno a tres de las preguntas que han ordenado este ejercicio de evaluación. Se trata de las preguntas siguientes:

**PE3 EFICIENCIA/ GbR:** ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?

**PE4 EFICIENCIA/ GbR:** ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?

**PE 7 SOSTENIBILIDAD:** ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?

Estas preguntas se desglosan en siete criterios de juicio que, de alguna manera, concretan y orientan los contenidos de la indagación. Evidentemente en este caso existen algunas preguntas (y criterios de juicio) que hacen referencia de manera preferente a temáticas y ámbitos de carácter estratégico (en lo que hace referencia a la incorporación del Enfoque Programático en la actuación de la institución), mientras que en otras ocasiones el análisis se centra en aspectos operativos, relativos a la gestión concreta de intervenciones de Ayuda Programática. Esa doble mirada de la evaluación se mantiene, por tanto, en este capítulo.

Se presentan a continuación los principales hallazgos y evidencias que han podido recopilarse durante el ejercicio de evaluación en torno a estas temáticas y que justifican y soportan las conclusiones que se incluirán en el capítulo VI de este informe.

## PE 3 EFICIENCIA/GbR: ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID? ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010?

Para responder a la PE3 se han adoptado tres criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se aborda en primer lugar el grado de cumplimiento de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación (en sus fases de formulación, seguimiento y evaluación) (CJ3.1.). Para ello se parte de un análisis introductorio que tiende el puente entre el análisis de la Pertinencia (PE1 y PE2) previo y el análisis de la Eficiencia que ocupa las PE3, PE4 y PE7; se procede posteriormente a medir el % de dossiers técnicos de operaciones AP que incorporan todos los documentos propuestos en la Guía Técnica (indicador 3.1.1.), a analizar la calidad de los documentos disponibles referentes a los estudios de caso realizados (3.1.2.)

y a un análisis de la calidad de los contenidos de la propia Guía Técnica (3.1.3.)

- En segundo lugar se estudia la previsibilidad AOD de los compromisos contraídos en las operaciones AP con los países socios y la calidad del proceso de justificación de las operaciones AP (CJ 3.2.). Para ello se mide el % de operaciones AP que disponen de subvenciones plurianuales sobre el total del portafolio (indicador 3.2.1.); se explora la puntualidad de los desembolsos realizados por AECID de acuerdo al calendario previsto (3.2.2); se estudia la calidad del soporte documental/justificación de los desembolsos (3.2.3.) y la calidad y puntualidad de los informes de los países socios de avance de política sectorial, avance de indicadores, auditorías internas (3.2.4.)
- En tercer lugar se analiza de forma particular la calidad y capacidad de la DCGSO para prestar el asesoramiento necesario en materia de Ayuda Programática (CJ3.3.). Se tiene en consideración para ello el % de operaciones AP en las que han participado las unidades sectoriales de la DCSGO (3.3.1.), la tipología y calidad de las aportaciones de las unidades sectoriales en la gestión de las operaciones AP (3.3.2.) y el grado de refuerzo de capacidades brindado a través de formación, sistematización de buenas prácticas y difusión (cumplimiento de los OE1 y OE3 de la Programación Operativa UAP). ( Indicador 3.3.3.)

### PE 3 CJ 3.1.

#### Grado de cumplimiento de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación". Formulación, Seguimiento & Evaluación

##### Introducción

Existe una primera constatación al respecto que es preciso proponer ya que permite posteriormente contextualizar el resto de las reflexiones que van a plantearse con relación a la cuestión de la calidad de la gestión de la Ayuda Programática.

Durante el periodo analizado es posible detectar una paulatina incorporación de la Ayuda Programática (en sus niveles macro/estratégico y micro/operativo)

en la actuación de la AECID, lo que ha ido acompañado de un incremento en la calidad de su gestión. Hay que comenzar recordando que la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que puede ser considerada como el acta que da inicio al proceso de asunción de este enfoque a nivel internacional, fue firmada en marzo de 2005 y que el Programa de Acción de Accra fue suscrito en septiembre de 2008. Por lo que hace referencia a aspectos internos de la Cooperación Española y de la propia AECID debe indicarse que el Real Decreto 1403 mediante el que se aprueba el nuevo Estatuto de la AECID es de octubre de 2007 (con una modificación establecida a través del RD 941/2010 de 23 de julio).

También es importante precisar que el III Plan Director de la Cooperación Española, donde por primera vez se efectúan algunas consideraciones sobre la Ayuda

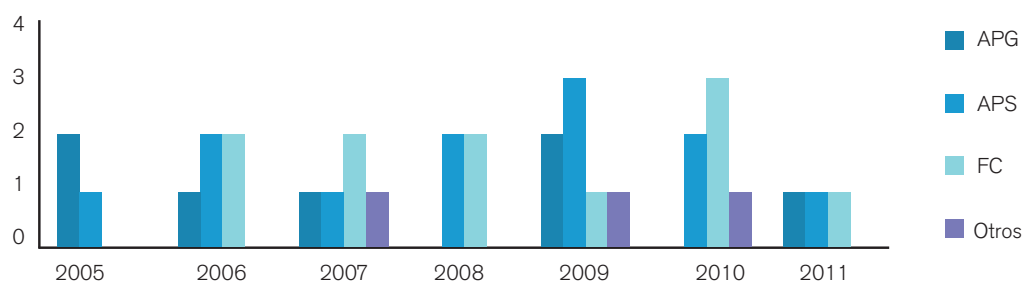
Programática, tiene su periodo de validez entre 2009 y 2012. Por último, debe tenerse en cuenta que la "Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación" de la AECID fue publicada en 2008, mientras que el primer Contrato de Gestión de la institución tiene fecha de julio de 2009.

Esta breve enumeración de fechas claves permite indicar que el Enfoque Programático resultaba en 2005, inicio del periodo considerado en esta evaluación, un elemento completamente novedoso que apenas tenía antecedentes en la Cooperación Española y que ha sido, precisamente, en los años que constituyen el objeto de este ejercicio de indagación cuando se dieron los pasos que han permitido su progresiva incorporación en las orientaciones generales y en la práctica concreta de la AECID. Durante los seis años que se analizan en esta evaluación existe un incremento claro de la Ayuda Programática en el seno de la AECID. La evolución de las operaciones de AP llevadas a cabo se indica en el gráfico 12.

Según la información proporcionada por la UAP, los desembolsos en operaciones AP impulsadas desde la AECID han sido como se ve en la figura 14.

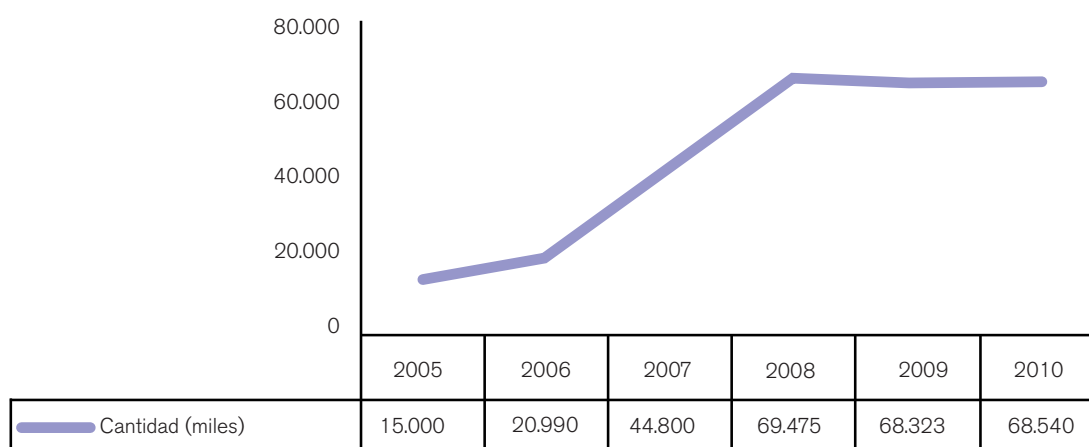
Más difícil resulta pronunciarse sobre la calidad técnica de estas operaciones. De los estudios de caso analizados (en El Salvador la operación evaluada comenzó en 2006 y en Bolivia en 2004 —incorporándose la AECID en 2008—) se ha podido constatar una significativa mejora en la calidad de la documentación disponible, comparando la que se disponía en el inicio de esas iniciativas y la que actualmente existe en operaciones en curso que, en cierta medida, pueden considerarse herederas directas de las anteriores. Algunas reflexiones al respecto son las que se incorporan a continuación, aunque hay que reconocer que la muestra analizada es muy limitada y es complicado asumir que las valoraciones que se presentan resultan representativas del total de la experiencia AECID.

**Figura 12. Evolución de la tipología de operaciones identificadas**



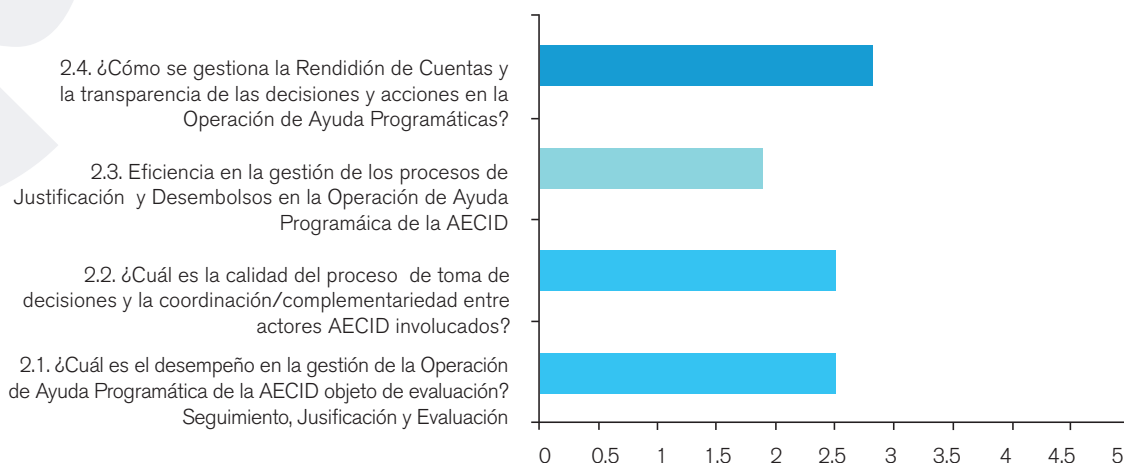
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta OCT.

**Figura 13. Desembolsos en operaciones AP**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UAP.

**Figura 14. Valoración en los estudios de caso sobre eficiencia**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

De los estudios de caso que el equipo de evaluación ha llevado a cabo, pueden extraerse algunas conclusiones generales sobre la calidad de la gestión de esas operaciones. En términos generales (y asumiendo que su representatividad sobre el conjunto de las operaciones AP impulsadas desde la AECID es discutible) los resultados obtenidos se reflejan en el gráfico que se presenta a continuación:

En el caso de El Salvador de la comparación de las dos operaciones puestas en marcha se señalan, entre otras, las siguientes conclusiones:

Hay que comenzar aclarando que este ejercicio de evaluación se concentra en la valoración del APS de la Cooperación Española al Programa “Red Solidaria” y que una parte significativa de las debilidades identificadas han sido resueltas en la fase de identificación del Programa “Comunidades Solidarias” que, en buena medida, es heredero directo de la experiencia anterior. También es conveniente indicar que, posiblemente, la experiencia de trabajo del Programa “Red Solidaria” ha sido clave para promover las mejoras que se detectan en la nueva experiencia. La primera operación de apoyo presupuestario no cumplió con buena parte de los requisitos considerados claves en este tipo de instrumentos, aunque permitió comenzar un proceso de incorporación del Enfoque Programático en el trabajo de la Cooperación Española en El Salvador. Puede asumirse, por el contrario, que la nueva operación de apoyo presupuestario responde de forma prácticamente completa a los rasgos que convencionalmente se asocian a esta modalidad de ayuda.

Por lo que hace referencia a la operación AP estudiada en Bolivia la principal conclusión que hace referencia a la calidad técnica de la documentación disponible es la que se incluye a continuación:

Importante evolución y mejora del diseño de la FASE I a la FASE II, transitando hacia mayor alineamiento, mayor espacio de diálogo técnico, mejor dinámica de coordinación entre socios donantes (En este caso... estamos ante un proceso de evolución y mejora desde los inicios de la FASE I (en 2004 cuando España aun no era socio del fondo canasta) hasta el arranque de la Fase II en 2010).

En cuanto a la existencia de la documentación básica para la gestión del ciclo de las operaciones AP, la evaluación cuenta con dos fuentes fundamentales para pronunciarse sobre esta cuestión. Por una parte, se ha elaborado una relación de todos los documentos disponibles que han sido proporcionados al equipo encargado de la realización de esta indagación. Por otra, se dispone de los resultados de la encuesta realizada a las OTC que se han responsabilizado de la gestión de las diferentes operaciones AP puestas en marcha durante el periodo considerado.

De la primera de las fuentes disponibles pueden indicarse los siguientes datos: De las 38 operaciones sobre las cuales se dispone de información tan sólo 16 presentan ficha de identificación, mientras no se dispone de documentos de formulación. Evidentemente, esto no quiere decir que otras operaciones dispongan de fichas de identificación y/o de documento de formulación, sino que la documentación no se encuentra sistematizada en un registro único y la UAP no maneja esa información.

Por lo que hace referencia a los datos proporcionados por la encuestas de la OTC, de la que se han recibido 31 respuestas se puede presentar el siguiente cuadro:

**Figura 15. Evolución del cumplimiento de los formatos de identificación y formulación**

Documentación	Operaciones anteriores a 2009		Operaciones posteriores a 2008		Diferencia
	Sí	No	Sí	No	
Ficha identificación	29%	71%	63%	38%	+34%
Ficha formulación	21%	79%	56%	44%	+35%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas OTC.

Tal como puede observarse, según los datos aportados por las OTC se deriva que se ha registrado un claro avance en la generación de la documentación básica para la preparación de las operaciones de AP en los últimos años de la etapa contemplada en este ejercicio de evaluación.

#### *La Guía Técnica para la puesta en marcha de Operaciones de Ayuda Programática*

Para abordar el criterio de juicio 3.1. es preciso recordar, tal como ya se ha indicado, que la Guía Técnica fue publicada en 2008, por lo que únicamente afecta a la última etapa del periodo temporal analizado en este ejercicio de evaluación. Además, hay que tener presente que esta Guía tiene como propósito, tal como se indica en su mismo título contribuir a “la puesta en marcha” de estas operaciones, por lo que son las etapas de identificación y formulación las que reciben un tratamiento más detallado mientras que el resto es apenas mencionado.

Por último, es necesario precisar que los contenidos de la Guía Técnica constituyen orientaciones para una

mejor preparación de las operaciones AP pero no tienen un carácter obligatorio ni se ha previsto qué unidad debería revisar si los contenidos de las iniciativas concretas se ajustan a las sugeridas en ese documento.

Teniendo en cuenta esas limitaciones (temporales y de contenido) pueden, no obstante, avanzarse algunos hallazgos en relación con el grado de cumplimiento de este documento que pretende orientar la gestión de este tipo de operaciones.

En los estudios de caso disponibles se indican las siguientes conclusiones/ recomendaciones (figura 16).

En algunas de las entrevistas mantenidas en sede se han puesto de manifiesto de manera reiterada algunas limitaciones y deficiencias de la Guía. Las principales limitaciones, como ya se ha indicado, se refieren a los contenidos generales del documento, centrados en las etapas iniciales de la operación, pero sin apenas indicaciones sobre el seguimiento, la justificación de desembolsos y las evaluaciones. Aunque el propósito de la Guía era, precisamente,

**Figura 16. Valoración del uso de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación en los Estudios de caso**

Valoración del uso de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
MDG – Fund (Etiopía)	!	Los formatos de la Guía Técnica para el ciclo de las operaciones no han sido elaborados, lo que parece indicar que no están siendo útiles como herramienta.
PBS (Etiopía)	!	La Guía Técnica AP no ha sido prácticamente utilizada durante el periodo de vigencia del apoyo de la AECID al PBS
Red Solidaria (El Salvador)	✓	Las guías técnicas deben ser revisadas, actualizadas y ampliadas
FASE (Bolivia)	→	La Guía Técnica de la Ayuda Programática es bien valorada aunque su utilización ha sido relativa

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

clarificar las fases iniciales de la operación, muchos gestores han echado en falta una mayor precisión sobre el resto de las fases del ciclo de gestión de las operaciones. También se plantearon algunas dudas sobre la idoneidad de los contenidos de la Guía detectándose algunas redundancias entre las fichas de identificación y formulación. Los índices de ambos documentos, tal como se describen en la Guía, son los siguientes:

Resulta preciso recordar que las operaciones que disponen de ficha de identificación después de 2008, y según las respuestas de la OTC, es del 63% del total, mientras que en el caso de las formulaciones ese porcentaje se reduce hasta el 56%. Estos datos (a pesar de suponer una mejora clara con respecto a las cifras del periodo precedente) muestran que la aplicación de la Guía es todavía insuficiente y que será preciso realizar nuevos esfuerzos para adaptar sus contenidos y para promover su difusión.

Documento identificación	Documento formulación
<b>1. La Cooperación Española en el país</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de la estructura institucional de la Cooperación Española.</li> <li>Clasificación del país socio de acuerdo al Plan Director 2005-2008.</li> <li>Análisis de la capacidad de diálogo y liderazgo de la Cooperación Española en el país socio.</li> <li>Descripción de la dimensión económica y temporal de la operación.</li> <li>Complementariedad con otros instrumentos más tradicionales</li> </ul>	<b>1. Contexto de la operación</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Entorno macroeconómico y fiscal.</li> <li>Sistemas nacionales de auditoría y rendición de cuentas.</li> <li>Marco jurídico e institucional del gasto público.</li> <li>Coordinación y liderazgo gubernamental.</li> </ol>
<b>2. El país socio: fortalezas y debilidades</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Describir la PRSP o Plan Nacional de Desarrollo.</li> <li>Marco macroeconómico y político.</li> <li>Análisis de la política presupuestaria</li> <li>Iniciativa y liderazgo del país socio.</li> <li>Análisis de la política del sector</li> </ul>	<b>2. La Política del Sector</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Objetivos y resultados a alcanzar.</li> <li>Tratamiento de los objetivos transversales.</li> <li>Mecanismos que garantizan la calidad técnica de la política.</li> <li>Mecanismos para la participación en la formulación y ejecución de la política sectorial.</li> <li>Plan plurianual.</li> </ol>
<b>3. La Comunidad de donantes y los nuevos instrumentos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación.</li> <li>Lecciones aprendidas: buenas prácticas.</li> </ul>	<b>3. Seguimiento de la política sectorial</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Indicadores de seguimiento.</li> <li>Mecanismos institucionales de seguimiento.</li> </ol>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>4. Aspectos financieros.</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>Monto presupuestario asignado.</li> <li>Marco jurídico.</li> </ol>

### Resumen de hallazgos referentes al CJ3.1.

#### Grado de cumplimiento de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación. Formulación, Seguimiento & Evaluación

- La Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación fue publicada en 2008, por lo que durante buena parte del periodo analizado en esta evaluación no existía ningún documento técnico que orientase la gestión de este tipo de operaciones. También es preciso recordar que la Guía Técnica está concebida para la “puesta en marcha” de las operaciones y no tanto para las fases de seguimiento/desembolsos y evaluación. Por último, hay que reconocer que la Guía constituye una orientación para la gestión, ya que el itinerario que propone y los documentos que incluye no son de obligado cumplimiento. De todas maneras, muchas operaciones no cuentan con la documentación sugerida en la Guía, especialmente con documentos de formulación que recojan el detalle del funcionamiento de las operaciones en relación al diálogo sectorial, los procesos de valoración del desempeño, la ruta de desembolso y la resolución de litigios
- Algunos contenidos de los documentos que aparecen en la Guía resultan redundantes y su utilidad para la gestión es discutible. Las capacidades de los recursos disponibles en las OTC parecen poco adecuadas para cumplimentar los documentos solicitados.

## PE 3 CJ 3.2.

### Previsibilidad AOD de los compromisos contraídos con las operaciones AP y Calidad proceso Justificación de Operaciones. ¿En qué medida el procedimiento administrativo de la AECID permite cumplir con los compromisos de desembolsos asumidos?

La previsibilidad está considerada como un elemento esencial de la calidad de las operaciones AP. De hecho, en la propia *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* se indica que uno de los objetivos de esta modalidad de ayuda es “mejorar la previsibilidad de los flujos de la ayuda” (2008:14). En el glosario 99 de Términos de la Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española se define previsibilidad de la siguiente manera: “La ayuda es previsible cuando los países socios pueden tener seguridad acerca del montante y el cronograma de desembolsos de la misma. Para el

donante implica ampliar el marco temporal de las operaciones, desarrollar canales de información sobre los flujos de ayuda, realizar los desembolsos a tiempo, y coordinar y armonizar las condicionalidades. La previsibilidad es un punto de primer orden en la agenda de la eficacia, y los esfuerzos internacionales por incrementarla se recogen en los compromisos de las declaraciones de Roma (2003), París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008).”

La previsibilidad de la ayuda se ha visto claramente condicionada por los procedimientos administrativos disponibles en la Administración española. El Real Decreto 794/2010 de 16 de junio ha facilitado la justificación de las subvenciones plurianuales, lo que contribuye a establecer un escenario de mayor previsibilidad en las aportaciones.

Uno de los indicadores del Contrato de Gestión 2009-2010 de la AECID hace referencia a aspectos vinculados a la previsibilidad de los desembolsos. Se trata del siguiente:

A 2.2.4. Estudio de mecanismos para incrementar el porcentaje de ayuda predecible	% presupuesto desembolsado que se ejecuta a través de programas anuales o plurianuales	CAAEO: “El presupuesto ejecutado por CAAEO fue de 150,8 M€, de los cuales 76,9 se destinaron a la ejecución de acciones plurianuales (51%). Subvenciones de Estado plurianuales y Apoyo Presupuestario y Sectorial”. ALC: “La totalidad del presupuesto se ejecuta a través de programas anuales, ya que los presupuestos están sujetos a decisiones de carácter anual y ello a pesar de que en la mayoría de las ocasiones los acuerdos con las instituciones del país son plurianuales bajo distintos tipos de formato (MdM, Comisiones Mixtas). Tan sólo en el caso de un proyecto de apoyo sectorial en Perú a través de una canasta de fondos existe un acuerdo operativo en el que se especifica un monto total a distribuir por cuatro años....”. A pesar de esa introducción se afirma a continuación: “Con todo el presupuesto ejecutado en 2009 en la DCALC fue de 135.415.831,07 €, de los cuales 130.493.047,4 € se destinaron a ayuda predecible (Subvenciones de Estado y Ayuda Programática), representando un 96,36%”
	Los países prioritarios contarán con un monto mínimo anual de la AOD de la AECID garantizado por cuatro años	Se indica un logro del 100%. Observaciones: “Existe un compromiso global para atender los compromisos adquiridos a través de Comisiones Mixtas firmadas con los países. En el caso de los Programas regionales o temáticos (MERCOSUR, Andino, Indígena, el Programa Regional de Cooperación con CA...) existe un compromiso para determinar monto específico cuatrienal a los proyectos que en su marco se ejecutan. Sin embargo, en los marcos de asociación, el objeto es poder establecer un compromiso plurianual que dé previsibilidad a la ayuda española.”

Fuente: Contrato de Gestión 2009-2010.

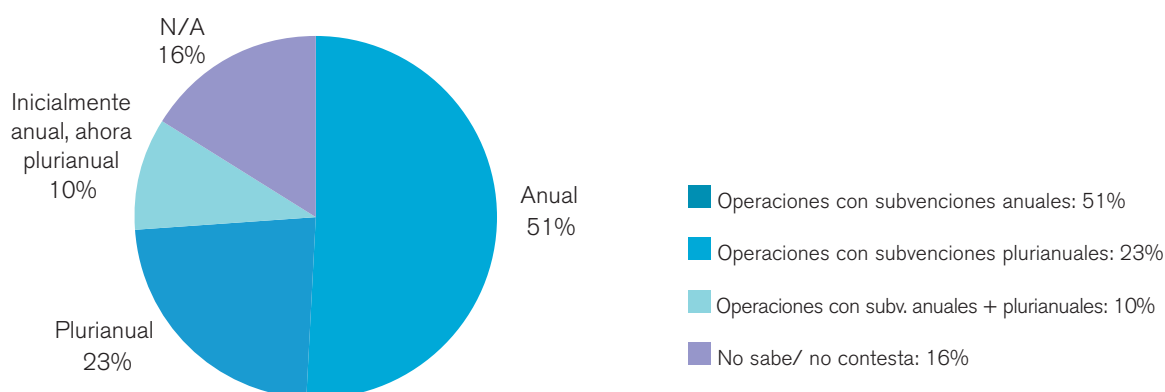


**Figura 17. Los tiempos en los desembolsos en las operaciones AP**

Preguntas	Proporciona la fecha exacta	No proporciona la fecha exacta	No responde
Fecha prevista del desembolso (indicada en el MoU, en la Comisión Mixta, o en otro documento vinculante)	48%	39%	13%
Fecha de emisión del desembolso	74%	6%	19%
El desembolso se realiza dentro del año comprometido	58%	23%	19%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas OTC.

**Distribución de las operaciones identificadas según tipología de subvención**



La encuesta realizada a las OTC proporciona también algunos datos significativos al respecto. Se planteaban tres preguntas sobre la cuestión. La primera de ellas indagaba acerca de si las OTC conocen la fecha prevista en la que deben realizarse los desembolsos, en la segunda se les solicitaba que precisaran la fecha efectiva de desembolso, mientras que en la tercera indicaban si el desembolso se realizaba en el año previsto. Los porcentajes reunidos son los que se presentan en la figura 17:

También se preguntaba por el carácter de las operaciones en función de sus desembolsos, estableciendo tres categorías: operaciones con desembolsos anuales, operaciones con desembolsos plurianuales, operaciones con desembolsos anuales y plurianuales, a las que hay que añadir aquellas encuestas que no cumplimentan esta pregunta. De esa manera se obtienen los siguientes porcentajes:

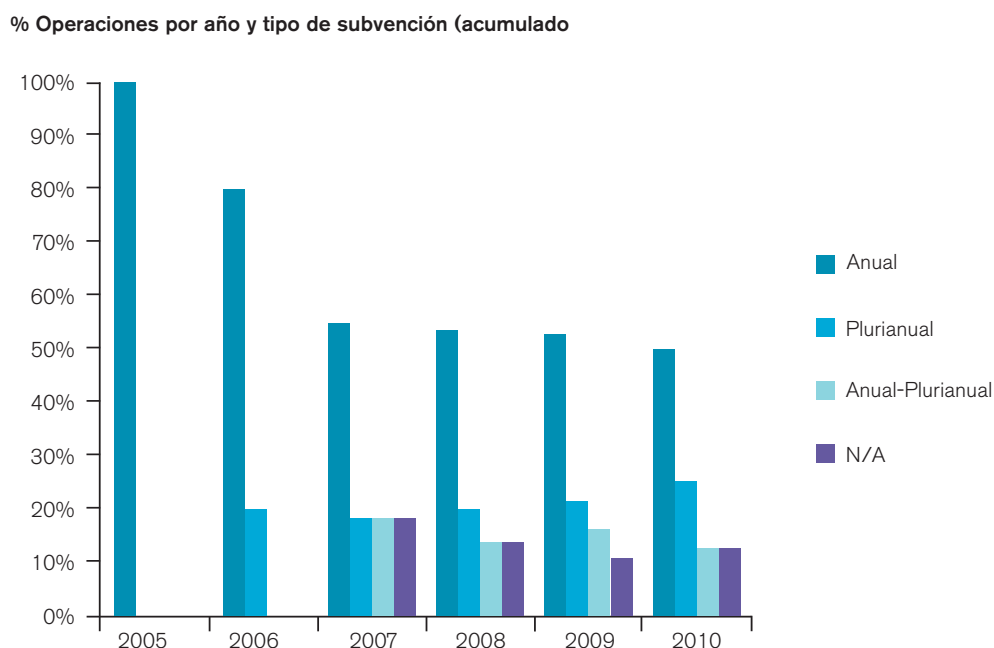
Es destacable el caso de las operaciones que habiendo sido diseñadas inicialmente como subvenciones anuales, han pasado a ser plurianuales (10%) a

medida que se han ido consolidando los procesos internos de la AECID y ganándose creciente confianza en el desarrollo de las operaciones AP.

Analizando el tema año por año, se obtiene el gráfico de la figura 18.

En las entrevistas semiestructuradas mantenidas por este equipo de evaluación se han podido extraer algunas valoraciones que permiten clarificar la cuestión de la previsibilidad de los desembolsos en las operaciones AP. Algunas de las más significativas son las que se enuncian a continuación:

- La responsabilidad administrativa sobre las operaciones de AP, estaba en Gabinete hasta 2008 y posteriormente esa responsabilidad pasó a las Direcciones Geográficas.
- La secuencia teórica de una operación de AP es como sigue: Marco de Asociación, MoU, Subvención de Estado anual o plurianual (en cuyo último caso no puede sobrepasar los 12 M€), aceptación del

**Figura 18. Operaciones por año y tipo de subvención % (acumulado)**

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas OTC.

- beneficiario, desembolso (si es la primera anualidad), justificación (económica y técnica, desembolsos (en caso de las siguientes anualidades).
- La justificación económica se refiere a ejercicios de auditoría realizados por el Gobierno socio.
- La custodia del expediente la tiene el centro gestor en sede (propone firma, envío y almacenamiento).
- Las Subvenciones de Estado pueden (y suelen) no estar encadenadas, en el sentido de que no hace falta tener cerrada una subvención ligada a un desembolso, pudiéndose iniciar otra subvención independientemente.

#### Resumen de hallazgos referentes al CJ3.2.

#### Previsibilidad AOD de los compromisos contraídos con las operaciones AP y Calidad proceso Justificación de Operaciones. ¿En qué medida el procedimiento administrativo de la AECID permite cumplir con los compromisos de desembolsos asumidos?

- La previsibilidad de los desembolsos asociados a las operaciones AP no se cumple en buena parte de los casos analizados. Aunque se ha avanzado en el establecimiento de procedimientos administrativos (Real Decreto 794/2010 de 16 de junio) que, en principio, parecen más adaptados a los requisitos de las operaciones AP, el cumplimiento con los compromisos de desembolso no queda garantizado.
- El predominio de Subvenciones de Estado anuales no contribuye a favorecer una mayor previsibilidad de la AOD canalizada vía operaciones AP. En operaciones en las que participan varios donantes se incluye en el MdE la regla N-1, N, N+1, contribuyendo en mayor medida a promover la previsibilidad de los desembolsos.
- La mayoría de los desembolsos se realiza dentro del año previsto, aunque soportado por dosieres de pago no suficientemente robustos. La calidad de los procesos de justificación de operaciones AP es muy variable, pero en general es deficiente. No existe un estándar que establezca los contenidos básicos que debe incorporar cualquier proceso de justificación, ya que la Guía no cubre esa etapa.
- No se ha identificado ningún procedimiento sistematizado de valoración de la calidad de los documentos de justificación de operaciones AP.

## PE 4 EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?

Para responder a la PE4 se han adoptado dos criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se aborda en primer lugar la articulación en la toma de decisiones entre distintas Direcciones de la AECID involucradas en el Ciclo de Gestión de las operaciones de Ayuda Programática (CJ 4.1.). Para ello se explora la existencia de protocolos de articulación entre unidades AECID para una gestión eficaz de las operaciones (indicador 4.1.1, el grado de satisfacción de los gestores de las operaciones AP sobre la coordinación entre las diferentes unidades AECID involucradas (4.1.2.), la claridad de las funciones y roles asignadas a las diferentes unidades AECID y el grado de cumplimiento (4.1.3.)
- En segundo lugar se analiza la idoneidad de la arquitectura institucional de la AECID habilitada para la gestión de la Ayuda Programática (CJ 4.2.). Para ello se explora la coherencia en la asignación de roles conforme al Contrato de Gestión AECID, CG DCSGO, Direcciones Geográficas, OTC, etc. (4.2.1.); y las capacidades instaladas (Recursos Humanos formados en AP en las Direcciones Geográficas, UAP, DCSGO, OTC) (4.2.2)

### PE 4 CJ 4.1.

#### ¿Se articulan eficientemente las distintas Direcciones de la AECID en la toma de decisiones, planificación, formulación, seguimiento, justificación y evaluación de las operaciones de ayuda programática?

La evaluación no ha identificado ningún procedimiento sistematizado que establezca una coordinación efectiva entre las diferentes unidades de la AECID involucradas en la gestión de operaciones AP. Esa evidencia aparece resaltada en las diferentes

entrevistas mantenidas en sede, en el análisis documental efectuado y en el propio taller de discusión de conclusiones preliminares, donde se planteó el siguiente enunciado: *“Los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP no están suficientemente sistematizados y la información se encuentra dispersa y sin que se detecte un criterio único de ordenación. Algunos procedimientos no resultan muy adecuados para la gestión de operaciones de AP”,* sin que se planteasen opiniones que refutasen ese hallazgo provisional.

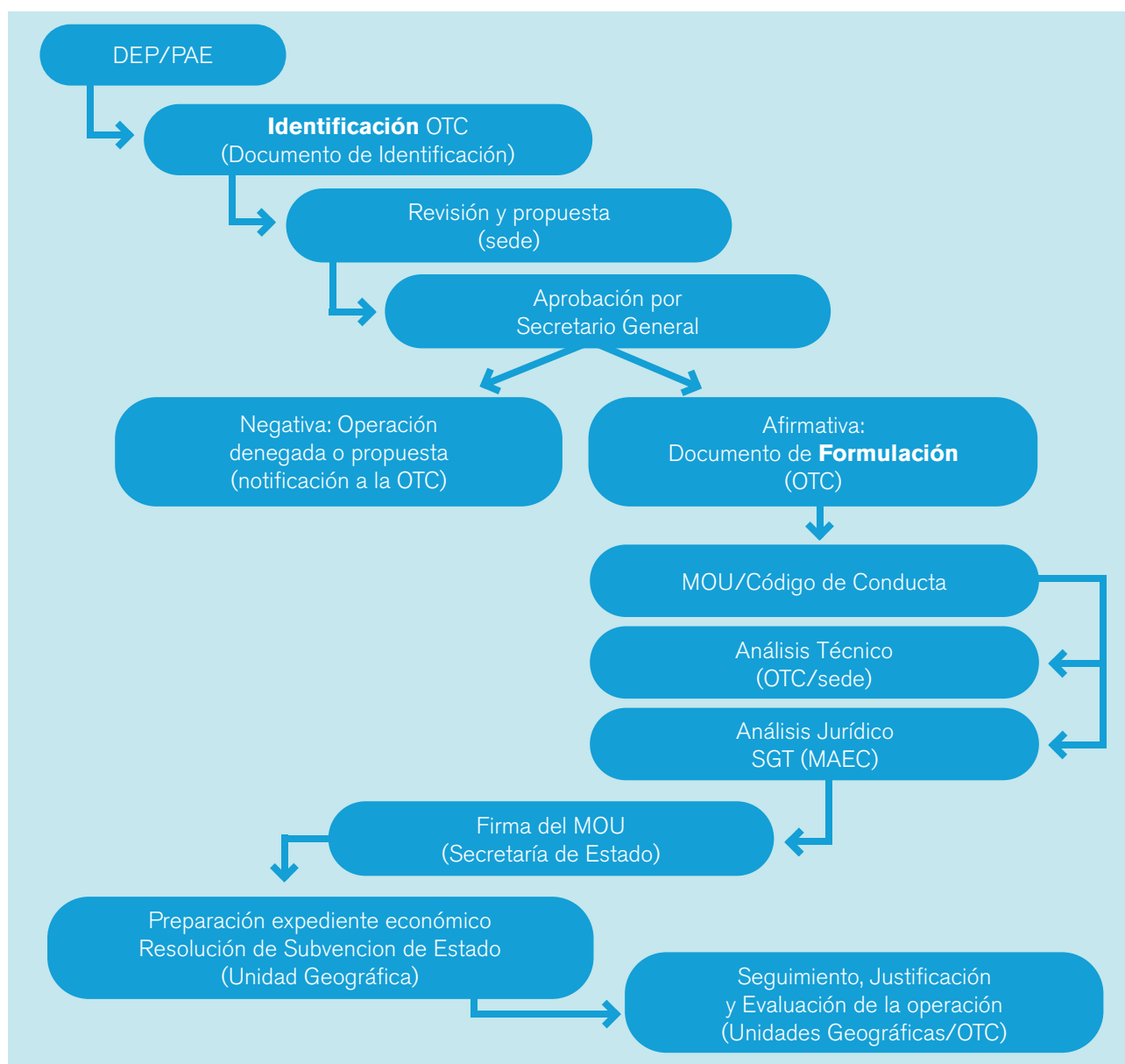
Dentro de los estudios de caso llevados a cabo por el equipo de evaluación, quizás sea el ejemplo de Vietnam el más esclarecedor en ese sentido. Como quiera que los principales actores participantes en la operación AP llevada a cabo en ese país no continúan actualmente en la institución ha sido imposible recopilar buena parte de la información sobre esa operación y la indagación se ha debido limitar a unas aproximaciones parciales basadas esencialmente en entrevistas con informantes clave.

Evidentemente los propios procedimientos administrativos para la adjudicación (y justificación) de subvenciones establecen un cierto procedimiento de actuación pero, más allá, de ese marco general, no existe un itinerario concreto que determine los pasos a seguir en la gestión de una operación AP, identifique los actores participantes en cada paso y señale las funciones que deben cumplir.

En la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* se incorpora un esbozo de procedimiento que, evidentemente, necesitaría ser desarrollado y concretado. Es el que aparece en la página siguiente.

Ya se ha indicado con reiteración que la reforma de la AECID que se concreta en el Real Decreto 1403/2007 donde se establece su nuevo estatuto estableció un nuevo escenario institucional que, de alguna manera, contempla entre sus propósitos la incorporación del Enfoque Programático en la actuación de la institución.

En el periodo analizado por esta evaluación se han realizado significativos avances que promueven la articulación de las distintas unidades de la AECID, tanto en el nivel micro de la gestión de operaciones concretas de AP como en los niveles macro de incorporación



Fuente: *Guía Técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos de cooperación*, p. 32.

del Enfoque Programático. De manera rápida pueden indicarse algunos de los más importantes:

- Creación de la DCSGO y de las unidades sectoriales del Departamento Sectorial y de Género.
- Establecimiento de la Unidad de Ayuda Programática con unas funciones definidas
- Creación de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda
- Creación del Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC)
- Establecimiento de equipos país ampliado

Todas esas instancias han contribuido de diferentes maneras a configurar un panorama favorable a la

incorporación del Enfoque Programático y a la puesta en marcha de operaciones de AP en la que participan diferentes unidades de la AECID.

En cualquier caso, hay que señalar dos hechos que generan ciertas incertidumbres en la articulación eficiente de todas esas instancias. Se trata de los siguientes:

- La no existencia de un procedimiento claro de gestión que ordene las relaciones entre los diferentes actores implicados y determine las funciones y competencias que cada uno de ellos debe cumplir en los diferentes momentos de la gestión

de las operaciones AP. Esta cuestión ha sido reiteradamente puesta de manifiesto en las entrevistas mantenidas por este equipo de evaluación y las evidencias documentales ratifican esta cuestión.

- Vinculado con el punto anterior, hay que recordar que la responsabilidad presupuestaria recae de manera exclusiva en las Direcciones Geográficas y que no se ha establecido ni una partida presupuestaria específica para operaciones AP ni las restantes unidades de la AECID tienen otra función que una asesoría cuyas características no se encuentran completamente definidas.

Sobre la Unidad de Ayuda Programática se dispone, como ya se ha señalado, de una nota interna donde se establecen sus funciones, pero éstas se encuentran demasiado genéricamente definidas. Así se señala que las principales competencias de esta unidad son las siguientes:

**I. Asesoramiento y acompañamiento a las Direcciones Geográficas y a las OTC en el ciclo de las operaciones de AP.** Esta función implica entre otras actividades: el asesoramiento en todo el ciclo de la operación desde la identificación, la formulación, el seguimiento hasta la evaluación; la revisión de documentos políticos, jurídicos y técnicos de las operaciones y la revisión de las políticas financieras y de gestión finanzas públicas de los países socios.

**II. Difusión de buenas prácticas y de la visión estratégica de la AP.** Algunas de las actividades son: la elaboración de líneas directrices para la participación en esta modalidad por parte de las Direcciones Geográficas y las OTC; la inclusión de la visión estratégica de la AP en los documentos de planificación de la Cooperación española y en los documentos de planificación y gestión de la AECID; la elaboración de notas, manuales operativos y la centralización y diseminación de la información sobre la ayuda programática.

**III. Fortalecimiento de las capacidades en sede y terreno en materia de AP.** De cara a cumplir con esta función, la UAP realiza entre otras actividades: la definición y propuesta de contenidos de formación

de ayuda programática en coordinación con Secretaría General; la organización de cursos; el diseño de talleres sobre la materia con otras instituciones y la elaboración de diagnósticos de necesidades institucionales en sede y OTC.

(Fuente: nota interna UAP)

A partir de las entrevistas mantenidas y del análisis documental efectuado se detecta un avance significativo en la articulación entre unidades de la AECID para la puesta en marcha de operaciones AP, lo que ha generado una cierta satisfacción entre los gestores aunque, tal como se ha indicado, quedan todavía algunos desafíos básicos que resolver para conseguir que esa articulación sea realmente eficaz y eficiente.

Por lo que hace referencia a las competencias de los recursos humanos para la gestión de operaciones AP se reporta la realización de algunos cursos durante el periodo analizado, así como la prestación de asesoría técnica por parte de la UAP. Se reconoce que los recursos disponibles en las OTC y en las Direcciones Geográficas tienen unos conocimientos limitados a la hora de gestionar ese tipo de operaciones. Otro problema reiteradamente planteado es la elevada rotación del personal en terreno y la dificultad de generar una memoria institucional coherente en buena parte de estas operaciones. En la encuesta efectuada entre las OTC que han llevado adelante operaciones AP durante el periodo considerado, se incluía una pregunta sobre las capacidades existentes en cada oficina para la gestión de esta modalidad de ayuda. La pregunta planteada era la siguiente: Valore las capacidades existentes en la OTC en relación a las operaciones de ayuda programática (1 = menor valor y 5 = mayor valor. 0 = se desconoce) y las respuestas obtenidas son las que se sistematizan en el siguiente cuadro (figura 19):

Más allá de detectar una mejor valoración en todas las capacidades, debe hacerse notar que los mayores déficits parecen identificarse en lo que hace referencia al análisis de la gestión de finanzas públicas y al de coyuntura macroeconómica. De todas formas, es conveniente reconocer que ninguna de las autovaloraciones resulta muy elevada.

**Figura 19. Valoración de las capacidades existentes en la OTC en relación a las operaciones de Ayuda Programática**

Valoración de las capacidades existentes en la OTC en relación a las operaciones de ayuda programática (1 = menor valor y 5 = mayor valor. 0 = se desconoce)			
	Actual	Últimos 3 años	Incremento
Análisis de coyuntura macroeconómica	3,12	2,35	33%
Análisis de la gestión de las finanzas públicas del país	3,04	2,38	27%
Análisis de la calidad del avance sobre indicadores de consecución de la política apoyada	3,40	2,80	21%
Eficacia de la cooperación	3,44	3,16	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta OTC.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ.4.1.

#### ¿La Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral presta el asesoramiento necesario?

- La AECID ha experimentado durante el periodo analizado en esta evaluación una reforma significativa que ha servido, entre otras cosas, para incorporar algunos componentes que contribuyen a la incorporación del Enfoque Programático en su actuación (creación de la DGCSYM y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan deficiencias entre la articulación de estas instancias. No se encuentran reguladas las funciones que deben cumplir las diferentes unidades en la gestión de la AP.
- El peso de las orientaciones geográficas sigue siendo el más importante durante todo el periodo analizado, mientras que existen incertidumbres sobre las funciones que debe asumir la DGCSYM. Estas incertidumbres se detectan claramente en el caso del papel que la UAP debe cumplir en la gestión de operaciones AP.
- Se han efectuado algunas experiencias interesantes de coordinación entre unidades de AECID que contribuyen a promover la incorporación del Enfoque Programático (Grupo Técnico de Eficacia y Calidad, equipos país ampliados).

## PE 4 CJ 4.2.

### ¿La Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral presta el asesoramiento necesario? Idoneidad de la arquitectura Institucional de la AECID habilitada para la gestión de la AP

La actual Dirección de Cooperación Sectorial, de Género y de ONGD surge como consecuencia del proceso de Reforma de la AECID que se inició en 2007. La DGCSYM está compuesta por el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, el Departamento de ONGD y el Departamento de Fondo de cooperación para el agua y el saneamiento. El Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, a su vez, tiene siete áreas: Medioambiente y Cambio Climático, Agua, Salud, Educación, Gobernabilidad y Construcción de paz, Cooperación

económica y Género. El I Contrato de gestión de la AECID estableció la puesta en marcha del Departamento Sectorial y de Género *“para lograr el establecimiento de un sistema que permita garantizar la homogeneidad del tratamiento del enfoque sectorial y su adecuación a las directrices del Plan Director en las intervenciones de la AECID”*.

Las principales actividades de este Departamento son las que se relacionan a continuación:

1. Elaboración de **Diagnósticos Sectoriales** con el fin de ofrecer una visión de conjunto de las intervenciones realizadas por la AECID en un sector determinado durante el periodo de vigencia del II Plan Director (2005-2008), además de extraer conclusiones y recomendaciones.
2. Elaboración de **Planes de Actuación Sectorial** de la AECID (PAS), a través de un proceso interno



participativo que ha permitido la apropiación de sus contenidos por parte de todas las unidades de la AECID. Estos Planes de Actuación contribuyen a aumentar la **eficacia de la AECID en los sectores de actuación**:

3. Incorporación del **enfoque sectorial en los procesos estratégicos** en los que participa la AECID, Marcos de Asociación País de la Cooperación Española, Acuerdos de Asociación Estratégica con Organismos Internacionales y la propia Programación Operativa de la Agencia
4. Consolidación del **enfoque sectorial en las intervenciones de la AECID**, proporcionando asistencia técnica a otras Unidades:

Además se está trabajando en:

- a. Mejorar la sistematización de información relevante en cada sector para facilitar la toma de decisiones
- b. La creación de las Redes de Expertos/as Sectoriales de la AECID
- c. Puesta en marcha de las Mesas Sectoriales de la Cooperación Española a partir de la experiencia exitosa de la Mesa de Cooperación de Salud.
- d. Cursos de Formación en Sectores Específicos.

(Fuente: Página web AECID)

Dentro de la Unidad de Apoyo de la DGCSYM se encuentra la Unidad de Ayuda Programática. Esta Unidad estaba localizada hasta abril 2008 en el Gabinete Técnico del Director de la AECID, pero se decidió su traslado por dos razones fundamentales:

- a. La ayuda programática **no corresponde a un sector específico**, sino que tiene un carácter intersectorial y su objetivo último es el establecimiento y fortalecimiento de las políticas públicas y el saneamiento de las finanzas públicas en los países socios para lograr la reducción de la pobreza en el país socio.
- b. La ayuda programática **está íntimamente relacionada con los procesos de mejora de la eficacia y calidad de la ayuda** oficial al desarrollo y, por ello, debe coordinarse y complementarse con el trabajo sectorial así como con otros instrumentos y modalidades de cooperación. u organismos internacionales. (Fuente: Nota

informativa de 28/09/2009 sobre funciones y compromisos de la UAP)

Los recursos disponibles de las unidades sectoriales son bastante reducidos. El personal disponible es claramente insuficiente y tampoco existe un protocolo que determine con claridad el papel que estas unidades deben cumplir en la preparación y gestión de operaciones AP o en la incorporación del Enfoque Programático en la actuación de la AECID.

En las entrevistas mantenidas en sede se han recopilado valoraciones muy diversas sobre la importancia de las contribuciones de las unidades sectoriales y de la propia UAP en la gestión de operaciones AP y en los grupos país ampliados que constituyen uno de los espacios más característicos donde la asunción del Enfoque Programático se refleja en la actuación de la AECID. Aunque no puede establecerse una sistematización objetiva de las opiniones planteadas, el equipo de evaluación puede plantear algunas ideas básicas que se han repetido reiteradamente en muchas de las reuniones. Las principales son las siguientes:

- En general, hay una valoración positiva de las relaciones establecidas entre las Direcciones Geográficas y la DGCSYM, en particular con las unidades sectoriales y la UAP. De todas formas, esas relaciones son variables y parece depender, en buena medida, del conocimiento mutuo y de las relaciones personales más que de la existencia de un procedimiento estandarizado que indique en qué momentos y con qué carácter deben participar esas unidades en el proceso de gestión de una operación AP.
- Se reconoce la escasez de recursos (fundamentalmente de recursos humanos) de esas unidades, aunque también se indica que han realizado un trabajo muy importante desde su creación.
- Se detectan algunas resistencias al cambio (y, en concreto, a la aplicación del Enfoque Programático) en sede y en las OTC. Se señala que la estructura de las OTC y el perfil del personal existente en ellas (responsables de programa y responsables de proyecto de manera específica) no son los más adecuados para la aplicación del Enfoque Programático. Se indica que los responsables de programa deberían ser especialistas en algún ámbito sectorial concreto y presentar capacidades específicas para la gestión de operaciones de AP.



Otra fuente que permite establecer algunas evidencias es la encuesta realizada a las OTC que llevan o han llevado a cabo operaciones AP durante el periodo analizado. En ella se planteaba la siguiente pregunta: “En cada fase de la operación de Ayuda Programática, valore el apoyo suministrado a la OTC por parte de las siguientes instancias: (Siendo 1= participación nula y 5 = alta participación y muy pertinente. Si desconoce la participación que tuvo, indique 0)”. Las respuestas a esa pregunta quedan sistematizadas en el siguiente cuadro:

operaciones AP conviene recordar aquí lo ya indicado en el análisis de la PE1. Si bien ha habido un avance con las reformas estructurales emprendidas por la AECID lo cierto es que la UAP ha quedado de alguna manera “encapsulada” sin capacidad para liderar el proceso de incorporar el Enfoque Programático en AECID y, por las razones ya expuestas en este informe, experimentando cierta distorsión de su mandato con sesgo a favor de la gestión directa de las operaciones AP en demérito de las funciones más estratégicas encomendadas. Más allá de la ubicación de la

**Figura 20. Valoración del apoyo entre unidades a las OTC por fases del ciclo**

Unidad	Promedio total	Desconoce su participación (total)	Promedio 2005-2008	Promedio 2009-2010	Desconoce su participación (después de 2008)
<b>Unidad de ayuda programática</b>	2,93	39%	3,00	2,88	41%
Formulación	2,69	32%	3,17	2,40	29%
Seguimiento técnico	2,84	26%	3,00	2,70	29%
Valoración desempeño	2,50	29%	2,67	2,33	35%
<b>Unidades sectoriales</b>	2,09	45%	1,75	2,29	41%
Formulación	1,91	45%	1,75	2,00	41%
Seguimiento técnico	2,62	35%	2,75	2,50	35%
Valoración desempeño	2,57	39%	2,83	2,38	35%
<b>Direcciones geográficas</b>	2,93	32%	3,17	2,78	29%
Formulación	2,73	32%	3,00	2,56	29%
Seguimiento técnico	2,81	23%	2,64	3,00	24%
Valoración desempeño	3,09	16%	3,17	3,00	18%

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas OTC.

Sin entrar a fondo en el análisis de los datos presentados, puede indicarse que desde el punto de vista de las OTC las Direcciones Geográficas aparecen como los puntos básicos de referencia en las operaciones AP mientras que las unidades sectoriales se encuentran relativamente alejadas de su actividad cotidiana. La UAP ocupa una posición intermedia y es reconocida como un actor significativo en la formulación y el seguimiento técnico de este tipo de intervenciones.

Por lo que hace referencia a la idoneidad de la Arquitectura Institucional AECID para la gestión de las

UAP, hay que reconocer que la estructura actual de la AECID responde de una manera más adecuada a la gestión de operaciones AP que la existente al principio del periodo considerado en este ejercicio de evaluación. Los hitos quizás más significativos en ese sentido son la creación de la nueva Dirección sectorial y de sus unidades y, también, el establecimiento de espacios de articulación interna, pero no es preciso volver a hacer referencia a estos temas. La evaluación ha recogido en las entrevistas mantenidas muchas opiniones muy favorables al funcionamiento de los equipos país ampliado como una modalidad que debería ser replicada y consolidada.

También se ha puesto reiteradamente de manifiesto que esos avances adolecen del establecimiento de procedimientos claros de gestión que determinen competencias y establezcan itinerarios de trabajo que resulten claros e inequívocos para todas las unidades implicadas. De manera más concreta, puede afirmarse que las funciones asignadas a la UAP resultan excesivamente genéricas y no van acompañadas de un mandato y unos recursos adecuados.

Esa evidencia no debe esconder las valoraciones generalmente muy positivas que esta evaluación ha podido recopilar en relación al papel jugado por la UAP en la asesoría de las operaciones AP puestas en marcha durante este periodo.

En el informe de ejecución del Contrato de Gestión 2009-2010 de la AECID se incluyen varias acciones que hacen referencia a cambios en la arquitectura institucional. Las más significativas son las siguientes:

- Actuación A2.4.5. La AECID redefinirá la distribución de competencias entre sede y OTC para participar de manera eficaz en los procesos de armonización y alineamiento en cada país.
- Actuación A4.31.1. La AECID pondrá en marcha la nueva Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral
- Actuación A4.32.1. La AECID transformará la Unidad de Nuevos Instrumentos en la Unidad de Ayuda Programática (UAP) ubicada en el seno de la DCSGO<sup>30</sup>.
- Actuación A4.33.2. La AECID pondrá en marcha la División de cooperación en medio-ambiente y Servicios Sociales, con la elaboración de los correspondientes diagnósticos y planes de actuación.
- Actuación A4.33.4. La AECID pondrá en marcha la División de Gobernabilidad, con el mismo procedimiento.

Debe asumirse que todas esas acciones contribuyen claramente a la incorporación del Enfoque Programático en la AECID, pero que sus efectos no son todavía plenamente detectables.

#### **Resumen de hallazgos referentes al CJ4.2.**

##### **Idoneidad de la arquitectura Institucional de la AECID habilitada para la gestión de la AP**

- Las capacidades instaladas en la DCSGO resultan, en general, insuficientes para garantizar un asesoramiento adecuado a todas las operaciones de AP puestas en marcha. Esta constatación es especialmente significativa en el caso de la UAP. A pesar de esa evidencia, hay que reconocer que la UAP ha participado de manera muy positiva en buena parte de las operaciones AP puestas en marcha durante el periodo analizado.
- No se ha establecido con claridad en qué momentos de la gestión de la AP debe garantizarse una participación de las diferentes unidades de la DCSGO y, tampoco, está claro el carácter de esa participación (asesoría a petición de las Direcciones Geográficas, OTC, supervisión obligatoria, etc.).
- Las capacidades instaladas en las Direcciones Geográficas y en las OTC resultan, en términos generales, insuficientes para una implantación efectiva del Enfoque Programático y para la gestión eficaz de las operaciones de AP.
- Se ha visto limitada la capacidad de participar activamente en el proceso armonizado de diálogo de políticas debido a inadecuadas capacidades instaladas en las OTC, insuficiente apoyo y acompañamiento desde Sede y una falta de claridad en los roles que cada unidad debe cumplir en el ciclo de las operaciones AP.
- La estructura institucional establecida con posterioridad a la reforma de la AECID ha tenido en cuenta en parte la orientación programática que incorpora el III Plan Director aunque no ha establecido un modelo de actuación transparente que permita gestionar eficazmente la AP.
- Las funciones y competencias de la UAP no están claramente definidas y su ubicación en la estructura de la AECID genera incertidumbres a la hora de liderar la gestión de las operaciones AP y resulta inadecuada para promover la incorporación del EBP en la AECID.

<sup>30</sup> En todo el documento cuando se utiliza DCSGO, se refiere también a la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de DGCSYM

## PE 7 SOSTENIBILIDAD: ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?

- Para responder a la PE7 se han adoptado tres criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).
- Se aborda en primer lugar las capacidades financieras, institucionales y programáticas y humanas instaladas en la AECID (CJ 7.1.). Para ello se analizan los RRHH formados en AP tanto en Sede AECID como OTC (indicador 7.1.1), la cantidad de recursos humanos incorporados a la gestión de operaciones AP (7.1.2) y la implantación orgánica y funcional de la UAP (7.1.3.)
- En segundo lugar se analiza someramente aquí también la agenda internacional de la Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta para anclar procesos referidos a la AP (CJ 7.2.). Se estudian los escenarios para la armonización con otros donantes, cooperación delegada y triangular (indicador 7.2.1.), el grado de madurez de los acuerdos con otros donantes en torno a las operaciones AP objeto de estudio vía estudios de caso (7.2.2.)
- En tercer lugar se trata de analizar la durabilidad de los efectos de las operaciones de Ayuda Programática AECID (CJ7.3.), considerando para ello el análisis de sostenibilidad específico para cada Estudio de Caso (7.3.1.) y las capacidades instaladas en las OTC para la gestión de las operaciones AP (7.3.2.)

### PE 7 CJ 7.1.

#### Capacidades Financieras, Institucionales, Programáticas y Humanas instaladas en la AECID

Como ya se ha venido señalando, los recursos destinados dentro de la AECID para cumplir con los indicadores del III PD que hacen referencia a la Ayuda Programática son claramente insuficientes. Debe reconocerse que pese a lo reducido de los recursos disponibles se han registrado importantes avances durante el periodo analizado y que, en buena medida, esos avances han sido posibles por la labor realizada desde la UAP y por el convencimiento de buena parte del personal de la AECID sobre las ventajas de la incorporación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

En el periodo considerado se ha registrado un continuado incremento de los recursos financieros destinados a las operaciones AP. En el informe de ejecución del Contrato de Gestión 2009-2010 de la AECID se incluye una actuación que es la siguiente:

Actuación A3.2.4. La Agencia contribuirá a apoyar la "estrategia de asociación para el desarrollo" recogida en el Plan Director, lo que implica mantener el presupuesto destinado a la modalidad de Ayuda Programática. El indicador que se establece para valorar el cumplimiento de esa actuación es el que se relaciona a continuación: *"Porcentaje de la AOD canalizado como ayuda programática (fondos comunes y apoyo presupuestario) alineándose con otros donantes en terreno y siguiendo en su caso los sistemas de gestión presupuestaria del país"*

La justificación para el cumplimiento del indicador en el informe de ejecución resulta confusa, ya que el indicador original hace referencia a porcentajes, mientras que en la documentación aportada se citan los presupuestos de las diferentes operaciones sin contrastarlas con la meta establecida.

Figura 21. Desembolsos medios de las operaciones AP

Desembolsos:	Total previsto 2005-2011 (28 operaciones)	Cantidad Media (por operación y año)	Total en 2010 (IOV III PD: 66 M )	Cantidad media de operaciones antes de 2008	Cantidad media de operaciones después de 2008	Cantidad media de operaciones después de 2008 (sin PEGASE)
Cantidad (en millones de euros)	380,16	5,83	19,64	3,19	8,91	6,84

Fuente: UAP

Todas las estimaciones coinciden en señalar que se ha registrado un notable incremento de los recursos destinados a las operaciones AP y que el reto actual es el de mejorar los niveles de calidad en la preparación y gestión de estas iniciativas.

Desde el punto de vista institucional se han dado también importantes avances que ya han sido puestos de

“asesoramiento y acompañamiento a las Direcciones Geográficas y a las OTC en el ciclo de las operaciones de AP, de la difusión de buenas prácticas y de la visión estratégica de la AP y del fortalecimiento de las capacidades en sede y terreno en materia de AP”, según la nota interna que define sus funciones, dispuso durante el pasado ejercicio de los siguientes recursos:

UNIDAD DE AYUDA PROGRAMÁTICA				
COSTE ANUAL DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE AYUDA PROGRAMÁTICA (AP) (22/11/2011)				
<b>1. Coste anual de sueldos y viajes de los Recursos Humanos y Contrataciones</b>				
<b>FUNCIONARIOS</b>		<b>Sueldo Bruto anual (euros)</b>	<b>Dedicación</b>	<b>Total</b>
Nivel 29	Dirección		1/5	
Nivel 26	Coordinación		1	
Nivel 26	Justificaciones		1/12	
		Subtotal sueldo funcionarios:		50.600 euros
Nivel 26	Coordinación	<b>Viajes (anuales)</b>	<b>Coste Viaje</b>	
		3 (Bruselas)	1000	30000
		Subtotal viajes funcionarios:		3.000 euros
		<b>Contrataciones externas anuales (Honorarios+Viajes)</b>		
	1 experto			
	1 experto			
		Subtotal contrataciones		123.400 euros
		Subtotal coste anual de sueldos y viajes y Contrataciones UAP		<b>204.000 €</b>
<b>2. Coste anual gastos indirectos (9% del total sobre el concepto anterior)</b>				
		Total coste funcionamiento UAP	9% de 204.000 euros	<b>18.360 €</b>
		<b>TOTAL COSTE ANUAL FUNCIONAMIENTO UAP</b>		<b>222.360 €</b>

Fuente: UAP

manifiesto (creación de la DGCSYM, de las divisiones sectoriales y de la propia UAP, elaboración de los PAS; creación de la UTC, GTEC; equipos país ampliado, programación operativa, etc.) y que contribuyen a una incorporación del Enfoque Programático en la AECID. En ese sentido, puede reconocerse que en este periodo se han realizado importantes avances para asegurar una cierta sostenibilidad de esta modalidad de ayuda. Como contrapartida, es posible identificar algunos factores que generan incertidumbre con respecto al completo anclaje de la Ayuda Programática en la AECID. Muchos de esos factores ya han sido puestos de manifiesto y no es necesario efectuar muchos comentarios adicionales al respecto. La falta de liderazgo en la AECID para la incorporación del Enfoque, las insuficientes capacidades instaladas en la institución, la debilidad de los procedimientos de gestión y la preponderancia de las orientaciones geográficas son otros tantos elementos que pueden constituir riesgos que amenacen la permanencia futura de esta orientación.

Un dato adicional resulta importante para pronunciarse acerca de los recursos disponibles para la incorporación del EBP en la AECID. Es el relativo a la propia UAP. La unidad encargada del

Del cuadro anterior se pueden realizar las siguientes consideraciones:

1. La UAP dispone únicamente de una funcionaria de nivel 26 a tiempo completo, mientras que otros dos funcionarios registran dedicaciones respectivas de 1/5 (Dirección) y 1/12 (Justificaciones).
2. Adicionalmente prestan servicios en la UAP dos asistencias técnicas externas.
3. Los viajes anuales que se incorporan al presupuesto UAP son 3 a Bruselas.
4. El presupuesto anual de la UAP llega hasta los 222.360 euros.

No es aventurado señalar que los recursos totales disponibles para la Unidad (tanto desde el punto financiero como en lo que hace referencia al personal asignado) resultan claramente insuficientes para hacer frente a las competencias que le han sido asignadas.

Por último, señalar que la cuestión de las capacidades (humanas y técnicas) que deben instalarse en las agencias donantes para gestionar adecuadamente las operaciones de Ayuda Programática y desempeñarse como socios activos fue llevada al Panel de Expertos/as.

El resultado de la consulta se muestra en el siguiente recuadro:

### Capacidades mínimas en las Agencias Donantes para entrar como socios activos en operaciones AP

En Sede:

- i) expertos en apoyo presupuestario, fondos comunes y en GFP (o capacidad de recurrir fácilmente a este "expertise")
- ii) estrategia de apoyo presupuestario/ayuda programática – un documento consensuado por todos los actores (Ministerio, DGPOLDE, etc.)
- iii) una guía con los procesos a seguir: identificación, formulación, seguimiento, pagos, evaluación, etc.

Y a nivel de terreno (OTC):

- iv) experto/a en el sector (salud, educación, GFP para APG) para el dialogo de políticas, idealmente a tiempo completo dedicado a la operación AP.
- v) Si es una gran operación (o si en la comunidad de donantes es débil GFP), experto/a en GFP dedicado/a al sector
- vi) Buena coordinación entre el nivel técnico (experto), el nivel político (diplomático) y otros niveles de ayuda (ej. ONGs, proyectos).
- vii) experiencia previa en este tipo de operaciones AP y capacidad para contratar apoyo para todo el proceso, no sólo puntualmente.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ7.1.

#### Capacidades Financieras, Institucionales, Programáticas y Humanas instaladas en la AECID

- Se constata un incremento de los recursos materiales destinados a operaciones AP durante el periodo analizado, aunque ese incremento no se encuentra vinculado a una partida presupuestaria específica.
- Desde el punto de vista institucional los logros más significativos han sido la creación de la DCSGO (de la UAP de manera más específica) y de la UPC. También puede asumirse que la calidad de los recursos humanos ha mejorado gracias a las asesorías técnicas (realizadas fundamentalmente desde la UAP) y a algunas acciones de formación. De todas maneras, la estructura institucional no incorpora de manera clara el Enfoque Programático en su actuación. No ha existido un liderazgo claro durante el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID.
- Aunque se han registrado importantes avances en ese sentido, los recursos humanos en la AECID no tienen, en términos generales, capacidades suficientes para la gestión adecuada de las operaciones de AP. Existe, también, una elevada rotación del personal y apenas se conserva memoria institucional de algunas operaciones AP. De manera específica, los recursos de la propia UAP resultan muy escasos para abordar de manera satisfactoria las funciones que tiene asignadas.
- Puede establecerse un cuadro sencillo, ordenado en torno a un análisis FODA donde se reflejan las principales fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que pueden identificarse en relación a las posibilidades de sostenibilidad en el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID.

**Figura 22. Análisis FODA de sostenibilidad en el proceso de incorporación del Enfoque Programático**

#### FORTALEZAS

- Creación de la DGCSYM, con sus divisiones sectoriales
- Elaboración de los PAS
- Creación de la UAP
- Creación de la UPC
- Contrato de gestión de la AECID
- Establecimiento de equipos país ampliado
- Funcionamiento del GTEC
- Experiencia acumulada en AECID sobre AP

#### OPORTUNIDADES

- Asunción de la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda
- Búsqueda de eficiencia en las operaciones de cooperación
- Orientaciones del III Plan Director
- Establecimiento de MAP

#### DEBILIDADES

- Débil liderazgo interno en el proceso de incorporación del Enfoque Programático
- Indefinición de funciones y procedimientos de gestión de operaciones AP
- Excesivo predominio de las orientaciones geográficas sobre las orientaciones sectoriales
- Escasos incentivos para la incorporación de la Agenda De Eficacia de la Ayuda
- Escasa difusión de las experiencias acumuladas en AECID
- Reducidos recursos destinados a la implantación del Enfoque Programático y a la gestión de operaciones AP

#### AMENAZAS

- Escaso consenso sobre la importancia de la incorporación del Enfoque Programático en la Cooperación Española
- Muy pocas agencias cofinanciadoras españolas participan en operaciones AP
- Reducción significativa de los recursos disponibles en AECID

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas OTC.

## La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta para anclar procesos

Evidentemente, la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda constituye una guía fundamental que contribuye a consolidar (y se nutre de) el Enfoque Programático (y, consecuentemente, las operaciones AP) en la Cooperación Española y en la propia AECID. La posición española al IV Foro de Alto Nivel de Busan ratifica una tendencia mantenida durante los últimos años de profundización de los grandes contenidos de esa Agenda. De hecho, en ese documento se afirma de manera inequívoca que *“Consideramos que hay que abordar la Agenda de Eficacia de la ayuda en el marco de una agenda amplia de desarrollo. Es preciso mantener el enfoque de la Eficacia de la Ayuda como un pilar para la consecución de los ODM en 2015 y resto de compromisos internacionales de desarrollo, equilibrando un enfoque estratégico sin diluir la Agenda de Eficacia”*. Las prioridades temáticas de la Cooperación Española incluidas en el documento de posición constituyen una profundización de la Agenda de Eficacia y significan una nueva apuesta

por esa orientación. Esas prioridades son las siguientes:

- Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSST), vinculada al Desarrollo de Capacidades.
- Financiación al desarrollo, incluyendo mecanismos innovadores: relación con la Agenda de Eficacia.
- Continuidad en la priorización de la igualdad de género como un elemento ineludible en la Agenda de Eficacia de la Ayuda.
- El apoyo a la participación de la sociedad civil en los procesos de negociación, establecimiento, seguimiento y evaluación en materia de eficacia de la ayuda.
- Eficacia de la ayuda a nivel local y regional y participación de gobiernos sub-nacionales.

Con esta visión a futuro, y como vector de sostenibilidad de los esfuerzos realizados hasta la fecha en materia de ayuda programática restaría resulta evidente la relevancia de que entre en vigor el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (que a fecha de cierre de este informe no estaba disponible), el cual debería integrar la adopción del EBP como un eje transversal que, como indicábamos en PE1 “vehículo” de forma integrada el avance hacia los compromisos con la Declaración de París.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ7.2.

#### La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta para anclar procesos

- La AECID presenta ventajas comparativas para asumir un liderazgo decidido en países de renta media con larga tradición de cooperación para el desarrollo (América Latina), pudiendo ser socio activo de futuras operaciones de Cooperación Delegada de países que están saliendo de la región, siendo la Comisión Europea un socio natural.
- La Cooperación Delegada aparece como una oportunidad valiosa para garantizar la canalización de fondos a PMA vía AP en los que AECID tiene muy débil capacidad instalada.



## PE 7 CJ 7.3.

### Durabilidad de los efectos de las Operaciones de Ayuda Programática AECID

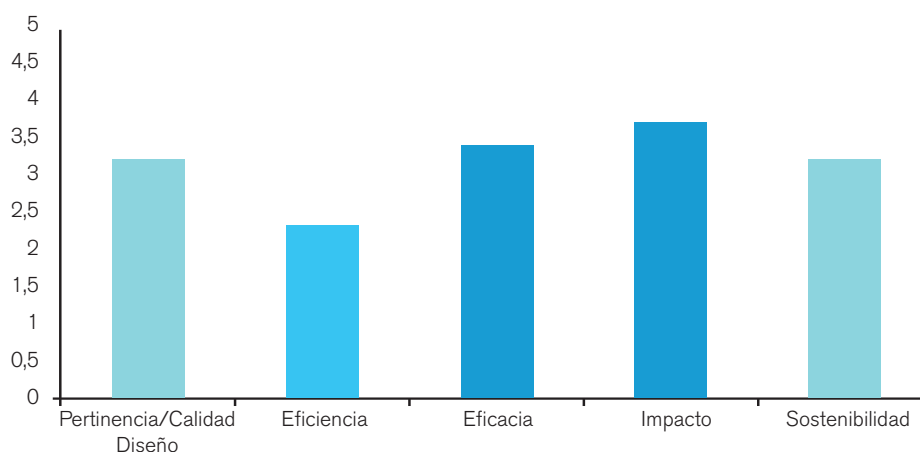
Resulta sumamente difícil pronunciarse sobre la durabilidad de los efectos de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID, ya que esta indagación escapa a los propósitos centrales de este ejercicio de evaluación. La evaluación sólo puede pronunciarse con un mínimo de certidumbre sobre los tres países sobre los cuales ha realizado unos estudios de caso con mayor profundidad, aunque también en estos casos el tipo de indagación se centró esencialmente en aspectos relativos a

la preparación y gestión de las operaciones y a la incorporación del Enfoque Programático en la actuación de AECID en el terreno.

La sostenibilidad en el análisis de esas operaciones no ha sido uno de los criterios peor valorados en los estudios de caso, tal como puede verse en el siguiente gráfico (aunque siempre debe entenderse que se trata de una aproximación basada esencialmente en las opiniones de los principales actores involucrados en la gestión de las intervenciones) (figura 23):

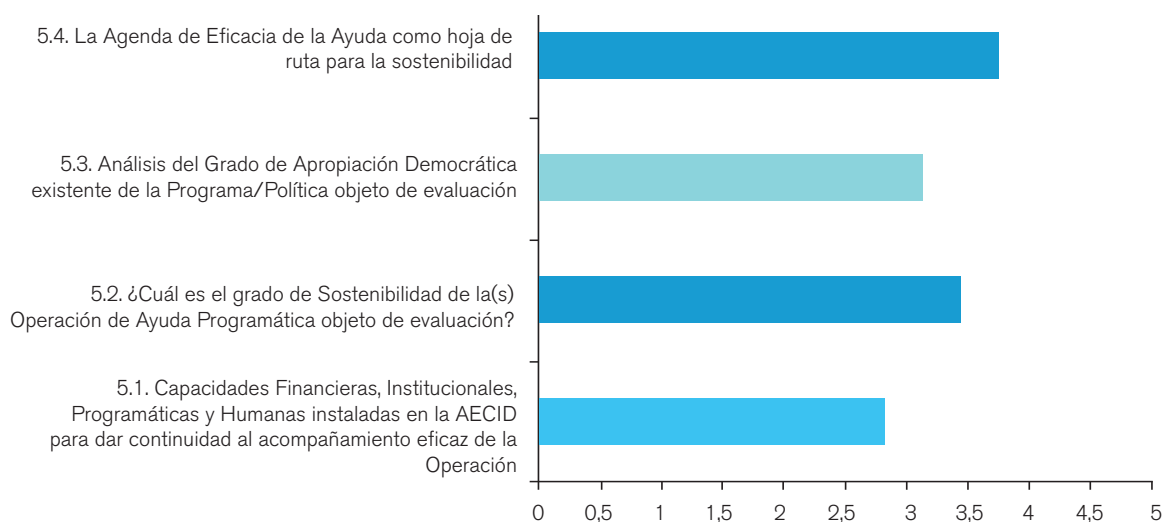
De manera más detallada, atendiendo a las diferentes preguntas analizadas, la valoración global de la sostenibilidad se recoge en el gráfico 24.

**Figura 23. Valoración media de los criterios de evaluación en los estudios de caso**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudios de caso.

**Figura 24. Valoración media del criterio sostenibilidad en los estudios de caso.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Estudios de caso.



Algunas de las conclusiones/recomendaciones que se derivan de los ejercicios de indagación y que aparecen vinculadas a aspectos relacionados con la sostenibilidad son las siguientes:

- *Las guías técnicas deben ser revisadas, actualizadas y ampliadas incorporando la etapa de evaluación (El Salvador)*
- *Es necesario incrementar los recursos y ampliar las capacidades de operaciones de AP en OTC y sede (El Salvador)*
- *Deben incorporarse en todas las operaciones de AP sistemas de veeduría social para promover la transparencia y la apropiación local (El Salvador)*
- *Planificar con antelación el proceso de desenganche de socios del fondo canasta para minimizar el impacto en el Ministerio de Educación y asegurar la transición ordenada hacia un APS u otro fondo canasta con composición diferente (Bolivia)<sup>31</sup>*
- *Se sugiere disminuir el peso del cambio de gestión sobre la OTC. Realizar un análisis de las actividades de mayor valor añadido de la OTC en la operación y consecuentemente habría que definir los recursos necesarios para desarrollar estas actividades. El proceso de reclutamiento de personas a nivel de sede debería ser revisado para poder asignar sistemáticamente recursos humanos con capacidades técnicas (sectoriales, gestión de finanzas, etc.) a cada operación. Complementariamente habría que estudiar alternativas para reforzar capacidades humanas de manera temporal a través del aprovechamiento de recursos públicos (funcionarios) o asistencias técnicas para el fortalecimiento de las posiciones de la OTC. (Etiopía)*
- *Se recomienda repensar la organización interna de la OTC para el seguimiento de la operación. Una alternativa identificada sería una organización matricial*

*dentro de la OTC para aprovechar puntualmente los conocimientos de todos los recursos humanos que puedan ser pertinentes (Etiopía)*

- *Complementariamente se recomienda estudiar la alternativa de establecer un equipo dentro de la OTC encargado de promover la Agenda de Eficacia de la Ayuda y apoye la introducción del Enfoque Programático (formaciones internas, asesoramiento puntual, participación especialmente activa en programaciones operativas, etc.) (Etiopía)*

Sin entrar a valorar cada una de las operaciones analizadas (ya que para ello se dispone de las fichas de estudios de caso que se adjuntan como anexos a este informe —ver ANEXO VI—), es conveniente señalar las siguientes evidencias:

- El criterio de sostenibilidad aparece razonablemente valorado por los gestores nacionales y españoles de las operaciones.
- Los contenidos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda son muy bien valorados por los países socios que muestran sus preferencias por este tipo de operaciones frente a otras modalidades más tradicionales (aunque también se han recopilado otras opiniones radicalmente contrarias a la aquí señalada).
- El Enfoque Programático y las operaciones AP tienden a ser bien valoradas por el personal de las OTC, ya que contribuye a un modelo de cooperación más previsible y menos sujeto a discrecionalidad.
- Se detecta una significativa inadecuación de los recursos y capacidades disponibles en AECID para la gestión de este tipo de operaciones.
- Las operaciones de AP han incorporado de manera insuficiente a actores de la sociedad civil en su gestión y/o supervisión. Ese déficit constituye una amenaza para la sostenibilidad de esta modalidad de ayuda.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ7.3.

#### Durabilidad de los efectos de las Operaciones de Ayuda Programática AECID

- Las operaciones analizadas en los estudios de caso presentan fortalezas en relación a la sostenibilidad de las mismas gracias a la existencia de procesos de compromiso y armonización de la comunidad donante y a la importancia de la Agenda de Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta que permite sostener apoyos y efectos logrados por las operaciones AP.
- Existe un escaso anclaje de las capacidades instaladas en las OTC. Éstas disponen de poco personal con conocimientos sobre operaciones AP y, además, se detecta una importante rotación del personal y una escasa memoria institucional, lo que pone en riesgo la cantidad y calidad del apoyo a operaciones AP por parte de AECID en el futuro.

<sup>31</sup> Recordar aquí que los Fondos Canasta no son instrumentos "intermedios" que deban desembocar necesariamente en un Apoyo Presupuestario Sectorial. Esta podría ser una secuencia plausible pero en ningún caso exigible a priori pudiéndose utilizar el instrumento Fondo Canasta de forma continuada en el tiempo (aunque, eso sí, perfeccionando su diseño a medida que madura el proceso)



5. Análisis de los efectos  
de la incorporación  
de la Ayuda Programática  
en la cooperación AECID



# 5

## Análisis de los efectos de la incorporación de la Ayuda Programática en la cooperación AECID

Análogamente a los capítulos 4 y 5, presentamos el contenido de las preguntas que abordamos en el análisis de los efectos de la Ayuda Programática impulsada desde la AECID durante el periodo 2005-2010:

**PE5 EFICACIA:** ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?

**PE6 IMPACTO:** ¿Cuál es la contribución de la Ayuda Programática AECID en la Cooperación Española y en los Países Socios?

**PE8 MUTUA RESPONSABILIDAD:** ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?

Estas preguntas se desglosan en diversos criterios de juicio que concretan y orientan los contenidos de la indagación. Se presentan a continuación los principales hallazgos y evidencias que han podido recopilarse durante el ejercicio de evaluación en torno a estas temáticas y que justifican y soportan las conclusiones que se incluirán en el capítulo VI de este informe.

### PE 5 EFICACIA: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?

Para responder a la PE5 se han adoptado tres criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se analiza en primer lugar la evolución de los marcos de compromiso de la AECID con países socios de medio plazo (CJ 5.1.). Para ello se explora el grado de cumplimiento del indicador del PD referido al % de países que disponen de un marco de compromiso de 3 a 5 años (prioridad A, B y C con corte en 2010 y 2012) (indicador 5.1.1.)
- En segundo lugar se analiza el monto de AOD AECID canalizada a través de Ayuda Programática (CJ 5.2.); para ello se estudia el grado de cumplimiento de los indicadores referidos al volumen AOD del PD y del CG AECID (5.2.1 y 5.2.2.).
- En tercer lugar se explora el grado de alineamiento y armonización alcanzado en clave del EBP (CJ5.3.). Para ello se analiza el grado de cumplimiento de las metas referidas al alineamiento y armonización en el CG AECID 2009-2010 (5.3.2.)

## Evolución de los marcos de compromiso de la AECID con países socios de medio plazo. Previsibilidad Global

La evolución de los marcos de compromiso de la Cooperación Española (y por ende de la AECID) con los países socios, han mejorado la previsibilidad estratégica en el periodo de estudio (indicador 5.1.1 Matriz de Evaluación). Se ha transitado desde la mera firma de Comisiones Mixtas, a Documentos de Estrategia País y posteriormente Marcos de Asociación País. El tiempo medio de amplitud de los compromisos también ha ido aumentando en este proceso, pasándose de expresiones de compromiso de uno o dos años en las Comisiones Mixtas, a un promedio de 3 años en los DEP/PAE para llegar finalmente hasta 5 años dentro de los MAP. En este último caso, incluso se firman Comisiones Mixtas de la misma duración que los MAP, lo que otorga al compromiso del MAP de una mayor consistencia<sup>32</sup>. Aunque los instrumentos de compromiso sean de naturaleza distinta, a continuación se presenta un cuadro que pretende visualizar los compromisos de la CE desde el punto de vista de los países receptores/socios.

No obstante, este esfuerzo por aumentar el marco temporal de los documentos de estrategia (previsibilidad

estratégica), no conlleva necesariamente un aumento de la previsibilidad de los compromisos financieros para el país socio. Por su naturaleza, tan sólo la Comisión Mixta contiene un compromiso formal. Es apreciable la tendencia a incluir el apóstito "en la medida que las condiciones presupuestarias lo permitan", lo cual limita de nuevo el alcance de la previsibilidad. En cualquier caso, esta tendencia es apreciable también en el resto de donantes tal y como se relata en la Fase II de Evaluación de la Declaración de París. Como se ha indicado con anterioridad, la firma de subvenciones plurianuales es el actual mecanismo administrativo que asegura en mayor medida la previsibilidad de fondos, pero ésta afecta sólo a las operaciones de AP.

Siendo el marco de programación de mayor previsibilidad en tiempo, es necesario señalar que el proceso de establecimiento de los MAP comenzó entre 2009 y 2010 con efectos aun por tanto limitados sobre la totalidad del periodo analizado (2005-2010). El estado de avance se muestra en el gráfico que presentamos a continuación (figura 26). En él se puede observar como en la actualidad existen 10 procesos MAP concluidos (25,6%), 18 en proceso de elaboración (46,1%), de entre los cuales 5 se encuentran paralizados por motivos diversos. Tan solo 5 países (12,8%) no han emprendido el proceso de elaboración de los mismos según lo planificado para 2010-2011. En 2012 está previsto la elaboración de 6 MAP (15,3%).

**Figura 25. Documentos AECID relacionados con AP y grado de compromiso**

Visualización de los compromisos desde el país socio	Tipología /carácter	Tiempo de compromiso (años)	Nivel de compromiso	Focalización Sectorial
Comisiones Mixtas (periodo anterior a DEP/PAE)	Operativo	→	!	✓
DEP/PAE	Estratégico	✓	→	→
MAP (vinculado con Comisión Mixta)	(SECI)	✓	✓	✓
<b>Valoración:</b>		→ media	! baja	✓ favorable

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis documental.

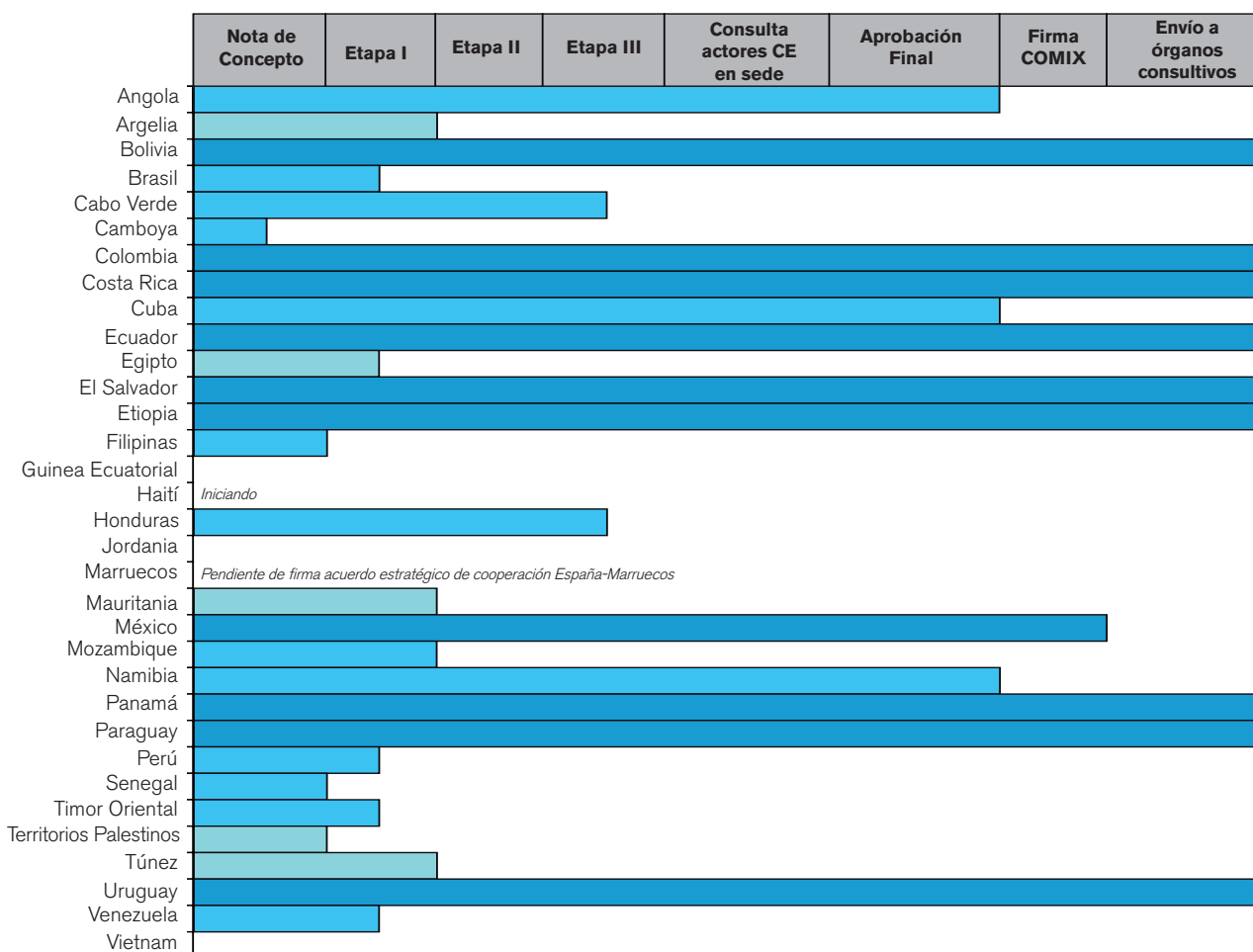
<sup>32</sup> Según el Examen entre Pares 2011: Sobre la predictibilidad de la ayuda, el Marco de Asociación con los países socios será el instrumento clave, puesto que reflejará una previsión indicativa de los recursos que se destinarán al país en los siguientes tres-cinco años, previsión que será revisada anualmente.

**Figura 26. Estado de situación del establecimiento de los MAP**

AVANCES PROCESO DE ESTABLECIMIENTO MARCO DE ASOCIACIÓN PAÍS

Estado de situación a **23 de Noviembre de 2011**

PAÍSES 2010 Y 2011

**Código de colores:**

<span style="color: blue;">■</span>	Avanza según lo previsto
<span style="color: lightblue;">■</span>	Sin Avance por causas diversas
<span style="color: darkblue;">■</span>	Marco firmado

**Países cuyo MAP está previsto para 2012:**

Mali  
Niger  
Argentina  
Guatemala  
Nicaragua  
República Dominicana

Fuente: DGPOLDE, Repositorio Biblioteca on line MAEC "Estado de situación MAP"

En el CG AECID 2009-2010, se contempla una actuación específica referida a la previsibilidad AOD AECID (A2.2.4). Esta actuación dispone de dos indicadores:

- *IOV1. % presupuesto desembolsado que se ejecuta a través de subvenciones plurianuales:* Al respecto el Informe de ejecución del CG AECID reporta que en CAAEO el avance en 2010 era del 51%. En el caso de ALC únicamente se reporta 1 operación en Perú con compromisos plurianuales.
- *IOV2. Los países prioritarios contarán con un monto mínimo AECID anual garantizado por 4 años:* En

relación a este indicador tanto CAAEO como ALC se remiten en el propio informe de desempeño del CG AECID a los MAP como vía de respuesta institucional.

Como veíamos en el análisis de la gestión de las operaciones AP (capítulo 3, criterio de juicio 3.2.) un porcentaje mayoritario de las mismas contaban con subvenciones anuales, limitándose a un 23% aquellas con subvenciones plurianuales; si tenemos en cuenta que el monto de AOD destinado a Ayuda Programática es ciertamente modesto en relación al total AOD AECID es claro, que la contribución de la

Ayuda Programática a aumentar la previsibilidad macro de la propia AECID aun es reducida. Si bien, principalmente en CAAEO, participar junto con otros donantes en operaciones EBP ha puesto de manera más evidente en agenda la necesidad de activar los medios legales para garantizar la plurianualidad, es la

apuesta por los MAP la que ha permitido una mejora del contexto en relación al periodo de marcos de compromiso con los países socios. Un contexto que puede facilitar en adelante la adopción del EBP y cuya mejora no puede en ningún caso ser atribuible a ésta.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ5.1:

#### Evolución de los marcos de compromiso de la AECID con países socios de medio plazo. Previsibilidad Global

- Los marcos de compromiso de la AECID con los países socios han aumentando de manera general durante el periodo de estudio. Tanto la introducción progresiva de los MAP como los ejercicios de Programación Operativa que comenzaron en 2009 han supuesto una mejora respecto, aumentando al menos indicativamente la previsibilidad en los compromisos (presupuestarios y sectoriales, de manera más alineada con las prioridades nacionales).
- Por el momento la contribución de la Ayuda Programática a la hora de aumentar la previsibilidad macro de la propia AECID es aun reducida.

## PE 5 CJ 5.2.

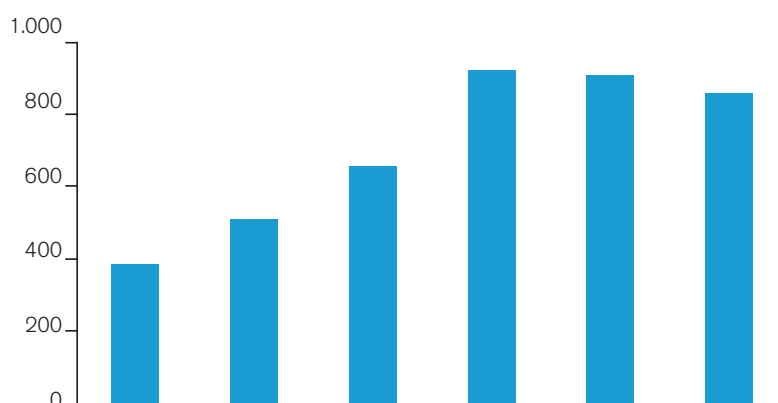
### Monto de AOD española canalizada a través de Ayuda Programática <sup>33</sup>

El siguiente gráfico muestra la evolución de la AOD AECID en el periodo considerado junto con los

porcentajes de variación incremental entre 2005 y 2008 y la leve reducción en 2009 y 2010 como consecuencia de la crisis financiera (indicadores 5.2.1 y 5.2.2.).

Figura 27. Evolución AOD AECID

	Euros (miles)	Variación
2010	861,715	-4,92%
2009	906,380	-1,64%
2008	921,502	39,90%
2007	658,660	28,91%
2006	510,920	33,04%
2005	384,020	39,61%



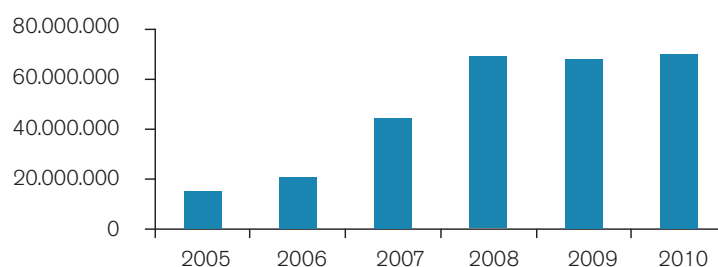
Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI 2005-2010..

33 Se ha considerado aquí únicamente como Ayuda Programática la AOD destinada a operaciones de Apoyo Presupuestario General, Apoyo Presupuestario Sectorial y Fondos Comunes. La Unidad de Ayuda Programática (UAP) estaba en el momento de la presente misión de evaluación en un proceso de análisis del resto de la AOD AECID con el fin de identificar otros programas, proyectos e intervenciones que cumplieran los criterios requeridos para ser considerados Ayuda Programática. Es probable que algunas operaciones con cargo al Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS), FONPRODE, operaciones de Canje de Deuda, etc., puedan computar como Ayuda Programática incrementando el porcentaje de la AOD AECID destinado a esta modalidad que damos en el presente estudio



Figura 28. Evolución AOD AECID en operaciones AP

	Euros (miles)	Variación
2010	68,540	0,31%
2009	68,323	-1,65%
2008	69,475	55,07%
2007	44,800	113,4%
2006	20,990	39,9%
2005	15,000	100%
2004	0	-



Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI 2005-2010.

El crecimiento de la Ayuda Programática AECID (contabilizando únicamente operaciones de Apoyo Presupuestario (General y Sectorial) y Fondos Comunes) ha sido destacable a lo largo del periodo de estudio, como muestra el gráfico anterior.

Como podemos observar, el porcentaje de variación interanual del crecimiento de la AOD AECID a lo largo del periodo considerado es menor que el de la AOD Ayuda Programática AECID, destacándose el "salto" experimentado entre 2006 y 2007 (113,4%) y entre 2007 y 2008 (55,07%). Igualmente, si la reducción del monto AOD neta global AECID y Ayuda Programática AECID en 2009 es prácticamente igual (1,6%), en 2010 la reducción de la AOD global AECID fue del 4,9% mientras que la Ayuda Programática AECID se mantuvo respecto al año anterior (incluso experimentando un pequeño ascenso del 0,31%).

Siguiendo con 2008, AECID canalizó vía Ayuda Programática un 9,3% de la AOD Bilateral Bruta y que alcanza el 11 % aproximadamente si se elimina del cómputo la Ayuda de Emergencia y las ONGD; esta cifra está lejos del 66% de la AOD Gobierno a Gobierno comprometido en el III PD, aplicado proporcionalmente a escala AECID. No obstante el CG habla sólo de volumen total, estableciendo una meta de 66,3 millones para operaciones AP. Si nos fijamos en el indicador de AP en el sector salud, por ejemplo, en 2008 se canalizó vía Ayuda Programática 19M lo que representa un 35,84% del total AOD AECID sector

salud<sup>34</sup> (por debajo de nuevo de la meta del 60% AOD a Salud comprometido por el III PD, aunque con un desempeño considerablemente mejor que el anterior indicador).

Por tanto aunque ha habido avances significativos en el monto AECID destinado a Ayuda Programática y se trata prácticamente del único actor de la Cooperación Española en hacer un esfuerzo en este sentido (junto con Generalitat de Catalunya) aun está lejos del mandato del III PD. Conviene recordar aquí el problema de alineamiento de los IOV en los distintos niveles de programación mencionado en PE1:

Indicar aquí por último que en fechas de cierre del presente informe evaluativo AECID se encontraba inmersa en un proceso de verificación de intervenciones AECID que a bien seguro podrían ser categorizadas como dentro del EBP (probablemente algunas operaciones de Canje de Deuda, otras apoyadas desde el FCAS, etc.) lo cual redundará en un aumento del % AOD AECID canalizada vía EBP. El recientemente iniciado proceso de implantación del SIGUE pretende hacer emerger estas operaciones. De manera análoga, hay operaciones que aunque no cumplan con los cuatro criterios del CAD para ser consideradas operaciones EBP, pueden ser conceptualizadas como ayuda programática en un proceso dinámico en su cumplimiento, siempre y cuando sean utilizadas con un horizonte de extensión progresiva del Enfoque basado en Programas.

	Indicadores en DP	III Plan Director	Contrato de Gestión de la AECID 2009
<b>Metas</b>	66 % del total de AOD se realizará vía Enfoques Basados en Programas	66% de la AOD gobierno a gobierno será en forma de Ayuda Programática	66 millones de euros (7,7% sobre total AOD AECID)

34 Considerando para este cómputo únicamente el rubro 120 "Salud" de la distribución por sectores CAD reportado en el Seguimiento PACI 2008

## Resumen de hallazgos referentes al CJ5.2: Monto de AOD española canalizada a través de Ayuda Programática

- Se ha registrado un incremento razonable de la AOD canalizada a través de la Ayuda Programática, aunque relativamente lejos todavía de las metas fijadas en el III PD. AECID es prácticamente el actor de la Cooperación Española que más ha apostado por la Ayuda Programática en el periodo considerado. La senda de crecimiento se ha estancado en 2009, debido principalmente a restricciones presupuestarias y también a las capacidades técnicas de sus recursos humanos.
- Los indicadores incorporados en el III Plan Director y el Contrato de Gestión AECID no constituyen así mismo incentivos orientados a la calidad de las operaciones, sino más bien al volumen financiero. Se evidencia la utilización de los instrumentos, pero no así una senda de cambio hacia el Enfoque Basado en Programas. (ver conclusiones PE1 acerca del sobredimensionamiento de las metas).
- Existen más operaciones de las actualmente contabilizadas, que están siendo apoyadas desde AECID que cumplen los principales criterios del Enfoque Programático.

### PE 5 CJ 5.3.

#### Alineamiento y Armonización

El desempeño institucional de los IOV previstos en el CG AECID 2009-2010 en relación a los principios de Alineamiento y Armonización (indicador 5.3.2.) y su relación directa ✓, indirecta → o inexistente ! con el EBP se muestra en la siguiente tabla:

Figura 29. Alineamiento y Armonización en el CG AECID

	IOV IIIIPD (relacionado)	Objetivos específicos y Acciones presentes en el Contrato de Gestión AECID en materia AP o relacionado	Indicador CG AECID	Cumplimiento (conforme Informe de Avance CG)	Peso específico otorgado al EBP en el cumplimiento del IOV
A L I N E A M I E N T O	60% AOD salud vía apoyo directo presupuestario	Actuación 2.2.1./2.3.1. Participar junto a otros donantes en operaciones de apoyo directo al presupuesto, enfoque sectorial (Alineamiento)	19 operaciones	• AL 10 • CAAEO 14	✓
			AECID consolida presupuesto AP. Valor esperado: 66,3 M	Presupuesto 2009: 68,3 M	✓
	50% AOD vía Sistemas Locales	A2.2.3. Fortalecer en el marco de coordinación con otros donantes los Sistemas de Gestión de Finanzas Públicas de países socios (Alineamiento)	16 cursos de formación & AT en materia de GFP	• AL 19 cursos en 2009 sobre GFP en Centros de Formación + 3 AT • CAAEO: AT con el Instituto de Estudios Fiscales en el marco de la subvención al Mº de Finanzas de Cabo Verde	→
	80% países A marco de compromisos a 3 y 5 años	A 2.2.4. Previsibilidad AOD (Alineamiento)	% presupuesto desembolsado que se ejecuta a través de subvenciones plurianuales	• CAAEO: 51% • AL: confusión en la interpretación del IOV. Se confunde SdE anual con AOD previsible. No hay datos de avance. Solo se reporta 1 operación en Perú con compromisos plurianuales.	✓
Los países prioritarios contarán con un monto mínimo AECID anual garantizado por 4 años			Se remiten a MAP como vía de solución a futuro.	✓	

Figura 29. Alineamiento y Armonización en el CG AECID (cont.)

	IOV IIIIPD (relacionado)	Objetivos específicos y Acciones presentes en el Contrato de Gestión AECID en materia AP o relacionado	Indicador CG AECID	Cumplimiento (conforme Informe de Avance CG)	Peso específico otorgado al EBP en el cumplimiento del IOV
ARMONIZACIÓN	40% de las misiones serán conjuntas	A 2.3.2 y 2.3.3. Misiones conjuntas de programación/identificación & seguimiento (Armonización)	Nº misiones conjuntas de identificación / programación con otros donantes. Valor esperado: 5	AL: 2 en Bolivia en el marco del FASE (Canasta) y FCAS (con el BID). 1 en Ecuador en el marco del Apoyo Presupuestario UE Educación + Bélgica que apoyó diagnósticos. 2 en Colombia vía acuerdos con PNUD y otras agencias (Fondo Canasta de promoción de la Convivencia y Fondo Canasta Fortalecimiento del Sector Justicia). 2 en Uruguay (identificaciones conjuntas con NNUU+UE en Proyecto de Apoyo al Sistema penitenciario; y Políticas de Género con UNIFEM); 1 en Haití (ejercicio de programación conjunta liderado por UE)	✓
			Nº misiones conjuntas de seguimiento con otros donantes. Valor esperado: 5	Colombia 4 misiones conjuntas (2 en cada Fondo Canasta mencionado) Bolivia : 1 valoración conjunta del POA del MED (Canasta) Perú: 1 misión con FAO en el Marco del proyecto de Apoyo a Pescadores Artesanales.	✓
		A.2.3.4. Cooperación Delegada (Armonización)	Nº de Experiencias Piloto de Cooperación Delegada. Valor esperado: 2	CAAEO: 2 operaciones de cooperación delegada (Mali con Países Bajos; Camboya con GTZ) AL: 1 operación con Perú en proceso de delegarse por Bélgica a España a petición de la propia Defensoría y de APCI (Defensoría del Pueblo DDHH)	✓
	66% AOD vía EBP	A3.2.4. La Agencia contribuirá a apoyar la "Agenda de Asociación para el Desarrollo" lo que implica mantener el presupuesto destinado a Ayuda Programática <sup>35</sup>	Porcentaje de AOD canalizada vía Ayuda Programática. Valor Esperado: 66%	Se reporta como logro (ponderando en un 100% de cumplimiento del indicador) que se ha canalizado vía Ayuda Programática 68 M . Se incurre en un error en el sistema de seguimiento.	✓
		4.7.1.Coordinación con otros donantes ALC	Indicador: Encuentro operativo anual con la UE (Europeaid/ Relex), EEMM y división PNUD ALC	Reportan 100 . Además de Comisión Europea y PNUD, como socios bilaterales se mencionan: Alemania, Japón, Canadá, Holanda y Suecia	➔
		4.10.1 CAAEO Adaptación al Consenso de Bruselas.	Indicador: plan de adaptación AECID a Consenso de Bruselas con UE, EEMM.	Se reporta existencia de Informe sobre División del Trabajo en África. En el descriptor de la Acción se indica que se tendrán estudios sobre adaptación al Código de Conducta UE, marco de Programación Conjunta UE (de alto interés para la AP en el futuro), Plan de Acción UE y Cooperación Delegada	➔

Fuente: Elaboración propia a partir de CG AECID.

De los resultados que recogen la tabla anterior varios aspectos merecen ser comentados aquí: i) En la práctica totalidad de los IOV del CG AECID referidos al Alineamiento y Armonización AECID reporta sobre su desempeño y avance refiriéndose de forma directa al

EBP (la mayor parte de los casos) o indirecta; esto confirma lo antedicho en varias ocasiones a lo largo de este estudio sobre la estrecha correlación de facto entre el EBP y la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda; ii) el alcance de los indicadores comprometidos

35 Se sitúa aquí esta actuación del CGAECID por estar conceptualmente asociada a Armonización el EBP en la Declaración de París.

en el CG AECID no parece claramente asumido por las direcciones geográficas AECID e incluso caben interpretaciones diferentes sobre el mismo indicador; iii) El informe de desempeño del CG AECID presenta un cumplimiento de los indicadores elevado si bien se parte como indicábamos en PE1 de IOV muy modestos

(ej. IOV misiones conjuntas: 5 vs IOV IIIPD: 40%). Insuficientes de hecho a nuestro juicio para avanzar al ritmo necesario en la adopción del EBP y correlativamente hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de Accra.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ5.3:

#### Alineamiento y Armonización

- La práctica totalidad de los avances reportados en el informe de desempeño del CG AECID referidos al Alineamiento y Armonización se refieren de forma directa al EBP (la mayor parte de los casos) o indirecta; esto confirma la estrecha correlación de facto entre el EBP y la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la AECID
- Sin embargo, el alcance de los indicadores comprometidos en el CG AECID no parece claramente asumido por las unidades geográficas, reflejándose interpretaciones dispares respecto a indicadores comunes.
- El cumplimiento de las metas relacionadas con la Ayuda Programática en el CG AECID son insuficientes para avanzar al ritmo necesario en la incorporación del EBP y correlativamente hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de Accra

## PE 6 IMPACTO: ¿Cuál es la contribución para la Cooperación Española y los países socios de la Ayuda Programática AECID?

Para responder a la PE6 se han adoptado dos criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Se analiza en primer lugar la contribución a nivel macro de la Ayuda Programática AECID a la evolución de la Cooperación Española como un todo (CJ 6.1.). Buscando una valoración sobre avances en términos de eficacia de la ayuda, se explora para ello la evolución de los indicadores 3 a 10 de la Declaración de París(indicador 6.1.1)
- En segundo lugar se trata de sistematizar las contribuciones (en término de efectos inmediatos producidos) de la Ayuda Programática de la AECID a los países socios objeto de estudios de caso en la presente evaluación (CJ 6.2.). Para ello se exploraron en los estudios de caso los efectos de la utilización de la AP en términos de calidad de diálogo político, confianza, asociación para el desarrollo (indicador 6.2.1.), y los efectos inmediatos producidos por los aportes realizados (financieros y no financieros); en particular efectos en la gestión de las finanzas públicas, en la calidad de la planificación y seguimiento de políticas públicas de los países socios, etc. (6.2.2.)

### PE 6 CJ 6.1.

#### Contribución de la AP AECID a la Agenda de Eficacia de la Ayuda de la Cooperación Española

En esta pregunta de evaluación, es necesario volver a puntualizar que el ejercicio evaluativo no pretende medir el impacto de las operaciones de AP en cada contexto país. No obstante, del análisis y aplicación de las herramientas sí se han producido hallazgos que permiten apuntar y señalar algunos procesos relacionados con el impacto sobre la contribución de la introducción del enfoque de la ayuda programática en el periodo de estudio. Este criterio de juicio pretende situar la AP dentro de un nivel macro, en cuanto a la contribución a las metas marcadas por la DP y el III Plan Director relativas a la AP. El ejercicio evaluativo no fue diseñado para producir datos a este nivel, por lo que la valoración que se hace en este criterio de juicio se basa sobre los avances reportados en los ejercicios del *Examen entre pares 2007* y 2011, así como la Evaluación sobre Implementación de la DP a nivel español. Se trata pues de dar una visión general sobre el avance de la Cooperación Española.

A nivel macro, el análisis de estos documentos permite enmarcar la evolución de la CE sobre los principios de alineamiento y armonización, habiendo seguido una tendencia creciente durante el periodo 2005-2010. Como reconocía el Examen entre Pares 2007,

**Figura 30: Extracto del Examen entre Pares 2011: Consecución de las metas de España respecto a los indicadores de la DP**

Indicador	España 2005 (32 países)	España 2007 (32 países) <sup>1</sup>	España 2010 (32 países)	España 2010 (todos los países)	Meta ilustrativa para 2010	Comentarios del Examen entre Pares sobre la consecución de metas de España
3. Flujos de AOD alineados con las prioridades nacionales. Y dentro de su presupuesto	42%	20%	51%	43%	85%	Algún progreso pero insuficiente
4. Apoyo coordinado al fortalecimiento de capacidades	10%	45%	75%	83%	50%	Progreso significativo – meta alcanzada con anticipación
5a. Uso de los sistemas nacionales de Gestión de Finanzas Públicas	17%	52%	54%	66%	38%	Progreso significativo – meta alcanzada con anticipación
5b. Uso de sistemas nacionales de adquisición	14%	57%	65%	77%	N.A.	Progreso significativo desde 2005
6. Evitar estructuras paralelas de implementación. (PIUs)	59	70	47	51	20	Algún progreso pero insuficiente
7. AOD más predecible	26%	30%	49%	45%	63%	Algún progreso pero insuficiente
8. AOD desligada	75%	61%	68%	68%	> 75%	Algún progreso pero insuficiente
9. Uso común de procedimientos	14%	14%	12%	13%	66%	Sin progreso
10a. Misiones conjuntas	9%	23%	44%	31%	40%	Progreso significativo; meta conseguida en 32 países pero no en general.
10b. Análisis conjuntos a nivel país	12%	42%	87%	81%	66%	Progreso significativo, se cumplirá la meta en 2010

Fuente: 2006, 2008 and 2011 Surveys Monitoring the Paris Declaration - Making aid more effective by 2010, OECD, Paris

la eficacia de la ayuda estaba tomando impulso en aquellos momentos<sup>36</sup>. A continuación se expone un cuadro resumen del Examen entre Pares 2011, donde se pueden apreciar la desigual evolución de los indicadores relacionados con el alineamiento y la armonización según los indicadores de la DP.

Extracto del Examen entre Pares 2011: Consecución de las metas de España respecto a los indicadores de la Declaración de París.

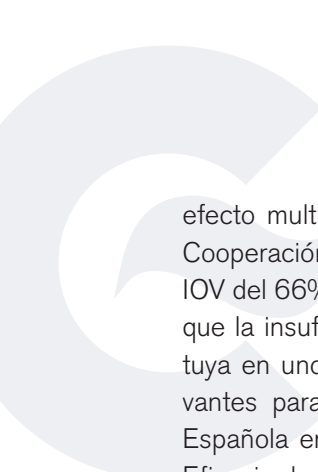
La tabla anterior arroja información de interés para el propósito de nuestro estudio:

a) Como veíamos en la PE5, varios de los indicadores que muestran un buen desempeño en el Examen entre Pares 2010 (Misiones Conjuntas, etc.) en el caso de AECID tienen relación directa con el EBP. Concluimos que los avances son modestos en

AECID y sin embargo a escala macro de toda la Cooperación Española el desempeño se marca como adecuado. ¿Significa esto, por ejemplo, que otros actores diferentes a AECID están apostando decididamente por una fuerte armonización vía misiones conjuntas con otros donantes?

b) A pesar del aumento del monto AOD AECID destinado a Ayuda Programática /EBP a lo largo del periodo de estudio 2005-2010, el indicador 9 referido al EBP para toda la Cooperación Española no muestra progreso. Esto es debido a dos razones: i) en primer lugar se constata que AECID es prácticamente el único actor de la Cooperación Española en apostar por este enfoque; ii) el incremento en el volumen AOD global de España ha sido mayor que proporcionalmente el incremento AOD AECID destinado a Ayuda Programática. De cualquier forma se constata que el destacable esfuerzo realizado por AECID no ha generado un

<sup>36</sup> El compromiso con la eficacia de la ayuda es el principal motor para el proceso de reforma y España ha realizado un esfuerzo concertado para difundir y promover la Declaración de París en todo el sistema español y entre sus socios. El CAD felicita a España por sus esfuerzos para desvincular su ayuda en 2012, en sintonía con su compromiso en favor de la apropiación de los países socios. España también pretende aumentar el uso del apoyo presupuestario general y de los enfoques sectoriales, aunque con un punto de partida muy modesto y sin objetivos cuantitativos.



efecto multiplicador en el resto de actores de la Cooperación Española para poder avanzar hacia el IOV del 66% AOD canalizada vía EBP. ¿Es posible que la insuficiente apuesta por el EBP se constituya en uno de los "cuellos de botella" más relevantes para el lento avance de la Cooperación Española en el cumplimiento de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda?. Creemos que sí.

- c) Parte del resto de IOV de seguimiento de la Declaración de París muestran un desempeño débil (insuficiente avance referido a la canalización de AOD directamente a prioridades y presupuestos nacionales de los países socios, uso de sistemas de licitación de los países socios, evitar unidades de gestión paralelas y previsibilidad AOD). Este comportamiento se corresponde con lo que en este estudio venimos señalando y si hay correlación el estadio aun preliminar de adopción del enfoque EBP en AECID (que podríamos extrapolar sin riesgo al resto de la Cooperación Española)
- d) Sorprende sin embargo el buen avance reportado en la utilización de sistemas de gestión de finanzas públicas de los socios<sup>37</sup> y sobre la provisión de cooperación/asistencia técnica conjunta lo que requiere esfuerzos avanzados de alineamiento y armonización que, a escala AECID son valiosos pero también incipientes.

Buscando contrastar este análisis, esto es la correlación fuerte entre EBP y avance en la agenda de eficacia de la Cooperación Española, analizamos a continuación en clave programática las conclusiones de la evaluación de la implementación de la Declaración de París por la CE<sup>38</sup> 2010:

La Declaración de París recomendaba la adopción del EBP como una modalidad de canalizar AOD que contribuye fuertemente a mejorar la eficacia de la ayuda; los principios de la DP y el EBP están por

tanto "hermanados" en tanto suponen un cambio de "cultura" y de lógica en la cooperación de los donantes. Muchos de los factores por tanto que están detrás de las dificultades para avanzar en la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española son lógicamente "causas" que limitan la adopción del EBP en la AECID. Pero también encontramos que la adopción del EBP supone en algunos casos una de las posibles medidas a adoptar para corregir deficiencias detectadas. Coincidimos con los actores entrevistados sobre la positiva evolución de la AECID a lo largo del periodo en relación a los esfuerzos realizados por adaptarse a la Agenda de Eficacia de la Ayuda y por acometer reformas estructurales en materia de recursos humanos, simplificación de procedimientos, etc. (aun quedando camino por recorrer). Coincidimos en que la adopción de nuevos enfoques e introducción de nuevas lógicas y formas de cooperar de acuerdo a los compromisos internacionales requieren un cambio de cultura que lleva tiempo y debe hacerse paso a paso. Coincidimos con la evaluación reciente de la Declaración de París para España en que es necesario mayor liderazgo, ritmo en las reformas, una hoja de ruta clara, institucionalizar y formalizar procesos, incentivos y mejorar la gestión de información y retroalimentación del sistema. Pero queremos resaltar que el EBP aparece a la luz del análisis realizado como una oportunidad para catalizar y ordenar procesos en curso relacionados con la aplicación de la Declaración de París.

Se confirma por tanto que lo importante no es tanto aumentar el nº de operaciones AP como implantar el Enfoque Programático en la lógica de planificación estratégica AECID. El EBP y el SWAp pueden contribuir fuertemente a cerrar el *gap* existente entre los "grandes principios" de la Declaración de París y los compromisos adquiridos en los Planes Directores y la concreción en el territorio de los mismos.

37 En 2009, el ejercicio de autoevaluación sobre la implementación de la Declaración de París, muestra que para "una parte importante de los encuestados (45%), no se promueve suficientemente la utilización de sistemas nacionales de los países socios para la ejecución de la ayuda".

38 Evaluación de la Declaración de París. Mayo 2011. P175-178 España



**Figura 31. Correlación entre las Conclusiones Evaluación Declaración de París – Cooperación Española 2010 y la AP**

Conclusiones Evaluación Declaración de París – Cooperación Española 2010	Correlación	Ayuda Programática AECID
La inserción de la Agenda de la DP en documentos políticos y estratégicos es adecuada	→	La Ayuda Programática, se contempla adecuadamente aunque de forma excesivamente ambiciosa en relación a los indicadores de avance en el III Plan Director. No se cuenta con una política estratégica sobre EBP. En el CG AECID no se incorpora de forma integral el EBP, sino de forma dispersa, fragmentada.
Son procesos clave para avanzar en la implementación de la DP y que se valoran positivamente el desarrollo de un conjunto de instrumentos estratégicos y operativos (MAP, Planificación Operativa AECID....		Ídem. Los MAP y la PO son dos marcos clave de planificación para anclar a escala país el EBP. No obstante hasta la fecha las indicaciones para insertar el EBP o Ayuda Programática no son suficientes ni claramente explícitas en la metodología propuesta. Las Directrices PO de DCSGO /UAP (2011) deberían institucionalizarse de forma vinculante.
No son suficientes ni consistentes los ritmos que se imprimen finalmente a la puesta en marcha del conjunto de medidas para operativizar los principios de la DP y el liderazgo para sostener y desarrollar los procesos que desarrollan estas medidas	✓	Ídem. El problema de ritmos y liderazgo suficientes está detrás también del avance aun insuficiente en la inserción del EBP en AECID. No obstante, la apuesta por el EBP en la AECID puede actuar como catalizador en el proceso de cambio de cultura necesario y por tanto de "acelerador" para operativizar los principios de la DP
El momento actual requiere de una hoja de ruta que incluya expectativas realistas y que hagan una apuesta clara e integrada por los nuevos procesos (MAP, PO)	✓	Ídem. La inserción de la AP /EBP en la AECID requiere de i) un Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda en el que se inserte como uno de los vectores clave ii) una estrategia integrada en el CG AECID para incorporar el EBP dotándole del alcance estratégico que requieren los compromisos internacionales y su pertinencia para contribuir a la Declaración de París
Existe necesidad de fortalecer capacidades institucionales y humanas: sistemas de información adecuados, RRHH formado y con competencias para asumir el enfoque de GpRD, desarrollo carrera profesional , movilidad sede-terreno, etc.	✓	Ídem.
Entre las buenas prácticas para favorecer el nivel de conocimiento y los cambios deseados están aparte del MAP y PO, el GTEC, El Grupo y Comité de Programación Operativa). Esto refuerza la idea de la relevancia de iniciativas dirigidas a un mayor conocimiento y comprensión de los elementos de eficacia como un proceso continuo, especialmente ligado a la práctica y con opciones claras de seguimiento y retroalimentación	✓	Ídem. En relación a esta conclusión destacar aquí la oportunidad que brinda el EBP en general y las operaciones AP en particular como "vectores" generadores "desde la práctica" de cultura para el cambio y adaptación a la DP.
Dentro del proceso de reestructuración organizativa especialmente a nivel central existen avances claros y visibles , especialmente en la creación de unidades específicas dentro de la AECID tales como la UPC, UAP, creación de grupos de trabajo transversales, etc.	✓	Ídem.
La capacidad de retroalimentación del sistema no es suficiente como para evidenciar adecuadamente los avances y limitaciones a la hora de implementar la DP ni para compartir y socializar experiencias.	✓	Ídem. El EBP supone aquí de nuevo una gran oportunidad para "acelerar" las capacidades para retroalimentar el sistema y medir el avance en los principios de la DP. Las operaciones AP permiten mejor que otros instrumentos "tomar el pulso" al proceso de desarrollo de los países socios, acceso a información altamente valiosa sobre el marco político y macroeconómico, la gestión de las finanzas públicas, el compromiso de los socios con los ODM, etc. En realidad las operaciones AP sectoriales se constituyen de facto en un foco ordenador de la cooperación en el país que permite dar coherencia al portafolio país y mejorar la complementariedad interna y armonización externa.
Independientemente de la posibilidad de desarrollar un sistema de incentivos, el hecho de que no se institucionalicen y completen procesos de trabajo, o la discontinuidad de los mismos, es uno de los mayores desincentivos para el personal.	✓	Ídem. Importante factor que está detrás de las debilidades detectadas tanto en el diseño como en la gestión de la Ayuda Programática. Desde la necesidad de formalización de la UAP, pasando por la institucionalización de protocolos a lo largo del ciclo de operaciones AP, de procesos de sistematización y aprendizaje, de toma de decisiones, de articulación entre unidades AECID, todos ellos son eslabones clave para converger hacia la DP en clave de EBP.
La mejora de niveles de desempeño en clave DP no mejora posibilidades de desarrollo y promoción profesional		Ídem

Fuente: Elaboración propia a partir de Evaluación Declaración de París.



## Resumen de los hallazgos referentes al CJ6.1:

### Contribución de la AP AECID a la Agenda de Eficacia de la Ayuda de la Cooperación Española

- Los estudios evaluativos del Examen entre Pares (CAD:2007 y 2010) y de la implementación de la Declaración de París sobre el total de la CE, muestran un avance en los indicadores relacionados con el alineamiento y, en menor medida en armonización. Aunque el vector principal de contribución a la mejora del alineamiento de la CE descansa en la adopción de los MAP, la Ayuda Programática AECID está contribuyendo por su naturaleza a la mejora del desempeño de la AOD española en relación con gran parte de los IOV de la Declaración de París referidos al alineamiento con los países socios, y en particular: IOV3→Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales; IOV4→Cooperación Técnica Coordinada; IOV5 →Utilización de Sistemas Nacionales (de finanzas públicas, de adquisición y compra de bienes, etc); IOV6→refuerzo de capacidades evitando estructuras de gestión paralelas.
- No obstante, el indicador nº referido al EBP para el conjunto de la Cooperación Española tiene una evolución decreciente, lo cual se explica por las siguientes razones: i) del conjunto de la Cooperación Española prácticamente sólo la AECID (que representa un 25% del total de la AOD) ha progresado visiblemente en la adopción del EBP; ii) aunque el aumento de los fondos destinados a operaciones de Ayuda Programática en AECID ha sido constante en el periodo –incluso ha aumentado más que proporcionalmente que el total del incremento AOD AECID–, el % AOD destinado a EBP global se ha mantenido estable a lo largo del periodo 2005-2010 por el aumento de la AOD global española; iii) en gran medida, la Cooperación Española en general y la AECID en particular continúan canalizando la AOD bilateral en solitario aunque de forma algo más alineada estratégicamente y buscando una mayor apropiación de los países socios;
- La opción progresiva (y todavía incipiente) por la Ayuda Programática se está constituyendo como uno de los vectores clave para concretar el compromiso de AECID con los principios de la Eficacia de la Ayuda y con los ODM. La AP está permitiendo la “apertura” de la cooperación AECID a la comunidad internacional de donantes CAD/OCDE. Existe un potencial evidente de crecimiento en este impacto por su utilización, especialmente si sirve de punta de lanza para la utilización complementaria de otros instrumentos.
- El EBP puede ser una oportunidad para catalizar y ordenar procesos en curso relacionados con la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda conforme a la DP. Lo importante no es tanto aumentar el nº de operaciones de AP como implantar un Enfoque Programático en la lógica de planificación estratégica de la AECID.

## PE 6 CJ 6.2.

### ¿Qué contribuciones ha realizado la Ayuda Programática de la AECID a los países socios objeto de Estudios de Caso y que efectos inmediatos ha producido?

En primer lugar, insistimos sobre los límites metodológicos para poder profundizar en los impactos de los estudios de caso, cuyo objetivo ha sido el de vislumbrar tendencias y encontrar posibles senderos comunes que las operaciones analizadas hayan transitado para fomentar los efectos en los que se ha contribuido.

Siendo conscientes del alcance del análisis evaluativo, y tomando en consideración “los efectos” que podemos apreciar en los estudios de caso, lo primero que evidenciamos es que cada operación tiene una dinámica y especificidad distinta. Para poder hacer

entonces un ejercicio de análisis que permita tener una idea sobre tendencias, presentamos a continuación algunos cuadros que simplifican y hacen comparable la información.

Mayor detalle se puede encontrar en las fichas de estudio de caso<sup>39</sup>. El primer cuadro de ellos (figura 32), trata de reflejar las tendencias en todos los estudios de caso, sobre seis efectos. Las valoraciones sobre cada uno de los efectos, se han obtenido al recopilar información en cada operación, de manera tal que supone un “consolidado” de los cuadros siguientes (figuras 33 y ss.). En ellos se reflejan algunas apreciaciones y matizaciones que permiten no perder en el ejercicio agregativo la especificidad de cada estudio de caso.

Como apreciación general sobre el cuadro resumen (figura 32), observamos al menos 6 efectos sobre los que influyen todos los estudios de caso. La tendencia

<sup>39</sup> Ver fichas de estudio de caso para cada operación en anexo VI Estudios de Caso

**Figura 32. Valoración sobre la tendencia de los efectos producidos por operación en los Estudios de Caso**

	MDG – Fund (Etiopía)	PBS (Etiopía)	Red Solidaria (El Salvador)	FASE (Bolivia)
El liderazgo del país socio	✓	✓	✓	✓
Los procesos y capacidades de Planificación Estratégica Sectorial/Nacional.	→	✓	→	!
La armonización y compromiso relevante de fondos.	→	✓	!	→
El fortalecimiento de Sistemas Nacionales (Seguimiento, adquisiciones, etc).	✓	✓	!	→
La focalización del Diálogo Político /y la profundización de los partenariados para el desarrollo.	✓	✓	→	→
Los costes de Transacción	→	→	✓	→

**Valoración**    ✓ Favorable                      → Media                      ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

de la contribución de las operaciones es en general positiva (11 de las 16 valoraciones son altas, y tan solo 3 son bajas), lo que parece indicarnos una buena orientación de los efectos que han producido las operaciones.

Globalmente, parece que la tendencia más clara y positiva es sobre el efecto del fortalecimiento del liderazgo del país socio. Esto puede estar indicando una contribución relevante sobre el principio de apropiación. Por el contrario, parece que los procesos de armonización y compromiso relevante de fondos no tiene una tendencia común. Sí parece ser más clara una tendencia mediana en la valoración sobre los costes de transacción. Parece haber un dato explicativo relacionado con el “traslado” de ciertos costes (desarrollado más abajo en su apartado correspondiente).

### 1. Tendencia sobre los efectos en el liderazgo del país socio

La tendencia en el efecto de las operaciones en el fortalecimiento del liderazgo del país socio es

claramente positiva en los cuatro estudios de caso. Como se ha mencionado anteriormente, se trata de un reflejo favorable de la contribución positiva al principio de apropiación buscado por los firmantes de la Declaración de París. Es quizá un buen indicador de la adecuación de estas operaciones para ubicar a los representantes legítimos al frente de las políticas y su consecuente responsabilidad sobre el logro de metas. El tipo apropiación es motivo de discusión dentro de los estudios de caso: parece que si bien se fortalecen las capacidades del poder ejecutivo, hay más dudas sobre la apropiación por parte de Parlamentos y ciudadanía general (aparece valorada en menor medida). Como ejemplo de este aspecto, podemos ver la alta apropiación en las operaciones en Etiopía, en un contexto político de riesgos por la falta de representatividad plural en el Parlamento (de los 549 escaños del Parlamento, 547 corresponden a un mismo partido). En cualquier caso, las operaciones parecen estar fortaleciendo los funcionamientos democráticos en mayor medida que otros instrumentos (que no contemplan este aspecto en la mayoría de los casos), lo cual contribuye a concretar los acuerdos de la agenda internacional de eficacia.

**Figura 33. Efectos sobre el liderazgo del país socio**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liderazgo fuerte por parte del Ministerio de Salud.</li> <li>o Política poco realista respecto metas propuestas ante la incertidumbre de financiación.</li> </ul>
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Alto liderazgo por parte del Gobierno central en coordinación con niveles regionales y distritales.</li> <li>o Riesgo de apropiación de visión única por nimia representación política de otros partidos en el Parlamento. Atención a legislación restrictiva sobre la financiación de ONG.</li> </ul>
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liderazgo destacado por parte del Gobierno salvadoreño.</li> <li>o Se ha observado la necesidad de elaboración de un Código de Conducta que acote y explicita las relaciones entre Gobierno y donantes.</li> </ul>
<b>FASE (Bolivia)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Liderazgo marcado por parte del Gobierno, expresado en planes POMA y PEI, bajo una ley educativa consensuada.</li> <li>✓ La última evaluación conjunta destaca la solidez de la política educativa, lo que fortalece el liderazgo y legitimidad en el sector.</li> </ul>

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

## 2. Tendencia sobre los efectos en el proceso y capacidades de planificación pública

En este caso, la tendencia general no es clara, si bien parece que las operaciones están teniendo problemas con el fortalecimiento de los sistemas de planificación pública. Esto puede estar influido muy posiblemente por la falta de previsibilidad de los fondos tanto dentro del ejercicio en curso, como para el ejercicio siguiente. Este hecho hace que no esté

vigente la regla N-1, N, N+1, por la que se debería analizar los logros del año N-1, para comprometer en N los fondos que podrán ser incluidos en presupuesto en N+1. Además, las herramientas objeto de estudio están diseñadas de manera que no fortalecen la relación entre los organismos de planificación de cada ministerio y finanzas (a excepción del PBS), que serían los encargados de hacer operativa el proceso de presupuestación nacional.

**Figura 34. Efectos sobre el proceso y capacidades de planificación pública**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los fondos canalizados a través del instrumento no pueden ser asegurados en el momento en el que el Ministerio de Salud elabora su planificación. La falta de previsibilidad de los donantes no fomenta la planificación en base a recursos <i>on budget</i> que un proceso de presupuestación nacional pretende impulsar.</li> </ul>
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El instrumento vertebró entorno al proceso de planificación a diferentes niveles de Gobierno central, regional y woredas (distritos).</li> <li>✓ Al estar vinculado al sistema de presupuestación nacional, lo fortalece de manera integral (asignación y diálogo entre instancias el Ministerio de Economía y los correspondientes sectoriales sobre los que actúa la operación).</li> </ul>
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Se informa a los gestores del FISDL al inicio de cada ejercicio la aplicación de fondos, no obstante no entra dentro del presupuesto nacional.</li> </ul>
<b>FASE (Bolivia)</b>	!	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La evaluación de la primera etapa (FASE I), destaca el tema del fortalecimiento de los procesos y capacidades de planificación como uno de los aspectos de mejora. El liderazgo marcado por parte del Gobierno, expresado en planes POMA y PEI, bajo una ley educativa consensuada.</li> </ul>

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

### 3. Tendencia sobre los efectos en la armonización y compromiso relevante de fondos

Pese a los esfuerzos en pro de una armonización de donantes que permita alinear fondos para la consecución de las metas establecidas en las políticas/ planes, parece que los estudios de caso muestran la dificultad para concretar esta voluntad. Solo en el caso del PBS, con un liderazgo marcado por parte del

Banco Mundial, parece que hay un mayor éxito respecto a la armonización. Igualmente, parece que todavía se evidencian esfuerzos por hacer prevalecer las agendas de desarrollo de los donantes, hecho que fomenta la multiplicidad de instrumentos. No obstante tan solo en el caso de El Salvador parece que el proceso de armonización no ha sido exitoso, aunque es un factor que se ha intentado corregir en la nueva operación.

**Figura 35. Efectos sobre la armonización y compromiso relevante de fondos**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El IHP + Compact ha ido atrayendo poco a poco más donantes a la operación.</li> <li>✓ Pese a ser la modalidad preferida por el Ministerio, todavía no representa un porcentaje muy significativo respecto a otros instrumentos (6%). El apoyo al sector está excesivamente atomizado en función de las prioridades de donantes.</li> </ul>
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El fondo fiduciario cuenta cada vez con más donantes y mayor presupuesto.</li> <li>✓ El compromiso de los donantes con la operación es alta.</li> </ul>
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	!	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La evaluación de la operación identifica los procesos de armonización como insatisfactorios. Existió una cierta coordinación de actores pero no se utilizaron procedimientos armonizados.               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Se ha corregido en el diseño de la nueva operación de Comunidades Solidarias</li> </ul> </li> </ul>
<b>FASE (Bolivia)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El fondo ha llegado a representar el 70% del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación</li> <li>✓ Aumentaron los socios en la primera etapa FASE I y en FASE II se incorporó UNFPA. No obstante hay riesgo de salida de algún socio en el corto plazo (Holanda).</li> </ul>

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

#### La importancia de definir el rol de la AECID en cada operación

Si para lograr una cooperación más eficaz conforme a la DP, las operaciones de AP pueden ser un instrumento privilegiadamente valioso, un ciclo similar al siguiente debería servir para posibilitar la vinculación:

- Voluntad política para cambio de enfoque.
- Orientaciones técnicas para cambiar de enfoque.
- Mejora de las capacidades técnicas.
- Definir el perfil a desempeñar en la operación.
- Dotar los recursos humanos necesarios para desempeñar el perfil (personal, asistencias técnicas, otros).
- Previsibilidad de los compromisos.
- Diálogo político / toma de decisiones sobre desembolso (en función del perfil).
- Aprender de las experiencias / monitorear resultados.

Si vamos ahora a los estudios de caso, se observa que el impacto de la contribución de la AECID a partir de su implicación en las operaciones (no la contribución de la operación en su conjunto necesariamente), ha dependido en gran medida del perfil adoptado en la gestión de la misma.

La definición de ese perfil (líder, socio activo, socio latente, cooperación delegada, otros) no se ha realizado antes de involucrarse en una operación (ficha de identificación), sino que se ha producido de facto en cada operación. La coincidencia de capacidades de los recursos humanos en la OTC en un momento concreto parece que ha sido uno de los factores que ha contribuido a definir el perfil.

#### 4. Tendencia sobre los efectos en el fortalecimiento de los sistemas nacionales

La tendencia en este grupo de efectos parece ser positiva, destacándose las operaciones de Etiopía donde se utilizan los sistemas nacionales (a nivel al menos de proceso de adquisición), fortaleciéndolos durante la ejecución. El diseño de cada operación, no obstante, es diferente y existe la posibilidad de ir avanzando

gradualmente hacia operaciones que se apoyen en mayor medida en los sistemas nacionales según aumente la confianza sobre las capacidades de gestión (más detalles en la ficha de caso del MDG-Fund). En cualquier caso, el fortalecimiento continuo y la supervisión son elementos que han aumentado la confianza entre donantes y socios en el mediano plazo (4-6 años), como se puede observar en la evolución de las operaciones actuales y los diseños de fases posteriores.

**Figura 36. Efectos sobre el fortalecimiento de los sistemas nacionales**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	✓	✓ Las adquisiciones de material y equipamiento se realizan a través de la National Procurement Agency. o Actualmente se está fortaleciendo el sistema de seguimiento nacional, lo que ha sido valorado como necesario en sucesivos diagnósticos de necesidades.
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	✓ Se utilizan los sistemas nacionales para gestión de los fondos, bajo supervisión del Banco Mundial.
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	!	✓ El FISDL es un organismo que goza de autonomía. Tiene capacidad para disponer de cuentas aparte del presupuesto nacional.
<b>FASE (Bolivia)</b>	➔	✓ Han existido avances y obstáculos superados lentamente durante la primera operación. No obstante, se identifica como un aspecto a mejorar el alineamiento con procedimientos nacionales.

Valoración    ✓ Favorable    ➔ Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

#### 5. Tendencia sobre los efectos en la profundización del diálogo de políticas y de los partenariados para el desarrollo

La tendencia respecto a este grupo de efectos es en general positiva, por lo que parece que las operaciones están produciendo mejores relaciones de asociación para el desarrollo de manera clara (caso de las dos operaciones de Etiopía) o relativa (casos de El Salvador y Bolivia). El nivel de diálogo es distinto en

cada operación, lo que parece estar ligado al diseño del instrumento que la concreta. En los casos de los fondos comunes, el diálogo se centra en cuestiones técnicas o administrativas, mientras que en el apoyo presupuestario sectorial contiene además una esfera más estratégica del sector. Por otro lado, es llamativo el caso del PBS en el que una reducción de la confianza causada por un hecho extraordinario, ha originado en el tiempo una situación de satisfacción por parte de donantes y gobierno socio.

**Figura 37. Efectos sobre profundización del diálogo de políticas y de los partenariados para el desarrollo**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La atomización ha exigido a los donantes participantes incorporarse al espacio de diálogos ya existentes. La valoración sobre la confianza donantes – Ministerio de Salud es positiva.</li> <li>o Actualmente el Ministerio de Salud, está incentivando el uso del MDG – Fund mediante el fortalecimiento del diálogo con sus participantes.</li> </ul>
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Después de la desconfianza generada por el la respuesta nacional alrededor del proceso electoral de 2005, se pasó de un apoyo presupuestario general a un fondo fiduciario. Consiguientemente el diálogo en torno a las políticas se redujo. Tanto donantes como Gobierno destacan las bondades del diseño actual.</li> </ul>
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El diálogo de políticas en Red Solidaria fue evaluado como limitado.</li> <li>o En el nuevo Comunidades Solidarias, se establece una mesa de trabajo sobre políticas, así como diferentes comisiones. Esto evidencia una voluntad por profundizar en el mismo, y un aumento por tanto del partenariado para el desarrollo.</li> </ul>
<b>FASE (Bolivia)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El diálogo de políticas en el FASE I ha sido reducido a temas administrativos/financieros.</li> <li>o Este aspecto ha mejorado en el FASE II, aumentando la confianza entre las partes. Está en la agenda la posibilidad de transformarlo en un apoyo presupuestario sectorial en la siguiente fase.</li> </ul>

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

## 6. Tendencia sobre los efectos en los costes de transacción

Este grupo de efectos a primera vista presenta una tendencia mediana (3 valoraciones medias). No obstante, como se puede ver en las apreciaciones y matices, parece estar incluyendo dos tendencias. La primera, incluiría una valoración positiva de la reducción de costes para los gobiernos socios. La segunda, reflejaría un aumento de costes para los donantes. En este segunda, habría que investigar con mayor profundidad si estuviera significando un

“traslado de costes” de los gobiernos socios a los donantes (mayores esfuerzos en cambio de procedimientos, recursos de gestión y capacidades técnicas para el dialogo). Podría también compararse con mayor detalle este “traslado” de coste en comparación con otras modalidades en las que los costes de gestión y algunos costes técnicos se incluyen dentro del presupuesto de la propia operación (ejemplo: % de costes indirectos de los proyectos de ONGD, o los recursos técnicos contratados para la ejecución de actividades en un proyecto dentro de un ministerio).

**Figura 38. Efectos sobre los costes de transacción y de los partenariados para el desarrollo**

Efectos sobre el liderazgo del país socio		
Operaciones	Valoración	Apreciaciones ✓ y matices (o) a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El Ministerio de Salud expresa su preferencia por este instrumento, ya que disminuyen sus costes (“one plan, one budget, one report”).</li> <li>✓ La OTC manifiesta que los costes de seguimiento aumentan así como las necesidades de apoyo técnico.</li> </ul>
<b>PBS (Etiopía)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los costes para el ministerio contraparte disminuyen por concentración de requerimientos.</li> <li>o El Banco Mundial se encarga de organiza un Secretariado con cargo a la operación que tiene una dimensión considerable.</li> </ul>
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	✓	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los costes parece que disminuyen en comparación con otros instrumentos utilizados por los donantes (en especial los proyectos y las unidades de ejecución paralela).</li> </ul>
<b>FASE (Bolivia)</b>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Disminuyen los costes para el Ministerio de Educación.</li> <li>✓ Aumentan para los donantes, por los temas de sincronización y de microgestión (externalizada en una empresa privada).</li> </ul>

Valoración    ✓ Favorable    → Media    ! Baja

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ6.2:

#### ¿Qué contribuciones ha realizado la Ayuda Programática de la AECID a los países socios objeto de Estudios de Caso y que efectos inmediatos ha producido?

- En los estudios de caso se observa que el impacto de la contribución de la AECID a partir de su implicación en las operaciones, ha dependido en gran medida de la calidad del rol adoptado en la gestión de la misma. La definición de este rol (líder, socio activo, socio latente, delegación, etc) no se ha realizado en los estudios de caso de manera planificada, sino que ha venido determinada en gran medida por las capacidades de sus RRHH en momentos puntuales. La alta rotación de personal y la falta de protocolos de transferencia, archivo y sistematización, han disminuido sensiblemente el aprendizaje institucional generado alrededor de las operaciones.
- Los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso son muy variados pero, en general, puede inferirse que han contribuido positivamente en seis ámbitos:
  - De manera amplia, han contribuido: i) en la promoción del liderazgo de los países socios, ii) la focalización en diálogo de políticas sectoriales cambiando la dinámica propia de diálogo entre socios y iii) la disminución de los costes de transacción para los socios.
  - En menor medida, iii) han fortalecido los Sistemas Nacionales (principalmente los de adquisiciones y seguimiento); iv) la utilización de los sistemas de planificación estratégica de la política apoyada (pese a no ser incluidas en general en el ciclo presupuestario); v) moderados efectos positivos sobre la armonización y compromiso relevante de fondos;
  - vi) La carga de trabajo para la OTC se ha visto aumentada, incrementando aparentemente los costes de transacción para el donante. No obstante, este hecho puede relativizarse si tomamos en cuenta que i) normalmente un cambio de enfoque genera inicialmente un aumento de costes, y ii) que en comparación con otros instrumentos, en cuyo diseños se incluyen costes de gestión y de capacidades técnicas, no se han planificado recursos necesarios para el cambio de roles (diálogo de políticas, seguimiento de indicadores, evaluaciones técnicas, etc.).



## PE 8 MUTUA RESPONSABILIDAD: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?

Para responder a la PE8 se han adoptado dos criterios de juicio (CJ) cada uno de ellos informado por diversos indicadores seleccionados (ver Matriz de Evaluación ANEXO II).

- Primero se analizan los procesos de rendición de cuentas a nivel local de países socios (CJ8.1.). Para ello se sistematizan las evidencias encontradas en los estudios de caso sobre los espacios efectivos de coordinación, información y participación de la sociedad civil en el contexto local (indicador 8.1.1.), y la puesta a disposición de información sobre desempeño presupuestario y evolución del gasto (8.1.2.)
- En segundo lugar se analiza la rendición de cuentas para el caso de España, analizando la transparencia e intercambio de información con la sociedad civil y Parlamento español (CJ 8.2.). AL respecto se analiza la cantidad y calidad de la información cuantitativa y cualitativa disponible sobre Ayuda Programática a la SC y Parlamento español (8.2.1.)

### PE 8 CJ 8.1.

#### Procesos de rendición de cuentas entre actores locales en el contexto de las operaciones de AP

Previamente a entrar en el análisis sobre los criterios de juicio, consideramos útil diferenciar entre los dos términos que aparecen en la pregunta evaluativa, y que son importantes en los procesos que las

operaciones de AP pretenden impulsar en este nivel:

- a) **Rendición de cuentas** (accountability)<sup>40</sup>: hace referencia a una serie de procesos en los que se posibilita y fomenta el encuentro entre representantes que dan cuenta y responden a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades.
- b) **Transparencia**<sup>41</sup>: Hace referencia a la apertura del sistema de gobierno a través de mecanismos de acceso a la información pública para la ciudadanía, estimulando la vigilancia del servicio público a través de información compartida. Es, por tanto, un prerrequisito para que la rendición de cuentas sea posible.

En el ámbito de la ayuda programática, estos dos procesos tienen que ver tanto con la información sobre resultados obtenidos en el marco de las políticas apoyadas como también con las capacidades de actores sociales para el seguimiento de los compromisos adquiridos por los organismos públicos, de manera que el ejercicio sea de utilidad. Se pretende así contribuir a garantizar el buen funcionamiento de los poderes del Estado al posibilitar y concretar diálogos estructurados entre los/as ciudadanos/as (ya sea de manera individual, o en asociación permanente o puntual) con diferentes niveles de los poderes del Estado.

Por tanto, esta rendición de cuentas puede ser entendida no solo como un elemento complementario<sup>42</sup>, sino como un elemento central dentro de los procesos de desarrollo y en concreto de las operaciones que la Ayuda Programática pretende impulsar.

Existe un potencial importante en los instrumentos de AP para posibilitar estos procesos entre Estado y ciudadanía entorno a políticas apoyadas<sup>43</sup>. Por el diseño de las operaciones, éstas pueden fomentar y apalancar las posibilidades para la rendición de cuentas nacional como elemento central. Varios estudios han evidenciado la tendencia por la cual el diálogo de políticas entre el poder ejecutivo y los donantes ha llegado en algunos casos a sustituir o desplazar la responsabilidad de la rendición de cuentas nacional (Parlamentos y eventualmente otros actores sociales)<sup>44</sup>.

40 En referencia a McLean (1996) The Concise Oxford Dictionary of Politics, Oxford University Press, Oxford.

41 (Suk Kim et al 2005: 649).

42 Ver concepto de "bucles de retroalimentación" entre donantes y gobiernos socios en Hauck, V. Hasse, O. and Koppensteiner (2005).

43 "Linking Budget analysis with aid advocacy: how civil society groups can monitor budget support", Eurodad (2007).

44 'Where to Now? Implications of Changing Relations Between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda' (2006); Hauck, V. Hasse, O. and Koppensteiner (2005).

Por este motivo parece relevante que los donantes se doten de mecanismos que eviten en el corto y medio plazo esta posible sustitución o desplazamiento del debate de responsabilidades entre actores nacionales. Para evitarlo, tanto gobiernos socios como donantes se comprometieron en la Agenda de Acción de Accra en fortalecer y enfocar bien esta rendición de cuentas hacia los actores naturales a nivel local<sup>45</sup>.

En el marco de la evaluación, se han obtenido datos que pueden orientar esta cuestión a través de: i) el análisis documental; ii) la encuesta a las OTC y iii) los estudios de caso.

### *i) Análisis documental: un contexto cada vez más sensible a la necesidad de aumentar la rendición de cuentas y transparencia*

Ya se han mencionado en referencias a pie de página algunos de los estudios y documentos que indagaron sobre los límites y retos del fomento de la rendición de cuentas dentro de la Agenda de Eficacia de la Ayuda. Del resto de documentación analizada, destacamos tres documentos que dan orientación sobre la creciente importancia del tema de rendición de cuentas, acciones que han llevado a cabo para contrarrestar o evitar sus efectos no deseados.

**La comunicación de la Unión Europea sobre Apoyo Presupuestario** (2011) introduce un nuevo criterio relacionado con la rendición de cuentas y transparencia. Éste es incluido como uno de los cuatro criterios de elegibilidad a valorar para el arranque o la salida de una operación al mismo nivel que: la Estabilidad Macroeconómica, la política Nacional y la Gestión de las Finanzas Públicas. Se evidencia así la relevancia asignada por la UE al desarrollo al tema de rendición de cuentas a nivel local, y desde la UE se insta a incorporar este criterio en las políticas de cooperación de sus miembros.

Desde DFID<sup>46</sup> (2010) ya se introdujo el criterio de *accountability* previamente a la comunicación de la Unión Europea sobre Apoyo Presupuestario. Para intentar operativizar la respuesta ante el riesgo del instrumento de disminuir la *accountability* local, DFID

introdujo el mecanismo por el cual se instaba a las operaciones de AP de asignar un 5% del presupuesto de cada operación para lanzar acciones que fortalecieran la rendición de cuentas local (fortalecer capacidades de actores sociales, Parlamentos, alfabetización presupuestaria, entre otras).

Previamente, la **Agenda de Acción de Accra** (2008), ya supuso un paso respecto a la consideración explícita de la apropiación nacional en sentido inclusivo y amplio, no sólo relacionada con el poder ejecutivo, sino también incluyendo al Parlamento y autoridades responsables del escrutinio del presupuesto, e incluso actores de la sociedad civil.

### *ii) Resultado de las encuestas a las OTC en relación a la PE8*

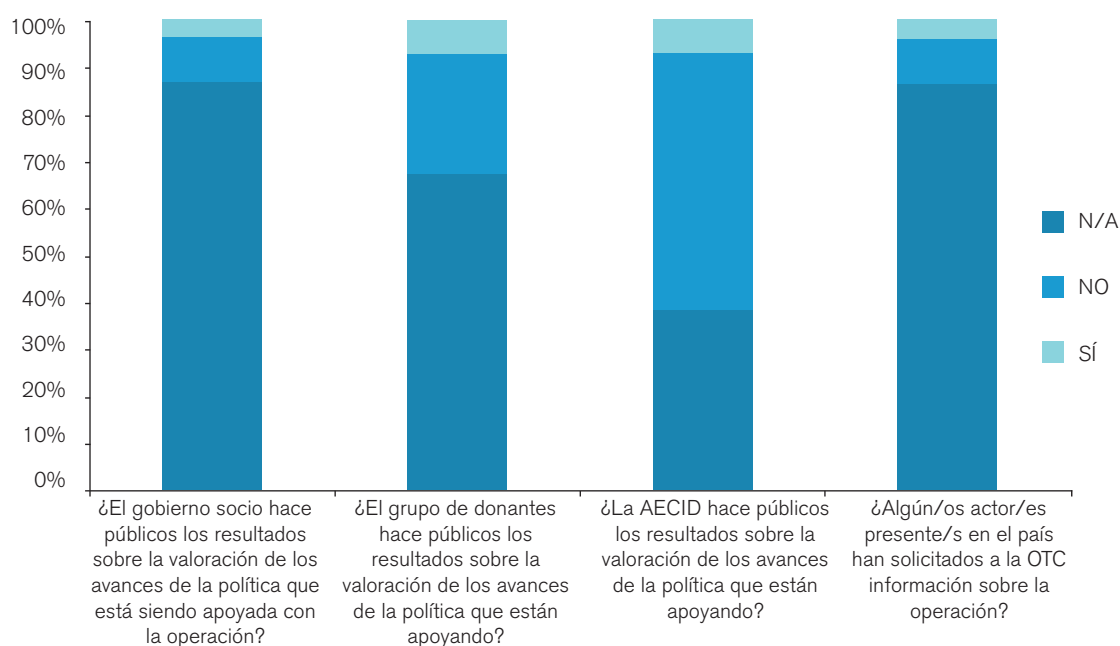
El análisis de la muestra de 30 encuestas a las OTC que se han llevado a cabo en el ejercicio evaluativo, facilita algunos datos que pueden servir para orientar la cuestión de la rendición de cuentas. Se les pidió a los responsables de las operaciones y/o coordinadores, responder sobre la facilitación de información sobre las operaciones por parte de distintos actores: gobierno socio, otros donantes y OTC. A continuación se pueden ver los resultados:

Según los datos, el 87% de las OTC responden afirmativamente acerca de la información facilitada por parte del gobierno socio. Este dato ha sido utilizado por el equipo evaluador para valorar el indicador 8.1.2. Por lo observado en los estudios de caso, que permiten un mayor detalle en las apreciaciones, parece existir una tendencia por la cual los datos que el gobierno socio facilita a través de las memorias o informes resumidos, suele dar una visión poco integral de los resultados de la política. La información tiende a ser atomizada, resaltándose los datos generales más favorables, sin identificar con claridad los desafíos o resultados no esperados. Este hecho es comprensible, y justificaría en parte la idoneidad de informar por parte de los donantes acerca de los resultados integrales de la operación año a año<sup>47</sup>, en virtud del acuerdo de ambas partes acerca de una responsabilidad mutua más transparente. La

45 Artículo 10 de la Agenda de Acción de Accra.

46 "Strengthening Accountability in Budget Support Countries – DFID's 5% Commitment". <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/5-percent-Briefing-Note-apr11.pdf>

47 En este sentido, se destaca la práctica del existente dentro de los procedimientos del Banco Mundial por la cual se hace público cualquier documento técnico de relevancia que se produzca en el marco de los programas.

**Figura 39. Acceso a la información en las operaciones AP**

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas OTC.

publicación de información por parte del resto de donantes es de 68% según la OTC del país. En tercer lugar, el porcentaje de las OTC que hacen públicas las valoraciones de la operación es del 39%, un 29% más bajo que el resto de donantes.

Por último, la cuarta columna del gráfico anterior trata de ofrecer una indicación sobre la información solicitada por distintos actores a la OTC acerca de la operación de su responsabilidad. El 87% de las OTC afirman haber sido preguntadas acerca de la operación de AP por parte de distintos actores. Esto confirmaría la necesidad de dotar de orientaciones a las OTC acerca de la información a suministrar. En varias entrevistas el equipo evaluador ha registrado la percepción de ONGD sobre la asimetría de los procedimientos de

justificación del instrumento subvención a ONGD respecto a las subvenciones de Estado utilizado por las operaciones de Ayuda Programática.

### iii) Análisis de los estudios de caso

De manera análoga a la presentación de la información en la PE6 sobre impacto, a continuación presentamos los datos relativos al criterio de juicio que se han extraído de los estudios de caso. Se presenta en primer lugar un cuadro resumen sobre tres valoraciones relacionados con la rendición de cuentas, y posteriormente los datos desagregados por cada uno de los tres elementos considerados. (Estos datos han servido para valorar el indicador 8.1.1. de la matriz de evaluación)

**Figura 40. Valoración de la rendición de cuentas en los estudios de caso**

		MDG – Fund (Etiopía)	PBS (Etiopía)	Red Solidaria (El Salvador)	FASE (Bolivia)
1. Inclusión de la visión, valoración y/o participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política apoyada.		✓	!	!	✓
2. Existencia de espacios efectivos de coordinación, información y/o participación de la sociedad civil.		✓	✓	!	→
3. Grado de apropiación democrática (Parlamento, organizaciones de la sociedad civil, etc)		!	!	!	✓
<b>Pertinencia: Inclusión de la visión, valoración y/o participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño de la política apoyada</b>					
<i>Operaciones</i>	<i>Valoración</i>	<i>Matices a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones</i>			
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	✓	o Actores externos (entre los que se incluyen organizaciones de la sociedad civil) han participado en la elaboración de la política de salud HSDP.			
<b>PBS (Etiopía)</b>	!	o Participación de escasa relevancia de actores no estatales en el diseño del PBS.			
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	!	o Existen bastantes incertidumbres acerca de una verdadera inclusión de actores de la sociedad civil en la definición de la iniciativa.			
<b>FASE (Bolivia)</b>	✓	o A nivel de diseño, la política y el programa cuentan con un respaldo social consistente.			
<b>Eficiencia: Existencia de espacios efectivos de coordinación, información y/o participación de la sociedad civil en el contexto local</b>					
<i>Operaciones</i>	<i>Valoración</i>	<i>Matices a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones</i>			
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	✓	o Los espacios en los que se involucra a la sociedad civil activa en el sector están orientados a la coordinación de actividades.			
<b>PBS (Etiopía)</b>	✓	o Buena práctica acerca de involucrar a organizaciones de base en el seguimiento de la prestación de servicios básicos.			
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	!	o La información hacia la sociedad civil, y la participación de ésta en la gestión no ha sido suficiente.			
<b>FASE (Bolivia)</b>	→	o Los estándares de rendición de cuentas y transparencia se muestran aceptables. o Los espacios de diálogo existentes, no son suficientes para garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en el desempeño de la política pública			
<b>Sostenibilidad: Grado de apropiación democrática (Parlamento, organizaciones de la sociedad civil, etc).</b>					
<i>Operaciones</i>	<i>Valoración</i>	<i>Matices a destacar dentro de la valoración de cada una de las operaciones</i>			
<b>MDG – Fund (Etiopía)</b>	!	o Alta apropiación pero con riesgos por falta de pluralidad política. o Marco legal restrictivo para el rol de incidencia política de las organizaciones.			
<b>PBS (Etiopía)</b>	!	o A pesar de los esfuerzos que buscan apuntalar la veeduría social referida a los servicios básicos, existen riesgos sobre la apropiación democrática que evita una valoración positiva.			
<b>Red Solidaria (El Salvador)</b>	!	o En la operación de AP ya finalizada la apropiación democrática no constituyó un elemento característico.			
<b>FASE (Bolivia)</b>	✓	o Hay un consenso amplio sobre la dirección de la política sectorial y los espacios de información abiertos (Comité Interinstitucional de Educación –CEI– y Reunión de Evaluación Conjunta –REC–). o Existe un potencial de veeduría social por parte de organizaciones sociales.			
<b>Valoración</b>	✓ Favorable	→ Media	! Baja		

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estudios de caso.

A tenor de la información general contenida en el cuadro anterior, se pueden hacer algunos comentarios que pueden ser de interés de cara al ejercicio evaluativo:

- Por lo evidenciado, en más de la mitad de los casos parecen existir deficiencias en cuanto a la rendición de cuentas (6 de 12). Esto nos indicaría que el tema no está siendo abordado de manera satisfactoria, y por tanto, se podrían introducir mejoras.

- Las valoraciones altas de los estudios de caso descansan sobre la inclusión de la sociedad civil en los procesos validación de la identificación y en los espacios de coordinación operativa. Estos dos roles pueden ser considerados instrumentales, y parecen ser valorados en menor medida en relación a roles de incidencia política.
- Dentro de las operaciones elegidas, los instrumentos que los formalizan (en este caso fondos canasta

o fiduciarios principalmente), tienen la característica por naturaleza de establecer mecanismos de menor capacidad para el diálogo sobre políticas. Este hecho posiblemente disminuye también el potencial apalancamiento sobre la inclusión de actores como Parlamentos y otros actores sociales.

- El hecho de que las operaciones no estén incluyendo los fondos comprometidos dentro del ciclo presupuestario (como se ha visto en el CJ6.2), menoscaba la capacidad de las instancias con responsabilidad sobre el escrutinio de la consecución de metas y del

gasto presupuestario (especialmente el Parlamento y la autoridad responsable del control del gasto presupuestario). Igualmente, se podría llegar a dañar los espacios oficiales de rendición de cuentas y transparencias de sus sistemas con la ciudadanía.

- Se identifica una buena práctica en relación al fomento de la participación de organizaciones comunitarias de base para el seguimiento del programa de provisión de servicios básicos (PBS – Etiopía). Esta buena práctica ha sido sistematizada y será presentada en el IV Foro de Alto Nivel de Busan.

### Resumen de hallazgos referentes al CJ8.1:

#### Promoción de mayor acceso a información y participación de la sociedad civil local

- La importancia de promover la transparencia y rendición de cuentas en el marco de las operaciones de AP, ha aumentado desde 2005, especialmente evidente en Accra en 2008 y en Busan en 2011. La comunidad internacional identifica el efecto negativo de menoscabar las relaciones naturales entre poderes del Estado y éstos con la ciudadanía. Para reducirlos se están implementando medidas como: la introducción de un cuarto criterio para la evaluación de las condiciones para una operación EBP, incluir los fondos en los procesos de presupuestación y su consecuente supervisión parlamentaria y de auditoría interna; medidas para fortalecer a OSC local; o incluir en los MoU indicadores para la mejora de la rendición de cuentas.
- Las Operaciones analizadas muestran en gran medida la insuficiente participación de la Sociedad Civil en dinámicas de veeduría social, diálogo de políticas y acceso a información. Esta tendencia puede afectar al grado de apropiación democrática.

## PE 8 CJ 8.2.

### La transparencia e intercambio de información con la sociedad civil y el Parlamento español<sup>48</sup>

La importancia de la transparencia en la rendición de cuentas en temas de cooperación en España queda reflejado en varios documentos estratégicos<sup>49</sup>, si bien no se han encontrado evidencias claras de que se esté aplicando de manera específica el Enfoque

Basado en Programas. De la consulta de documentos, parece que el esfuerzo en comunicación a la sociedad acerca de la Ayuda Programática es limitada. Las principales vías de comunicación pública por las que se muestra un compromiso con la intencionalidad en el uso de la AP en pro de una eficacia de la ayuda se pueden resumir en los siguientes documentos:

1. **El Plan Director.** Del II Plan Director al III, es apreciable un avance significativo en términos de valorización e incentivo hacia una Cooperación más

48 En el análisis de este criterio de juicio, se ha abordado el indicador 8.2.1. de la matriz de evaluación analizando el indicador desde dos perspectivas; i) el análisis de la información publicada sobre Ayuda Programática, y ii) conclusiones obtenidas por las entrevistas semiestructuradas.

49 1. III Plan Director.

Principios del contrato de gestión en III PD:

8. Aumentar la transparencia en la gestión y favorecer la rendición de cuentas y resultados a la ciudadanía.

Retos de la AECID contenidos en el III PD:

4. Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Sobre la base de los resultados del proceso de Autoevaluación que la AECID está llevando a cabo, se deberá elaborar un Plan de Calidad que contemple un Programa de Cartas de Servicios con los compromisos que la institución establezca con la ciudadanía, relativos a los servicios que presta, objetivos perseguidos y resultados obtenidos.

2. Evaluación del II Plan Director.

Coherencia global del sistema.: 2.2.Coordinación de actores de la CE

"Mejorar los canales de participación, la transparencia y la información a la ciudadanía en cuestiones clave de la CE.

Consideración e integración de las recomendaciones de la Evaluación sobre en el III PD: Sobre la transparencia y la mejora de la información que se ofrece a la ciudadanía, el III PD contiene varias referencias, pero no incluye una propuesta específica de actuación."

Programática. El abordaje en el II Plan Director es muy limitado, mencionándose tan solo en dos ocasiones en el documento. El III Plan Director sí trata de manera más amplia, pero siempre desde una perspectiva instrumental, bajo el concepto de “nuevos instrumentos”. En él se incentiva el uso prioritario sobre el instrumento (estableciendo metas específicas), pero no profundiza sobre la priorización en adopción del Enfoque Programático, como manera de orientar la Cooperación Española en pro de una mayor eficacia.

**2. El Contrato de Gestión.** La información contenida en el documento no permite observar con claridad la estrategia de introducción del Enfoque Programático en el accionar de la AECID. Sí posiciona la AP como objetivo estratégico (OP 4.32), pero su importancia queda diluida. De la misma manera, el informe de ejecución no permite apreciar el alcance de las operaciones de ayuda programática y su contribución de alto impacto sobre los objetivos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda.

**3. Informes de Seguimiento del PACI.** Estos informes anuales son posiblemente los de mayor impacto en términos de difusión a la sociedad española sobre el avance de la cooperación al desarrollo. En ellos, se hace referencia específica a las cantidades asignadas por instrumento, pero no expresa con claridad el cambio de enfoque necesario en pro de la eficacia. En el caso de la ayuda programática se ofrece el dato de las operaciones contabilizadas como “apoyo presupuestario general”. No obstante, al no estar medido en términos homogéneos con el indicador 9 de la DP, el dato no permite apreciar el avance real de la totalidad de operaciones de AOD que conllevan un enfoque basado en programas.

**4.** En la esfera de las Cortes Generales, merece la pena mencionar aparte el reciente ejercicio de elaboración del **informe de la Subcomisión del Congreso encargada de Cooperación**<sup>50</sup>. En él se realiza un pronunciamiento de los distintos grupos parlamentarios acerca de la actualidad de la Cooperación Española. El informe no dedica mención alguna a la posibilidad de adoptar un verdadero Enfoque Programático como uno de los motores principales para cumplir con los compromisos de la Eficacia de la Ayuda. Dedic,

eso sí un apartado al instrumento Apoyo Presupuestario, dentro del elenco de instrumentos a utilizar por parte de la Cooperación.

Como hemos visto en el CJ5.2. las metas establecidas en los diferentes documentos de programación estratégica y operativa, no son consistentes. Sería recomendable que en la información suministrada al sector fuera bajo un mismo concepto. Se sugiere seguir el indicador 9 de la DP.

De las entrevistas semi-estructuradas<sup>51</sup> realizadas en el marco de la evaluación, destacamos la siguiente información obtenida acerca de rendición de cuentas en España relativas a la Ayuda Programática:

- La Ayuda Programática dentro del Sector ONGD no es ampliamente conocida. Existe una deficiencia básica en comunicación que precisa ser resuelta para conseguir que se conozcan las iniciativas impulsadas desde la Cooperación Española.
- Sería pertinente impulsar más las intervenciones de ONGD dirigidas al fortalecimiento de la sociedad civil, pero ese fortalecimiento debe centrarse en el refuerzo de organizaciones de base y no en los socios / contrapartes de las propias ONGD.
- Se considera importante establecer vínculos claros entre los convenios de ONGD y las operaciones de apoyo presupuestario.
- Se identifica como fundamental el desarrollo de una estrategia de comunicación e información sobre Ayuda Programática que se desarrolla desde la AECID. Pueden ser incentivadas acciones que puedan hacer valer la idoneidad de las operaciones (i.e. encuentros entre diputados españoles y ministros de sectores apoyados).
- Se remarca el peligro de estas que estas operaciones debiliten el tejido social. Se sugiere la asignación de un porcentaje entre 3 y 5% de los recursos dentro de las operaciones para fortalecer organizaciones que sigan las políticas apoyadas. Incide sobre la cuestión de no olvidar a los Parlamentos en los procesos impulsados.
- Se considera muy relevante que la convocatoria de ONGD incentive el fortalecimiento de tejidos sociales vinculados con el ejercicio de la ciudadanía

50 Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española. Boletín oficial de las Cortes Generales nº 636, 29 de septiembre de 2011. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D\\_636.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_636.PDF)

51 Ver en anexo IV Entrevistas UAP, departamento de ONGD e INTERMON.



activa (EBD), y en concreto el seguimiento de la políticas sociales, presupuestos, etc.

De estas consideraciones obtenidas de las entrevistas semiestructuradas, parecen claras tanto la necesidad de comunicar mejor el objeto y alcance de la ayuda programática, como fomentar un escenario en el que las ONGD puedan incorporarse al proceso de la agenda de eficacia. La AECID tiene capacidad

de incentivar con financiación pública este cambio, bien sea a través de primar en las convocatorias de ONGD el seguimiento de políticas por parte del tejido social, la vinculación de un % del presupuesto dentro de las operaciones para fortalecimiento sociedad civil, sensibilizar al sector clarificando las implicaciones de la Agenda de Eficacia, realizar evaluaciones de impacto y difundir los resultados, introducir la eficacia y el EBP en Educación para el Desarrollo, entre otras.

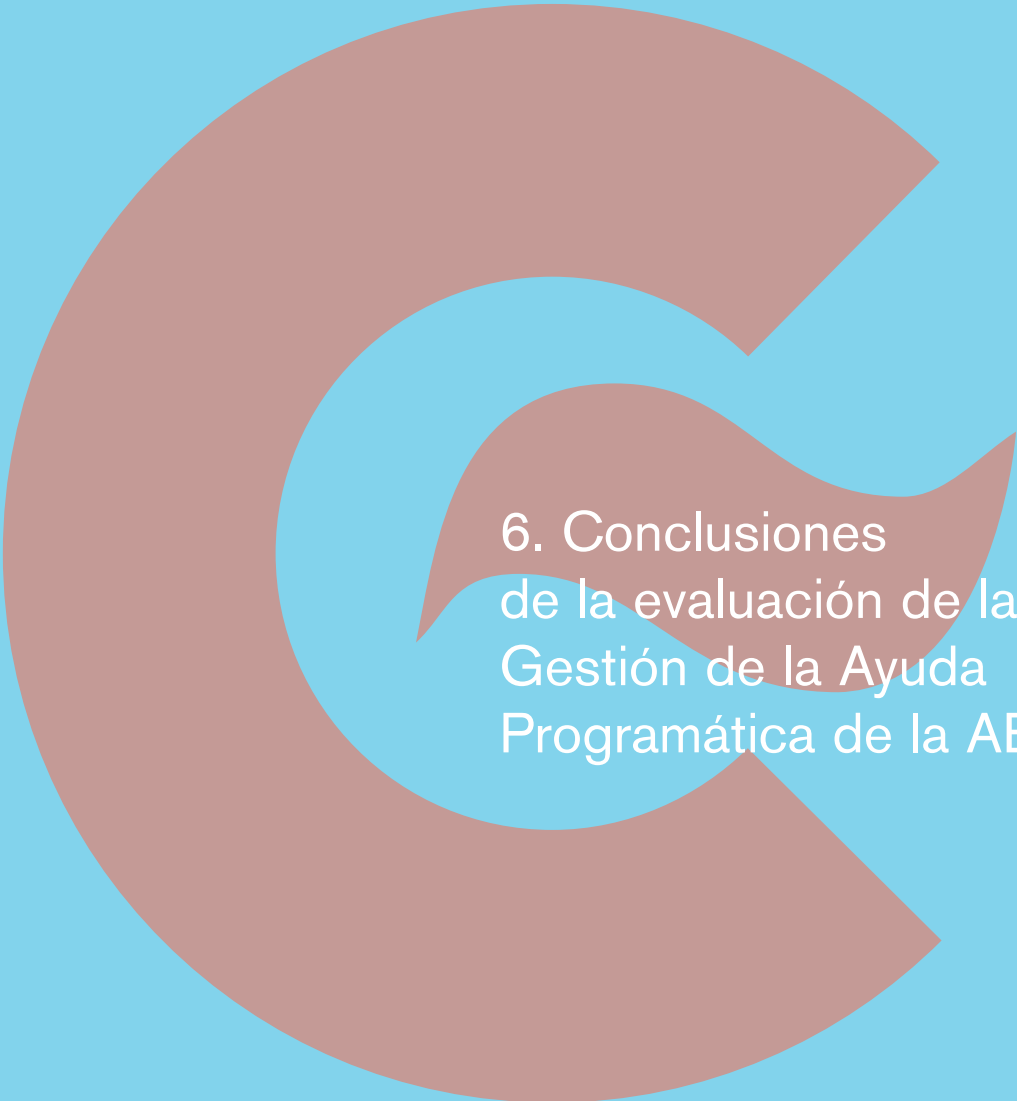
### Resumen de hallazgos referentes al CJ8.2:

#### La transparencia e intercambio de información con la sociedad civil y el Parlamento español

- La AOD canalizada vía enfoque Programático está aportando a la cooperación AECID flujos de información altamente valiosa en cantidad y calidad sobre la evolución de la política pública y del contexto de los países socios. Información que: i) contribuye fuertemente a la rendición de cuentas (lo cual no se obtendría a través de otros instrumentos tradicionales); ii) puede permitir afinar el diseño del portfolio de cooperación país, dotando a la AOD AECID de la coherencia necesaria; iii) permite instalar en el quehacer institucional AECID un proceso de aprendizaje continuo en base a las experiencias propias y compartidas con otros donantes
- Parece existir sin embargo un insuficiente consenso entre los diferentes actores de la Cooperación Española sobre la importancia de la aplicación del Enfoque Programático. La incorporación de las ONG españolas al Enfoque Programático presenta debilidades. No obstante, la fuerte presencia y tradición de canalización de una parte sustancialmente elevada de AOD vía ONGD parece constituirse en una base suficiente para llevar a cabo ejercicios de complementariedad entre la AOD bilateral y ONGD en materia de rendición de cuentas.
- La información suministrada a la ciudadanía española entorno al EBP, presenta deficiencias. La información proporcionada en los principales documentos (PACI, Plan Director, Contrato de Gestión, etc.) no es homogénea.
- La difusión de las operaciones de AP entre la población española es todavía muy incipiente. También incipiente es la información y sensibilización de la Sociedad Civil sobre la pertinencia de la ayuda programática y sus ventajas; es probable que aun el instrumento y el enfoque sean poco entendidos. Esto sitúa la cuestión de la “comunicación” en un lugar central del conjunto de reformas y ajustes que la AECID debe abordar en lo referente a la Ayuda Programática.







## 6. Conclusiones de la evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID



# 6

## Conclusiones de la evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID

Se presentan a continuación las principales conclusiones que se derivan del ejercicio de evaluación de la Ayuda Programática impulsada por la AECID durante el periodo 2005-2010. Estas conclusiones se han agrupado en torno a las preguntas que han servido como guía para ordenar toda la indagación efectuada.

### PE 1 ¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático?

- La calidad de la programación AECID en relación al grado de integración del Enfoque Programático es aún insuficiente. El marco de programación global (SECI/DGPOLDE – AECID) no está suficientemente integrado en clave de ayuda programática con baterías de indicadores suficientemente alineadas.
- La Ayuda Programática está infrarrepresentada en el marco de programación AECID (por su novedad, por confusiones conceptuales, por una insuficiente apuesta por parte del equipo directivo, etc), tanto en monto, como en alcance estratégico. No hay una “hoja de ruta para la inserción del Enfoque Programático” estructurada e inserta de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del CG AECID. El CG AECID en su concepción actual no necesariamente puede actuar como “palanca” para introducir el EBP en la AECID.
- Sin embargo el esfuerzo en adaptación a la Agenda de la Eficacia de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID, que supone una nueva “manera de hacer”, pasan por la Ayuda Programática. De

manera que estamos ante la paradoja de que el Enfoque Programático que podría ser de facto uno de los “motores” para dinamizar la aplicación de la agenda de la eficacia de la Ayuda, está ausente en tanto enfoque prácticamente del CG AECID quedando reducido su presencia a medidas dispersas y por tanto su alcance a un conjunto muy limitado de operaciones por un monto modesto y a una unidad (UAP) sobre la que descansa “todo lo relacionado con la AP”.

- Los MAP son escenarios estratégicos que a nivel país facilitan avanzar hacia una mayor coherencia y complementariedad de la cooperación AECID. Los MAP tienen una base conceptual (acuerdo de asociación para el desarrollo) por completo sinérgica y alineada con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Los MAP constituyen pues un elemento clave para impulsar el EBP en la actuación de la AECID. Pero los MAP siendo condición necesaria no lo es suficiente para la integración del EBP y para optimizar el esfuerzo de complementariedad en clave programática.
- Ha habido avances en materia de complementariedad (i.e. PAS y Grupos Ampliados País). Pero aun no se han institucionalizado suficientemente los protocolos y procesos que aseguren dicha articulación y las sinergias necesarias entre distintas unidades e instrumentos de la AECID. Y esta institucionalización resulta clave para incorporar de forma efectiva la Ayuda Programática en el ciclo de programación AECID. El desarrollo de protocolos de articulación ha sido desigual. Destaca el desarrollado para incorporar el EBP en el FCAS constatándose el potencial para utilizar este fondo en clave programática. FONPRODE y las operaciones de Canje de Deuda representan una oportunidad para la incorporación decidida del EBP en la AECID,

aunque hasta la fecha no se han desarrollado protocolos específicos para asegurar la complementariedad (bien es cierto que el reglamento FONPRODE no fue aprobado hasta febrero 2011). El diseño de protocolos y mecanismos de complementariedad con el Dpto. ONGD es aun embrionario.

- En el “imaginario colectivo” AECID (y por tanto en su marco de planificación principal que es el Contrato de Gestión) el EBP o Ayuda Programática se asocia principalmente con los principios de Alineamiento y Asociación para el Desarrollo, si bien la Declaración de París se remite al EBP en el indicador 9, situado en el apartado de Armonización. Los mayores esfuerzos de programación AECID en clave de ayuda programática en el CG AECID se relacionan por tanto con el alineamiento (objetivo estratégico 2.2. CG AECID 2009-2010) y el principio del III PD de asociación (con los países socios) para el desarrollo (objetivo estratégico 3.2 CG AECID 2009-2010).
- EL EBP o Ayuda Programática no se menciona explícitamente en los objetivos y actuaciones del CG AECID referentes al principio de Armonización. El EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la armonización; al ser genéricos los indicadores, los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización que no garantizan avances en la incorporación del EBP /Ayuda Programática.
- La AECID está presente a través de la UAP en los espacios de armonización y orientación estratégica sobre AP (Grupo Técnico AP Bruselas, CAD/OCDE) y tiene un posicionamiento en relación al Apoyo Presupuestario robusta y coherente con el III Plan Director de la Cooperación Española. Aunque esta posición no está aun institucionalizada se puede constituir de facto en una base sólida para la necesaria elaboración de una estrategia integral AECID para la incorporación del EBP.

## **PE 2 PERTINENCIA (nivel micro): ¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el periodo 2005-2010**

- El portafolio de operaciones AP de la AECID en el periodo 2005-2010 es coherente con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II PD

y III PD. Se constata que resulta factible adoptar el EBP para la cooperación AECID en los países de renta media (en ALC, tanto con la Comisión Europea –en particular con los países focales de la ayuda UE a partir de 2014 que también son prioritarios para la Cooperación Española– y otros EEMM, como con el BID e instituciones de NNUU (PNUD, OPS, UNFPA, etc).

- Algunos enfoques transversales prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como el enfoque de género y medioambiente no están contemplados suficientemente en la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación ni presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas lo que reduce el nivel de coherencia de la Ayuda AP.
- El proceso de Programación Operativa lanzado por AECID en 2010 representa una oportunidad de alto valor para lograr profundizar en la adopción del EBP con parámetros de calidad y eficacia razonables. Se constata la positiva evolución experimentada de los DEP a los MAP, encontrándose una distribución reciente de presupuesto por instrumentos previamente a la Programación Operativa (en gran parte del periodo de estudio no ha sido así).
- El grado de articulación entre la Programación Operativa de las Direcciones Geográficas, DCGSO y OTC es aún incipiente aunque existe un potencial de simplificación de decisiones y aumento de la previsibilidad de los compromisos financieros en el caso de que las decisiones adoptadas en la programación operativa OTC fueran vinculantes. La adopción de un enfoque “reduccionista” de incorporación del EBP ha llevado a que el grado de articulación y complementariedad entre instrumentos en torno a las operaciones AP sea aún insuficiente siendo especialmente sensible lo referido a las ONGD.
- Las operaciones AP AECID del periodo considerado presentan un perfil de cumplimiento del principio de Alineamiento positivo en tanto en todos los casos estaban focalizadas a apoyar políticas públicas prioritarias de los países socios. Sin embargo predominan en las operaciones AP AECID las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contiene un vector de previsibilidad en la disponibilidad y compromiso de fondos suficiente aun. La calidad de las operaciones AP AECID en términos de Armonización ha mejorado progresivamente, contemplando los MdE de forma cada vez más clara la distribución de roles y tareas entre los socios donantes.

- Se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país (hablar de "idoneidad" es excesivo habida cuenta de que prácticamente en ningún caso se ha realizado ex-ante un análisis de alternativas).
  - En términos generales podemos decir que en lo referente al apoyo a operaciones de Ayuda Programática particulares se ha configurado una "senda de aprendizaje" lógica. Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a Ayuda Programática, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite una proactividad y liderazgo mayores en el uso de la AP (falta por tanto como venimos diciendo a lo largo de este estudio, un plan para la incorporación del EBP que incluya una "estrategia institucional técnica en materia de AP" que permita optimizar la toma de decisiones sobre los instrumentos más apropiados en cada caso y marcar posiciones técnicas y políticas).
  - La calidad en el diseño de las operaciones AP ha mejorado progresivamente a lo largo del periodo de estudio 2005-2010. Sin embargo un número significativo de las operaciones AP impulsadas entre 2005-2010 no contaban con identificaciones sólidas (insuficiente o inexistente análisis de riesgos, insuficiente o inexistente análisis de las capacidades AECID para entrar en las operaciones AP) habiéndose constatado sobre el terreno una insuficiente apropiación de la Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación. La fase de identificación descansa en muchos casos en los MdE (que en muchos de los casos son robustos en tanto participan donantes con larga experiencia con fondos canasta, apoyo presupuestario, etc). No se observa una sistematización suficiente de protocolos y procesos referidos a la fase de identificación de operaciones AP.
  - Se observa un grado de coordinación OTC-Embajadas productivo y cercano lo que ha permitido definir posiciones políticas y técnicas en la fase de identificación de las operaciones AP analizadas
- ocupado durante ese proceso un papel muy positivo, a pesar de sus escasos recursos y de la indefinición existente con respecto a sus competencias. No obstante, muchas operaciones no contaban con la documentación considerada imprescindible. No se detecta que exista un estándar definido que determine el nivel de calidad exigible en las operaciones de AP.
- La "Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación" ha contribuido a mejorar la gestión de las operaciones AP, aunque sus efectos no son perceptibles durante todo el periodo analizado por esta evaluación, ya que fue publicada en 2008. En La Guía apenas se incluyen orientaciones sobre las fases de seguimiento/ desembolso y evaluación, ya que está concebida para la "puesta en marcha" de operaciones. En cualquier caso, muchas operaciones no cuentan con la documentación sugerida en la Guía, especialmente con documentos de formulación.
  - Algunos contenidos de los documentos que aparecen en la Guía resultan redundantes y su utilidad para la gestión es discutible. Las capacidades de los recursos disponibles en las OTC parecen poco adecuadas para cumplimentar los documentos solicitados.
  - La previsibilidad de los desembolsos asociados a las operaciones AP no se cumple en buena parte de los casos analizados. Aunque se ha avanzado en el establecimiento de procedimientos administrativos (Real Decreto 794/2010 de 16 de junio) que, en principio, parecen más adaptados a los requisitos de las operaciones AP, el cumplimiento con los compromisos de desembolso no queda garantizado.
  - La mayoría de los desembolsos se realiza dentro del año previsto, aunque soportado por dossiers de pago no suficientemente robustos. La calidad de los procesos de justificación de operaciones AP es muy variable, pero en general es deficiente.
  - No se ha identificado ningún procedimiento sistematizado de valoración de la calidad de los documentos de justificación de operaciones AP.

### **PE 3 EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?**

- La calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación (2005-2010). La UAP ha

### **PE 4 EFICIENCIA/ GbR: ¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?**

- Los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP no están suficientemente sistematizados y la información se encuentra dispersa

y sin que se detecte un criterio único de ordenación. No se dispone de un protocolo que indique los momentos en los que la coordinación debe realizarse y las funciones que competen a cada una de las unidades involucradas en el ciclo de gestión de la Ayuda Programática.

- El proceso de reforma de la AECID ha incorporado algunos elementos que contribuyen a impulsar el EBP (creación de la DGCSYM y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan deficiencias entre la articulación de estas instancias. No se encuentran reguladas las funciones que deben cumplir las diferentes unidades en la gestión de la AP. El peso de las orientaciones geográficas sigue siendo el más importante durante todo el periodo analizado, mientras que existen incertidumbres sobre las funciones que debe asumir la DGCSYM. Estas incertidumbres se detectan claramente en el caso del papel que la UAP debe cumplir en la gestión de operaciones AP. Se han efectuado algunas experiencias interesantes de coordinación entre unidades de AECID que contribuyen a promover la incorporación del Enfoque Programático (Grupo Técnico de Eficacia y Calidad, equipos país ampliados).
- Las capacidades instaladas en la DGCSYM resultan, en general, insuficientes para garantizar un asesoramiento adecuado a todas las operaciones de AP puestas en marcha. Esta constatación es especialmente significativa en el caso de la UAP. A pesar de esa evidencia, hay que reconocer que la UAP ha participado de manera muy positiva en buena parte de las operaciones AP puestas en marcha durante el periodo analizado.
- No se ha establecido con claridad en qué momentos de la gestión de la AP debe garantizarse una participación de las diferentes unidades de la DGCSYM y, tampoco, está claro el carácter de esa participación (asesoría a petición de las Direcciones Geográficas, OTC, supervisión obligatoria, etc.).
- Las capacidades instaladas en las Direcciones Geográficas y en las OTC resultan, en términos generales, insuficientes para una implantación efectiva del Enfoque Programático y para la gestión eficaz de las operaciones de AP.
- Las funciones y competencias de la UAP no están claramente definidas y su ubicación en la estructura de la AECID genera incertidumbres a la hora de liderar la gestión de las operaciones AP y resulta inadecuada para promover la incorporación del Enfoque Programático en la institución

## **PE 5 EFICACIA: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?**

- Los marcos de compromiso de la AECID con los países socios han aumentado de manera general durante el periodo de estudio. Tanto la introducción progresiva de los MAP como los ejercicios de Programación Operativa que comenzaron en 2009 han supuesto una mejora respecto, aumentando al menos indicativamente la previsibilidad en los compromisos (presupuestarios y sectoriales, de manera más alineada con las prioridades nacionales).
- Por el momento la contribución de la Ayuda Programática a la hora de aumentar la previsibilidad macro de la propia AECID es aun reducida. (ver conclusión CJ3.2.1.)
- Se ha registrado un incremento razonable de la AOD canalizada a través de la Ayuda Programática, aunque relativamente lejos todavía de las metas fijadas en el III PD. AECID es prácticamente el actor de la Cooperación Española que más ha apostado por la Ayuda Programática en el periodo considerado. La senda de crecimiento se ha estancado en 2009, debido principalmente a restricciones presupuestarias y también a las capacidades técnicas de sus recursos humanos.
- Los indicadores incorporados en el III Plan Director y el Contrato de Gestión AECID no constituyen así mismo incentivos orientados a la calidad de las operaciones, sino más bien al volumen financiero. Se evidencia la utilización de los instrumentos, pero no así una senda de cambio hacia el Enfoque Basado en Programas. (ver conclusiones PE1 acerca del sobredimensionamiento de las metas).
- Existen más operaciones de las actualmente contabilizadas, que están siendo apoyadas desde AECID que cumplen los principales criterios del Enfoque Programático. De manera análoga, hay operaciones que aunque no cumplan con los cuatro criterios del CAD para ser consideradas operaciones EBP, pueden ser conceptualizadas como ayuda programática en un proceso dinámico en su cumplimiento, siempre y cuando sean utilizadas con un horizonte de extensión progresiva del Enfoque basado en Programas.
- La práctica totalidad de los avances reportados en el informe de desempeño del CG AECID referidos al Alineamiento y Armonización confirman la estrecha



correlación de facto entre el EBP y la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la AECID

- Sin embargo, el alcance de los indicadores comprometidos en el CG AECID no parece claramente asumido por las unidades geográficas, reflejándose interpretaciones dispares respecto a indicadores comunes.
- El cumplimiento de las metas relacionadas con la Ayuda Programática en el CG AECID son insuficientes para avanzar al ritmo necesario en la incorporación del EBP y correlativamente hacia el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de Accra

## PE 6 IMPACTO: ¿Cuál es la contribución de la Ayuda Programática AECID para la Cooperación Española y los países socios?

- De manera global, los indicadores de alineamiento y (en menor medida) los de armonización referidos a la totalidad de la CE durante el periodo 2005-2010 han seguido una evolución creciente (Evaluación CAD 2007 y 2010; y seguimiento de la implementación de la DP). Esto ha permitido a la CE y a la AECID, ser considerada como una cooperación más moderna en línea con la Agenda de Eficacia de la Ayuda impulsada internacionalmente.
- Dentro de la AECID, la cantidad presupuestaria dedicada al EBP (según el criterio del indicador número 9 de la Declaración de París diseñado para medir el uso del EBP) ha aumentado en valores absolutos durante el periodo de estudio. No obstante, no ha alcanzado las metas planificadas. La cantidad de AOD calificada como EBP en el periodo de estudio ha crecido dentro de la AECID, pero no lo ha hecho proporcionalmente dentro del conjunto de la CE.
- Como enfoque, el EBP puede ser una oportunidad para catalizar y ordenar procesos en curso relacionados con la implementación de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda conforme a la DP. De esta manera, lo más importante no sería aumentar el nº de operaciones de AP sino implantar un Enfoque Programático en la lógica de planificación estratégica de la AECID.
- De los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso, destacan: la promoción del liderazgo de los países socios, la focaliza-

ción el diálogo de políticas sectoriales cambiando la dinámica propia de diálogo entre socios y la disminución de los costes de transacción para los socios.

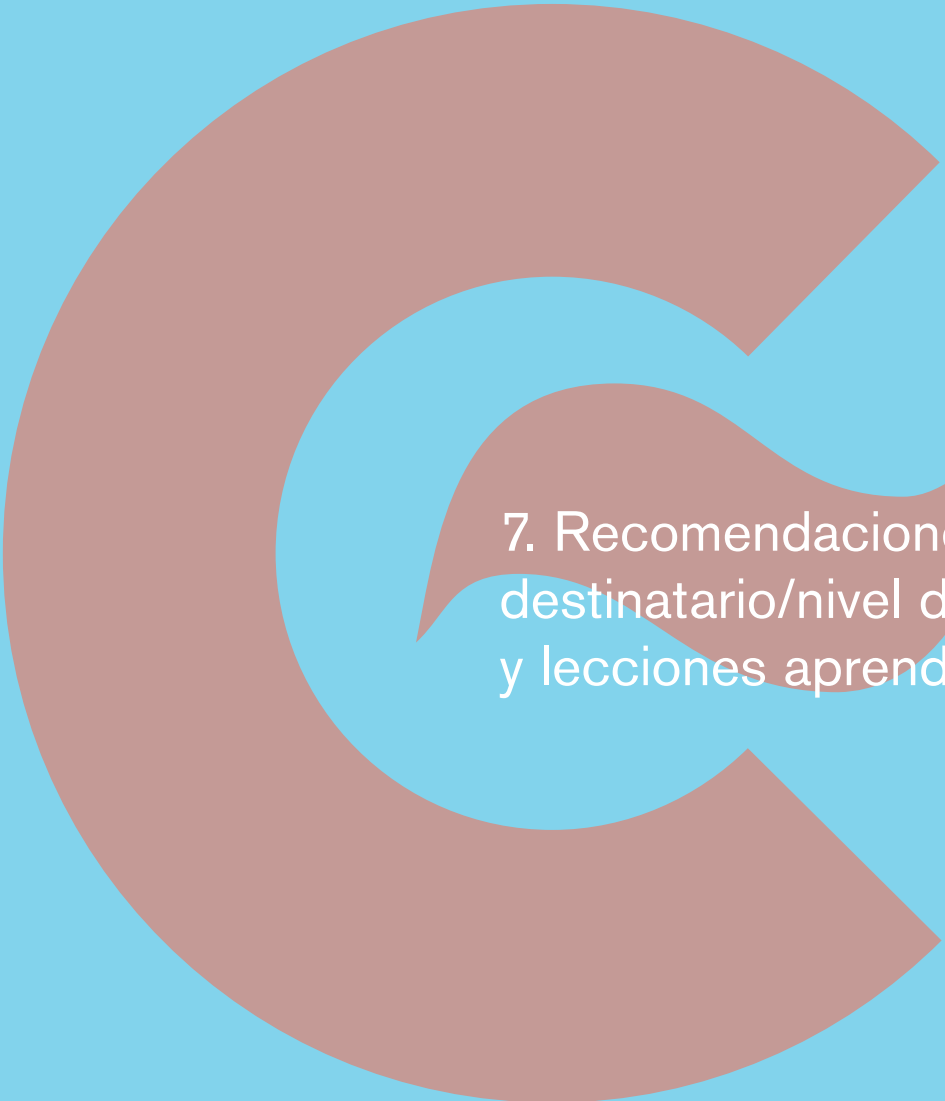
## PE 7 SOSTENIBILIDAD: ¿Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?

- Existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje del Enfoque Programático en la actuación de la AECID (Contrato de Gestión, PAS, MAP, programación operativa, DGCSYM, UAP, UPC, etc.), pero se detectan claras incertidumbres en relación a su perdurabilidad. Esas incertidumbres son de carácter externo a la propia AECID (insuficiente consenso y desconocimiento entre los actores de la Cooperación Española con respecto al Enfoque, relativa desconexión entre los niveles de decisión político y técnico), pero también de carácter interno (falta de liderazgo en el seno de la institución para la incorporación del Enfoque, procedimientos poco claros para la gestión de la AP, escasas capacidades instaladas, etc.).
- Se constata un incremento de los recursos materiales destinados a operaciones AP durante el periodo analizado, aunque ese incremento no se encuentra vinculado a una partida presupuestaria específica.
- Desde el punto de vista institucional los logros más significativos han sido la creación de la DGCSYM (de la UAP de manera más específica) y de la UPC. También puede asumirse que la calidad de los recursos humanos ha mejorado gracias a las asesorías técnicas (realizadas fundamentalmente desde la UAP) y a algunas acciones de formación. No ha existido un liderazgo claro durante el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID.
- Aunque se han registrado importantes avances en ese sentido, los recursos humanos en la AECID no tienen, en términos generales, capacidades suficientes para la gestión adecuada de las operaciones de AP. Existe, también, una elevada rotación del personal y apenas se conserva memoria institucional de algunas operaciones AP. De manera específica, los recursos de la propia UAP resultan muy escasos para abordar de manera satisfactoria las funciones que tiene asignadas.

- La AECID presenta ventajas comparativas para asumir un liderazgo decidido en países de renta media con larga tradición de cooperación para el desarrollo (América Latina), pudiendo ser socio activo de futuras operaciones de Cooperación Delegada de países que están saliendo de la región, siendo la Comisión Europea un socio natural.
- La Cooperación Delegada aparece como una oportunidad valiosa para garantizar la canalización de fondos a PMA vía AP en los que AECID tiene muy débil capacidad instalada.

## **PE 8 MUTUA RESPONSABILIDAD: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?**

- La importancia de promover la transparencia y rendición de cuentas en el marco de las operaciones de AP, ha aumentado desde 2005, y es especialmente evidente en la temática de los foros internacionales sobre eficacia de la Ayuda (Accra 2008; Busan 2011).
- La comunidad internacional identifica como uno de los problemas de las operaciones EBP el efecto negativo que éstas han supuesto en gran número de casos sobre el menoscabo las relaciones naturales entre poderes del Estado y éstos con la ciudadanía. Para reducirlos se están implementando medidas como puede ser la introducción de un cuarto criterio para la evaluación de las condiciones para una operación EBP, entre otras.
- Las operaciones analizadas muestran en gran medida la insuficiente participación de la Sociedad Civil local en dinámicas de veeduría social, diálogo de políticas y acceso a información. Esta tendencia puede afectar al grado de apropiación democrática.
- La información suministrada a la ciudadanía española entorno al EBP, presenta deficiencias. La información proporcionada en los principales documentos (PACI, Plan Director, Contrato de Gestión, etc.) no es homogénea.
- La difusión de las operaciones de AP entre la población española es todavía muy incipiente. También incipiente es la información y sensibilización de la Sociedad Civil sobre la pertinencia de la ayuda programática y sus ventajas.



7. Recomendaciones por  
destinatario/nivel de análisis  
y lecciones aprendidas





# 7

## Recomendaciones por destinatario/nivel de análisis y lecciones aprendidas

Para facilitar la utilidad y una mejor comprensión de las recomendaciones que constituyen el resultado final del ejercicio de evaluación realizado, se ha decidido organizarlas en los dos niveles básicos que han articulado este ejercicio. El nivel “superior”, de carácter esencialmente estratégico, hace referencia a la incorporación del Enfoque Basado en Programas o Ayuda Programática en la AECID, mientras que el segundo se centra en la gestión de las operaciones “clásicas” de Ayuda Programática (Apoyos Presupuestarios y Fondos Comunes de manera destacada). Evidentemente, ambos niveles se encuentran relacionados y existen determinadas recomendaciones cuya utilidad es significativa en los dos planos

considerados, pero se ha considerado que resultaba clarificador abordar la proposición de recomendaciones atendiendo a esa división, ya que constituyen dos orientaciones que, aunque complementarias, exigen de esfuerzos y decisiones diferenciadas.

Se ha intentado concretar al máximo estas recomendaciones aunque, en algunas ocasiones, ha sido inevitable mantener un cierto tono de generalidad.

De forma preliminar, puede proponerse un escenario general que muestra la organización realizada de las recomendaciones, tal como aparecen en este capítulo:

Niveles	Recomendaciones generales	Criterios Juicio	Propuestas concretas	Actor focal
ESTRATÉGICO	1. Promover la incorporación del enfoque basado en programas como modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral AECID	CJ5.1 CJ5.2	1.1. Resituar el EBP en los diferentes niveles de la programación AECID 1.2. Mantener un crecimiento sostenido del volumen AOD destinado a la ayuda programática en AECID	DIRECCION AECID / UPC/UAP DIRECCION AECID / UPC/UAP
	2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española	CJ1.1 CJ6.1	2.1. Impulsar la adopción explícita del EBP en el IV Plan Director de la Cooperación Española 2.2. Elaborar una estrategia sobre el EBP consensuada por SECI/DGPOLDE/AECID que constituya la hoja de ruta para su incorporación en la Cooperación Española 2.3. Velar desde DGPOLDE por la transversalización efectiva del EBP en los marcos de asociación país de los países tipo A 2.4. Impulsar desde DGPOLDE por la inclusión del EBP en el PACI y seguimiento PACI 2.5. Promover desde SECI/AECID/ Mº Economía las operaciones de canje de deuda bajo un EBP	DGPOLDE GABINETE AECID/UAP DGPOLDE/AECID (UPC/UAP) DGPOLDE DGPOLDE Mº ECONOMIA/SECI/AECID
	3. Situar el EBP en un lugar central en la planificación estratégica AECID	CJ1.3 CJ5.3	3.1. Asegurar un anclaje institucional estratégico del EBP resituando la unidad de ayuda programática en el gabinete AECID 3.2. Realizar un diagnóstico (línea de base) que permita precisar la importancia actual del EBP en la actuación AECID 3.3. Diseñar un plan para la incorporación del EBP en la AECID 3.4. Garantizar desde SECI/AECID que el fonprode se oriente principalmente hacia el apoyo de enfoques sectoriales y programáticos 3.5. Cohesionar las actuaciones del GTEC AECID, situándolas en el proceso dinámico de implantación del EBP	DIRECCION AECID UAP UPC/UAP/ D. GEOGRAFICAS SECI/AECID/UAP/ FONPRODE UPC/UAP
	4. Promover la inserción del EBP en la programación operativa OTC	CJ1.1	4.1. Establecer un sistema de chequeo de todas las intervenciones que cumplen los criterios EBP 4.2. Articular las intervenciones previstas en la programación operativa en torno a procesos dinámicos de incorporación EBP/SWAP 4.3. Incluir herramientas específicas para la detección de operaciones que incorporan el EBP en las programaciones operativas OTC	UAP UPC/UAP UPC/UAP/OTC

Niveles	Recomendaciones generales	Criterios Juicio	Propuestas concretas	Actor focal
ESTRATÉGICO	5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la Comisión Europea expresada en su comunicación sobre ayuda presupuestaria	CJ1.2 CJ2.2	5.1. Contribuir al proceso de construcción de posiciones comunes UE 5.2. Sumarse a la apuesta de la comisión europea por la búsqueda de contratos únicos armonizados entre los EEMM&CE 5.3. Sumarse al ejercicio de "rebautizar" las operaciones de ayuda programática sustituyendo el término de apoyo presupuestario general por el de contrato de apoyo a la gobernabilidad y la democracia, apoyo presupuestario sectorial por contrato de fortalecimiento/reforma sectorial	DGPOLDE/UAP UPC/UAP/D. GEOGRAFICAS AECID DGPOLDE/DIRECCION AECID UPC/UAP
	6. Adoptar una estrategia específica de incorporación del EBP en los países de renta media	CJ72	6.1. Apostar decididamente por la utilización de aps y fondos comunes, evitando el apoyo a APG 6.2. Promover el apoyo a fondos comunes de asistencia técnica de calidad 6.3. Explorar con decisión el enfoque territorial, apoyando procesos de descentralización. 6.4. AECID debe asumir un rol de liderazgo en las operaciones EBP en América Latina y el Caribe	DCALC/UPC/UAP DCALC/DCAAEO/UPC/UAP/DCSGO DCALC/UPC/UAP
	7. Adoptar lineamientos específicos para la incorporación del EBP en países menos adelantados	CJ72	7.1. Primar el uso de aps y fondos comunes en la mayoría de las ocasiones 7.2. Incorporarse a APG únicamente en caso de disponer de fuertes capacidades instaladas en las OTC 7.3. Promover modalidades de cooperación delegada en operaciones EBP	DCAAEO/ DCALC UPC/UAP DCAAEO/ DCALC UPC/UAP DCAAEO/ DCALC UPC/UAP
	8. Establecer un sistema de supervisión externa de la incorporación del EBP en la AECID	CJ2.1 CJ2.2 CJ2.3	8.1. Responsabilizar a la UAP/UPC de la gestión del sistema de supervisión 8.2. Licitación un contrato bianual de seguimiento 8.3. Establecer misiones de seguimiento con carácter anual a los países prioritarios que cuentan con MAP	GABINETE AECID UPC/UAP UPC/UAP UPC/UAP



Niveles	Recomendaciones	Criterios Juicio	Propuestas concretas	Actor Focal
<b>OPERATIVO (GESTIÓN DE OPERACIONES EBP)</b>	<b>1. Establecer un procedimiento para la mejora de la gestión de las operaciones EBP</b>	<b>Cj3.3 Cj4.1</b>	1.1. Asegurar la coherencia entre las operaciones EBP y el MAP y la programación operativa PAÍS 1.2. Establecer mesas de valoración de las identificaciones y de apoyo al proceso de formulación de operaciones EBP 1.3. Mejorar el sistema de justificación de desembolsos de operaciones EBP 1.4. Estandarizar la documentación de las operaciones EBP	OTC/DGEOG/UPC/UAP UPC/UAP/DGEOG/DCSSGO Secretaria G/DGEOG/UAP UAP
	<b>2. Fortalecer las capacidades y recursos de la UAP</b>	<b>Cj4.2 Cj71</b>	2.1. Redefinir las funciones de la UAP 2.2. Incrementar los recursos disponibles de la UAP 2.3. Establecer acuerdos de colaboración entre la UAP y entidades clave de la administración pública española	DIRECCION AECID DIRECCION AECID GABINETE AECID/UAP/DCSSGO
	<b>3. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones EBP</b>	<b>Cj3.1</b>	3.1. Incorporar en la guía técnica una parte introductoria de carácter estratégico sobre el EBP 3.2. Revisar y completar los contenidos de la guía técnica sobre el ciclo de operaciones 3.3. Aprobar y difundir la guía técnica entre las diferentes unidades de la AECID	UAP UAP DIRECCION AECID
	<b>4. Orientaciones generales sobre contenidos y características de las operaciones EBP</b>	<b>Cj2.1 Cj3.2 Cj8.1</b>	4.1. Dotar recursos necesarios para correcta gestión de las operaciones EBP 4.2. Fomentar el fortalecimiento de la sociedad civil en el seguimiento de las políticas públicas 4.3. Promover la utilización de sistemas nacionales de gestión 4.4. Articular medidas para mejorar la calidad del diálogo de políticas 4.5. Aumentar la previsibilidad de los desembolsos en operaciones EBP	OTC/DGEOG/UPC/UAP DCSSGO/UAP/OTC/DGEOG DGEOG/OTC/UPC/UAP DGEOG/OTC/UAP/DCSSGO DIRECCION AECID/DGEOG
	<b>5. Mejorar la calidad de los recursos humanos de la AECID para la gestión de operaciones EBP</b>	<b>Cj71 Cj73</b>	5.1. Establecer una estrategia de formación sobre el enfoque basado en programas 5.2. Sensibilizar a los equipos directivos de la aecid sobre la importancia de la incorporación del EBP 5.3. Formar una red de expertos en EBP 5.4. Incorporar contenidos sobre ebp en las oposiciones del personal AECID 5.5. Establecer periodos obligatorios de transferencia de gestión 5.6. Proponer un sistema de incentivos que promueva la incorporación del EBP	DIRECCION AECID/UAP DIRECCION AECID UAP RRHH AECID/DGEOG D GEOGRAFICAS
	<b>6. Sistematizar y difundir las experiencias de operaciones EBP</b>	<b>Cj6.2 Cj8.2</b>	6.1. Impulsar y realizar evaluaciones de operaciones EBP 6.2. Sistematizar las informaciones generadas sobre operaciones EBP 6.3. Establecer una estrategia de sensibilización sobre EBP	DIRECCION AECID/UPC/UAP DGPOLDE OTC/DGEOG./UAP

## Recomendaciones Estratégicas

### 1. Promover la incorporación del enfoque basado en programas como modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral AECID

Con el fin de avanzar en el proceso de adaptación de la AECID a la agenda de Eficacia de la Ayuda es necesario situar en un nivel estratégico central el Enfoque Basado en Programas o Ayuda Programática. Esto supone cumplir con el mandato acertado del III PD de elevar la Ayuda Programática a categoría de modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral AECID Gobierno a Gobierno en los países tipo A en cumplimiento con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional. El EBP debe dejar de ser una “modalidad” marginal y periférica para situarse en el centro del proceso de reformas decididamente emprendido por AECID como uno de los “motores” clave dinamizadores del Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda. Para ello:

**1.1.** Resituarse el EBP en el lugar estratégico que le corresponde en todos los niveles del marco de programación de la AECID y de la Cooperación Española. (Nivel de Estrategias: Plan Director, Marcos de Asociación País; Nivel de Planificación Estratégica AECID: Contrato de Gestión AECID; Programación Operativa SEDE; Nivel País: Programación Operativa OTC –ver recomendaciones 2,3 y 4 siguientes–.

**1.2.** Mantener una senda de crecimiento sostenido del volumen AOD destinado a Ayuda Programática por la AECID; ritmo de crecimiento que debería ser regulado en función del proceso de instalación de capacidades y consolidación del sistema de gestión integrada de la Ayuda Programática.

### 2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española

**2.1.** Plan Director 2013-2016. Tras su concepción en el II PD dentro de los llamados “nuevos instrumentos” y la evolución experimentada en el III PD caracterizando la Ayuda Programática, es pertinente ahora avanzar hacia la adopción explícita del “Enfoque” basado en Programas evitando su encapsamiento

en una tipología de instrumentos o modalidades y haciendo un esfuerzo por transversalizar el EBP en todo el IV PD.

**2.2.** Elaborar una Estrategia sobre el EBP consensuada por SECI/DGPOLDE/AECID que se convierta en la hoja de ruta para su incorporación en la Cooperación Española

**2.3.** Velar desde DGPOLDE por la transversalización efectiva del EBP en los Marcos de Asociación País de los países Tipo A de la Cooperación Española, i) ajustando metodología MAP que incluya de forma expresa el EBP y los protocolos adecuados para su adopción; ii) realizando (con colaboración AECID/UAP) una línea de base sobre grado de incorporación del EBP en MAP vigentes y trazando hoja de ruta para su implantación progresiva.

**2.4.** Velar desde DGPOLDE por la inclusión del EBP en el PACI y Seguimiento PACI: i) incluyendo un capítulo específico referido a los compromisos anuales adoptados en materia de EBP en la Cooperación Española (lo que incluiría: a) volumen de fondos; b) Plan anual para avanzar en la implantación del EBP en la Cooperación Española (AECID, CCAA, EELL, FONPRODE, Canje de Deuda, etc); ii) Ajustando la batería de indicadores y las fuentes de información necesarias para computar en el Seguimiento PACI adecuadamente toda la Ayuda Programática de la Cooperación Española en general y de la AECID en particular por su relevancia.

**2.5.** Canje de Deuda. Promover desde SECI/AECID/Mº Economía las operaciones de Canje de Deuda bajo un EBP, siempre que se den las condiciones adecuadas, con el fin de contribuir al aumento de la eficacia de la ayuda e incentivar el proceso de incorporación EBP en la Cooperación Española.

### 3. Situar el EBP en un lugar central en la Planificación Estratégica AECID

**3.1.** Asegurar un anclaje institucional estratégico del EBP resituando la Unidad de Ayuda Programática en Programación y Calidad (UPC).

**3.2.** Hacer un diagnóstico (Línea de Base) que permita precisar todas las intervenciones AECID en curso que podrían ser catalogadas como Ayuda

Programática.

**3.3.** Diseñar un Plan para la incorporación del EBP en la AECID (articulado convenientemente con el Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda).

**3.4.** Garantizar desde AECID que el FONPRODE se oriente principalmente, y siempre que se den las condiciones adecuadas, al apoyo de enfoques sectoriales y programáticos (EBP), debidamente articulado con AECID y en el marco de los MAP, constituyéndose así en un catalizador del proceso de incorporación de estos enfoques en la Cooperación Española en general y en la AECID en particular.

**3.5.** Cohesionar las actuaciones del CG AECID referentes a la agenda de eficacia (alineamiento, apropiación, armonización) situándolas en el proceso dinámico de implantación del EBP (guiado por la Estrategia sobre Ayuda Programática AECID). Para ello:

**3.5.1.** Ajustar el diseño del CG AECID transversalizando el Plan para la incorporación del EBP (3.3).

**3.5.2.** Insertar convenientemente la Ayuda Programática en el sistema de información AECID "SIGUE".

**3.5.3.** En cada una de las actuaciones del CG AECID referidas a la Declaración de París añadir los indicadores previstos en clave de su contribución a la construcción/implantación del EBP y SWAp (4ª columna sombreada figura 41 –con contenido simulado–).

#### 4. Promover la inserción del EBP en la programación operativa OTC

**4.1.** Chequear por sistema en la identificación de todas las intervenciones si se cumplen los criterios EBP optando de ser así de manera preferente por esta modalidad;

**4.2.** Articular las intervenciones previstas en la Programación Operativa en torno a procesos dinámicos de incorporación del EBP /SWAp. En la figura 42 se muestra un esquema del proceso propuesto para esta incorporación progresiva del EBP en AECID que desemboca en una operación de AP.

**4.3.** Para 4.1 y 4.2, incluir en metodología de Programaciones Operativas matrices de obligada cumplimiento tal y como se puede ver en la figura 43.

#### 5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la comisión Europea expresada en su comunicación sobre ayuda presupuestaria (oct.2011 - COM (2011) 638/2)

**5.1.** Contribuir al proceso de construcción de posiciones comunes UE asumiendo éstas como "brújula" para la toma de decisiones y gestión de operaciones de ayuda programática

**5.2.** Sumarse a la apuesta de la Comisión Europea por la búsqueda de contratos únicos armonizados entre los EEMM & CE.

**5.3.** Sumarse al ejercicio de "rebautizar" las operaciones de ayuda programática sustituyendo el concepto Apoyo Presupuestario General por el de Contrato de Apoyo a la Gobernabilidad y la Democracia, Apoyo Presupuestario Sectorial por Contrato de Fortalecimiento/Reforma Sectorial.

#### 6. Adoptar una estrategia específica de incorporación del EBP en los países de renta media

En el Plan EBP AECID debe incluirse la estrategia específica para los PRM que a nuestro juicio debería incluir al menos los siguientes lineamientos básicos:

**6.1.** Evitar utilizar el APG pues es un instrumento que no garantiza incentivo suficiente catalizador de las mejoras de políticas públicas (%AOD/RNB es muy bajo). Resulta más conveniente utilizar APS y Fondos Comunes, instrumento este último que permite un abanico muy amplio de posibilidades para adaptarse al contexto país de que se trate (permite mayor o menor trazabilidad, etc).

**6.2.** Promover el apoyo a Fondos comunes de Asistencia Técnica de calidad que priman el conocimiento al volumen financiero AOD. Estos fondos pueden tener formatos muy diversos cumpliendo todos ellos con los criterios EBP, siendo clave que sean liderados siempre por el país socio que debe diseñar los TdR, el encaje funcional de la AT al interior de los ministerios de línea, definir los rangos de remuneración, tiempos, etc. Para nutrir estos fondos comunes de AT, explorar posibilidad de utilizar cooperación Sur-Sur y Triangular. Ámbitos en los que España,

especialmente en ALC puede aportar un verdadero valor añadido.

**6.3.** Explorar con decisión el Enfoque Territorial acertadamente sugerido en el III Plan Director. Creemos que en los PRM es posible utilizar el EBP en los territorios, apoyando por tanto procesos de descentralización en curso en muchos de ellos. La oportunidad de encontrar aquí fuertes complementariedades con la AOD de las CCAA y EELL es lógicamente elevada.

**6.4.** En América Latina y Caribe especialmente, y siempre que se introduzcan los ajustes necesarios, AECID puede asumir un rol de liderazgo a la hora de abordar operaciones EBP. En el ejercicio de armonización y además de los EEMM UE (muchos de los cuales están de salida de la región) parecen socios naturales: la Comisión Europea (Fondos Comunes, APS, Fondos AT), BID (FCAS, FONPRODE), PNUD (Enfoque Territorial, Fondos Comunes), OIT, OPS, CEPAL...

## 7. Adoptar lineamientos específicos para la incorporación del EBP en países menos adelantados

Países Menos Adelantados (PMA). En este caso se recomienda que AECID prime el uso de APS y Fondos Comunes. Solo en caso de disponer de fuerte capacidad instalada en la OTC podría contemplarse entrar en APG, garantizando siempre previsibilidad en los compromisos y un nivel técnico adecuado en el diálogo de políticas con el país socio y resto de donantes. En ocasiones será necesario explorar más a menudo la posibilidad de utilizar la Cooperación Delegada (con el fin de garantizar la eficacia AOD, canalizando fondos a PMA donde haya procesos maduros de armonización de donantes y donde AECID no disponga de capacidades institucionales y humanas instaladas aun)

## 8. Implantar un sistema de supervisión externa de la incorporación del EBP en la AECID

Se recomienda diseñar e implantar un sistema de seguimiento/supervisión externo en la AECID que vele por la calidad del proceso de aplicación del Plan

de Acción para una Ayuda Eficaz, la incorporación del EBP y la correcta gestión de las Operaciones AP. Varios factores fundamentan esta recomendación: i) la importancia estratégica de incorporar el EBP para avanzar al ritmo necesario hacia los compromisos de la D. París & Accra, requiere de la adopción de medidas que permitan su consolidación en el corto y medio plazo; ii) para adecuar los ajustes en materia de AP que deben hacerse con la necesaria búsqueda de una correcta gestión de las operaciones AP en curso, se requiere de un soporte complementario a los sistemas internos de seguimiento que garantice por un lado un acompañamiento técnico, y por otro el necesario ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que la utilización de la ayuda programática exige. Este sistema de seguimiento externo tendría las siguientes características:

- 1) Dependería de la UAP/UPC y se trataría de un contrato de servicios a adjudicarse vía licitación pública abierta
- 2) Se propone que el contrato sea por 2 años y focalice el ejercicio de seguimiento externo en 10 países prioritarios (tipo A) con operaciones AP en curso, debiendo ampliarse con posterioridad la cobertura geográfica una vez validada la experiencia.
- 3) Las misiones de seguimiento se realizarán con carácter anual y con una duración de 2 semanas y tendrá como objetivos: i) valorar la calidad de aplicación del Plan de Acción para una Ayuda Eficaz, ii) valorar el esfuerzo de incorporación del Enfoque Basado en Programas (en el MAP, Programación Operativa, uso del FONPRODE en clave EBP, uso de operaciones de Canje de Deuda en clave EBP, etc), iii) valorar la calidad de la gestión de las operaciones AP en curso en función del mandato de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* que debe actualizarse —ver recomendaciones 3.1 y 3.2 del nivel operativo— (calidad documentos de identificación, formulación y MdE, calidad de los dossiers de desembolso, etc); iv) valorar el proceso de armonización de la AECID con otros donantes pudiendo recabar su opinión; v) es contrario a la naturaleza del EBP llevar a cabo misiones independientes de monitoreo bilateral con los países socios (esto debe hacerse en las *revisiones conjuntas* (Joint Review) pactadas con otros donantes. Por tanto la valoración sobre los esfuerzos de alineamiento se realizará en base a fuente

documental y desde la opinión de otros donantes (nunca de autoridades del país socio).

En la figura 44 (al final de las recomendaciones) se presenta un cuadro resumen con el modelo de funcionamiento sugerido en estas recomendaciones. En él se trata de ver cuál sería el rol de las diferentes instancias de la AECID para promover un cambio de enfoque (EBP), y el seguimiento de operaciones AP. **Modelo de articulación para el fomento conjunto del EBP en la AECID (nivel macro y micro).**

## Recomendaciones Operativas

### 1. Establecer un procedimiento para la mejora de la gestión de las operaciones EBP

Un elemento básico para promover el incremento de la calidad de las operaciones de Ayuda Programática y, también, para la homogeneización de la documentación disponible en cada caso es el establecimiento de un procedimiento de gestión que garantice una participación adecuada de las diferentes unidades de la AECID que se encuentran implicadas en la puesta en marcha y desempeño de una operación de este tipo. La participación de todas esas unidades debe contribuir a aportar los diferentes elementos que garanticen un nivel de calidad suficiente, sin que suponga una limitación a la necesaria agilidad en los procesos de toma de decisiones. En términos muy generales debe indicarse que en cualquier operación de Ayuda Programática deben participar las siguientes unidades: OTC, Direcciones Geográficas, UAP, unidades sectoriales de la DCSGO y Secretaría General AECID. El equipo de evaluación propone un itinerario básico para la gestión de operaciones EBP que se representa en el figura 45 En las recomendaciones siguientes se explican las características del procedimiento planteado con mayor nivel de detalle.

**1.1.** La primera fase del ciclo de gestión que se propone debe asegurar la coherencia entre las operaciones concretas y la planificación estratégica planteada a nivel territorial que se concreta en los Marcos de Asociación País y en las Programaciones Operativas que llevan a cabo las OTC. La OTC es la unidad responsable de la identificación de una posible operación EBP y de cumplimentar la ficha correspondiente

(que debe ser coherente con las prioridades sectoriales incorporadas en el MAP). Esa ficha deberá ser remitida al Departamento geográfico correspondiente que, en caso de considerar que se encuentra alineado con los planteamientos incorporados en la planificación estratégica y se dispone de recursos suficientes para asumir la iniciativa, procederá a su aprobación. Se propone la elaboración de una lista de chequeo sencilla que incorpore los criterios esenciales para efectuar esa valoración que aparecerán en la nueva Guía Técnica.

En caso de que el Departamento geográfico considere inicialmente pertinente la identificación de una futura operación EBP será preciso convocar una mesa de valoración (formada por la Departamento Geográfico, la UAP y la unidad sectorial correspondiente) que comenzarán el proceso de formulación. Esa Mesa podrá sugerir la contratación de una asistencia técnica que lleve adelante el diseño de la intervención o apoyará a los técnicos de la OTC en su formulación en el caso de que la OTC no disponga de conocimientos sectoriales o de eficacia necesarios. Una vez efectuada la formulación, la UAP y las unidades sectoriales deberán elaborar sendas notas valorando la calidad técnica del documento que se incorporarán al expediente. La aprobación final del documento de formulación corresponde al Departamento Geográfico. Tanto los documentos de formulación como las notas de valoración técnica dispondrán de formatos estandarizados en la Guía Técnica. La orden de desembolso será enviada a Secretaría General para su tramitación.

**1.2.** La OTC se encargará de realizar el seguimiento de la operación en el marco de competencias que establezca el Memorando de Entendimiento y la subvención de estado. Durante la ejecución, deberá por tanto, ir recopilando en un dossier la información estipulada en el memorando y la subvención. En el momento que se produzcan las circunstancias acordadas, se valora la adecuación del desembolso, se rellena la ficha de desembolso (según indicaciones de la Guía) y se anexan los documentos producidos a esa fecha (informes sobre avance de los indicadores de la Matriz del MOU, Evaluaciones conjuntas, fichas de monitoreo externo EBP. Con posterioridad deberá cumplimentar un dossier de justificación del desembolso que consistirá en una ficha simplificada de justificación donde se pronunciará sobre la conveniencia (o no) de mantener el apoyo a la operación. De manera adicional esa ficha deberá ir acompañada



de los documentos que muestren los avances de los indicadores incorporados en la matriz del MdE, los documentos generados por la operación y, en su caso, la ficha del monitoreo externo. La valoración de ese dossier corresponderá al Técnico País para lo que se le proveerá de una lista de chequeo para comprobar si la documentación aportada es suficiente. En principio debe excluirse la participación de la UAP o de las unidades sectoriales en la valoración de los documentos de justificación del desempeño. Únicamente en caso de que el monitoreo externo detecte una situación excepcional y, siempre a partir de la solicitud de los responsables del Departamento Geográfico correspondiente (nivel de Consejero Técnico preferiblemente), puede pensarse en alguna colaboración puntual durante el proceso de justificación del desembolso.

**1.3.** Toda operación EBP debe disponer de un dossier completo de documentación que, en principio, debe ser recopilado por el Técnico País correspondiente e incorporado al Sistema de Información que se está poniendo en marcha en la AECID. De manera muy somera los documentos generados durante el ciclo de gestión de una operación EBP y las unidades responsables de su cumplimentación serían los siguientes: Ficha de identificación (OTC), Lista de chequeo para la valoración de ficha de identificación (Departamento Geográfico), Ficha de Formulación (OTC + asistencias técnicas opcionales), Nota valoración sectorial (unidades sectoriales DCSGO) y nota de calidad técnica (UAP), Orden de Pago (Departamento Geográfico), Dossier de justificación Desembolso (OTC), Lista de Chequeo valoración Dossier de Justificación (Departamento Geográfico), Informes de seguimiento externo (asistencia técnicas externas supervisadas por UAP).

## 2. Fortalecer las capacidades y recursos de la UAP

La Unidad de Ayuda Programática debe ser vista como una instancia fundamental para hacer efectiva la incorporación del EBP en la AECID y, también, para impulsar y mejorar la calidad de las operaciones que se incluyen dentro de este enfoque. Su reubicación en el Gabinete AECID (recomendación 3.1 del nivel estratégico) constituye tan sólo una parte del necesario fortalecimiento de capacidades y recursos de esta Unidad que debe ser abordado si se pretende

que buena parte de las restantes recomendaciones de este ejercicio de evaluación puedan ser llevadas a la práctica. En ese sentido, pueden avanzarse algunas propuestas concretas que contribuirían a reforzar las capacidades de la UAP. Las principales son las siguientes:

**2.1.** Redefinir las funciones de la Unidad de Ayuda Programática. La UAP debe disponer de un mandato claro y conocido por todos y, en ese sentido, es fundamental crear la unidad orgánicamente y actualizar la Nota Informativa de 28/09/2009. En términos generales, puede indicarse que la recomendación básica en este sentido sería la de potenciar la función estratégica de la UAP, concentrando sus acciones en la gestión de operaciones a algunos momentos concretos y limitar su actual papel de asistencia técnica a demanda de las unidades geográficas. Se sugieren como competencias básicas de la UAP las que se mencionan a continuación: Diseño del Plan de incorporación del EBP en AECID (en colaboración con UPC), participación en mesas de elaboración de elaboración de MAP y Programación Operativa de OTC (países A), participación en el proceso de formulación de operaciones EBP, misiones conjuntas de asistencia técnica en operaciones EBP, gestión del sistema de monitoreo externo sobre incorporación del EBP en países de tipo A, definición de la formación en EBP en la AECID, representación de AECID en foros internacionales sobre EBP y evaluación, sistematización y difusión de experiencia de acciones de incorporación del EBP en AECID.

**2.2.** Para asumir las competencias que se sugieren en el punto anterior resulta fundamental efectuar un cierto incremento de los recursos disponibles para la Unidad de Ayuda Programática. Asumiendo las dificultades para disponer de más recursos humanos en la Unidad, puede asumirse que la UAP mantenga la misma estructura de personal (quizás disponiendo de un/a director/a con una dedicación más exclusiva a las labores de la incorporación del EBP en la institución). En cualquier caso, resulta fundamental la incorporación de un servicio de monitoreo externo (ver recomendación estratégica 8) que efectúe visitas anuales a los países de tipo A que dispongan de Marco de Asociación aprobado y de operaciones EBP en marcha. De esta manera se dispondría de una visión general de la incorporación del EBP en los países prioritarios y se liberarían de asistencias técnicas puntuales a los escasos recursos de la Unidad en

sede, concentrando sus esfuerzos en el cumplimiento de la hoja de ruta para la implantación del EBP en la actuación institucional de AECID.

**2.3.** Adicionalmente a lo planteado en el punto anterior, la UAP puede aumentar su capacidad de incidencia en las operaciones EBP puestas en marcha suscribiendo acuerdos de colaboración con entidades clave de la Administración Pública Española que pueden aportar capacidades escasamente disponibles en la AECID. Ya se ha avanzado algo en ese sentido, pero resulta fundamental tener identificados a los actores que pueden colaborar en la puesta en marcha y seguimiento de este tipo de operaciones. Existen varias opciones interesantes en este sentido que deberían explorarse y reforzarse en los casos en los que se están produciendo. La posibilidad de involucrar a los técnicos comerciales de las embajadas en algunas valoraciones, la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales, la participación de algunos ministerios sectoriales en determinadas operaciones, etc., podrían aportar un nivel de calidad a los operaciones que es difícil de asegurar desde la AECID en exclusiva.

### 3. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones EBP

Como recomendación complementaria a las dos anteriores (la definición de un procedimiento de gestión y el fortalecimiento de la UAP) aparece la necesaria revisión y mejora de las metodologías y formatos para la gestión de operaciones EBP. Hasta ahora se dispone de la *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* que ha tenido unos efectos claramente positivos pero que resulta insuficiente, ya que no contempla todas las fases del ciclo de una intervención y, además, presenta algunas deficiencias que deben ser corregidas. Resulta, pues,

imprescindible abordar la tarea de dotar a la institución de herramientas metodológicas que contribuyan a mejorar la calidad de la gestión de las operaciones y a estandarizar la documentación disponible. Esa tarea constituye una responsabilidad directa de la Unidad de Ayuda Programática.

**3.1.** Se sugiere la conveniencia de añadir a la nueva Guía Técnica una primera parte introductoria que aborde los rasgos esenciales del EBP e indique algunas orientaciones para garantizar su incorporación a la actuación estratégica y operativa de la AECID. En concreto se considera conveniente incluir los capítulos siguientes: a) el EBP y la planificación estratégica de la AECID (MAP y PAS); b) el EBP y la Programación Operativa (en sede y OTC) y c) Los instrumentos para la implementación del EBP (criterios que permiten asumir la adopción del EBP, proyecto y programas, asistencias técnicas, contratos de apoyo a la gobernabilidad y la democracia, contratos de fortalecimiento/ reforma sectorial, fondos comunes, etc.)

**3.2.** La *Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación* debe ser revisada y completada, abordando con más detalle las etapas de seguimiento, justificación de los desembolsos y evaluación. También deben modificarse las fases de identificación y formulación, proponiendo en todos los casos formatos simplificados que se constituyan en requisitos de obligado cumplimiento a la hora de llevar adelante una iniciativa de ese tipo. Es pertinente complementar la guía de Ayuda Programática AECID con i) orientaciones concretas para llevar a cabo un análisis de riesgos robusto que nutran la toma de decisiones; ii) un protocolo sencillo que guíe el proceso de selección de los instrumentos más idóneos. La UAP debe abordar de manera prioritaria esta tarea. De manera provisional puede sugerirse un posible índice de la Guía Técnica renovada. Éste quedaría así:

#### GUÍA TÉCNICA SOBRE EBP Y GESTIÓN DE OPERACIONES INDICE TENTATIVO

Introducción

**Parte I:** La incorporación del EBP en la actuación de la AECID

1. El EBP y la planificación estratégica de la AECID (Contrato de Gestión, MAP y PAS)
2. El EBP y la Programación Operativa
3. Los instrumentos para la implementación del EBP/ criterios para su incorporación

**Parte II:** Las operaciones de Ayuda Programática

1. Identificación
2. Formulación
3. Seguimiento/ Justificación de desembolsos
4. Evaluación



**3.3.** Una vez redactada la Guía Técnica es fundamental garantizar que ésta sea aprobada desde el máximo nivel de responsabilidad de la AECID y que sus contenidos se conviertan en mandatos que involucren al conjunto de la institución. Será responsabilidad de la UAP el difundir los contenidos de la UAP entre las diferentes unidades de la AECID para que ésta pueda ser interiorizada y se convierta en una herramienta de trabajo eficaz. Para ello será imprescindible mantener una tarea continuada de capacitación que puede adoptar diferentes estrategias (formación presencial, virtual, asistencias técnicas puntuales, etc.)

#### 4. Orientaciones generales sobre contenidos y características de las operaciones EBP

De manera complementaria a la elaboración de la Guía, o tal vez incluido en sus anexos, es importante establecer algunas orientaciones generales sobre los contenidos y características principales de las operaciones EBP. Estas orientaciones permitirán avanzar hacia el establecimiento de unos niveles de calidad mínimos exigibles a todas las operaciones y constituirán un apoyo para las personas y unidades responsables de la preparación y gestión de esas iniciativas. Estos documentos de trabajo deben ser elaborados por la UAP y se encontrarán a disposición de todos los gestores de este tipo de operaciones. Resulta prácticamente imposible incluir la totalidad de los contenidos que estos documentos de trabajo deberán abordar, ya que la propia experiencia sistematizada y analizada irá determinando las necesidades prioritarias en cada momento, pero pueden avanzarse algunas sugerencias al respecto.

**4.1.** Resulta importante que las operaciones AP estén dotadas de los recursos humanos adicionales necesarios que permitan promover un incremento de su calidad y que liberen a los recursos disponibles en las OTC. Se asume que una de las fortalezas tradicionales de este tipo de operaciones es la reducción de los costes de gestión, pero eso no debe suponer que éstos son inexistentes. La incorporación de algunos recursos en ese apartado permitirá disponer de apoyos más o menos puntuales para la gestión de las operaciones, reforzando las capacidades instaladas en las OTC. Resulta imposible (y no conveniente) proponer un porcentaje fijo para todas las operaciones dada su diversidad.

**4.2.** Otro elemento importante que debe valorarse es la manera y los procedimientos para incorporar a actores de la sociedad civil en estas operaciones. No debe olvidarse que, tal como se pretende indicar en las nuevas denominaciones sugeridas por la Comisión Europea para este tipo de iniciativas (“contratos de gobernabilidad democrática”), con ellas se pretende promover la democratización y la eficacia de la actuación de las administraciones locales y esos propósitos sólo pueden lograrse incorporando a los actores de la sociedad en el control, la supervisión y la participación en las políticas públicas. Para ello se abren varias vías de actuación. Por un parte, es preciso articular las convocatorias de subvenciones a ONG con los objetivos de los enfoques basados en programas para que las actuaciones de aquellas contribuyan a reforzar las metas que se hayan definido. Puede establecerse, por tanto, una prioridad a aquellas iniciativas presentadas e impulsadas por las ONGD (Convenios, proyectos, etc.) que se encuentren claramente alineadas con los objetivos definidos en los MAP y en las operaciones concretas EBP. En segundo lugar, pueden incorporarse algunos porcentajes dentro de las operaciones para garantizar la veeduría y el control social de las políticas públicas. Por último, debe considerarse la conveniencia de incorporar dentro de los indicadores de valoración del cumplimiento de las políticas apoyadas algunos que hacen referencia a la imprescindible transparencia y rendición de cuentas de los avances y logros alcanzados.

**4.3.** Una orientación central para incorporar el EBP en la actuación de la AECID es promover de manera decidida la utilización de sistemas nacionales de gestión en todas las intervenciones, limitando la creación de sistemas alternativos. En esa línea resulta clave la utilización de los sistemas nacionales de cuentas, dejando la responsabilidad de la ejecución de las iniciativas a los actores locales.

**4.4.** La mejora de la calidad de los diálogos de políticas constituye un factor básico que contribuye a fortalecer la gestión de las operaciones EBP. La AECID no puede pretender disponer de interlocutores válidos para mantener esos diálogos en todas las ocasiones, por lo que a menudo deberá recurrir a colaboraciones externas. Para ello, ya se ha indicado en la recomendación 2.3 de este nivel operativo que puede ser útil contar con otros actores de la Administración Pública española que disponen de experiencias muy

válidas para el refuerzo de esos diálogos. De forma adicional es conveniente reforzar algunas experiencias ya puestas en marcha, como la articulación de mesas sectoriales y la elaboración de guías de recursos sobre diálogo de políticas (a partir de las capacidades de las unidades sectoriales de la DCSGO).

**4.5.** La previsibilidad de los desembolsos es uno de los requisitos básicos de calidad de este tipo de operaciones, ya que permite garantizar unos recursos estables para la ejecución de determinadas políticas. Hay que reconocer que los mecanismos administrativos disponibles en AECID no facilitan esa previsibilidad, aunque se han producido avances muy significativos en ese sentido durante los últimos tiempos. La recomendación general debe ser recurrir de manera preferente a modalidades de subvención plurianual que permitan suscribir compromisos que no se encuentren sujetos a las posibilidades presupuestarias de cada ejercicio.

## 5. Mejorar la calidad de los recursos humanos de la AECID para la gestión de operaciones EBP

La aplicación efectiva de todas las recomendaciones sugeridas se basa en la disponibilidad de unos recursos humanos de calidad y con capacidades suficientes para llevarlas a la práctica. Por ese motivo, es importante establecer una estrategia para adecuar las competencias del personal de la AECID a los desafíos que plantea la incorporación del EBP. La mejora de la calidad de los recursos humanos de la AECID para la gestión de operaciones EBP no se basa exclusivamente en iniciativas formativas, aunque inevitablemente éstas tienen un peso fundamental. Las principales propuestas concretas que pueden plantearse en este sentido son las que se indican a continuación.

**5.1.** La UAP debe establecer una estrategia de formación específica sobre el Enfoque basado en Programas para que se incorpore al Plan de Formación de la institución. Esa estrategia debe incorporar acciones de formación presencial y, también, virtual para poder atender a las personas que se encuentran en las UTE. La estrategia debe incorporar desde aspectos generales de introducción al EBP hasta cuestiones más especializadas sobre la gestión del ciclo de las operaciones. Independientemente de quien imparta las diferentes capacitaciones la UAP deberá

supervisar todo el proceso y extraer conclusiones que permitan ajustar los contenidos formativos a las necesidades detectadas.

**5.2.** De manera complementaria a la recomendación anterior, resulta importante establecer iniciativas específicas de sensibilización hacia los equipos directivos de la AECID para que éstos puedan ejercer su liderazgo en la incorporación del EBP en la institución. La ubicación de la UAP en el Gabinete (recomendación 3.1 del nivel estratégico) puede facilitar esa tarea, al aparecer como una iniciativa vinculada a la Dirección.

**5.3.** La UAP debe, en colaboración con las unidades sectoriales de la DCSGO, establecer una red de expertos sectoriales y en operaciones EBP a los que pueda recurrirse en función de las necesidades específicas que vayan planteándose. Esa base de datos puede incorporar las informaciones proporcionadas por las OTC para establecer recursos regionales que puedan contribuir a la gestión de las operaciones en una determinada área de manera preferente.

**5.4.** Para avanzar en la adecuación del personal AECID a los requerimientos de la gestión de operaciones EBP se sugiere que se incorporen en los contenidos de futuras oposiciones temas y preguntas que hagan referencia a esta cuestión. Para ello, la UAP deberá participar en la definición de los temarios de las próximas convocatorias a oposiciones de directores de programas, proponiendo preguntas y ejercicios que puedan garantizar que las nuevas incorporaciones a la institución dominan, al menos en parte, esta temática.

**5.5.** Deben establecerse garantías para que los responsables de operaciones EBP no se trasladen a otros puestos antes de no haber efectuado un traspaso de competencias a sus sustitutos. La sistematización de la documentación generada por cada operación, tal como se sugiere en las recomendaciones anteriores (1.4 y 3.2 del nivel operativo, de manera especial) contribuirá a permitir que exista una “memoria histórica” de cada operación, pero puede resultar insuficiente para garantizar un adecuado traspaso de funciones.

**5.6.** La incorporación del EBP en la cooperación impulsada desde la AECID se facilitará de manera significativa si se pone en marcha un sistema de incentivos que, de alguna manera, contribuya a su

apropiación por parte del personal de la institución. En ese sentido, todas las actividades que promuevan la transparencia, la sistematización de buenas prácticas y el intercambio de experiencias constituyen medidas que contribuyen a facilitar la adopción del nuevo enfoque y la puesta en marcha de operaciones que cumplan con sus requisitos.

## 6. Sistematizar y difundir las experiencias de operaciones de ayuda programática

La sistematización y la difusión de las experiencias acumuladas en las operaciones EBP tiene unos efectos muy positivos, tanto en lo que hace referencia a la generación de procesos de apropiación en el seno de la institución como para consensuar entre otros actores de la Cooperación Española la importancia de este enfoque, lo que contribuirá, sin duda, a su sostenibilidad. En ese sentido, resulta altamente recomendable instaurar sistemas que generen la máxima transparencia en relación a esta modalidad de cooperación para el desarrollo. Algunas propuestas concretas en ese sentido son las siguientes:

**6.1.** Es muy conveniente impulsar y realizar algunas evaluaciones de operaciones EBP para valorar su impacto y extraer lecciones que puedan ser aplicadas en futuras iniciativas. Deseablemente esas evaluaciones deben ser conjuntas con otros socios financiadoras de alguna operación. Es muy recomendable que en la elaboración de los Términos de Referencia y en

el Comité de Seguimiento de esas evaluaciones participe la UAP junto a la DGPOLDE.

**6.2.** Dentro de las funciones de la UAP debe incorporarse la sistematización de las informaciones disponibles sobre operaciones EBP. En un primer nivel, es recomendable establecer un capítulo específico en el PACI que recoja los avances en la implantación del EBD. Igualmente es importante, tal ya como se ha comenzado a realizar, que el sistema SIGUE pueda discriminar las intervenciones en función del cumplimiento de los criterios básicos del EBP. Por último, es necesario elaborar materiales específicos de sistematización y difusión que permitan realizar una rendición de cuentas permanente sobre el conjunto de las operaciones EBP que apoya la AECID.

**6.3.** La recomendación anterior constituye un insumo básico para poner en marcha una estrategia de sensibilización sobre EBP dirigida fundamentalmente a otros actores de la Cooperación Española. Es importante mantener informadas a las principales instancias de articulación de los actores de la Cooperación, como el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, la Coordinadora de ONGD-España, etc. Se trata de involucrar al conjunto de actores que componen la Cooperación Española en el esfuerzo de implantación del EBP, con el propósito de garantizar que se trata de un esfuerzo estratégico, cuyos efectos serán perceptibles a largo plazo.

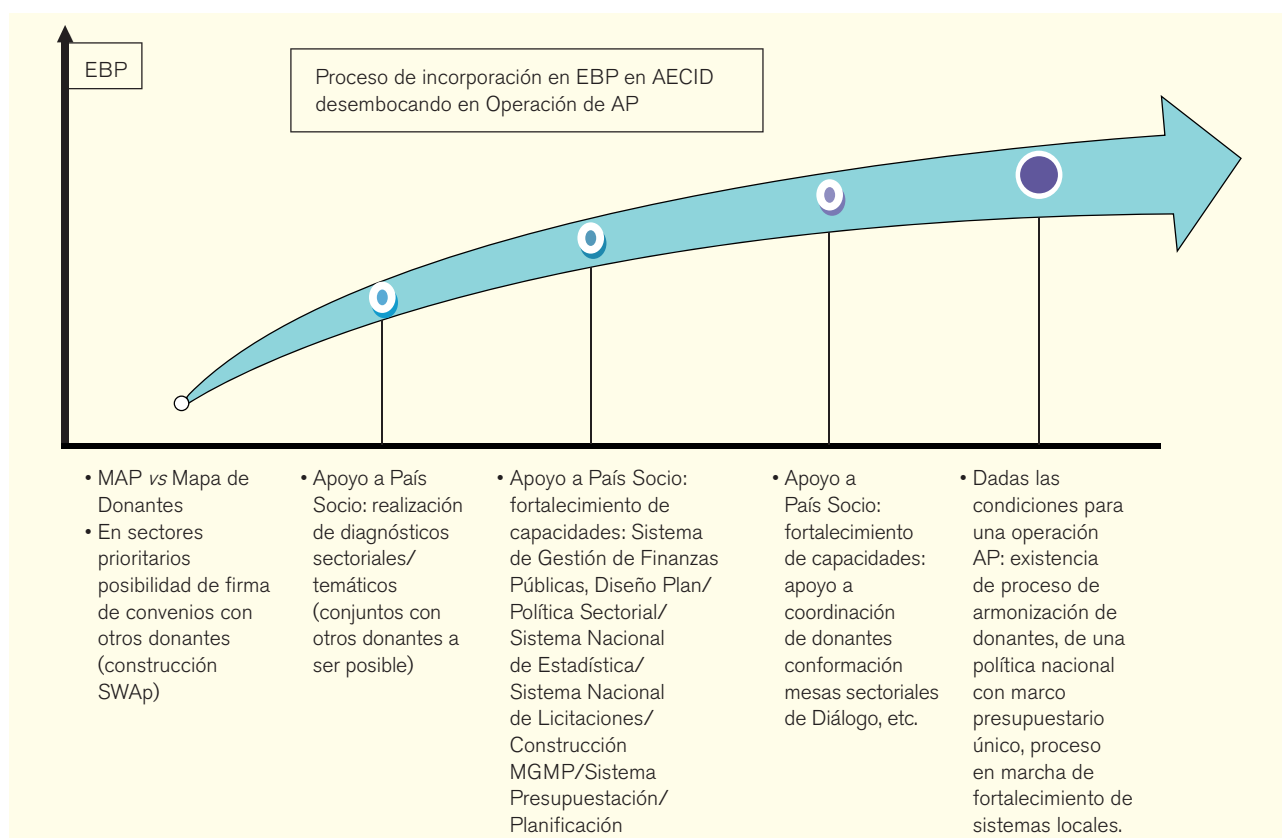
## Figuras relacionadas con las recomendaciones

**Figura 41. Ejemplo de introducción del Enfoque Basado en Programas en el Contrato de Gestión**

Actuación CG AECID 2009-2010 (real)	Indicadores Actuales (real)	Cumplimiento Indicadores (real)	Contribución a la implantación del EBP/SWAp (simulación)
A2.2.3. Fortalecer en el marco de coordinación con otros donantes los Sistemas de Gestión de Finanzas Públicas de países socios (Alineamiento)	16 cursos de formación en GFP	ALC: 19 cursos en 2009 sobre GFP en Centros de Formación + 3 AT	<i>Los cursos y la Asistencia Técnica en GFP permiten avanzar hacia la adopción de EBP/SWAp en 3 países (X, Y, Z). El resto requiere de mayor formación continua y AT en GFP. De los 19 cursos en GFP, 7 se impartieron conjuntamente con otros donantes en un proceso de armonización en marcha.</i>
	Asistencia Técnica en materia de GFP	CAAEO: AT con el Instituto de Estudios Fiscales en el marco de la subvención al Mº de Finanzas de Cabo Verde	<i>La AT en GFP ha permitido avanzar en el proceso de implantación del EBP estando en proceso de identificación de una operación de Apoyo Presupuestario General junto con la Comisión Europea y DFID.</i>











Fuente: Elaboración propia.

**Figura 42. Proceso de evolución continua en la adopción del EBP**



Fuente: Elaboración propia.

Figura 43. Matriz de introducción del EBP en la Planificación Operativa

Intervenciones OTC en la Programación Operativa 2012  (simulación)	Criterios del CAD para establecer si las intervenciones pueden ser consideradas Ayuda Programática			
	¿Ejerce el país o la organización anfitriona el liderazgo del programa apoyado por los donantes cooperantes?	¿Se utiliza un marco presupuestario y programático completo y único? (S/N)	¿Existe un proceso formal la coordinación y la armonización de los procedimientos de los cooperantes para al menos dos de los sistemas siguientes: i) la presentación de informes; ii) la preparación del presupuesto la gestión financiera; y iv) las adquisiciones?	¿Utiliza su apoyo al programa al menos dos de los siguientes sistemas locales: i) diseño de programas; ii) ejecución de programas; iii) gestión financiera; y iv) seguimiento y evaluación? (S/N)
Sí 				
No 				
1. Proyecto de fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe				
Intervenciones PO 2012 para avanzar en EBP/SWAp			Fortalecer el proceso de coordinación de donantes (Comisión Europea, DFID) en la mesa sectorial de educación en torno a Educación Intercultural Bilingüe	Estudiar con país socio modalidad preferente para provisión AT + Formación en GFP & Fortalecimiento del Sistema nacional de adquisiciones.
2. Dotación equipamiento TIC a escuela				
Intervenciones PO 2012 para avanzar en EBP/SWAp				Estudiar con país socio modalidad preferente para provisión de equipamiento
...etc.				

Fuente: Elaboración propia.

Figura 44. Modelo de articulación para el fomento conjunto del EBP en la AECID (nivel macro y micro)

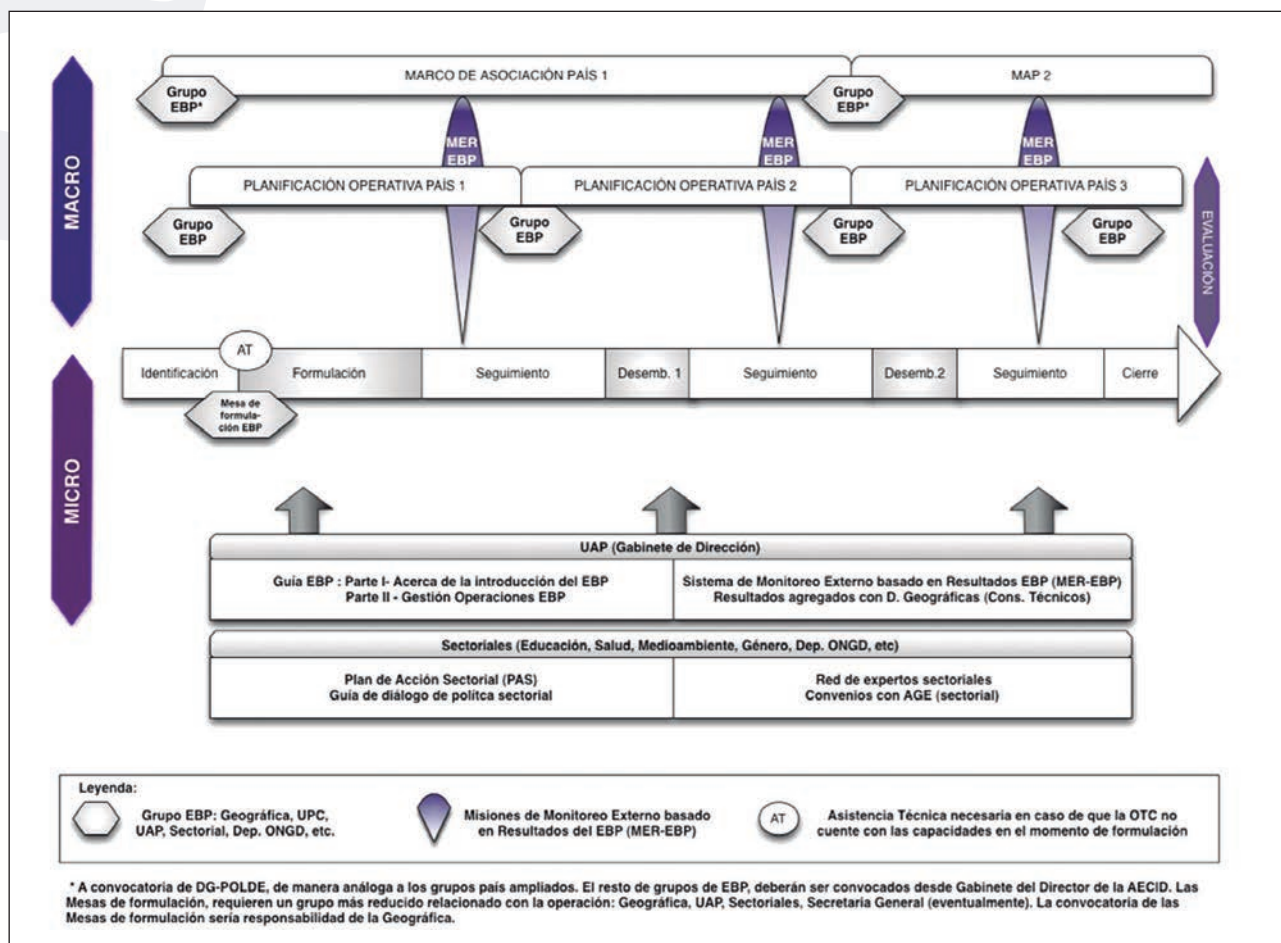
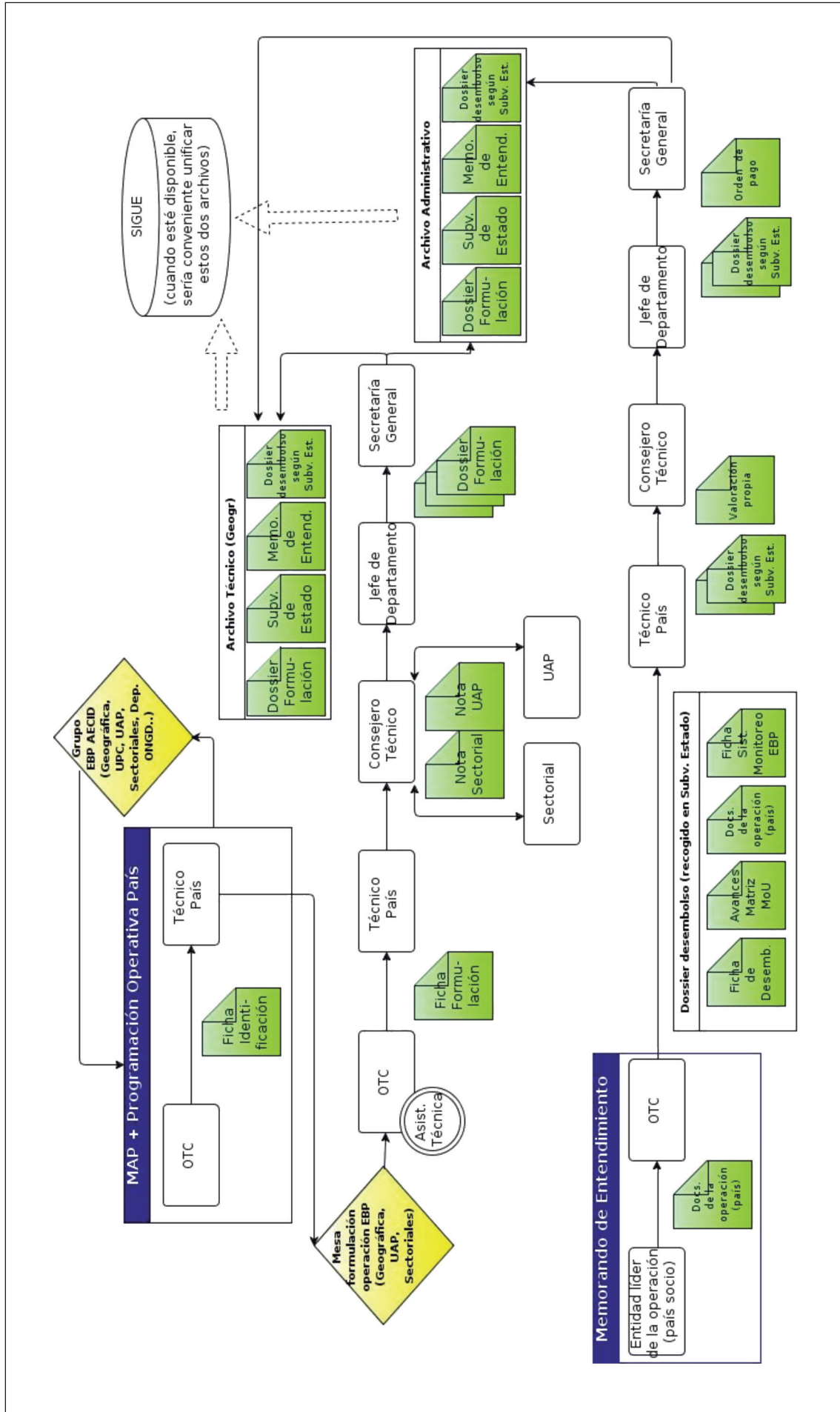




Figura 45. Procedimiento propuesto para la gestión de operaciones AP



Fuente: Elaboración propia









# Anexo. Términos de referencia para la Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID

## 1. Introducción: justificación y objetivos

La Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) ha recibido el mandato de establecer para 2010 un programa de evaluaciones de la cooperación española, en coordinación con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), que posee las competencias asignadas en el RD 1124/2008, de 4 de julio, Art.19RD.

Dentro del programa de evaluaciones acordado con la FIIAPP, en esta ocasión la DGPOLDE y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) han decidido realizar una **evaluación conjunta de la Ayuda Programática de la Cooperación Española**. La presente evaluación será gestionada de manera conjunta por la FIIAPP, la AECID, y por la División de Evaluación de la DGPOLDE.

Los **motivos** por los que es necesario realizar la evaluación son:

1. Han transcurrido cinco años desde que en 2005 la Cooperación Española y, en concreto la AECID, siguiendo el mandato del II Plan Director de la Cooperación Española 2005 al 2008, pusiera en marcha por primera vez un programa global y un presupuesto específico para el uso de la ayuda programática. Estos cinco años se considera un

periodo de tiempo suficiente para realizar una evaluación del uso de esta modalidad de cooperación al desarrollo.

2. El aumento sustancial de recursos que se ha producido a lo largo del periodo 2005 al 2010 en el uso de la Ayuda Programática invita a la reflexión sobre su funcionamiento e impacto. Así, el primer presupuesto específico para ayuda programática, en 2005, ascendió a 15 millones de euros, en el 2006 ascendió a 21 millones de euros, doblándose la cifra para el año 2007 (45 millones de euros) y llegando en el 2008 y 2009 hasta la cantidad aproximada de 70 millones de euros anuales. Con respecto al presupuesto de Ayuda Programática del año 2010 es posible que se alcance la cantidad de 70 millones de euros.
3. En el *Peer Review* que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 2007 se insta a la cooperación española a utilizar de una manera más decidida este enfoque basado en programas de cooperación.
4. En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 crece el nivel de importancia otorgado a la Ayuda Programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD" (pág. 245). Esto es especialmente relevante en los países del grupo A (Capítulo 11: Prioridades geográficas).
5. Por último, el Contrato de Gestión de la AECID recoge un indicador<sup>52</sup> específico sobre la evaluación de la Ayuda Programática que dice que se "elaborará una evaluación sobre la implementación de la modalidad de Ayuda Programática en la AECID. Esta evaluación incluirá dos componentes: a) diagnóstico interno, b) estudios de caso en América Latina y/o África y Asia".

<sup>52</sup> Contrato de Gestión de la AECID; Objetivo Específico 4.32.: *La AECID impulsará la Ayuda Programática como modalidad de cooperación para la mejora de la Calidad y la Eficacia de la Ayuda.*

En consecuencia, la **decisión** de realizar esta evaluación responde principalmente a la necesidad de recabar información sobre la ejecución y gestión por parte de la AECID de las operaciones de apoyos presupuestarios y fondos comunes (como principales instrumentos de ayuda programática) para extraer lecciones aprendidas.

Concretamente, la evaluación ha de analizar, por primera vez, la trayectoria de la Ayuda Programática de la AECID para el periodo 2005-2010 en relación con los siguientes ámbitos de análisis:

- la **planificación, implementación y gestión** de la ayuda programática. Análisis en el nivel político-estratégico tanto de la Cooperación Española como de la AECID (directrices de los Planes Directores 2005-2008 y 2009-2012; contrato de gestión y estrategias de actuación de la AECID), Éste análisis se realizará haciendo especial hincapié en los principios de la agenda de eficacia de la ayuda y en los procesos de concentración sectorial<sup>53</sup>
- la **complementariedad y coherencia** de los instrumentos bajo la modalidad de Ayuda Programática con otros instrumentos de la AECID en el país, así como la coherencia con las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española.
- las **capacidades** tanto en la sede como en el terreno de la AECID y, en especial, en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC); en las Direcciones Geográficas y en la Unidad de Ayuda Programática (UAP): analizar las capacidades del personal, en cuanto a su nivel de conocimiento y de formación específica y el número de recursos humanos disponible tanto en sede como en las OTC; así como los roles tanto de la sede como de las OTC en el ciclo de las operaciones. En línea con lo señalado, el análisis deberá incluir una evaluación de la idoneidad de la estructura interna y funciones de la UAP y de su ubicación actual.
- el **ciclo de la operación** (en el ámbito operativo e interno de la AECID) que se corresponde con las siguientes etapas:

I. Identificación: proceso de análisis, participación y rol de sede y OTC, toma de decisión, etc.

II. Formulación: elaboración de memorandos de entendimiento multilaterales y bilaterales y códigos de conducta, existencia y pertinencia de matrices de indicadores de seguimiento, etc.

III. Seguimiento: grado de participación de las OTC en la estructura de coordinación existente con otros donantes, grado de seguimiento de la matriz, visitas y revisiones anuales, compromisos y desembolsos, etc.

IV. Justificación: cumplimiento de lo establecido en los documentos legales firmados en tiempo y forma, entrega a sede de los documentos, rol de la OTC y de sede al respecto, etc.

- la integración transversal de las **prioridades horizontales** de la Cooperación Española y por tanto de la AECID: *lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos, equidad de género, sostenibilidad medioambiental y respeto a la diversidad cultural.*

La presente será una **evaluación formativa** que tiene los siguientes **objetivos**:

- el aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID.
- destacar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática
- ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.

Se constituirá un **Comité de Seguimiento** conformado por representantes de la AECID y la DGPOL-DE, cuyas apreciaciones servirán para asegurar que la evaluación esté orientada hacia estos objetivos, para acotar el ámbito de la evaluación y su ajuste a las necesidades informativas de interés de tales

<sup>53</sup> El nivel operativo referido al *ciclo de operación* es un ámbito de análisis específico que se comenta más abajo.

gestores y responsables, y para contribuir a mejorar el contenido de los informes y para retroalimentar de manera constante al equipo evaluador durante todo el proceso evaluativo. Por otro lado, el proceso evaluativo se abrirá, si fuera relevante para el estudio, a los principales actores relacionados con la Ayuda Programática a través de un **Comité Consultivo** cuya composición sería en su caso acordada por el Comité de Seguimiento en consulta con el equipo evaluador y finalizada la Fase I de actividades preparatorias.

## 2. Antecedentes

El marco de referencia para la delimitación de los antecedentes de la Ayuda Programática de la Cooperación Española se compone de: a) un sucinto análisis de la Ayuda Programática en el escenario internacional; y b) un breve diagnóstico de la Ayuda Programática de la Cooperación Española, en particular, sobre el marco normativo y de intervención, los orígenes y la evolución de la Ayuda Programática gestionada por la AECID.

### a) La Ayuda Programática en el escenario internacional

La Declaración de París (2005) supuso la concreción de una serie de principios que definen la agenda de la eficacia de la ayuda y rigen la actual estructura internacional de la ayuda al desarrollo:

- Armonización: Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- Alineamiento: Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- Apropiación: Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- Gestión orientada a resultados: Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.

- Mutua responsabilidad: Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

De acuerdo con estos principios se ha promovido la utilización de estrategias e instrumentos de cooperación internacional como la Ayuda Programática o enfoque basado en programas (EBP). Así, a los instrumentos de la cooperación tradicionales (proyectos, ayuda programa, asistencia técnica y otros) se han añadido en los últimos años algunos nuevos instrumentos, tales como el apoyo presupuestario sectorial o general y los fondos comunes dentro de los enfoques sectoriales.

La nueva arquitectura de la ayuda ha encontrado en la Ayuda Programática el principal mecanismo para plasmar en la práctica los conceptos que la definen. Así, la Declaración de París incluye un indicador, el 9, sobre el porcentaje: el 66% es el objetivo para el 2010 de ayuda desembolsada en el contexto de enfoques basados en programas frente al total de ayuda (no sólo de ayuda al Gobierno).

La Ayuda Programática, en su versión moderna, tiene una existencia de alrededor de una década. Donantes bilaterales y multilaterales aportan fondos vía ayuda programática, aunque entre éstos no hay un patrón homogéneo, ni en el volumen, ni en el tipo de operaciones que realizan.

En relación al apoyo presupuestario, los datos del *Monitoring Report del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda 2008* revelan que los principales **donantes bilaterales** de AP en el año 2007 para 56 países en desarrollo receptores fueron los *Países Bajos, Irlanda, Inglaterra, Dinamarca y Suiza* con una proporción mayor a 15% del total de su AOD dirigida a financiar los presupuestos públicos. Los resultados en el año 2007 fueron bastante consistentes con los de la misma encuesta, realizada anteriormente con datos del año 2005 para 34 de los 54 países con datos del año 2007 (ver Tabla 1):

**Tabla 1: Principales donantes de apoyo presupuestario (APr) (2007)**

Donante	% APr sobre total AOD	Volumen APr (millones de \$)
Países Bajos	43,03	395
Comisión Europea	30,62	447
Irlanda	29,82	79
Banco Mundial	29,23	1524
Reino Unido	25,53	610
Dinamarca	20,39	185
Canadá	9,87	266
España	6,07	38
Estados Unidos	4,98	61
Japón	1,35	61

Fuente: CAD (2008).

**Tabla 2: Principales receptores de apoyo presupuestario (APr) (2007)**

País receptor	Volumen APr recibida (millones de \$)	% APr sobre total AOD recibida
Afganistán	774	21
Tanzania	745	40
Vietnam	673	25
Bangladesh	540	31
Mozambique	461	29
Uganda	435	34

Fuente: CAD (2008) y elaboración propia.

En relación a los países socios, esta modalidad tampoco es la principal entre los principales receptores de Ayuda Programática (ver Tabla 2).

## b) La Ayuda Programática de la Cooperación Española

### Marco normativo y de intervención

El marco normativo de la Ayuda Programática de la Cooperación Española está constituido por los compromisos adquiridos por el Estado español a nivel internacional, como miembro de la comunidad de donantes, y los establecidos en el marco legislativo nacional y autonómico.

Respecto al marco normativo nacional, destacan, principalmente:

- La Constitución Española (1978)
- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID 23/1998)

- Los Planes Directores de la Cooperación Española
- Para la AECID, además, el Contrato de Gestión de la AECID (julio 2009-diciembre 2010)

En cuanto al marco normativo internacional básico, la Ayuda Programática se rige por:

- Foro de Alto Nivel de Roma (2003)
- Declaración de París (2005)
- Agenda de Acción de Accra (2008)

### Evolución de la Ayuda Programática de la AECID

La AECID comenzó a utilizar los entonces llamados 'nuevos instrumentos' por primera vez en 2004 a través de un apoyo al sector salud en Mozambique. Esa denominación es la que se utilizaba también el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 para referirse al "apoyo sectorial y presupuestario, fondos comunes, etc." y así pasaba a describir los enfoques sectoriales, el apoyo presupuestario y los fondos globales.



En línea con la prioridad otorgada por el Plan Director a los 'nuevos instrumentos', en el año 2005 se estableció por primera vez un presupuesto específico para este tipo de operaciones. Desde esa fecha, la Cooperación Española, a través de la AECID, se ha unido a enfoques sectoriales y generales en diecinueve países (Bolivia, Cabo Verde, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guinea Bissau, Guatemala, Haití, Honduras, Malí, Marruecos, Mozambique, Perú, Namibia, Nicaragua, Níger; República Dominicana, Senegal y Vietnam) y ha aumentado el presupuesto dedicado a este tipo de instrumentos de forma progresiva.

Hasta el año 2010 se han puesto en marcha un total de 31 operaciones principalmente en sectores prioritarios, como la **educación** y la **salud**, así como en apoyo a estrategias generales de reducción de la pobreza de los países socios.

En 2008, el presupuesto junto a la responsabilidad sobre el procedimiento administrativo y la aprobación o denegación, se transfirió a las Direcciones Geográficas correspondientes quedando la, ahora llamada, Unidad de Ayuda Programática (UAP) como una unidad de asesoramiento. Este traspaso de responsabilidades en la gestión permite a la UAP centrarse en el apoyo, seguimiento y valoración de operaciones, tanto desde sede, como en misiones a terreno. Además, debería ser capaz de trabajar conceptos y metodologías a utilizar por la AECID en el ámbito de la ayuda programática, en la línea marcada por la Guía Técnica para la puesta en marcha de los Nuevos Instrumentos de Cooperación, confeccionada por el grupo de nuevos instrumentos de la AECID, en estrecha colaboración con la DGPOLDE.

En la Cooperación Española, la Ayuda Programática se ha caracterizado por la participación de una **esca-  
sez de actores de cooperación**, (en contraposición a otras modalidades de la Cooperación Española) ya que ha sido casi exclusivamente una modalidad utilizada por la AECID. Aún así, se puede mencionar la experiencia de la cooperación catalana a través de su participación, financiera y técnica, en el Fondo común sectorial en salud en Mozambique.

La Ayuda Programática<sup>54</sup> se ha ido incorporando a los Planes Directores y a los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI) de un modo cada vez más decidido, tratando de superar la ausencia de una mención específica de la Ayuda Programática en la Ley de Cooperación, y situando así a nuestro país en sintonía con el resto de donantes

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 refleja el concepto de la Ayuda Programática o Enfoque Basado en Programas por primera vez y con una perspectiva más amplia que la de los antiguos nuevos instrumentos. Dicha definición se encuentra en la línea de las definiciones más avanzadas a nivel internacional. Así, según el CAD y LENPA<sup>55</sup> el enfoque basado en programas (*Programme-based Approach*) o Ayuda Programática es una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica.

Estos enfoques basados en programas o Ayuda Programática tienen una serie de características que se convierten en **criterios para definir si una operación es considerada como ayuda programática:**

- Liderazgo del país u organización local
- Un programa comprensivo y un presupuesto únicos
- Un proceso formalizado de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones.
- El uso de sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación.

Los donantes pueden apoyar e implementar los enfoques basados en programas generales como una estrategia de reducción de la pobreza o un plan nacional de desarrollo o sectoriales, temáticos o específicos. Estos apoyos se pueden financiar a través de diferentes instrumentos: apoyo presupuestario general, apoyo

54 Entre los principales instrumentos financieros en la modalidad de ayuda programática encontramos los siguientes: Apoyo presupuestario general, Apoyo presupuestario sectorial, Fondos comunes.

([http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda\\_Programatica/](http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda_Programatica/))

55 *Learning Network on Programme-based Approaches*

(<http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/ExtranetHome.nsf/vluaboutdoc/SWAPSEn?OpenDocument>)

presupuestario sectorial, proyectos, acuerdos de cofinanciación, fondos comunes y fondos fiduciarios.

En el Anexo 1 se recoge la información de indicadores específicos de ayuda programática, o relacionados con ésta, establecidos en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

### 3. Alcance de la evaluación y actores implicados

Durante el desarrollo de la evaluación será necesario delimitar (más de lo que se describe en estos Términos de Referencia) los ámbitos de estudio o dimensiones de análisis de la evaluación: temporal, sectorial, geográfico e institucional. En cualquier caso, se anticipa información al respecto.

Respecto al **ámbito temporal**, éste abarcará el periodo 2005-2010, que incluye al II Plan Director de la Cooperación Española y el comienzo del III Plan Director que tiene una vigencia hasta 2012. Es importante que el periodo de análisis llegue hasta el momento presente por lo novedosas que son estas operaciones para la AECID y los debates internacionales que están teniendo lugar actualmente.

Respecto al **ámbito sectorial**, se hará hincapié en los sectores de especialización de la Ayuda Programática española, principalmente educación y salud. Se tendrán en cuenta otros sectores como, agua, medio ambiente y seguridad, así como la visión multisectorial del apoyo presupuestario general.

En relación con el **ámbito geográfico**, aunque para algunos focos de interés se analizará la Ayuda Programática de la Cooperación Española en todas las regiones del mundo en las que actúa, se han seleccionado cuatro países para esta evaluación como **casos de estudio** caracterizados, entre otros aspectos, por ser países prioritarios para la Cooperación Española, la presencia de una multiplicidad de actores, el volumen de fondos destinados o un compromiso político fuerte. Dichos países son **Bolivia, El Salvador, Etiopía y Vietnam** (en el Anexo 2 se señalan los criterios de selección de cada país).

Por último, en relación al ámbito institucional y siguiendo un criterio que permita disponer de información acerca de cómo está siendo implementada la Ayuda

Programática, esta evaluación se centrará en los actores relacionados más directamente con su gestión, en este caso el MAEC, dentro del cual se identifican la AECID y la SECI (con competencias en la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo, FAD).

Al mismo tiempo, serán realizadas consultas complementarias al resto de actores de la Cooperación Española siempre tratando de acomodar la necesaria participación y consulta bajo criterios metodológicos y de interés para los objetivos y focos de interés de la evaluación, de factibilidad (coste y tiempo) y de información disponible.

### 4. Gestión de la evaluación

El gobierno de esta evaluación descansará en el **Comité de Seguimiento**, compuesto por representantes de la AECID y de la DGPOLDE.

El Comité de Seguimiento ha participado, en coordinación con FIIAPP, en el encargo de la evaluación. Una vez adjudicada ésta, expresará sus opiniones y tomará decisiones, junto con el equipo evaluador, acerca de las siguientes cuestiones:

El respeto del proceso evaluador hacia los objetivos y las necesidades informativas de interés para los miembros del Comité de Seguimiento, y en su caso la acotación del ámbito de evaluación.

La calidad del proceso de evaluación, que comprende: a) la retroalimentación constante al equipo evaluador durante diseño metodológico, el trabajo de campo y la elaboración del informe final; y b) la supervisión de los productos del equipo evaluador (nota de actividades preparatorias, informe preliminar o *inception report*, diseño metodológico, memorando de trabajo de campo y los sucesivos borradores del informe final), haciendo aportes que contribuyan a mejorar la fundamentación de sus contenido.

La participación de representantes de las OTC, en particular de los países en los que se realizará estudios de caso, en la supervisión de los productos de evaluación y en otras consultas acerca del alcance y puntos de interés de la evaluación.

La decisión de abrir, en su caso, consultas durante las distintas etapas y productos de la evaluación a un

grupo de referencia ampliado (Comité Consultivo) que podría estar compuesto por los actores informantes o interesados en la temática de la Ayuda Programática.

El líder del equipo evaluador y los miembros del Comité de Seguimiento serán convocados a asistir a los talleres y resto de actividades de comunicación de resultados y difusión.

## 5. Criterios y preguntas de evaluación

se anticipa a continuación una relación **preguntas de evaluación**. Éstas podrían ser acotadas o ampliadas durante las primeras fases de diseño metodológico de la evaluación, atendiendo al nivel de profundidad del análisis y cobertura del estudio, la condiciones de evaluabilidad y la metodología (incluyendo el encaje metodológico entre preguntas y los criterios de valora a aplicar).

Será función del equipo evaluador identificar las necesidades informativas específicas de los actores clave involucrados en la implementación de la Ayuda Programática. A propuesta del equipo evaluador, el Comité de Seguimiento escogerá las preguntas más pertinentes en función del contexto y limitantes concretos de desarrollo de la evaluación, atendiendo a las necesidades de información prioritarias que tienen que quedar cubiertas a lo largo del análisis.

- NIVEL MACRO - Cuestiones relativas principalmente a dos aspectos: el marco de planificación y la estrategia de intervención de la Ayuda Programática de la AECID entre 2005-2009, valorando, entre otros elementos, la oportunidad y/o necesidad de dicha estrategia de intervención.
  - PLANIFICACIÓN: ¿La programación de las intervenciones de la AECID se lleva a cabo bajo un enfoque programático y de acuerdo a las prioridades marcadas por el país socio? ¿Se eligen los instrumentos de cooperación más adecuados en función de los objetivos que se quieren conseguir en cada sector? ¿Se prioriza la modalidad de AP como primera opción a la hora de planificar en un sector determinado? ¿El presupuesto de la

AECID en el país está distribuido por instrumentos previo a la programación operativa (para países que hayan hecho programación operativa 2010)? ¿En qué medida existe una visión a medio-plazo? ¿Coherencia con los marcos estratégicos a nivel país DEP/PAE/Marco de Asociación? ¿Cuales son los criterios analizados para la toma de decisión de una nueva operación o de seguir financiando, se utilizan los de las directrices de ayuda programática y la Guía de Ayuda Programática de la AECID "Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación"<sup>56</sup>? ¿se tienen en cuenta evaluaciones o informes de seguimiento en la toma de decisiones?

- COMPROMISOS INTERNACIONALES: ¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el Plan Director III relativas a la Ayuda Programática (66%) y a los apoyos presupuestarios (60% en salud) en la gestión de la AECID? ¿Se da un grado de armonización adecuado con otros actores en terreno (firma de MoU plurianuales y multilaterales, misiones conjuntas)?
- ASPECTOS INTERNOS AECID: ¿Se articulan eficazmente las distintas Direcciones de la AECID en la toma de decisiones, planificación, seguimiento y evaluación de las operaciones de ayuda programática? ¿La Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral presta el asesoramiento necesario? ¿En qué medida el procedimiento administrativo permite llevar a cabo los compromisos asumidos? ¿Se gestiona adecuadamente la información? ¿Quién y cómo es la toma de decisión interna en la AECID?
- NIVEL MICRO - Cuestiones relativas al proceso de implementación de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID, examinando, entre otros aspectos, la estructura operativa y capacidades de la AECID, la ejecución de las operaciones de Ayuda Programática, etc.
  - CAPACIDADES INTERNAS DE LA AECID: ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de la AECID a la hora de planificar, gestionar y hacer seguimiento de la ayuda programática?
  - CICLO DE LA OPERACIÓN: ¿Se lleva a cabo un proceso de identificación y formulación de la operación para la aprobación de la misma, tal y

<sup>56</sup> Guía disponible en: [http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda\\_Programatica/Guias/index.html](http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda_Programatica/Guias/index.html)

- como recoge la Guía de Ayuda Programática de la AECID? ¿Qué peso ha tenido el componente político a lo largo de todo el ciclo de la operación? ¿Se ha justificado correctamente el uso de los fondos desembolsados? ¿Se ha fomentado la participación de la sociedad civil? ¿Se participa activamente en los foros y mesas de diálogo?
- COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD: ¿En qué medida las operaciones en marcha son coherentes y consistentes con las estrategias y planes de desarrollo del país socio (respectando sus prioridades) y con los planes e intervenciones de otros donantes? ¿En qué medida las operaciones son complementarias y coherentes con el resto del programa de cooperación de la AECID? ¿Las operaciones se enmarcan en un programa más amplio con acciones complementarias y asistencias técnicas para fortalecer las capacidades del país socio?
  - RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio? (se pretenden obtener pautas para mejorarla)

Por último, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha establecido en su metodología para la evaluación de la AP una serie de preguntas clave de evaluación en lo que respecta al apoyo presupuestario<sup>57</sup>, algunas de las cuáles ya han sido referidas en los niveles Micro y Macro arriba detallado en términos similares. En cualquier caso, el equipo evaluador deberá hacer sobre éstas un seguimiento y reporte particular para poder contribuir al estudio internacional que promueve el CAD:

- ¿Qué contribuciones se han producido y en qué medida se corresponden con las contribuciones previstas GBS (apoyo presupuestario general) / SBS (evaluación del apoyo del presupuesto)<sup>58</sup>?
- ¿En qué medida las operaciones de apoyo presupuestario que se han puesto en marcha están en consonancia con el marco estratégico y político de los países y con el conjunto de las estrategias de desarrollo de los socios?

- ¿Hasta qué punto ha sido bueno el diseño (incluyendo la combinación de las contribuciones de GBS/SBS) adaptadas al contexto político, económico e institucional (incluyendo los análisis de riesgo y la evaluación de las condiciones de entrada)?
- ¿En qué medida la ayuda presupuestaria ha contribuido a la provisión de contribuciones no financieras, tales como la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y el diálogo político que son estratégicas y están centradas en las prioridades del gobierno?

La metodología de evaluación deberá considerar los **criterios de valor** atendiendo a su interrelación con las preguntas mencionadas. Los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y viabilidad, recomendados por el CAD, proporcionan un buen punto de partida.

Las preguntas referidas al nivel MICRO se valorarán explícitamente atendiendo a la adecuación de las operaciones de Ayuda Programática a los principios de la Declaración de París así como su posible influencia en el resto del programa de la cooperación española en el país:

Asimismo, será relevante considerar las “3C” (coordinación, coherencia y complementariedad) como criterios importantes a la hora de evaluar la actuación de la Ayuda Programática española.

Complementariamente se tendrán en cuenta las prioridades transversales de **género, medio ambiente y derechos humanos**.

Sustentándose en los citados criterios de valor, además de aquellos otros que se consideren especialmente relevantes y así se justifique por el equipo evaluador externo y el Comité de Seguimiento, el equipo evaluador diseñará una propuesta metodológica para dar respuesta a estas necesidades informativas. Ésta deberá tomar como punto de partida una matriz de evaluación (véase el Anexo 3), junto con otros elementos metodológicos que considere aplicables: teoría del programa, flujograma de procesos, entre otros.

<sup>57</sup> Esta metodología y su enfoque de tres pasos se basa en un marco lógico que establece una hipotética secuencia de efectos del apoyo presupuestario que permite testarlos.

<sup>58</sup> Por sus siglas en inglés: GBS (General Budget Support) / SBS (Evaluation of Budget Support).

La finalidad de esta operacionalización de preguntas y criterios en una matriz de evaluación será obtener una información fiable, que de forma sistematizada y lógica, permita establecer un enjuiciamiento comprensivo sobre el objeto de la evaluación. Esta matriz de evaluación se afinará y ajustará al inicio del propio proceso evaluativo y deberá ser aprobada por el Comité de Seguimiento.

## 6. Metodología y plan de trabajo

La evaluación contará con **cuatro fases** (más la fase de **difusión**) con una duración estimada de 26 semanas a partir de la firma del contrato. En esta duración estimada estarían incluidos los plazos para la supervisión y validación de los informes por el Comité de Seguimiento, en torno a las 2 semanas por cada Informe.

**a) Fase I. Actividades preparatorias** (duración estimada, 3 semanas):

- Reunión inicial con Comité de Seguimiento (CS): aclarar gestión evaluación (equipo evaluador, CS, OTC de países de estudios de caso), clarificar roles y participación actores, discutir requisitos de los Términos de Referencia (TdR), primera recopilación de documentos (véase el Anexo 4).
- Comprobar disponibilidad información y calidad de los datos.
- Elaboración del programa de trabajo actualizado, calendario y propuesta metodológica a desarrollar para el cumplimiento de las actividades y resultados descritos en los presentes TdR y acordados en la reunión inicial con el CS.
- Presentación y discusión con CS del programa de trabajo, calendario y propuesta metodológica a desarrollar.
- Acordar con el CS la conformación del Comité Consultivo, en el caso de que fuera relevante su constitución.

**Producto Fase I: Nota de actividades preparatorias.**

**b) Fase II. Estudio de gabinete** (duración estimada, 7 semanas). Comprende dos sub-fases:

- **Sub-fase II.1.** Una sub-fase preliminar de duración estimada de 3 semanas que comprende:

- Examen documental preliminar y adquirir nueva documentación disponible en sede y en OTC de los países que se confirmen como estudios de caso.
- Identificar fuentes de información e de informantes clave, tanto en España (en particular en AECID, pero también Ministerios, CCAA, ONGD, expertos y centros especializados), como en terreno, a identificar conjuntamente con la OTC en el país.
- Solicitud y compilación de nuevos datos y documentación disponibles de informantes clave detectados en España y en terreno, en particular la documentación relativa a las intervenciones elegidas: documentos de formulación, diseño, seguimiento y evaluación; funcionamiento y gestión de los proyectos, acuerdos específicos, estudios de identificación, etc.
- Acotación del ámbito de la evaluación, ajustándose a los recursos disponibles
- Identificar características de la *teoría del programa o marco comprensivo* (MC) del objeto a evaluar y su relación con las preguntas de evaluación y, en su caso, criterios de valor.
- Discutir y acordar con el CS el MC y avanzar una matriz de evaluación con una lista preliminar de indicadores de las preguntas consensuadas como clave.
- Presentación al CS y aprobación del **informe preliminar** o *Inception Report*, que deberá incluir: i) dimensión de la Ayuda Programática como objeto de estudio: orígenes y evolución de la Ayuda Programática de AECID, operaciones que la componen, análisis de los principales actores, sectores de actuación y áreas geográficas; ii) evaluabilidad: disponibilidad de información y acceso a informantes clave; iii) acotación del objeto de estudio, características y definición de su *teoría del programa*; iv) una propuesta de matriz de evaluación (preguntas de evaluación, aplicación de criterios de valor si fuera el caso, primer listado de indicadores de las preguntas, identificación preliminar de técnicas, fuentes e informantes).
- En su caso, al Comité Consultivo sobre el alcance y características finales de la evaluación y la propuesta metodológica definitivas.

**Producto Sub-fase preliminar: Informe preliminar o Inception Report.**



• **Sub-fase II.2.** Una sub-fase de diseño metodológico e hipótesis valorativas (duración estimada, 4 semanas) que abarca:

- Análisis detallado de documentación obtenida
- Realizar primera serie de entrevistas, tanto en España como en terreno (éstas últimas no presenciales). Solicitud de documentación adicional derivada de las entrevistas.
- Diagnosticar someramente el contexto sociopolítico, económico e institucional de los países escogidos para los casos de estudio, así como de la cooperación internacional y Ayuda Programática en dichos países.
- Finalizar el MC y la matriz de evaluación.
- Ultime el diseño metodológico y elaborar las herramientas para la recopilación, procesamiento y análisis de la información que garanticen la fiabilidad de las fuentes y el rigor del análisis de datos primarios (en su caso, entrevistas, cuestionarios, estudios de caso, etc.)
- Presentación y aprobación por el CS del **informe de hipótesis preliminares y diseño metodológico**, que deberá incluir: i) el MC y matriz de evaluación definitiva, ii) hipótesis de valoración preliminares de las preguntas principales en base al análisis documental y entrevistas iniciales; iii) una propuesta metodológica y herramientas a aplicar para profundizar en el análisis; iv) plan de trabajo de campo (calendario, visitas, informantes, técnicas).
- En su caso, reunión de retroalimentación del informe con el Comité Consultivo.

*Producto Sub-fase preliminar: Informe de hipótesis valorativas y diseño metodológico.*

**c) Fase III. Trabajo de campo** (duración estimada, 6 semanas):

Para optimizar la efectividad de trabajo de campo y atendiendo al tiempo disponible por los equipos técnicos en terreno, esta fase se realizará —tal y como se estipula en la fase II anterior— una vez asegurada la recepción y análisis documental de la información procedente de los países sometidos a estudios de caso y realizadas las entrevistas preliminares (no presenciales) con los responsables de las OTC en los países objeto de los estudios de caso y, en su caso, otros actores relevantes disponibles.

Esta fase requiere obligatoriamente la presencia en

el terreno de los expertos principales del equipo. Comprende:

- Aplicar las herramientas metodológicas diseñadas para la recogida de información que proporcione una perspectiva general de la actuación de la Ayuda Programática de la Cooperación Española en el ámbito temporal y geográfico determinado. Implica, en su caso, realizar las entrevistas a los informantes clave, aplicación de cuestionarios, entre otras técnicas que se consideren oportunas, junto con la solicitud de información adicional a otras organizaciones y actores locales, tanto españoles, como internacionales.
- Análisis preliminar y primera devolución de hipótesis conclusivas a los responsables de la cooperación española en terreno y otros actores, de común acuerdo con el Comité de Seguimiento y el representante de la OTC en el país.
- Redacción y entrega de la Memoria del Trabajo de Campo, que incluirá una memoria de las actividades realizadas en la misión de trabajo de campo.
- En su caso, informar al Comité Consultivo sobre el informe de trabajo de campo.

*Producto Sub-fase preliminar: Memorando de trabajo de campo.*

**d) Fase IV. Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final** (Duración estimada: 8 semanas desde la validación del Informe de Trabajo de Campo):

- Análisis e interpretación en profundidad de la información recolectada por distintas técnicas aplicadas, y avance en las hipótesis conclusivas.
- Redacción de un primer borrador a ser discutido con el Comité de Seguimiento y el representante de la OTC en el país.
- Integración de observaciones y mejoras al informe remitidas por el Comité de Seguimiento y el representante de la OTC en el país.
- En su caso, reunión de retroalimentación del borrador del informe con el Comité Consultivo.
- El equipo evaluador sintetizará en un documento de que manera estas observaciones han sido incorporadas en el documento y/o las evidencias que recomiendan su no consideración, salvaguardando en todo momento el carácter de independencia del estudio en correspondencia con los Estándares de evaluación del CAD.

Elaboración del informe final y anexos correspondientes.

**e) Fase de difusión:** Finalizada la entrega del Informe Final, el **equipo evaluador participará en las actividades de presentación, devolución de resultados y recomendaciones administrativas**. Una vez presentado el contenido del Informe al Comité de Seguimiento de la Evaluación, se procederá **a presentar ante los actores y las contrapartes. Dicha actividad será organizada por la AECID con el apoyo de la DGPOLDE.**

En todo caso, el equipo mantendrá su independencia de criterio y no deberá acordar los términos del informe con personas ajenas al mismo. Durante la celebración de las entrevistas, los evaluadores podrán optar, si lo desean, por no ser acompañados por personas ajenas al equipo evaluador.

Se recomienda la utilización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (1998; actualizada en 2001) y del Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007).

## 7. Estructura y presentación de los informes

El **Informe preliminar** y el **informe de hipótesis preliminares y diseño metodológico** no deberán sobrepasar las 25 páginas cada uno y deberán contener, preferiblemente, los elementos señalados en el apartado 5.b.

Respecto al **Informe de Trabajo de Campo**, no deberá sobrepasar las 40 páginas y debería recoger una memoria de las actividades realizadas (entrevistas, reuniones, encuestas, etc.) y unas primeras conclusiones respecto a los ámbitos de estudio de la evaluación.

Se recomienda que el **Informe Final** se estructure siguiendo el esquema que se presenta a continuación, aunque la estructura definitiva se acordará con el equipo evaluador en la *Fase III de elaboración y presentación del Informe Final* a tenor de la evolución del estudio

### 1. Introducción:

- Estructura de la documentación presentada.
- Antecedentes y Objetivo de la evaluación.

- Metodología empleada en la evaluación.
- Condicionantes y límites del estudio realizado.
- Presentación del equipo de trabajo.

2. Ámbitos de análisis, preguntas y criterios de evaluación.
3. Análisis del Primer nivel: diseño de la Ayuda Programática de la AECID.
4. Análisis del Segundo nivel: proceso de gestión y puesta en práctica de la Ayuda Programática de la AECID.
5. Análisis del Tercer nivel: resultados de las intervenciones objeto de estudio.
6. Conclusiones de la evaluación de la Ayuda Programática de la AECID.
7. Recomendaciones por destinatario/nivel de análisis y lecciones aprendidas.
8. Anexos (entre otros, obligatoriamente la Ficha de Evaluación del CAD).

El Informe Final de evaluación no excederá las 70 páginas, e irá acompañado de un resumen ejecutivo en español y en inglés de un máximo de 10 páginas. Asimismo, se deberá presentar en español y en inglés una ficha-resumen de la evaluación siguiendo el formato establecido por el CAD para el inventario de evaluaciones de esta institución.

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

Los idiomas de trabajo utilizados para la bibliografía podrán ser tanto el español como inglés o francés, pero los todos los productos (borradores e informes finales) se entregarán en español

## 8. Equipo evaluador

El equipo evaluador responsable de este estudio deberá estar compuesto por un mínimo de **4 personas expertas**, cuya disponibilidad se deberá explicitar en la oferta.

El equipo evaluador debería, preferentemente, estar equilibrado entre mujeres y hombres y debe procurar



incluir profesionales de los países socios de la cooperación española.

Se acreditará:

- Experiencia en evaluación de cooperación y en técnicas y metodologías de evaluación e investigación social.
- Experiencia general en la planificación, programación, gestión y evaluación de cooperación al desarrollo, específicamente en el ámbito de la Ayuda Programática.
- Amplio conocimiento de la cooperación internacional (especialmente de la Cooperación Española) y personal experto en los sectores seleccionados (en función también de los casos de estudio) con experiencia en terreno.
- Se requiere que, al menos, un miembro del equipo sea de algún país de los seleccionados.
- Fluidez oral y escrita en español e inglés.

A continuación se detallan, concretamente, los perfiles del equipo de evaluación:

- Responsable del equipo evaluador (senior):
  - Con título de Master o postgrado equivalente, de preferencia en evaluación o en una disciplina relevante de la cooperación para el desarrollo.
  - Al menos ocho años de experiencia laboral en evaluación y al menos cinco en evaluación de programas de desarrollo.
  - Experiencia en enfoques basados en programas diagnósticos institucionales, y desarrollo de capacidades.
  - Tres a cinco años de experiencia en el ámbito de la Cooperación Española.
  - Conocimientos técnicos regionales, ya sea en Asia, África o en América Latina y el Caribe (en función también de los casos de estudio) con experiencia en terreno.
  - Experiencia demostrada como jefe de equipo evaluador con aptitudes para dirigir y trabajar con otros expertos en evaluación.
  - Aptitudes de facilitación y capacidad para manejar la diversidad de opiniones en diferentes contextos culturales.
  - Capacidad para producir informes bien escritos, que demuestren aptitudes analíticas y de comunicación.
  - Debe hablar fluidamente en inglés y español.

- Profesional evaluador senior:
  - Con título de Máster o postgrado equivalente, de preferencia en evaluación o en una disciplina relevante de la cooperación para el desarrollo.
  - Al menos cinco años de experiencia laboral en evaluación de programas de desarrollo o de experiencia laboral en cooperación para el Desarrollo
  - Experiencia en enfoque basado en programas, diagnósticos institucionales y desarrollo de capacidades.
  - Sólidos conocimientos especializados en las regiones de Asia, África o América Latina y el Caribe (en función también de los casos de estudio) con experiencia en terreno.
  - Experiencia de trabajo con la Cooperación Española y sus instituciones.
  - Capacidad para producir informes bien escritos, que demuestren aptitudes analíticas y de comunicación.
  - Debe hablar fluidamente en inglés y español.

- Profesional evaluador junior:
  - Título de Máster o postgrado equivalente en una disciplina pertinente.
  - Al menos tres años de experiencia en evaluación o en Cooperación para el Desarrollo.
  - Experiencia en enfoques basados en programas, diagnósticos institucionales, y desarrollo de capacidades es una ventaja.
  - Experiencia y conocimientos especializados en las regiones de Asia, África o América Latina y el Caribe (en función también de los casos de estudio) con experiencia en terreno.
  - Familiaridad con el trabajo de la Cooperación Española y sus instituciones.
  - Capacidad para producir informes bien escritos, que demuestren aptitudes analíticas y de comunicación.
  - Debe hablar fluidamente en inglés y español.

- Auxiliar de Investigación
  - Título de Máster en una disciplina pertinente de investigación
  - Al menos tres años de experiencia laboral en evaluación o técnicas de investigación.
  - Familiaridad con organizaciones en el ámbito de la Cooperación Española.
  - Sólidas habilidades de investigación social y redacción.
  - Debe hablar fluidamente español e inglés.

Se valorará la relación por antigüedad y experiencia en evaluaciones realizadas con la consultora de aquellos expertos asociados que no formen parte de la plantilla laboral permanente de la empresa. Para ello será necesario acreditar quienes son los expertos asociados “ad hoc” para esta evaluación, describir breve contenido de los trabajos anteriores con la empresa licitadora y fechas en que se llevaron a cabo.

Será necesaria la declaración de exclusividad por escrito de cada uno de los profesionales del equipo evaluador respecto al objeto de este contrato, así como el compromiso formal de pertenecer al equipo evaluador durante el tiempo de vigencia del contrato y de que la prestación de servicios estará presidida, siempre y en todo caso, por una absoluta confidencialidad. Cualquier cambio en la constitución del equipo evaluador deberá ser previamente acordado con la FIIAPP, y en su caso con DGPOLDE y la AECID.

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

La persona responsable del equipo evaluador actuará en todo momento como interlocutor y representante ante la FIIAPP y en su caso, ante la División de Evaluación de DGPOLDE y la Unidad de Ayuda Programática de la AECID, y ostentará la acreditación facilitada por estas unidades a la hora de contactar con los responsables e implicados relevantes para el estudio.

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

Por otro lado, la División de Evaluación y la Unidad de Ayuda Programática de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID coordinarán y supervisarán al equipo evaluador en el seno del Comité de Seguimiento de la evaluación. Asimismo, FIIAPP, en coordinación con DGPOLDE y AECID, aprobará y calificará la labor del adjudicatario del contrato y certificará los trabajos para la autorización del pago.

## 9. Premisas de la evaluación

La evaluación consiste en un análisis exhaustivo y riguroso de la Ayuda Programática de la Cooperación Española. Por esta razón, el equipo evaluador debe cumplir ciertos requisitos, tanto profesionales como éticos, entre los que se destacan:

- **Anonimato y confidencialidad.**- La evaluación debe respetar el derecho de las personas a proporcionar información asegurando su anonimato y confidencialidad.
- **Responsabilidad.**- Cualquier desacuerdo o diferencia de opinión que pudiera surgir entre los miembros del equipo o entre éstos y los responsables, en relación con las conclusiones y/o recomendaciones, debe ser mencionada en el informe. Cualquier afirmación debe ser sostenida por el equipo o dejar constancia del desacuerdo sobre ella.
- **Integridad.**- Los evaluadores tendrán la responsabilidad de poner de manifiesto cuestiones no mencionadas específicamente en los Términos de Referencia, si ello fuera necesario para obtener un análisis más completo de la intervención.
- **Independencia.**- El equipo evaluador deberá garantizar su independencia de la intervención evaluada, no estando vinculado con su gestión o con cualquier elemento que la compone.
- **Incidencias.**- En el supuesto de aparición de problemas durante la realización del trabajo de campo o en cualquier otra fase de la evaluación, éstos deberán ser comunicados inmediatamente a DGPOLDE y AECID. De no ser así, la existencia de dichos problemas en ningún caso podrá ser utilizada para justificar la no obtención de los resultados establecidos en el presente pliego de Prescripciones Técnicas.
- **Convalidación de la información.**- Corresponde al equipo evaluador garantizar la veracidad de la información recopilada para la elaboración de los informes, y en última instancia será responsable de la información presentada en la evaluación.
- **Informes de evaluación.**- La difusión de la información recopilada y del Informe Final es prerrogativa de la DGPOLDE.
- **Entrega de los Informes.**- En caso de retraso en la entrega de los informes o en el supuesto de que la calidad de los mismos sea manifiestamente inferior a lo pactado con esta Dirección General, serán aplicables las penalizaciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas.

En todo caso, FIIAPP, en coordinación con DGPOLDE y AECID, se reserva el derecho a conducir la evaluación y/o decidir sobre sus distintos aspectos.

## 10. Autoría y publicación

Los miembros del equipo evaluador y, en su caso, la empresa consultora, delegarán todo derecho de autor en la FIIAPP y ésta, en coordinación con DGPOLDE procederá a la publicación del informe final, en cuyo caso los evaluadores y/o la empresa consultora serán citados como autores.

Como mecanismo adicional de difusión de las conclusiones, la FIIAPP, en coordinación con DGPOLDE y AECID, podrá solicitar al coordinador/a del equipo evaluador y a alguno de sus miembros que presenten los resultados y las enseñanzas obtenidas en sesiones de trabajo con personal de la Cooperación Española, tanto en sede, como en terreno, entendiéndose éstas como parte de los servicios objeto de la contratación.

## 11. Calendario

El calendario previsto para el proceso de evaluación ha sido calculado para un período de, al menos, **26 semanas** y seguiría el siguiente cronograma:

Fase	Actividad	Duración estimada	Temporalidad
<b>Fase I</b>	<b>Actividades preparatorias</b>	<b>3 semanas</b>	Diciembre 2010 Enero 2011
<b>Fase II</b> Sub-fase II.1 Sub-fase II.2	<b>Estudio de Gabinete</b> • Preliminar • Hipótesis preliminares y diseño metodológico	<b>7 semanas</b> 3 semanas 4 semanas	Febrero 2011 Marzo 2011
<b>Fase III</b>	<b>Trabajo de campo</b> • Afinar análisis de datos • Aplicar herramientas informativas en España y en terreno • Realizar estudios de caso: <b>4 países</b>	<b>6 semanas</b>	Abril 2011 Mayo 2011
<b>Fase IV</b>	<b>Análisis y síntesis</b> • Análisis de la información recopilada • Redacción del borrador del informe • Revisión por el CS • Incorporación cambios • Presentación del segundo borrador • Presentación a actores clave • Incorporación cambios • Elaboración del informe final y los anexos correspondientes	<b>8 semanas</b>	Mayo – Junio 2011 Junio – Julio 2011
<b>Difusión</b>	• Elaboración de la presentación para los seminarios • Elaboración de las actas de los seminarios	<b>2 semanas</b>	Julio 2011

## 12. Presentación de la propuesta técnica y criterios de valoración

Esta evaluación tiene un presupuesto base de licitación de 94.400 euros más impuestos.

### Presentación de la propuesta técnica

La documentación a presentar es la siguiente:

- una carta motivada (fecha y firmada);
- los *curricula vitarum* de los miembros del equipo evaluador;
- memoria de trabajo de la entidad jurídica que representa al equipo evaluador;
- fotocopia del NIF de la entidad jurídica;
- una oferta económica;
- una propuesta técnica y metodológica.

Asimismo, se deberá presentar una declaración responsable de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones para contratar previstas en el artículo 20 del R.D. 2/200 por el Texto refundido de contratos con las administraciones públicas.

En la propuesta técnica y metodológica para el desarrollo de los elementos de estos TdR se deberá incluir una matriz de evaluación (Véase el Anexo 3) y un cronograma con los plazos previstos para la realización de los trabajos, así como una propuesta de contenidos de informe de evaluación.

Una vez adjudicado el contrato, se revisará la propuesta técnica por la FIIAPP en coordinación con la DGPOLDE y la Unidad de Ayuda Programática de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la AECID, como parte de la primera reunión del Comité de Seguimiento.

Las modificaciones en la propuesta adjudicada deberán ser notificadas y autorizadas por las partes.

## Criterios de valoración

La selección del equipo evaluador se basará en el cumplimiento de las especificaciones establecidas en los TdR. Las propuestas presentadas serán evaluadas en tres categorías principales:

### I. Composición del equipo (40 %):

La experiencia y las calificaciones del jefe(a) y todo el equipo cumplen con los criterios indicados en los Términos de Referencia.

### II. Propuesta técnica (40 %):

- Matriz de evaluación: La matriz hace clara referencia a los Términos de Referencia, relacionando preguntas de evaluación con criterios de evaluación, con indicadores y con medios de verificación.
- Enfoque y metodología de evaluación: La propuesta presenta un enfoque específico y una variedad de técnicas para recolectar y analizar datos cualitativos y cuantitativos que son factibles y aplicables en el plazo y el contexto de la evaluación, e incorpora el enfoque basado en programas y las perspectivas de género y de derechos humanos.
- Plan de trabajo: El plazo y los recursos indicados en el plan de trabajo son realistas y útiles para las necesidades de la evaluación.

- Motivación y ética: Los evaluadores(as) demuestran un claro compromiso profesional con el tema del trabajo y el respeto a los códigos de las asociaciones profesionales de evaluación.

### III. Propuesta financiera (20 %):

- El presupuesto propuesto es suficiente para aplicar las técnicas de recolección de datos y obtener datos confiables para la evaluación dentro del plazo indicado.
- Se descartarán ofertas temerarias, considerando como tales las que se encuentren en los siguientes supuestos:
  - Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.
  - Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.
  - Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.
  - Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

## Anexo 1: indicadores relacionados con la Ayuda Programática del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012

**Tabla 1: Indicadores relacionados con ayuda programática en el PD para los años 2010 y 2011**

Indicador	Fecha de cumplimiento
80% países A tendrán un marco establecido de compromisos de 3 a 5 años	2010
80% países A y B con desembolsos en el año fiscal previsto del país socio	2010
Transparencia en cuanto a las condicionalidades políticas y económicas de la AOD española	2010
40% de las misiones serán conjuntas	2011

**Tabla 2. Indicadores relacionados con ayuda programática en el PD para el año 2012**

Indicador	Fecha de cumplimiento
66% de la ayuda de Gobierno a Gobierno se realizará en forma de AP	2012
60% AOD en el sector salud a través de aportación a presupuestos	2012
100% países A y 75% de los B y C tendrán un marco establecido de compromisos de 3 a 5 años	2012
100% países con desembolsos en el año fiscal previsto del país socio	2012
50% de la AOD a través de sistemas nacionales	2012
Vinculación del financiamiento a un marco único de condiciones coordinado con el conjunto de donantes y/o indicadores de las estrategias nacionales de desarrollo.	2012

## Anexo 2: Propuesta de países y criterios de selección

### A. Propuesta de países de Asia y África:

**1. Vietnam:** los criterios considerados para seleccionar la evaluación de las dos operaciones de apoyo presupuestario (apoyo presupuestario general y apoyo presupuestario en educación) en este país son:

- País considerado por el Plan Director de Cooperación de cómo grupo A “Asociación amplia”, donde se realizará “el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática”.
- Es el primer país donde se ha finalizado una operación de apoyo presupuestario (educación).
- Se destaca como ejemplo de coordinación entre donantes. La operación es liderada por el Banco Mundial.
- Es un país de renta intermedia. La evaluación permitiría elaborar recomendaciones de cómo actuar con la Ayuda Programática en países de esta categoría económica.
- En la actualidad, la OTC, a diferencia de otras, cuenta con recursos humanos capacitados en temas relativos a la ayuda programática

**2. Etiopía:** los criterios considerados para seleccionar la evaluación de las dos operaciones de Ayuda Programática en este país son:

- País considerado por el Plan Director de Cooperación como grupo A “Asociación amplia”.
- Se evaluarían dos tipos de operaciones de ayuda programática.
- Las dos operaciones en Etiopía cuentan con una amplia coordinación y armonización de donantes.
- El peso de las operaciones de apoyo presupuestario en el total del programa de cooperación de la AECID con el país.
- La OTC cuenta con recursos humanos limitados.

### B. Propuesta de países de América Latina:

**3. Bolivia:** los criterios considerados para seleccionar la evaluación de la operación del fondo común en educación son:

- País considerado por el Plan Director de Cooperación como grupo A “Asociación amplia”, donde se realizará “el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática.
- El hecho de ser un fondo común con la participación de varios donantes difiere con otras operaciones de apoyo presupuestario.
- El liderazgo de la Cooperación Española en el país.
- El peso del sector educativo en el conjunto del programa de cooperación bilateral de la AECID.
- Una de las pocas operaciones de Ayuda Programática en Sudamérica (la otra es un fondo común está en Perú). La primera en la región de Sudamérica.
- Momento interesante a nivel político y a nivel armonización con donantes del grupo Nordic + en torno a la elaboración de un nuevo memorando de entendimiento.
- Es uno de los primeros países de América Latina en diseñar un programa de acción de la Declaración de París.

**4. El Salvador:** los criterios considerados para seleccionar la evaluación de la operación de apoyo presupuestario son:

- País considerado por el Plan Director de Cooperación dentro del grupo A “Asociación amplia”, donde se realizará “el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática.
- País de renta intermedia. En Centroamérica, existen varios países de renta intermedia con operaciones de ayuda programática, por lo que la evaluación permitiría elaborar recomendaciones de cómo actuar con la Ayuda Programática en este tipo de países y en esta región.
- Es una operación que se realiza en coordinación con la Unión Europea. La evaluación permitirá extraer lecciones sobre el proceso de coordinación y armonización de la Cooperación Española con unos de los principales donantes en apoyo presupuestario.

La financiación de esta operación esta limitada desde el punto de vista territorial y está marcada a varios componentes del Programa de Comunidades Rurales Solidarias.

## ANEXO 3: Modelo de matriz de evaluación para la presentación de propuestas

Criterio de valor				
Dimensión de análisis	Pregunta de evaluación	Aclaración	Indicador	Fuente



## Anexo 4: Documentación utilizada para la elaboración de los términos de referencia

### Documentos de la Cooperación Española:

- Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1998).
- Segundo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.
- Tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.
- Planes de Actuación de Cooperación Internacional (2005-2008).
- Seguimiento del Plan de Actuación de Cooperación Internacional (PACI) 2007.
- Metodología de Evaluación de la Cooperación Española (1998; 2ª Edic. 2001).
- Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española (2007).

### Otros:

- *Peer Review* del CAD a la Cooperación Española (2007).

- Contrato de Gestión de la AECID (2009-2010).
- Informe de ejecución del Contrato de Gestión 2009-2010
- Guía de Ayuda Programática de la AECID (2008) ([http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda\\_Programatica/Guias/index.html](http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/Ayuda_Programatica/Guias/index.html))
- Informes de misiones de la UAP (AECID) al terreno (2008 y 2009).
- Fichas de seguimiento de operaciones AP de la AECID (2009).
- Cuadro de operaciones de AP de la AECID (2004-2008).

### Marco normativo:

- Constitución Española (1978).
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID 23/1998).
- Planes Directores de la Cooperación Española.
- Consenso Europeo sobre Cooperación (2007).
- Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005).
- Agenda de Acción de Accra (2008)



# 2 Anexo. Matriz final

CRITERIO DE VALOR: PERTINENCIA			
1	Pregunta de evaluación	Criterio de juicio	Indicador
	¿En qué grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático ?	<p>CJ1.1: <b>Calidad, Coherencia y Complementariedad</b> de la programación AECID en relación a la Ayuda Programática</p> <p>CJ1.2: <b>Alineamiento y Armonización.</b> En qué medida el PD y Programación AECID promueven el liderazgo de los países socios y el trabajo conjunto con otros donantes (nivel MACRO Compromisos internacionales)</p>	<p>II y III PD</p> <p>Entrevistas Semiestructuradas</p> <p>Cuestionario sobre Ayuda Programática</p> <p>Documentos de Programación AECID</p> <p>Contrato de Gestión DCSyM y Direcciones Geográficas</p> <p>Programación Operativa UAP</p> <p>Doc. Evaluación sobre la Agenda de la Cooperación Española</p> <p>Fondo del Agua Doc. FONPRODE</p> <p>Marcos de Asociación</p> <p>Documentos Comisiones Mixtas</p> <p>Programación Operativa para los países que hayan iniciado el proceso</p>
		<p>1.1.1. Grado de claridad y asimilación conceptual (Enfoque Programático, Ayuda programática, Apoyo Presupuestario).</p> <p>1.1.2. Grado de inserción del Enfoque Programático en los Planes Directores de la Cooperación Española, Contrato de Gestión AECID 2009-2010, CG DCSGO, Mandato UAP/Programación Operativa UAP, Programación Operativa AECID.</p> <p>1.1.3. Grado de articulación entre Contrato de Gestión AECID, CG DCSGO, Programación Dirección Geográficas y Programación Operativa Unidad de Ayuda Programática.</p> <p>1.1.4. Grado en que el Marco de Asociación recoge principios orientadores para organizar todos los instrumentos para el país/sector en base al enfoque programático cuándo éste haya sido seleccionado para abordarlo (ayuda bilateral, ONG, AT, culturales, CAP, fondo del agua, FAD).</p> <p>1.1.5. Articulación Sede entre AP con Diseño Subvenciones ONGs, FONPRODE, Fondo del Agua, Canje de Deuda.</p> <p>1.2.1. Análisis de las Actuaciones del CG AECID referidas a Alineamiento y Armonización en clave AP. Coherencia IOV Alineamiento y Armonización con IOV III PD, Calidad de Diseño. AP vs Agenda de Eficacia de la Ayuda.</p> <p>1.2.2. N° de Operaciones de Apoyo directo al Presupuesto de los países socios realizadas entre 2005-2010 (evolución). Apoyos Presupuestarios General / Sectorial.</p> <p>1.2.3. Presencia y grado de participación de la AECID en espacios de intercambio de experiencias y de orientación genérica sobre la Ayuda Programática (Grupo Técnico de AP Bruselas, CAD/OCDE). Avances OE4 Planificación Operativa 2010 UAP.</p>	

CRITERIO DE VALOR: PERTINENCIA			
2	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador
	¿Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID en el período 2005-2010?	<p>CJ2.1. <b>Coherencia y Complementariedad interna a la AECID del Portafolio de Operaciones de Ayuda Programática AECID</b></p> <p>CJ2.2. Grado de <b>Alineamiento, y Armonización</b> de las Operaciones de Ayuda Programática AECID</p> <p>CJ2.3. <b>Calidad del proceso de Identificación</b> de las Operaciones desde el punto de vista técnico, idoneidad de los instrumentos de AP (GBS/(SBS/Fondos) diseñados para el marco de capacidades de la AECID y Calidad del Diálogo Político que acompaña esta primera fase</p>	<p>Análisis de Documentos AECID de Identificación y Formulación de las Operaciones de Ayuda Programática objeto de Estudios de Caso ( Etiopía, Vietnam, El Salvador, Bolivia)</p> <p>Entrevistas Semiestructuradas</p> <p>Doc. MdE / Joint Review Docs.</p> <p>Guía Técnica de Ayuda Programática</p> <p>Encuesta</p> <p>Panel de Expertos/as</p>
		<p>2.1.1. Coherencia del portafolio de operaciones AP con prioridades geográficas y sectoriales de la Cooperación Española (IIIPD).</p> <p>2.1.2. Grado de complementariedad de las Operaciones AP con otros instrumentos AECID en fase diseño.</p> <p>2.1.3. Grado en que el presupuesto de la AECID en el país está distribuido por instrumentos previo a la programación operativa (para países que hayan hecho programación operativa 2010).</p> <p>2.1.4. Documentos país (MAP) coherentes en los niveles de prioridades sectoriales, prioridades financieras y selección de instrumentos AP.</p> <p>2.1.5. Grado en que se incorporan las prioridades transversales de la cooperación española (PD) y AECID – Género/Medio Ambiente.</p> <p>2.1.6. Coordinación entre el nivel técnico (OTC) y político (Embajada).</p> <p>2.2.1. Grado de apoyo de las operaciones AP a políticas públicas prioritarias Países Socios.</p> <p>2.2.2. % de Existencia de calendarios de desembolsos conjuntos basado en calendario fiscal local (predominio de subvenciones de estado anuales AECID/ plurianuales).</p> <p>2.2.3. Grado de claridad en la distribución de funciones entre los socios firmantes de los MdE.</p> <p>2.2.4. Participación de la Sociedad Civil en el diseño de las operaciones AP.</p> <p>2.2.5. Rol en la participación de AECID en operaciones AP (Armonización).</p> <p>2.2.6. La Cooperación Delegada en las operaciones AP AECID.</p> <p>2.3.1. Idoneidad en la selección de instrumentos. Países de Renta Media / Países Menos Adelantados. Evolución en el período 2005-2010 del uso de instrumentos AP por parte AECID.</p> <p>2.3.2. Oportunidad sobre el grado de marcaje de las Operaciones PA.</p> <p>2.3.3. Existencia, claridad y anclaje de protocolos adoptados para la selección de instrumentos AP.</p> <p>2.3.4. Pertinencia de incluir el principio de Adicionalidad.</p> <p>2.3.5. Análisis de oportunidad de adoptar tramos variables y fijos en operaciones AP</p> <p>2.3.6. % de Existencia en el Portafolio de las Operaciones de AP de MdE general o bilateral.</p> <p>2.3.7. N° de Operaciones AP AECID con Fichas de Identificación conforme Guía AP.</p> <p>2.3.8. Calidad de la evaluación de las condiciones de entrada y análisis de riesgos, peso y calidad del diálogo sobre políticas en el proceso de identificación de la operación, selección indicadores, valoración desempeño del sector/país, relación ejecución de políticas y gestión presupuestaria.</p> <p>2.3.9. La preparación de una nueva operación o la continuación de una en marcha ha sido elaborada tomando en consideración las orientaciones de la Guía Técnica de Ayuda Programática.</p>	

CRITERIO DE VALOR: EFICIENCIA / GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS				
3	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador	Fuente
	¿Cuál es la calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID?	<p>CJ3.1. Grado de cumplimiento de la Guía Técnica de Ayuda Programática, Formulación, Seguimiento &amp; Evaluación</p> <p>CJ3.2. Previsibilidad AOD de los compromisos contraídos con las operaciones AP y Calidad proceso Justificación de Operaciones. ¿En qué medida el procedimiento administrativo de la AECID permite cumplir con los compromisos de desembolsos asumidos?</p>	<p>3.1.1. Porcentaje de dosieres técnicos de operaciones AP que incorporan todos los documentos propuestos en la Guía Técnica.</p> <p>3.1.2. Calidad de los documentos disponibles (estudios de caso).</p> <p>3.1.3. Calidad de contenidos de la Guía Técnica.</p> <p>3.2.1. Porcentaje de operaciones que disponen de subvenciones plurianuales/total de operaciones analizadas.</p> <p>3.2.2. Puntualidad de los desembolsos realizados de acuerdo al calendario previsto en coherencia con el calendario fiscal local.</p> <p>3.2.3. Número de desembolsos basados en informes completos de justificación sobre el avance de la operación, valoración del desempeño del gobierno local, referencia al avance de indicadores de la matriz de seguimiento contenida en el MoU de las operaciones, recomendaciones sectoriales DCSGO, recomendaciones UAP.</p> <p>3.2.4. Puntualidad y calidad suficientes de informes locales relativos a: a) ejecución presupuestaria, b) avance físico (inversiones), c) avance de indicadores sectoriales o nacionales, d) auditorías internas o externas de gestión, e) informes FMI sobre estabilidad macro, finanzas públicas.</p>	<p>Fichas de Seguimiento</p> <p>Documentos de Formulación de Operaciones AP</p> <p>Resoluciones de Subvenciones de Estado</p> <p>Dosieres de pago. Informes de avance de la política, Auditorías, GFP, PEFA</p> <p>Estudios de Caso</p> <p>Entrevistas</p> <p>Cuestionario</p>
		<p>CJ3.3. La Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral presta el asesoramiento necesario? Desde la DCSyM las unidades involucradas más directamente serán el Departamento de Cooperación Sectorial (especialmente las divisiones de Salud y Educación) y la Unidad de Ayuda Programática</p>	<p>3.3.1. Porcentaje de operaciones AP en las que han participado las unidades sectoriales de la DCSGO.</p> <p>3.3.2. Tipo y calidad de las aportaciones de las unidades sectoriales en la gestión de operaciones AP.</p> <p>3.3.3. Grado de refuerzo de capacidades en AP a través de la formación, sistematización buenas prácticas y difusión. Avance Mandato 2 y 3 DCSGO /OE1 y OE3 Programación Operativa UAP 2010.</p>	
4	¿Cuál es la calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID?	<p>CJ4.1. Se articulan eficientemente las distintas Direcciones de la AECID en la toma de decisiones, planificación, formulación, seguimiento, justificación y evaluación de las operaciones de ayuda programática?</p> <p>CJ4.2. Idoneidad de la arquitectura Institucional de la AECID habilitada para la gestión de la AP.</p>	<p>4.1.1. Existencia de protocolos de articulación entre unidades de la AECID para una gestión eficaz de las operaciones</p> <p>4.1.2. Grado de satisfacción de los gestores de las operaciones sobre la coordinación entre las diferentes unidades de la AECID</p> <p>4.1.3. Claridad de las funciones y cumplimiento de éstas por parte de las diferentes unidades de la AECID en la gestión de operaciones AP</p> <p>4.2.1. Coherencia en la asignación de roles y desempeño de funciones conforme a Contrato de Gestión AECID, DCSGO, Direcciones Geográficas, OTC, etc</p> <p>4.2.2. Capacidades instaladas (RRHH formados en Dir. Geográficas, UAP, DCSGO, OTCs)</p>	

CRITERIO DE VALOR: EFICACIA (macro)			
5	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador
	¿Se concretan las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID?	<p>CJ5.1 Evolución de los marcos de compromiso de la AECID con países socios de medio plazo. Previsibilidad Global</p> <p>CJ5.2 Monto de AOD española canalizada a través de Ayuda Programática</p> <p>CJ5.3 Alineamiento y Armonización</p>	<p>5.1.1. Grado de cumplimiento del IOV PD: En 2010 80% países A disponen de un marco de compromisos de 3 a 5 años; En 2012 100% países A y 75% países B y C tendrán un marco de compromisos de 3 a 5 años.</p> <p>5.2.1. Grado de cumplimiento del IOV PD: 66% AOD bilateral de gobierno a gobierno se realizará en forma de AP; Compromiso CG AECID 2010: 66,8 M€.</p> <p>5.2.2. 60% AOD en el sector salud a través de apoyo presupuestario.</p> <p>5.3.2. Grado de cumplimiento del CG respecto a metas de alineamiento (Actuación A2.2.1 / 2.3.1., A2.2.3. y A2.2.4.) y armonización (A2.3.2., A2.3.3., A2.3.4., A3.2.4., 4.7.1. y 4.10.1).</p>
			Fuente Informe Avance Contrato de Gestión AECID 2009-2010 Estudios y Evaluaciones Agenda de la Eficacia en España Entrevistas Cuestionario

CRITERIO DE VALOR: IMPACTO			
6	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador
	¿Cuál es la contribución de la Ayuda Programática AECID al conjunto de la Cooperación Española y a los Países Socios?	<p>CJ 6.1. Contribución de la AP AECID a la Agenda de Eficacia de la Ayuda de la Cooperación Española</p> <p>CJ 6.2. ¿Qué contribuciones ha realizado la Ayuda Programática de la AECID a los países socios objeto de Estudios de Caso y que efectos inmediatos ha producido?</p>	<p>6.1.1. Valoración sobre el avance en términos de Eficacia de la Ayuda (indicadores de la DP 3, 4, 5ª, 5b, 6, 7, 8, 9, 10ª y 10b).</p> <p>6.2.1. Efectos de la utilización de la AP en términos de calidad del Diálogo Político /Confianza y construcción de partenariados/asociación para el desarrollo.</p> <p>6.2.2. Efectos inmediatos producidos en los estudios de caso por los aportes realizados (financieros y no financieros – Asistencia Técnica): Contribución sobre efectos en la Gestión de las Finanzas Públicas Calidad de la Planificación Estratégica Sectorial/Nacional y Sistemas de Seguimiento Nacionales.</p>
			Fuente Peer Review CAD 2007 y 2010 PACI (2005-2010) Estudios de Caso Informes de Evaluación desempeño de la Agenda de la Eficacia de la AOD Entrevistas Cuestionario

CRITERIO DE VALOR: SOSTENIBILIDAD				
7	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador	Fuente
	<p>Cuál es la sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática?</p>	<p>CJ7.1. Capacidades Financieras, Institucionales, Programáticas y Humanas instaladas en la AECID</p> <p>CJ7.2. La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda como hoja de ruta para anclar procesos</p> <p>CJ3. Durabilidad de los efectos de las Operaciones de Ayuda Programática AECID</p>	<p>7.1.1. Recursos Humanos formados en AP, Policy Makers y cuadros técnicos (OTCs y Sede) involucrados en la reforma AECID en clave de Eficacia de la AOD y por ende de adopción progresiva del Enfoque Programático.</p> <p>7.1.2. Cantidad de recursos humanos incorporados a la gestión de operaciones AP.</p> <p>7.1.3. Implantación orgánica y funcional de la UAP.</p> <p>7.2.1. Escenarios para la Armonización con otros donantes. Países de Renta Media. Cooperación Delegada y Triangular.</p> <p>7.2.2. Grado de madurez de los acuerdos con otros donantes en torno a las Operaciones de AP de los países objeto de evaluación.</p> <p>7.3.1. Análisis de Sostenibilidad específicos para cada Estudio de Caso.</p> <p>7.3.2. Capacidades instaladas en OTC para la gestión de operaciones AP (estudios de caso).</p>	<p>Informes de Evaluación DGPOLDE</p> <p>Cuestionario</p> <p>Entrevistas</p> <p>Estudios de Caso</p> <p>Análisis Documental</p> <p>Panel de Expertos/as</p>

CRITERIO DE VALOR: MUTUA RESPONSABILIDAD				
8	Pregunta de evaluación	Criterios de juicio	Indicador	Fuente
	<p>¿Cómo se gestiona la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio?</p>	<p>CJ8.1. Procesos de rendición de cuentas entre actores locales en el contexto de las operaciones de Ayuda Programática</p> <p>CJ8.2. la transparencia e intercambio de información con la sociedad civil y el parlamento español</p>	<p>8.1.1. Existencia de espacios efectivos de coordinación, información y participación de la sociedad civil en el contexto local.</p> <p>8.1.2. Puesta a disposición de información sobre gasto y desempeño de la administración local (parlamento, auditoría interna, sociedad civil).</p> <p>8.2.1. Cantidad y calidad de la información cuantitativa y cualitativa sobre la ayuda programática a la sociedad civil y parlamento español.</p>	<p>Análisis documental</p> <p>tendencia internacional sobre accountability</p> <p>Entrevistas Sociedad Civil en países objeto de estudio y en España</p> <p>Documentos ofrecidos por la CE en relación a AP</p>







# Anexo. Caracterización de la Ayuda Programática de la AECID: Localización y modalidades

## Distribución geográfica:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
<b>AMÉRICA LATINA<sup>1</sup></b>							
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID	7.000.000	13.000.000	21.250.000	28.722.000	23.148.377	21.500.000	<b>114.620.377</b>
<b>ÁFRICA</b>							
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID	5.000.000	4.990.203	12.000.000	25.875.000	29.175.000	37.775.000	114.815.203
TOTAL FONDOS FAD				10.000.000	10.000.000	10.000.000	30.000.000
TOTAL AECID + FAD	5.000.000	4.990.203	12.000.000	35.875.000	39.175.000	47.775.000	<b>144.815.203</b>
<b>ASIA</b>							
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID	2.000.000	3.000.000	7.000.000	12.500.000	9.000.000	9.000.000	<b>42.500.000</b>
<b>ORIENTE MEDIO</b>							
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID		1.735.000	7.000.000				8.735.000
TOTAL FONDOS FAD				20.000.000	25.000.000	30.000.000	75.000.000
TOTAL AECID + FAD	0	1.735.000	7.000.000	20.000.000	25.000.000	30.000.000	<b>83.735.000</b>
<b>BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>							
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID						400.000	<b>400.000</b>

1. A diferencia de otros datos mostrados en el informe, los datos contenidos en esta tabla se basan en las respuestas al cuestionario OTC y en el caso de no existir, el cuadro de operaciones en poder de la UAP.

## Distribución por instrumentos

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
TOTAL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL	5.000.000	7.735.000	16.500.000	14.000.000	16.000.000	14.500.000	<b>73.735.000</b>
TOTAL APOYO PRESUPUESTARIO SECTORIAL	4.000.000	7.990.203	19.500.000	39.875.000	29.175.000	43.275.000	<b>143.815.203</b>
TOTAL FONDOS COMUNES	5.000.000	5.000.000	7.250.000	19.222.000	15.148.377	15.900.000	<b>67.520.377</b>
OTROS		2.000.000	4.000.000	24.000.000	35.000.000	36.000.000	<b>101.000.000</b>

## Distribución por origen de fondos

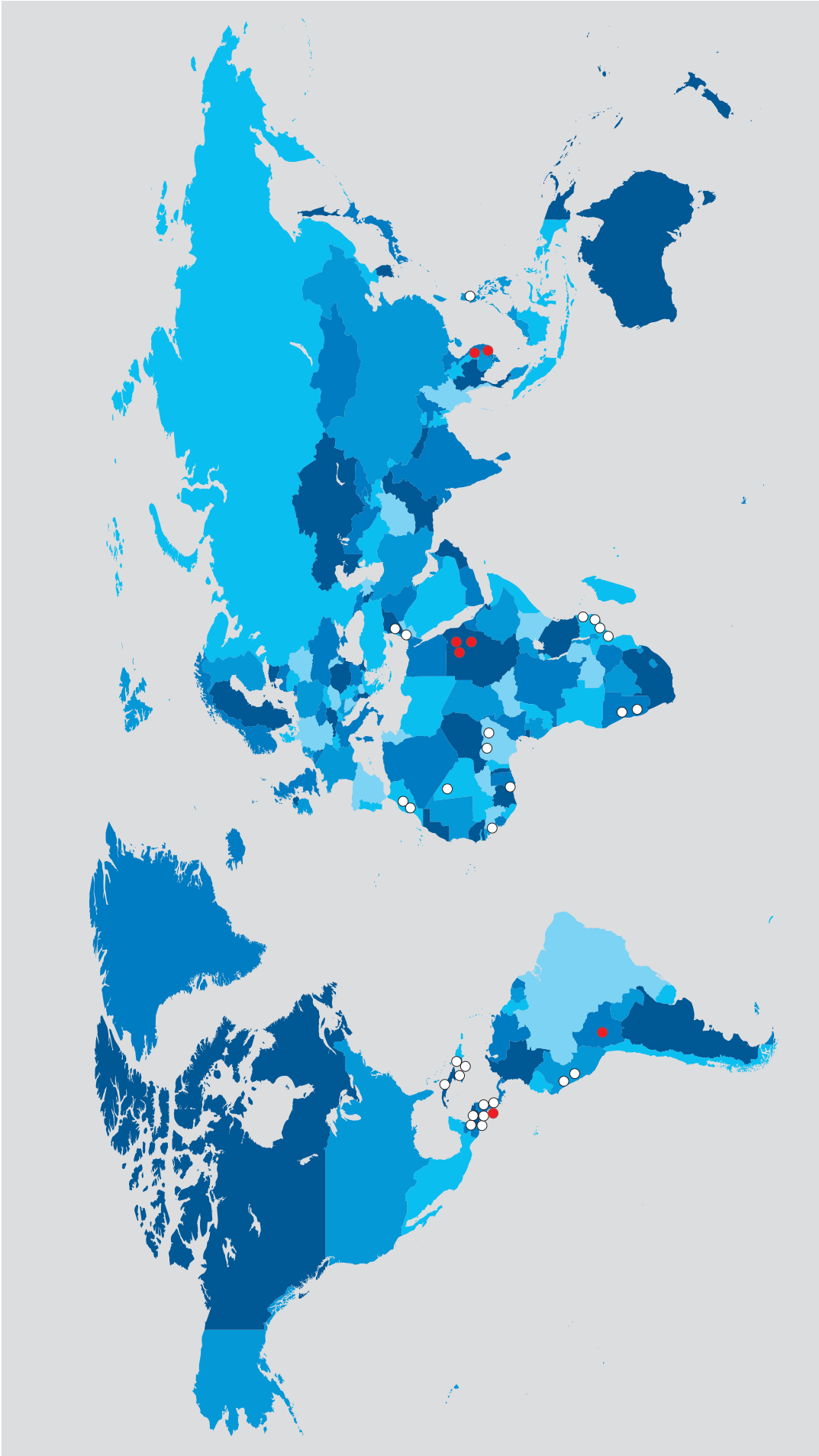
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
TOTAL OPERACIONES BILATERALES AECID	14.000.000	22.725.203	47.250.000	67.097.000	60.323.377	69.675.000	281.070.580
TOTAL FONDOS FAD				30.000.000	35.000.000	40.000.000	105.000.000
<b>TOTAL AECID + FAD</b>	<b>14.000.000</b>	<b>22.725.203</b>	<b>47.250.000</b>	<b>97.097.000</b>	<b>95.323.377</b>	<b>109.675.000</b>	<b>386.070.580</b>

## Desembolsos promediados

Desembolsos AECID <sup>2</sup>	Media ponderada por años	Promedio antes de 2009	Promedio después de 2008 (sin PEGASE)
Cantidad (millones €)	5,83	3,37	8,91
			6,84

2. Datos basados en la muestra de 31 operaciones recogidas en el cuestionario OTC.

**Localización geográfica de las operaciones AP de la AECID**



Mapa según la proyección de Gall-Peters

## Total operaciones de AP consideradas en la Evaluación

País	Título de la operación
<b>BOLIVIA</b>	Fondo de Apoyo al Sector Educativo (Fase I)
	Fondo de Apoyo al Sector Educativo (Fase II)
<b>EL SALVADOR</b>	Apoyo pario. gral. - Comunidades Rurales Solidarias - Necesidades básicas
	Fondo Común. Red Solidaria
<b>ETIOPIA</b>	Apoyo pptario. sectorial - Salud
	Fondo común PBS - Servicios Sociales
	Fondo común de Seguridad Alimentaria
<b>GUATEMALA</b>	Apoyo pptario. gral. - Reconstrucción
	Apoyo pptario. Sectorial -Educación
<b>HAITI</b>	Apoyo pptario.sectorial - Educación + acc. complementarias
	apoyo programático al sistema educativo en el sureste
	APG realizado a través del Fondo de Reconstrucción de Haití
<b>HONDURAS</b>	Fondo Común - Educación (país EFA-FTI)
	Apoyo pptario. Sectorial - Salud (RAMNI)
	Fondo común - Seguridad y justicia
<b>NICARAGUA</b>	Fondo Común FONSAUD - Salud
	Apoyo presupuestario sectorial: apoyo al Plan Estratégico 2008-2012 de la Policía Nacional
	PRORURAL
<b>PERÚ</b>	Fondo Común Defensoría del Pueblo
<b>REPÚBLICA DOMINICANA</b>	Apoyo pptario sectorial - Educación
	Apoyo pptario sectorial - Gestión de riesgos naturales
<b>BOSNIA Y HERZEGOVINA</b>	Apoyo sectorial a la Estrategia de Reforma del sector Justicia
<b>CABO VERDE</b>	Apoyo pptario. Sectorial Medio Ambiente
<b>FILIPINAS</b>	Apoyo pptario sectorial - salud
<b>GUINEA BISSAU</b>	Apoyo pptario. gral.
<b>MALÍ</b>	Apoyo pptario. Sectorial - Salud
<b>MARRUECOS</b>	Apoyo presupuestario sectorial educación
	Apoyo presupuestario sectorial salud
<b>MOZAMBIQUE</b>	Apoyo pptario. gral.
	Fondo Común - Salud
	Fondo Común FASE - Educación (país EFA-FTI)
	Enfoque territorial Cabo Delgado
<b>NAMIBIA</b>	Apoyo pptario sectorial - Educación
	Apoyo pptario sectorial - Agua
<b>NÍGER</b>	F. Común Salud
	Fondo Común de Donantes (FCD) del Dispositivo Nacional de Prevención y Gestión de Crisis Alimentarias (DNP-GCA)
<b>SENEGAL</b>	Apoyo pptario. gral.
<b>TT. PALESTINOS</b>	Fondo fiduciario (2005) TIM (2006-2007)
	PEGASE (2008-2009)
<b>VIETNAM</b>	Apoyo pptario. gral.
	Apoyo pptario. Sectorial - Educación (país EFA-FTI). Operación finalizada

## IV Metodología

Durante el proceso evaluativo se han diseñado y aplicado un grupo de herramientas, con el fin de poder arrojar información relevante para el análisis de las

preguntas de evaluación. Cada una de ellas ha tenido un objetivo diferente, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Herramienta	Preguntas de Evaluación y Niveles de Análisis a los que contribuye
Encuesta a las OTC	PE1 a PE4 y PE8 Nivel 1° Diseño AP, Nivel 2° de Gestión/Mecanismos
Entrevistas Semiestructuradas	PE1 a PE8 Nivel 1° Diseño AP, Nivel 2° Gestión AP
Ficha Estudios de Caso	PE1 a PE8 Nivel 1° Diseño, Nivel 2° Gestión AP y Nivel 3° Resultados AP
Paneles de expertos	PE1 Nivel 1° Diseño AP
Análisis documental	PE1 a PE8 Nivel 1° Diseño AP, Nivel 2° Gestión/Mecanismos AP
Taller hallazgos preliminares	PE1 a PE8 Nivel 1° Diseño AP, Nivel 2° Gestión/Mecanismos AP

Describimos en los siguientes apartados los objetivos de cada herramienta y su nivel de aplicación.

### Herramienta N° 1: Encuesta a las Oficinas Técnicas de Cooperación con operaciones de AP

**Objetivo:** obtener Información sistematizada del mayor número de OTC involucradas en operaciones de Ayuda Programática. La información sobre el desempeño de cada operación en el periodo 2005-2010 se complementará con la información obtenida de los estudios de caso y de las entrevistas semiestructuradas.

## Evaluación de la gestión de la Ayuda Programática de la AECID. Cuestionario por operación.

### GRACIAS POR SU COLABORACIÓN PARA RELLENAR ESTAS 9 PREGUNTAS

Por favor, rellene un formulario independiente por cada operación de ayuda programática responsabilidad de la OTC.

**IMPORTANTE:** esta evaluación sirve también para recopilar toda la información de las operaciones AP de la AECID. Por esto, te pedimos colaboración para enviarnos adjuntos los documentos relevantes de cada operación según la lista en la pregunta 2.

Al acabar, por favor remitir este archivo junto con los documentos indicados en la pregunta 2 a la dirección electrónica: gonzalo.contreras@aideas.eu

MUCHAS GRACIAS DE ANTEMANO POR SU COLABORACIÓN. En Octubre nos pondremos en contacto para devolver los principales resultados de la evaluación en su conjunto.

#### 1 Datos generales de la operación:

Título de la operación:

Persona responsable de la operación actualmente:

(Nombre, Apellidos, Cargo)

Persona/s que rellenan este formulario (e): Coordinador y Responsable Programático

(Nombre, Apellidos, Cargo)

País:

Calificación país según Plan Director (A/B/C):

Tipo de operación (marque con una X):

Apoyo  
presupuestario  
General

Apoyo  
presupuestario con  
enfoque sectorial

Fondo Común

Otra (especifique)

Sector de la operación (si procede):

Fecha inicio de la operación para AECID (primer desembolso AECID):

dd/mm/aaaa

Comentarios:

Si la operación está cerrada, indique la fecha de cierre de la misma:

dd/mm/aaaa

Comentarios:

Tipo de subvención (anual/plurianual):

Socios locales: Indique las entidades de gobierno involucradas (e): Ministerio de Finanzas y Ministerio de Educación):

Socios para el desarrollo. Indique los donantes que actualmente están participando en la operación:  
Indique quién lidera la operación por parte del grupo de donantes (caso de existir):

**Nivel de Aplicación:** el cuestionario con una estructura de ponderación cuantitativa se remitió a una muestra de informantes legitimados por su implicación en las operaciones en el periodo de estudio. La encuesta fue completada bien por el/la responsable de la operación, el/la Coordinador/a de la OTC, o entre ambos.

1. N° de Cuestionarios Remitidos	34
2. Operaciones nuevas no detectadas inicialmente	7
3. Operaciones totales (1+2)	41
4. N° de Cuestionarios respondidos	31
5. Nivel de Aplicación de la Herramienta sobre total (4/3)	75,6 %

## Herramienta N° 2: Estudios de Caso

**Objetivo:** Medir a través de entrevistas semiestructuradas y análisis documental en el terreno (OTC) el desempeño de la gestión de las operaciones. En concreto, se pretende realizar un análisis homogéneo sobre pertinencia, calidad de diseño, eficiencia en la

gestión de las operaciones, eficacia, alineamiento con D. París, impactos –efectos inmediatos– anclaje y sostenibilidad de operaciones AP en OTC.

**Criterios de Selección de la Muestra:** La selección de las operaciones a analizar estaba determinada en los Términos de Referencia. No obstante, el caso de Vietnam fue desestimado para aplicar la misma metodología que en el resto de las cuatro operaciones (El Salvador, Bolivia y dos operaciones en Etiopía), habiéndose realizado un estudio en gabinete sobre la operación de apoyo al programa PRSC.

**Nivel de Aplicación:** Se realizaron los cuatro Estudios de Caso en terreno aprobados por el Comité de Seguimiento y el estudio de gabinete para la operación PRSC Vietnam.

Para la realización de los Estudios de Caso se utilizaron unas fichas que aseguraban un análisis homogéneo de cada intervención permitiendo la posibilidad de una ponderación cuantitativa de cada criterio de valor analizado. Esa ponderación cuantitativa permite una valoración agregada por criterio de valor asociado al conjunto de las intervenciones analizadas.



<p>e) En qué grado el diseño de la Política/Programa contempla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una Política sectorial y una estrategia aterrizada en planes anuales.</li> <li>• Presupuestos anuales acompañados con una perspectiva de Medio Plazo</li> <li>• Un proceso de coordinación del sector/es objeto de la Política/Programa</li> <li>• Un sistema de Monitoreo nacional de desempeño con indicadores claros, adecuados y comúnmente aceptados</li> <li>• Un plan de desarrollo de capacidades asociado a la Política/Programa liderado por el Gobierno</li> </ul>					
<p><b>1.2. Pertinencia y Calidad del Diseño de la Operación de Ayuda Programática de la AECID (puntuar a, b, c ó d), siendo "a" excelente, "b" bueno, "c" existencia de problemas y "d" serias dificultades)</b></p>					
Cuestiones principales		CONCLUSIONES DE DESEMPEÑO			Agregar siempre
		a=4	b=3	c=2	d=1
<p><b>1.2.1. En qué medida la Operación de AP se sustenta sobre un análisis robusto durante la fase de identificación (y hasta la aprobación de la operación AP) desembocando en la selección del instrumento AP más idóneo?</b></p>		<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<p>Indicar grado de calidad del documento de identificación en base los criterios indicados en la Guía Técnica de la AECID:</p> <p>1) Análisis de la Cooperación Española en el país (estructura institucional, capacidad de liderazgo y diálogo con el país socio, análisis de complementariedad con otros instrumentos más tradicionales);</p> <p>2) Análisis de fortalezas y debilidades del País Socio (valoración del Plan Nacional de Desarrollo y potencial de liderazgo, Valoración del entorno macroeconómico y político, análisis de la política presupuestaria -supervisión de riesgo fiscal, transparencia, existencia de un marco de gasto de medio plazo, solidez del proceso de presupuestación-, valoración de la política/programa sectorial objeto de la Operación de AP -credibilidad, coherencia y consistencia-);</p>					

### Herramienta N° 3: Entrevistas semiestructuradas

**Objetivo:** Analizar la implantación del enfoque programático a nivel directivo e intermedio, estudiar el ciclo técnico administrativo-financiero de operaciones AP, retroalimentación hacia los decisores de política sobre AP y obtener documentación actualizada relevante.

**Nivel de Aplicación:** Casi completo. En la fase I de la evaluación se planificaron 21 reuniones en sede. Finalmente se han llevado a cabo 19 encuentros, con un total de 29 personas entrevistadas en sede (ver listado de informantes clave). El 9% de entrevistas no ejecutadas, se refiere en gran medida a entrevistas fuera de la AECID, especialmente la DG-POLDE.

<p><b>EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA DE LA AECID 2005-2010</b></p>		<p><b>Informante clave:</b> DGPOLDE José María Fernández López de Turiso / Carola Calabuig Tormo</p> <p><b>Fecha:</b></p>
<p><b>El objeto</b> de la Evaluación conforme a los Términos de Referencia es por tanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID.</li> <li>- destacar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática</li> <li>- ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.</li> </ul>		<p><b>Cuestiones clave para la entrevista</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. III Plan Director; gestión objetivos referidos a la AP (histórico del proceso);</li> <li>2. Valoración IOV referidos a la AP -Anexo I TDR- (revisión de su pertinencia, apropiación y viabilidad);</li> <li>3. Gestión de Información;</li> <li>4. Grado de articulación entre divisiones y unidades de la AECID en distintas fases del ciclo de las operaciones AP</li> <li>5. Avances para la adopción de Metodología Evaluación AP</li> </ol>

## Herramienta N° 4: Paneles de Expertos

**Objetivo:** A través de unos Paneles de Expertos se pretende enriquecer el análisis mediante el debate abierto sobre algunas cuestiones y temas puntuales de interés acordados en el Comité de Seguimiento.

**Actores involucrados:** Expertos/as en Ayuda Programática

**Nivel de Aplicación:** De los 8 expertos/as planteados en los Tdr que se elaboraron al efecto, el equipo evaluador ha tenido comentarios técnicos de 5 de los mismos. Esta herramienta no estaba no indicada dentro de los TdRs de la evaluación, por lo que no tenía recurso financiero asociado. No obstante, el equipo evaluador ofreció la posibilidad habiéndose aprobado a nivel del Comité de Seguimiento.

1. N° Expertos Invitados a participar	8
2. N° Expertos que aportaron opinión	5
3. Nivel de Aplicación de la Herramienta sobre total	62,5 %

## Herramienta N° 5: Taller participativo sobre conclusiones preliminares

**Objetivo:** Contrastar los hallazgos preliminares obtenidos después de las fases de gabinete y misiones de campo con las instancias involucradas en el gestión de la AP.

**Nivel de Aplicación:** Se realizó un taller con 4 grupos de trabajo en la sede AECID en Madrid, con una participación de 38 personas (4 horas de duración). Se circularon las primeras conclusiones a las OTC previamente, y se obtuvieron comentarios que se incorporaron en las discusiones de los grupos de trabajo. Esta herramienta no estaba indicada en los TdRs, pero por el carácter participativo de la evaluación se estimó conveniente realizarlo para aumentar la apropiación del proceso.



## Herramienta N° 6: Análisis documental

**Objetivo:** Generar información suficiente en los niveles estratégico y operativo con el propósito de orientar el análisis de las preguntas de evaluación.

### Nivel de Aplicación:

Documentos consultados a nivel Estratégico	49
Documentos analizados en los estudios de caso	57
Documentos recopilados a nivel operaciones	71

A nivel estratégico, se han recopilado documentos relevantes para el análisis de los criterios de juicio (ver anexo de documentación consultada). En la esfera más operativa se ha aprovechado la encuesta para sistematizar toda la información relativa a cada una de las operaciones de AP. Esta información se entrega en formato electrónico como un producto más de la evaluación.

A continuación se presentan las fichas de las entrevistas semiestructuradas:



# V Documentación consultada

## I. Documentación consultada

A continuación presentamos tres tipos de fuentes de documentación que el equipo evaluador ha tenido en consideración. En primer lugar, se indica la documentación general (por orden alfabético); posteriormente, la documentación consultada en cada informe país; y por último, los documentos correspondientes a las operaciones de AP, que se ha obtenido de dos fuentes: archivo de la UAP, envío de cada OTC.

Debido al carácter interno de la evaluación, gran parte de los documentos que se enumeran a continuación, son de carácter informal (notas internas, notas técnicas, documentos de trabajo, etc.). Este hecho puede dificultar el citar y encontrar estos documentos, motivo por el cual se anexa en este informe un archivo electrónico con la documentación consultada.

### 1. Documentación General (orden alfabético)

II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)
III Plan Director de la Cooperación Española (2009 - 2012)
Application of new approaches to budget support evaluation – ec & DAC supported evaluations in Tunisia, Mali and Zambia. Enzo Caputo 2010
Autoevaluación de la Implementación de la Declaración de París en AECID. 2010
Belgian Developemnt Agency TECHNICAL NOTE: Budget Support to the Health sector. Uganda. 2011
Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management. OCDE 2004
Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Fundacion Carolina
CIDA's Management Practices for Programme Based approach. Audit report 2008
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Proposal for the eu common position for the 4th high level forum on aid effectiveness, busan
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Increasing the impact of eu development policy: an agenda for change
Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. The future approach to eu budget support to third countries
CONCORD AidWatch reaction to the European Commission's Communication Proposal for the EU Common Position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan
Consulta relativa al Libro Verde de la Comisión Europea: "El futuro del Apoyo Presupuestario de la UE a terceros países". Respuesta de la AECID
Contrato de Gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo (AECID)
Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo
Directrices sobre ayuda programática programación operativa 2011
El apoyo presupuestario en la cooperación al desarrollo europeo: Una falsa panacea. Raquel C. Álvarez. FRIDE
El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos

## 1. Documentación General (orden alfabético) (cont.)

Encuesta de 2011 de Monitoreo de la declaración de París
General Budget Support Evaluability Study. Andrew Lawson, David Booth, Alan Harding, David Hoole & Felix Naschold
Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación
Implementing DFID's strengthened approach to budget support: Technical Note. 2011
Informe de ejecución del Contrato de Gestión 2009-2010
La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África
La Eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Una mirada al caso latinoamericano
La evaluación de la Declaración de París. Fase 2.
La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española. Informe final.
La Evaluación del II Plan Director de la Cooperación Española.
La realidad de la ayuda 2009. Intermon-OXFAM
Manual del sistema de programación operativa AECID. Instrucciones para el ejercicio 2011
Methodology for evaluations of budget support operations at country level
Metodología para la elaboración de los Marcos de Asociación País (MAP)
Nota Informativa acerca de Orientaciones sobre Ayuda Programática en las actuaciones del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.
Nota Informativa sobre Funciones y compromisos de la Unidad de Ayuda Programática.
Nota Interior: Posición española en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Busan (República de Corea)
Oxfam contribution to the EC Green Paper on the Future of Budget support: Ensuring EC Budget Support is Long-Term, Predictable and Accountable
Planes de Actuación Sectoriales; Educación, Salud, Gobernabilidad, Medioambiente
Principios rectores del cad en materia de eficacia de la ayuda, igualdad de género y empoderamiento de la mujer
Programación operativa de la UAP 2010
Propuesta de articulación entre el Departamento Sectorial y la Unidad de Ayuda Programática
Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.
Respuestas OTC Formulario Libro Verde Apoyo Presupuestario
Sector Budget Support in Practice. Tim Williamson and Catherine Dom. 2009
Sector-wide Approaches (SWAs): A viable framework for development cooperation. UNDP
Seguimiento del PACI 2009
Spain cooperation Peer Review 2007
Technical note. Support to the local government development grant (LGDG) system. Tanzania. 2009
VADE MECUM, Budget Support. Principles and procedures for Belgian Development Cooperation involvement in Budget support and pooled funding.2008
Working Party on Aid Effectiveness Report on Progress since Paris. 2011

## 2. Documentación en los estudios de caso

<b>Bolivia</b>
Memorando de Entendimiento FASE I
Documento Identificación FASE I
Acuerdo Canasta FASE I
Addenda MdE FASE I
Subvenciones de Estado FASE I 2007, 2007 bis -modificada-, 2008, 2009
Memorando de Entendimiento FASE II
Subvención de Estado 2009 bis -modificada-, 2010
POMA 8 PLAN Operativo Multianual (2004-2008)
PEI (Plan Educativo Institucional)
Informe Misión UAP OTC Bolivia Junio 2011
Análisis Administrativo Financiero FASE mayo 2011 OMRA Consultores
Appraisal Education (agosto 2010)
Evaluación declaración de París Bolivia
Evaluación sector Educación
Posicionamiento Coordinadora de ONGD españolas en Bolivia en relación al proceso de elaboración del MAP
Evaluación Basket Funding Holanda - Bolivia
Ley de Educación 2011
Dosieres de Pago FASE I y FASE II OTC/AECID
<b>Etiopia</b>
Acta de la I Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Etíope de Cooperación 2008-2010
Marco de Asociación para el Desarrollo entre Etiopía y España 2011-2014
Documento de Identificación PBS
Resolución de Subvención de Estado 2519/10
Administration Agreement 2008 World Bank
Additional Funding World Bank document nº 59064-ET
Project Appraisal Document Report No: 45186-ET World Bank
Trust Fund Administration Agreement PBS II World Bank
Addendum TF additional funding PBS II World Bank
CIFAD contribución 2010
Propuesta de Pago CIFAD 2009
Performance Evaluation of the First Five Years Development Plan (2006-2010) and Growth and Transformation Planning (GTP) Next Five Years (2011-20015)
2006 Survey on Monitoring The Paris Declaration Country Chapters Ethiopia
Joint Review and Implementation Support Mission (JRIS), Mid-Term Review and Appraisal for WB additional financing
Joint Financing Arrangement MDG -F
Republic of Ethiopia and Development Partners on support to the
MDG fund
HSDP Harmonization Manual (HHM),2007
Annual Performance Report of HSDP III,2009



Health Support Development Programme III, 2006 - 2010
Health Support Development Programme IV 2010-2015
Subvenciones de Estado correspondientes a los tramos de desembolso
Ficha de identificación de la operación MDG - F
<b>El Salvador</b>
Documento de Estrategia País 2005-2008 Cooperación Española El Salvador
Acta de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Salvadoreña de Cooperación 13/10/2010
Marco de Asociación para el Desarrollo entre El Salvador y España 2010-2014
Nota interior sobre Firma del Código de Conducta de Comunidades Solidarias (03/02/2011)
Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda/ Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo
Nota interior Firma carta de compromiso de trabajo conjunto entre AECID y UE (03/02/2011)
Carta de compromiso de trabajo conjunto entre la Delegación de la Unión Europea en El Salvador y la OTC de AECID, para el apoyo a la política de protección social y reducción de la pobreza en El Salvador (24/11/2010)
Código de Conducta entre las instituciones de Gobierno y los socios para el desarrollo que apoyan el Programa Comunidades Solidarias 2010-2014
Documento de formulación adaptado a la Operación de AP al Programa Comunidades Solidarias en El Salvador
Ficha de Seguimiento del Apoyo Presupuestario Sectorial al Programa Comunidades Rurales Solidarias, El Salvador (17/06/2010)
Términos de referencia Misión de formulación conjunta Unión Europea-AECID (9-12/11/2010)
El apoyo presupuestario sectorial de AECID a Res Solidaria/Comunidades Solidarias 2006-2010/ Silvia Vaca Sotomayor
III Adenda al Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador, la Secretaría Técnica de Presidencia de la República de El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL) y la AECID relativa a la financiación complementaria con motivo de la emergencia provocada por el huracán IDA para el Apoyo Presupuestario Sectorial a la Política Nacional de Reducción de la Pobreza/ Programa Comunidades Rurales Solidarias (30/11/2009)
Matriz de Evaluación del Desempeño (MED) de los apoyos programáticos AECID/ UE/ Luxemburgo
Informe de Evaluación de impacto externa de la Red Solidaria/ International Food Policy Research Institute y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (18/11/2010)
Memorando de Entendimiento entre la Secretaría Técnica de Presidencia de la República de El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador y la AECID para el Apoyo Presupuestario Sectorial a la Política Nacional de Reducción de la Pobreza- Programa Red Solidaria (nov. 2006).

### 3. Documentación de cada operación AP

Se marca con ✓ los documentos que se han sistematizado y que se entregan en el anexo electrónico. Se indican con una ✓ los documentos que cada OTC informa de su tenencia, pero no ha enviado en el proceso de encuesta.

Documentos		1. MoU - Código de Conducta	2. Subvención del Estado	3. Ficha de Identificación	4. Ficha de Formulación	5. Ficha de Seguimiento	7. Otros Documentos
Bolivia	Fondo de Apoyo al Sector Educativo (Fase I+ II)	✓	✓	✓			
EL SALVADOR	Comunidades Rurales Solidarias - Necesidades básicas		✓		✓	✓	Carta de Compromiso UE-OTC Acta de la VII reunión de la Comisión mixta Convenio de Financiación
EL SALVADOR	Red Solidaria						
ETIOPIA	Apoyo presupuestario sectorial - Salud		✓	✓			JOINT FINANCING ARRANGEMENT (no firmado)
ETIOPIA	Fondo común PBS - Servicios Sociales						PROPUESTA DE PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA DE 2009 Acuerdo de Administración con Banco Mundial Nov 2008
ETIOPIA	Fondo común de Seguridad Alimentaria						
VIETNAM	Apoyo presupuestario general		✓			✓	PROPUESTA DE GASTOS PRSC 7 Y 8 Acta de la II Comisión Mixta Hispano-Vietnamita
VIETNAM	Apoyo presupuestario Sectorial - Educación (país EFA-FTI). Operación finalizada						
HAITI	Apoyo presupuestario sectorial - Educación + acciones complementarias	✓	✓	✓		✓	
Guatemala	Apoyo presupuestario Sectorial -Educación						
Guatemala	Apoyo presupuestario general - Reconstrucción						
Honduras	Fondo Común - Educación (país EFA-FTI)					✓	

Documentos		1. MoU - Código de Conducta	2. Subvención del Estado	3. Ficha de Identificación	4. Ficha de Formulación	5. Ficha de Seguimiento	7. Otros Documentos
HONDURAS	Apoyo presupuestario Sectorial - Salud (RAMNI)	✓	✓			✓	
HONDURAS	Fondo común - Seguridad y justicia	✓	✓	✓		✓	REGlamento E INFORMACION DEL FONDO DE SEGURIDAD CIUDADANA
NICARAGUA	Fondo Común FONSAJUD - Salud	✓	✓	✓		✓	Audit 2007 Audit 2008 Audit 2009 Audit 2010
NICARAGUA	Apoyo presupuestario sectorial: apoyo al Plan Estratégico 2008-2012 de la Policía Nacional	✓	✓	✓	✓	✓	Audit 2010 MAGFOR Audit 2010 INAFOR Audit 2010 IDR Audit 2010 INTA
NICARAGUA	FONDO COMUN PRORURAL	✓		✓	✓	✓	
PERÚ	Fondo Común Defensoría del Pueblo	✓	✓				Acta de la 9a reunión ordinaria del comité interinstitucional Acta de la 11a reunión ordinaria del comité interinstitucional Acta de la 12a reunión ordinaria del comité interinstitucional Acta de la 13a reunión ordinaria del comité interinstitucional informes técnico y financiero 2007, 2008, 2009 y 2010
REPÚBLICA DOMINICANA	Apoyo presupuestario sectorial - Educación	✓		✓		✓	Acta de 1a y 2a reunión ordinaria de la comisión de evaluación
REPÚBLICA DOMINICANA	Apoyo presupuestario sectorial - Gestión de riesgos naturales	✓	✓	✓	✓	✓	
BOSNIA-HERZEGOVINA	Apoyo sectorial a la Estrategia de Reforma del sector Justicia	✓		✓	✓		Estrategia Justicia Financial Plan: Justice Sector Reform Strategy

Documentos		1. MoU - Código de Conducta	2. Subvención del Estado	3. Ficha de Identificación	4. Ficha de Formulación	5. Ficha de Seguimiento	7. Otros Documentos
CABO VERDE	Apoyo presupuestario Sectorial Medio Ambiente	✓	✓	✓	✓	✓	Annex I - PFM Reform Status 14th April 2011 Memorando ADO Portugal-Cabo Verde 2008-2011 RELATÓRIO DE PROGRESSO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PANAI-2010 Relatório Matriz de Apoio Orçamental ao Ambiente Cabo Verde - 2010
FILIPINAS	Apoyo presupuestario sectorial-salud	✓	✓	✓	✓		
GUINEA BISSAU	Apoyo presupuestario general	✓	✓	✓		✓	CdF entre la CE y la Rep. De Guinea Bissau Comisión mixta 2007-2009 Solicitud de AP
MALÍ	Apoyo presupuestario Sectorial - Salud	✓	✓				
MARRUECOS	Apoyo presupuestario sectorial educación	✓	✓	✓	✓	✓	
MARRUECOS	Apoyo presupuestario sectorial salud	✓	✓	✓	✓	✓	
MOZAMBIQUE	Apoyo presupuestario general	✓	✓			✓	AIDE-MÉMOIRE 2010
MOZAMBIQUE	Fondo Común -Salud	✓	✓				Compromiso de Intenciones
MOZAMBIQUE	Fondo Común FASE - Educación (país EFA-FTI)	✓	✓	✓			
MOZAMBIQUE	Enfoque territorial Cabo Delgado	✓	✓			✓	COOP. ESPAÑOLA EN LA PROVINCIA DE CD: HACIA UN ENFOQUE TERRITORIAL Y UNA COORDINACIÓN ENTRE ACTORES (Borrador OTC de Mozambique para discusión con sede) Aplicação da Metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira

Documentos		1. MoU - Código de Conducta	2. Subvención del Estado	3. Ficha de Identificación	4. Ficha de Formulación	5. Ficha de Seguimiento	7. Otros Documentos
NAMIBIA	Apoyo presupuestario sectorial • Educación						
NAMIBIA	Apoyo presupuestario sectorial - Agua						
NIGER	Fondo Común Salud	✓	✓	✓	✓	✓	Memoria justificativa y propuesta de gasto PLAN DE DEVELOPPEMENT SANITAIRE 2011 – 2015
SENEGAL	Apoyo presupuestario general	✓	✓	✓			Misión de apoyo a la OTC de Senegal - Informe final
TT. PALESTINOS	Fondo fiduciario (2005) TIM (2006-2007) PEGASE (2008-2009)		✓				IMPLEMENTATION PROGRESS y BULLETTIN relativos al PROGRAMA PEGASE (2008-2009)
NIGER	Fondo seguridad alimentaria						

## VI

## Listado de informantes clave

## A. Listado de informantes entrevistas semiestructuradas en sede

Persona	Área / Oficina / Cargo
Rosa Elcarte López	Directora de Cooperación Sectorial y Multilateral
Susana Velázquez Valoria	Unidad de Apoyo Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral
Mª Cruz del Saso	Unidad de Ayuda Programática
Elías Gonzalo	Experto Contrato UAP
Gonzalo Álvarez de Toledo	Experto Contrato UAP
Paz Guzmán	Responsable Ayuda Programática / Apoyo Presupuestario Coop. Técnica Belga
Beatriz Novales	Coordinadora Unidad de Programación y Calidad (UPC) de la Ayuda
María Victoria Wulff Barreiro	Jefa del Departamento de cooperación con los países andinos y el Cono Sur
Dolores Pérez Medina	Consejera Técnico del Departamento de cooperación con los países andinos y el Cono Sur
Isabel Botija	Técnico País de Bolivia
Álvaro Ortega Barón	Departamento de Cooperación con África Subsahariana
Miguel Pérez	Consejero Técnico para África Occidental
Ana Jar	Consejero Técnico para África Subsahariana
Vega Bouthelier	Consejera Técnica del Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe
Carmen Castiella Ruiz de Velasco	Jefa del Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe
María Jesús Salamanca	Técnico País de El Salvador
Inmaculada Zamora	Ex-coordinadora en Vietnam
Vicente Gómez	Secretaría General
Javier Cortes	FONPRODE
Cristóbal Valdés Valentín-Gamazo	Jefe del Departamento de Cooperación con Asia y Europa Oriental
Mar Rodríguez	Técnico País Vietnam
Carola Calabuig Tormo	Jefa de Área de Planificación
Carmen Rodríguez-Arteaga	Jefe servicio responsable de educación en el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género
Adriano García-Loygorri	Jefe del Departamento del fondo de cooperación para el agua y saneamiento
Sergio Galán	Consejero Salud Departamento de Cooperación Sectorial y de Género
Maite Martín-Crespo	Consejera en Medio Ambiente Departamento de Cooperación Sectorial y de Género
Guadalupe Rubio Pinillos	Jefa del Departamento de Cooperación con ONGD
Maite Ambrós	Departamento de Cooperación con ONGD
Lola Martín-Villalba,	Consejera técnico en Gobernabilidad. Departamento Sectorial
Verónica Hernández	Intermon OXFAM
Jennifer Catron	Ex Técnico País Vietnam
Cruz Ciria	Coordinador OTC

Persona	Área / Oficina / Cargo
Marta Romero.	Responsable de la operación
Antonio Peláez	Responsable de las operaciones de apoyo presupuestario en Vietnam
Elena Ferreras	Responsable de Programas de la OTC de Vietnam
Benito Álvarez	Ex-Coordinador OTC Vietnam
Carmen de Diego	Responsable de la operación
Ignacio Nicolau	Coordinador OTC
Malena Vaca	Responsable de la operación
Silvia González de Orduña	Técnico País de Etiopía
Marian Martínez	UPC / Ex técnico país de Etiopía
Sergio Martín Moreno	Coordinador OTC

## B. Listado de informantes por estudio de caso

Informantes entrevistados		
<b>BOLIVIA</b>	Carmen de Diego	Directora de Programa Educación /Cohesión Social
	Jordi Borlán	Técnico de Educación OTC
	Sergio Martín-Moreno	Coordinador OTC
	Mercedes Alonso	Equipo de Eficacia de la Ayuda OTC
	Oscar Angulo	Equipo de Eficacia de la Ayuda OTC
	Antonio Peláez	Área de Gobernabilidad OTC. Fondo Canasta M° de Autonomías
	Alessandro Boccoli	Unión Europea. Programas de APS
	Nicolas Torrez	Jefe Servicios Administrativos del M° Educación
	Susana Postigo	Directora Relaciones Internacionales ME
	Vilma Palenque	Directora Planificación del ME
	Rosario Soliz	M° Educación
	Enrique Sánchez	FCAS Apoyo Presupuestario
	Anke Van Dam	Holanda ( socio FASE)
	Director UNFPA	UNFPA
	Rosario Portugal	OMRA Consultores
	Javier Cortegoso	Entreculturas Fe y Alegría
	Cecilia Lazarte	Ayuda en Acción
	Neus Edó	Intered
Mónica Loaiza	COSUDE	



Informantes entrevistados		
<b>ETIOPÍA</b>	Ángel Chica	OTC Agricultura responsable programa AGP
	Marta Romero	OTC Etiopía PBS / MDG Health Fund
	Rita Santos Suárez	Nueva Coordinadora OTC (desde septiembre 2011)
	María Cruz Ciria	ExCoordinadora OTC Etiopía (2008-2011)
	José Antonio Nsang	Adjunto a la Coordinación OTC Etiopía
	Benedetta Busillo	Delegación Unión Europea Etiopía
	Ali Forder	DFID
	Ben Siddle	Irish Aid
	Ministerio Agricultura (programa AGP) - componente extensionismo agrícola PBS-	Director Producción. M° Agricultura
	Teklu Tesfaye	Agricultura Economist- Banco Mundial
	Holie Folie	COHRA Plataforma Sociedad Civil Etíope
	Joao Soares	ONGD española
	Administración OTC	Administración OTC
	Antonio Sánchez Benedito	Embajador de España en Etiopía

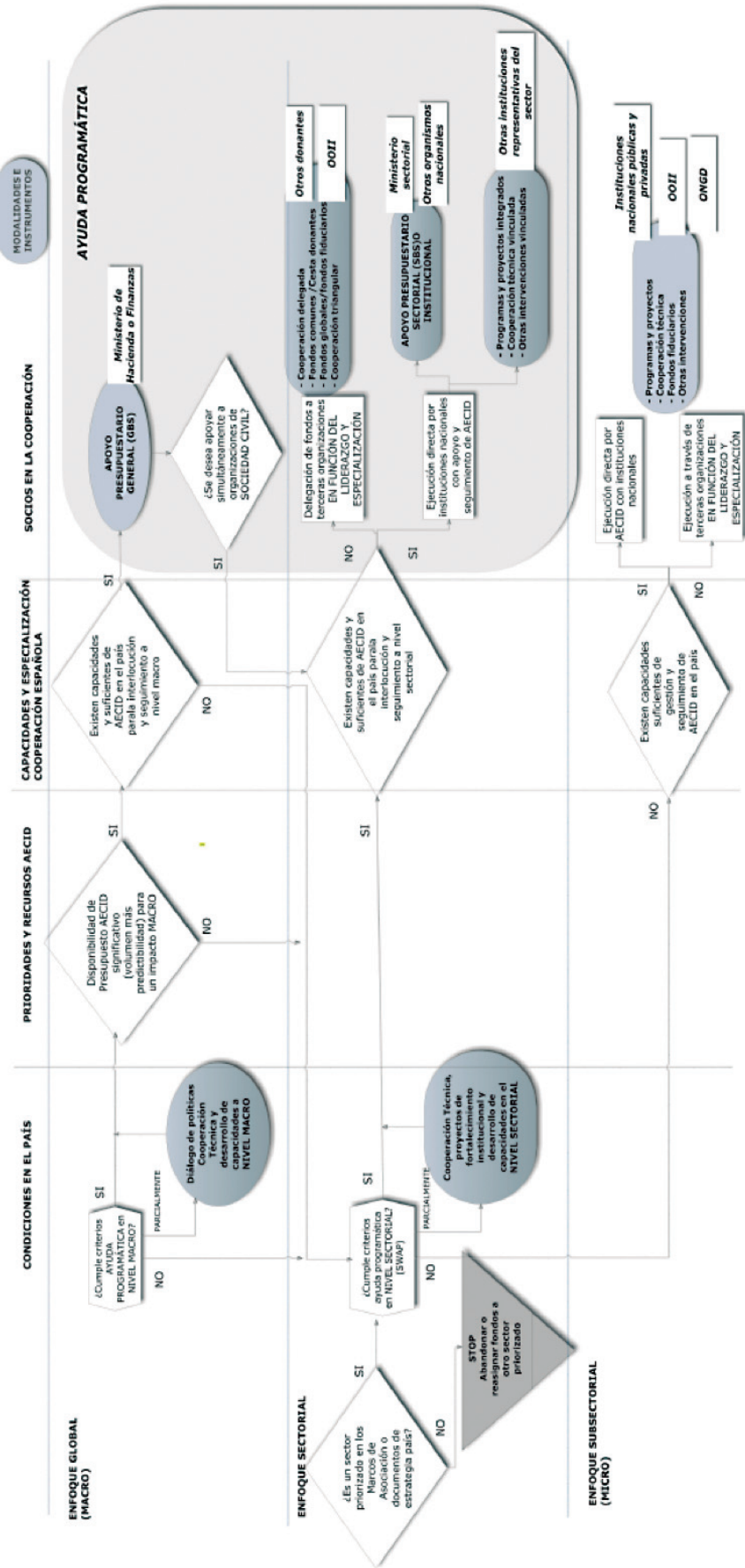
Informantes entrevistados		
<b>EL SALVADOR</b>	Vega Bouthelier/ Consejera Técnica Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y Caribe	
	M <sup>a</sup> Jesús Salamanca/ Responsable País El Salvador	
	Ignacio Nicolau/ Coordinador General OTC	
	Malena Vaca/ Responsable Programa OTC	
	Ernesto Prieto/ AACID	
	Remy Llinares/ Agregado Asuntos de Cooperación UE	
	Fredy de Jesús Cañas/ Gerente de Operaciones FISDL	
	Janía Ibarra/ Pablo Acosta/ Banco Mundial	
	Claudia Aguilar/ Paula Orsini/ Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo República de El Salvador	
	Aida Argüello/ Sonia Asbrun/ Secretaría Técnica de Presidencia República de El Salvador	
	PNUD	
	Ángel Marcos/ Adjunto Coordinador OTC	





# Protocolos para la selección de instrumentos AECID

En el análisis documental, el equipo ha valorado muy pertinentemente el trabajo realizado para la elaboración de la Guía de modalidades e instrumentos de cooperación de la AECID (CIDEAL 2010). En concreto, destacamos el protocolo para la selección de instrumentos, referido en el desarrollo de la PE2.







# VIII

## Presentación del Equipo Evaluador

### Posición I, Jefe del Equipo:

#### Juan Manuel Santomé

El Sr. Santomé es Economista por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Cooperación al Desarrollo y tiene un posgrado en “Macroeconomía, Econometría y Estadística”. Desde 2008 está a cargo de la Unidad de Calidad del Sistema de *Monitoreo Orientado a Resultados (ROM System)* de la UE para América Latina desde Bruselas. Ha sido Jefe de Misión en 8 países, y ha realizado más de 45 ejercicios de monitoreo de operaciones durante últimos 7 años, incluyendo la Coordinación del Informe Regional sobre Cohesión Social en 2008 y del Informe sobre Integración Regional y Política de Comercio también en 2008.

Desde esta la Unidad de Calidad del ROM durante los últimos tres años ha participado como Quality Control de todas las operaciones de la UE ligadas a Apoyo Presupuestario en América Latina. Debido a ello, ha sido designado para el diálogo con la Unidad de Evaluación y el Grupo de Apoyo a la Calidad de la Comisión Europea con motivo del diseño metodológico del ROM para los programas de Apoyo a Políticas Sectoriales.

En 2008- 2009 ha sido **Jefe del Equipo Evaluador para la evaluación de la Estrategia de la Cooperación Española en Angola** (periodo 2002-2007), Ministerio de Asuntos Exteriores – DGPOLDE.

### Posición II, Evaluador Senior Internacional:

#### Héctor Sainz Ollero

Héctor Sainz Ollero lleva más de 20 años dedicado a la Cooperación Internacional, especialmente en el ámbito de la evaluación y la formación. Ha participado

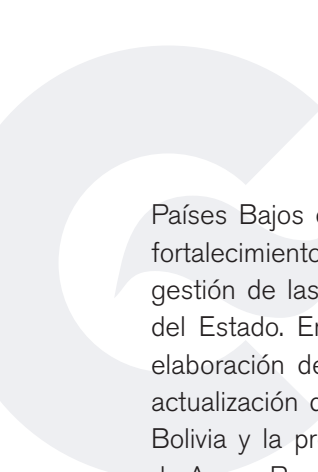
en evaluaciones regionales y multisectoriales para la Agencia, directamente o a través de ONG, con una amplia experiencia y conocimiento de los sistemas y procedimientos de la AECID. Destacan entre sus evaluaciones las del Plan Especial Mitch de Cruz Roja Española. También ha trabajado en evaluaciones regionales en Centroamérica y Sudamérica (OIT 2003; Fe y Alegría 2004- 2005 y Paz y Solidaridad 2005). Su experiencia como formador le convierte en excelente comunicador y pedagogo, cualidad que estimamos es un valor agregado fundamental para esta evaluación. Ha trabajado anteriormente con el Jefe de Equipo Juan Manuel Santomé, y con el experto Junior, Gonzalo Contreras, por lo que sus capacidades de trabajo en equipo, análisis y comunicación están contrastadas por la experiencia.

### Posición III, Evaluador Senior Local:

#### Bruno Giussiani

Bruno Giussani es economista, ciudadano boliviano con más de 20 años de experiencia profesional acumulada en el sector público como funcionario jerárquico, consultor internacional, asesor de organismos de la cooperación internacional y docente universitario. Sus temas de interés y especialidad son: la gestión pública (nivel central y descentralizado), las finanzas públicas, los procesos de reforma institucional y modernización del Estado. Entre sus últimos trabajos se encuentran la evaluación PEFA de la gestión de las finanzas públicas en Bolivia, Perú, El Salvador, Ecuador, Costa Rica y Suriname, así como el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Economía y Finanzas (Perú) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua).

Entre el 2004 y el año 2007 trabajó como Asesor Económico y Político en la Embajada del Reino de los



Países Bajos en Bolivia, supervisando proyectos de fortalecimiento institucional, apoyo presupuestario, gestión de las finanzas públicas y descentralización del Estado. En esta capacidad ha contribuido a la elaboración del Memorando Económico de País, la actualización de los documentos PER y CFAA para Bolivia y la preparación del Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario (PMAP).

Fue miembro del equipo de consultores encargados de la evaluación de la gestión financiera pública de Ecuador utilizando la metodología PEFA. Ha participado dentro del *Result Oriented Monitoring System* de la UE para operaciones de apoyo presupuestario (Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial "Uruguay-INNOVA" y Programa de Apoyo al Monitoreo Macroeconómico del MERCOSUR).

**Posición IV, Evaluador Junior:  
Gonzalo Contreras**

Gonzalo Contreras es socio fundador de AIDEAS (Junio 2009). Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Pontificia de Comillas, cursó el máster de Desarrollo y Ayuda Internacional (ICEI) y obtuvo un diploma en Desarrollo Humano

(PNUD). En materia de evaluación, destacamos que ha formado parte por tercer trienio consecutivo del pool de expertos para evaluación de proyectos en el marco del Result Oriented Monitoring System de la UE para América Latina. Dentro de este sistema, ha participado en cuatro misiones país (Venezuela, El Salvador, Guatemala y Brasil), y en una misión para evaluación de una línea temática (AL-INVEST III).

Durante 13 meses ha realizado una AT en el marco del Programa de Apoyo a la Política Sectorial Educativa en República Dominicana, ligado a una operación de Apoyo Presupuestario Sectorial impulsado por la Unión Europea. En este Programa Gonzalo contribuyó al desarrollo de la componente relacionamiento de organizaciones de la sociedad civil con la política educativa.

**Posición V, Asistente de investigación:  
Carlo Coppola**

Ingeniero Ambiental y del Territorio por la Universidad de Estudios de Bologna, Diplomado en desarrollo Humano. Trabaja actualmente en la proyecto de Monitoreo de la UE para Africa Caribe, Pacífico y otros territorios de ultramar.

# IX Ficha de evaluación

<b>Título</b>	Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005 – 2010.			<b>Lugar</b>	Sede AECID y Oficinas Técnicas de Cooperación con operaciones AP	
<b>Sector</b>	Otros multisectorial 430			<b>Subsector</b>	Ayuda multisectorial. 43010	
<b>Tipo de evaluación</b>	Estratégica, participativa y de aprendizaje			<b>Coste (€)</b>	102.933,76	
<b>Ámbito temporal evaluación</b>	Periodo 2005 - 2010			<b>Agente ejecutor</b>	Diferentes actores del sistema de Cooperación Española	<b>Beneficiarios</b>
<b>Fecha de la evaluación</b>	De Junio 2011 a Diciembre 2011			<b>Agente evaluador</b>	AIDEAS – AENOR - EURECNA	
<b>Antecedentes y objetivo general de la evaluación</b>	<p>En los términos de referencia se explicitan con claridad cinco motivos para llevarla a cabo la presente Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Tiempo:</b> Han transcurrido cinco años desde que en 2005 la Cooperación Española y, en concreto la AECID, siguiendo el mandato del II Plan Director de la Cooperación Española 2005 al 2008, pusiera en marcha por primera vez un programa global y un presupuesto específico para el uso de la ayuda programática. Estos cinco años se considera un periodo de tiempo suficiente para realizar una evaluación del uso de esta modalidad de cooperación al desarrollo.</li> <li><b>Recursos Financieros:</b> El aumento sustancial de recursos que se ha producido a lo largo del periodo 2005 al 2010 en el uso de la Ayuda Programática invita a la reflexión sobre su funcionamiento e impacto. Así, el primer presupuesto específico para ayuda programática, en 2005, ascendió a 15 millones de euros, en el 2006 ascendió a 21 millones de euros, doblándose la cifra para el año 2007 (45 millones de euros) y llegando en el 2008 y 2009 hasta la cantidad aproximada de 70 millones de euros anuales.</li> <li><b>Compromisos Internacionales:</b> En el Peer Review que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de 2007 se insta a la cooperación española a utilizar de una manera más decidida este enfoque basado en programas de cooperación.</li> <li><b>Compromisos contraídos en el Plan Director de la Cooperación Española:</b> En el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 crece el nivel de importancia otorgado a la Ayuda Programática será una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD* (pág. 245). Esto es especialmente relevante en los países del grupo A (Capítulo 1: Prioridades geográficas).</li> <li><b>Compromisos Contrato de Gestión AECID:</b> Por último, el Contrato de Gestión de la AECID recoge un indicador I específico sobre la evaluación de la Ayuda Programática que dice que se "elaborará una evaluación sobre la implementación de la modalidad de Ayuda Programática en la AECID. Esta evaluación incluirá dos componentes: a) diagnóstico interno, b) estudios de caso en América Latina y/o África y Asia".</li> </ol> <p>En los términos de referencia de la evaluación se indican así mismo los objetivos de la evaluación y el tipo de evaluación que se considera más apropiada en este caso y que conviene recordar aquí. Los objetivos conforme a TdR son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– el aprendizaje y la mejora de la toma de decisiones de los/as gestores y responsables en materia de Ayuda Programática en el ámbito del MAEC y principalmente de la AECID.</li> <li>– destacar las lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como las barreras y dificultades que pudieran haber limitado la aplicación de la Ayuda Programática</li> <li>– ofrecer recomendaciones específicas y concretas, y en su caso, proponer esquemas de mejora de los procedimientos, manuales y mecanismos de operación y gestión de la Ayuda Programática de la AECID.</li> </ul>					



## Metodología seguida

Tras el análisis de las necesidades informativas en la fase inicial y conforme a lo estipulado en los TdR se diseñó la correspondiente Matriz de Evaluación basada en 8 preguntas de evaluación y en diversos criterios de juicio. Las preguntas de evaluación buscaban respuestas que permitieran emitir un juicio evaluativo sobre los criterios de valor adoptados. Durante el proceso evaluativo, los principales métodos utilizados por el equipo de evaluación han sido los siguientes:

- Análisis documental.
- Entrevistas semiestructuradas a informantes clave en la sede AECID en Madrid.
- Encuesta a gestores de operaciones de Ayuda Programática (31 cuestionarios recogidos de un total de 41 operaciones detectadas).
- Análisis de 5 estudios de caso, de los cuales se han realizado 3 misiones a OTC (El Salvador, Bolivia y Etiopía), y un estudio en gabinete de las operaciones en Vietnam.
- Taller de valoración de hallazgos preliminares (en OTC y sede)
- Panel de expertos sobre cuestiones especializadas acerca de la Ayuda Programática.

Cada uno de estos métodos ha conitado con sus correspondientes soportes donde se sistematizaron los datos y hallazgos obtenidos. Desde el punto de vista metodológico, este ejercicio de evaluación ha sido esencialmente cualitativo, ya que se trataba de sistematizar y difundir lecciones aprendidas que puedan ser aplicadas en la gestión de la ayuda programática, tanto desde el punto de vista estratégico (en la medida que constituye un enfoque general de trabajo) y, también, en los niveles operativos (en lo relativo a la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de operaciones). Cuantitativamente, la encuesta a las OTC responsables de operaciones AP, ha dotado al ejercicio de una base analítica complementaria a la información cualitativa del resto de herramientas.

En líneas generales, el proceso de razonamiento evaluativo ha sido iterativo siguiendo un sendero inductivo. Para ello se han debido considerar diversas fuentes de información complementarias entre sí y que permitieran "cruzar los puentes" del ejercicio inductivo con suficiente rigor. Una vez procesada la información obtenida se procedió a abordar los dos niveles de análisis que estipulaban adecuadamente los Términos de Referencia: **nivel macro o estratégico y nivel micro u operativo**. Las conclusiones y recomendaciones han sido agrupadas entorno a estos dos niveles, que deben ser considerados de manera integral.

## Conclusión General en base a principios asumidos en la Declaración de París y Agenda para la Acción de ACCRA

La asunción del enfoque basado en programas ha experimentado un notable avance en la acción de la AECID durante el periodo considerado, aunque presenta algunas debilidades que generan incertidumbres sobre su anclaje definitivo en el quehacer institucional. Las operaciones de AP constituyen uno de los instrumentos principales para promover la agenda de eficacia de la ayuda a nivel operativo, aunque también se han puesto en marcha algunas otras iniciativas muy importantes en términos estratégicos (Planes Directores, Contrato de Gestión de la AECID, Marcos de Asociación País, Planes de Actuación Sectorial, Programación Operativa, etc.).

En relación a los criterios adoptados tras la Declaración de París y la Agenda para la Acción de Accra para la Eficacia de la Ayuda, la Cooperación Española en el periodo evaluado ha mostrado un esfuerzo destacado en materia de **Alineamiento** de políticas y estrategias con las prioridades de los gobiernos socios, mientras que se detectan mayores deficiencias con respecto a la **Armonización** de procedimientos con otros donantes.

Por lo que hace referencia a la **Mutua Rendición de Cuentas** y a la **Gestión por Resultados** se detectan todavía avances muy escasos. La iniciativa de elaboración de Marcos de Asociación País resulta muy importante en ese sentido, pero todavía ha tenido un desarrollo incipiente. Mejor valoración puede efectuarse sobre el grado de **Apropiación** generado, ya que existe una clara voluntad de otorgar un claro protagonismo a los actores locales.

<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Pertinencia (macro).</b> A- Grado la programación de la AECID se lleva a cabo bajo un Enfoque Programático (ref. PE1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe cierta confusión conceptual tanto sobre el alcance del Enfoque Basado en Programas (EBP) tal como está definido en la Declaración de París, como entre los términos Ayuda Programática vs. Apoyo Presupuestario lo cual ha ralentizado el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID. En este sentido, el marco de programación global (SECI/DGPOLDE – AECID) no está suficientemente integrado en clave de ayuda programática con baterías de indicadores no suficientemente alineadas.</li> <li>• La Ayuda Programática está infrarrepresentada (por su novedad, por confusiones conceptuales, etc.) en el marco de programación AECID, tanto en sus montos, como en su alcance estratégico. No hay una "hoja de ruta" para la inserción del Enfoque Programático" estructurada e insertada de forma suficientemente robusta en la lógica de intervención del CG AECID. El CG AECID en su concepción actual no necesariamente puede actuar como "palanca" para introducir el EBP en la AECID. Sin embargo, el esfuerzo de adaptación a la Agenda de la Ayuda plasmado en el CG AECID muestra que una parte relevante de la concreción de los principios de la Declaración de París en la cooperación AECID, pasan por la Ayuda Programática. De manera que estamos ante la paradoja de que el Enfoque Programático que podría ser de facto uno de los "motores" para dinamizar la aplicación de la agenda de la eficacia de la Ayuda, está ausente en tanto enfoque prácticamente del CG AECID quedando reducido su presencia a medidas dispersas, lo que limita su alcance a un conjunto de operaciones por un monto modesto y a una unidad (UAP) sobre la que descansa "todo lo relacionado con la AP".</li> <li>• Los recursos asignados a la UAP, el carácter no vinculante sino meramente asesor de su labor, la disolución de su mandato estratégico a favor de tareas de gestión de operaciones AP y su ubicación en la arquitectura institucional AECID imposibilitan en las condiciones actuales que esta Unidad tenga suficiente capacidad de liderazgo para impulsar el necesario salto hacia adelante que requiere el proceso de incorporación del EBP en la cooperación AECID.</li> <li>• Los MAP son escenarios estratégicos que a nivel país facilitan avanzar hacia una mayor coherencia y complementariedad de la cooperación AECID. Los MAP tienen una base conceptual (acuerdo de asociación para el desarrollo) por completo sinérgica y alineada con los principios que rigen la Ayuda Programática (basada en la confianza, mutua responsabilidad y diálogo entre socios para el desarrollo). Los MAP constituyen pues un elemento clave para impulsar el EBP en la actuación de la AECID. Pero los MAP, siendo una condición necesaria no son suficientes para garantizar la integración del EBP y para optimizar el esfuerzo de complementariedad en clave programática. Se requiera, al menos, de documentos-guía suplementarios (hasta 2011 no se dispuso en AECID de las Directrices para la Ayuda Programática de la AECID orientadas a las Programación Operativa), y de capacidad y recursos de la UAP/DCSyM para acompañar el proceso.</li> <li>• Los PAS y los Grupos Ampliados País suponen un avance importante para facilitar el necesario ejercicio de articulación en el interior de la AECID y por tanto para aumentar el grado de complementariedad. Pero aun no se han institucionalizado protocolos y procesos que aseguren dicha articulación y las sinergias necesarias entre distintas unidades e instrumentos de la AECID.</li> <li>• El desarrollo de protocolos de articulación ha sido desigual. Destaca el desarrollado para incorporar el EBP en el FCAS constatándose el potencial para utilizar este fondo en clave programática. FONPRODE y las operaciones de Canje de Deuda representan una oportunidad para la incorporación decidida del EBP en la AECID, aunque hasta la fecha no se han desarrollado protocolos específicos para asegurar la complementariedad (bien es cierto que el reglamento FONPRODE no fue aprobado hasta febrero 2011).</li> <li>• El diseño de protocolos y mecanismos de complementariedad con el Dpto. ONGD es aun embrionario, aunque muestra un elevado potencial de articulación en clave programática en diversas direcciones: i) posibilidad de que las ONGD participen en las Operaciones de Ayuda Programática; ii) buscar formas de que las ONGD españolas se alineen en lo posible al amparo de los Marcos de Asociación con los enfoques sectoriales y programáticos; iii) posibilidad de apoyar operaciones AP lideradas por la sociedad civil aunque siempre alineadas con las políticas públicas o planes de desarrollo del país socio en cuestión.</li> <li>• Según la visión más común en el seno de la AECID (y por tanto en el marco de planificación principal que es el Contrato de Gestión) el EBP o Ayuda Programática se asocia principalmente con Alineamiento y Asociación para el Desarrollo, si bien la Declaración de París se remite al EBP en el indicador 9, situado en el apartado de Armonización. Los mayores esfuerzos programación en clave de ayuda programática en el CG AECID se relacionan por tanto con el alineamiento (objetivo estratégico 2.2. CG AECID 2009-2010) y el principio del III PD de asociación (con los países socios) para el desarrollo (objetivo estratégico 3.2 CG AECID 2009-2010).</li> <li>• EL EBP o Ayuda Programática no se menciona explícitamente en los objetivos y actuaciones del CG AECID referentes al principio de Armonización. El EBP no está integrado sino indirectamente en la batería de indicadores del CG AECID relacionados con la armonización. Los esfuerzos de coordinación con otros donantes pueden conducir a escenarios y grados muy diversos de armonización que no garantizan avances en la incorporación del EBP /Ayuda Programática.</li> <li>• La ponderación de la mayor parte de indicadores comprometidos en el CG AECID es en general modesta y da testimonio del ritmo conservador asumido (tanto para la aplicación de la Agenda de Eficacia como en relación al EBP). La batería de indicadores referidos a la Ayuda Programática en el CG AECID muestra contradicciones en lo referente al volumen AOD comprometido</li> <li>• La AECID está presente a través de la UAP en los espacios de armonización y orientación estratégica sobre AP (Grupo Técnico AP Bruselas, CAD/OCDE) y tiene un posicionamiento en relación al Apoyo Presupuestario coherente con el III Plan Director de la Cooperación Española. Aunque esta posición no está aun institucionalizada, puede constituir una base sólida para la necesaria elaboración de una estrategia integral AECID para la incorporación del EBP.</li> <li>• Una oportunidad para avanzar decididamente en la armonización y en la adopción del EBP es la reciente comunicación de la Comisión Europea sobre el instrumento apoyo presupuestario ((COM(2011) 638/2)), que abunda entre otros aspectos en la necesidad de fortalecer las dinámicas de armonización entre los Estados Miembros de la Unión Europea que propone cristalice en el denominado Contrato Único Europeo.</li> </ul>
--	---	--

### Conclusiones según criterios de evaluación

**Pertinencia (micro).**  
B- Grado de pertinencia y calidad del diseño de las operaciones de Ayuda Programática de la AECID (ref. PE2)

- El portafolio de operaciones AP de la AECID en el periodo 2005-2010 es coherente con las prioridades sectoriales y geográficas indicadas en el II PD y III PD.
- El proceso de Programación Operativa lanzado por AECID representa una oportunidad de alto valor para lograr profundizar en la adopción del EBP con parámetros de calidad y eficacia razonables, No obstante el grado de articulación entre la Programación Operativa de las Direcciones Geográficas, DCSyM y OTC es aun incipiente. Existe un potencial de simplificación de decisiones y aumento de la previsibilidad en el caso de que las decisiones adoptadas en la programación operativa OTC fueran vinculantes.
- Se constata la positiva evolución experimentada de los DEP a los MAP, encontrándose una distribución reciente de presupuesto por instrumentos previamente a la Programación Operativa (en gran parte del periodo de estudio no ha sido así). Los MAP contienen un análisis sectorial y de focalización geográfica que constituyen una base estratégica-país sólida para abordar operaciones AP. La mayor parte del portafolio de operaciones AP es pertinente en relación a los lineamientos marcados por los MAP.
- La adopción de un enfoque "reduccionista" de incorporación del EBP ha llevado a que el grado de articulación y complementariedad entre instrumentos en torno a las operaciones AP sea aún insuficiente siendo especialmente sensible lo referido a las ONGD.
- Algunos enfoques transversales prioritarios para la Cooperación Española y para la AECID como el enfoque de género y medioambiente no están contemplados suficientemente en la Guía AP ni presentes de forma decidida en la mayor parte de las operaciones AP analizadas lo que reduce el nivel de coherencia de la Ayuda AP.
- Las operaciones AP AECID del periodo considerado presentan un perfil de cumplimiento del principio de alineamiento positivo en tanto en todos los casos estaban focalizadas a apoyar políticas públicas prioritarias de los países socios. Sin embargo predominan en las operaciones AP AECID las Subvenciones de Estado anuales sobre las plurianuales por lo que el diseño no contiene un vector de previsibilidad en la disponibilidad y compromiso de fondos.
- La calidad en el diseño de las operaciones AP en términos de armonización ha ido progresivamente mejorando a lo largo del periodo, contemplando los MdE de forma cada vez más clara la distribución de roles y tareas entre los socios donantes.
- Los estudios de caso revelan que se han seleccionado instrumentos de Ayuda Programática adecuados dado el contexto de cada país (hablar de " idoneidad" sería excesivo habida cuenta de que prácticamente en ningún caso se ha realizado ex-ante un análisis de alternativas)
- Sin embargo, las limitaciones encontradas en el proceso de incorporación del EBP en AECID y la inexperiencia en la utilización de la AP, conducen de forma mayoritaria a un proceso de selección de instrumentos que sigue el patrón de los estudios de caso analizados, basado en: i) la directriz del II PD de "sumarse" a operaciones en marcha que permitan ir ganando experiencia; ii) las capacidades humanas instaladas en la OTC en el momento de la identificación; iii) en todos los casos prácticamente se ha respetado los criterios de priorización sectorial y geográfica lo que supone que desde este punto de vista AECID ha abordado en general coherentemente la utilización de la AP.
- En términos generales podemos decir que en lo referente al apoyo a operaciones de Ayuda Programática particulares se ha configurado una "senda de aprendizaje" lógica. Se ha incrementado progresivamente el monto destinado a Ayuda Programática, en base a un perfil en el uso de instrumentos razonable aunque aun el dispositivo institucional instalado no permite una proactividad y liderazgo mayores en el uso de la AP.
- Resulta factible y altamente pertinente adoptar el EBP para la cooperación AECID en los países de renta media (en ALC, tanto con la Comisión Europea y otros EEMM como con el BID e instituciones de NNUU (PNUD, OPS, UNFPA, etc.)
- Se detecta una mejora de la calidad técnica del diseño de las operaciones AP apoyadas desde AECID a lo largo del periodo considerado 2005-2010.
- Sin embargo un número significativo de las operaciones AP impulsadas entre 2005-2010 no contaban con identificaciones sólidas (insuficiente o inexistente análisis de riesgos, insuficiente o inexistente análisis de las capacidades AECID para entrar en las operaciones AP).
- El equipo de evaluación ha constatado sobre el terreno una insuficiente apropiación de la Guía Técnica AP. Muchas operaciones no se soportan sobre un análisis solvente ni tienen ficha de identificación (>50%) descansando la fase de identificación en muchos casos en los MdE (que, a menudo, presentan un nivel de calidad elevado, ya que se trata de operaciones en las participan donantes con larga experiencia en este tipo de intervenciones)
- No se observa una sistematización suficiente de protocolos y procesos referidos a la fase de identificación de operaciones AP.
- Se observa un grado de coordinación OTC-Embajadas productivo y cercano lo que ha permitido definir posiciones políticas y técnicas en la fase de identificación de las operaciones AP analizadas.

<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Eficiencia.</b> A - Calidad de la gestión del Ciclo de la Ayuda Programática de la AECID (ref. PE3)</p>	<p>• La calidad técnica y de gestión de las operaciones de AP ha mejorado claramente durante el periodo considerado por esta evaluación (2005-2010). La UAP ha ocupado durante ese proceso un papel muy significativo, a pesar de sus escasos recursos y de la indefinición existente con respecto a sus competencias. No obstante, muchas operaciones no contaban con la documentación considerada imprescindible y la calidad de la documentación disponible es muy variable. No se detecta que exista un estándar definido que determine el nivel de calidad exigible en las operaciones de AP.</p> <p>• La Guía Técnica de Ayuda Programática fue publicada en 2008, por lo que durante buena parte del periodo analizado en esta evaluación no existía ningún documento técnico que orientase la gestión de este tipo de operaciones. También es preciso recordar que la Guía Técnica está concebida para la "puesta en marcha" de las operaciones y no tanto para las fases de seguimiento/desembolsos y evaluación. Por último, hay que reconocer que la Guía constituye una orientación para la gestión, ya que el itinerario que propone y los documentos que incluye no son de obligado cumplimiento. De todas maneras, muchas operaciones no cuentan con la documentación sugerida en la Guía, especialmente con documentos de formulación que recojan el detalle del funcionamiento de las operaciones en relación al diálogo sectorial, los procesos de valoración del desempeño, la ruta de desembolso y la resolución de litigios.</p> <p>• Algunos contenidos de los documentos que aparecen en la Guía resultan redundantes y su utilidad para la gestión es discutible. Las capacidades de los recursos disponibles en las OTC parecen poco adecuadas para cumplir los documentos solicitados.</p> <p>• La previsibilidad de los desembolsos asociados a las operaciones AP no se cumple en buena parte de los casos analizados. Aunque se ha avanzado en el establecimiento de procedimientos administrativos (Real Decreto 794/2010 de 16 de junio) que, en principio, parecen más adaptados a los requisitos de las operaciones AP, el cumplimiento con los compromisos de desembolso no queda garantizado.</p> <p>• El predominio de Subvenciones de Estado anuales no contribuye a favorecer una mayor previsibilidad de la AOD canalizada vía operaciones AP. En operaciones en las que participan varios donantes se incluye en el MdE la regla N-1, N, N+1, contribuyendo en mayor medida a promover la previsibilidad de los desembolsos.</p> <p>• La mayoría de los desembolsos se realiza dentro del año fiscal previsto, aunque soportado por doctores de pago no suficientemente robustos. La calidad de los procesos de justificación de operaciones AP es muy variable, pero en general resulta deficiente. No existe un estándar que establezca los contenidos básicos que debe incorporar cualquier proceso de justificación, ya que la Guía no cubre esa etapa.</p> <p>• No se ha identificado ningún procedimiento sistematizado de valoración de la calidad de los documentos de justificación de operaciones AP.</p> <p>• Las capacidades instaladas en la DCSGO resultan, en general, insuficientes para garantizar un asesoramiento suficiente a todas las operaciones de AP puestas en marcha. Esta constatación es especialmente significativa en el caso de la UAP. A pesar de esa evidencia, hay que reconocer que la UAP ha participado de manera significativa en buena parte de las operaciones AP puestas en marcha durante el periodo analizado.</p> <p>• No se ha establecido con claridad en qué momentos de la gestión de la AP debe garantizarse una participación de las diferentes unidades de la DCSGO y, tampoco, está claro el carácter de esa participación (asesoría a petición de las Direcciones Geográficas, supervisión obligatoria, etc.).</p> <p>• Las capacidades instaladas en las Direcciones Geográficas y en las OTC resultan, en términos generales, insuficientes para una implantación efectiva del Enfoque basada en Programas y para la gestión eficaz de las operaciones de AP.</p> <p>• Se ha visto limitada la capacidad de participar activamente en el proceso armonizado de diálogo de políticas debido a insuficientes capacidades instaladas en las OTC, insuficiente apoyo y acompañamiento desde sede y una falta de claridad en los roles que cada unidad debe cumplir en el ciclo de las operaciones AP.</p>
--	---	---

<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Eficiencia.</b> Calidad y coordinación en la toma de decisiones durante el Ciclo de gestión de la Ayuda Programática en la AECID (ref. PE4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los procesos y procedimientos de gestión de las operaciones de AP no están suficientemente sistematizados y la información se encuentra dispersa y sin que se detecte un criterio único de ordenación. No se dispone de un protocolo que indique los momentos en los que la coordinación debe realizarse y las funciones que competen a cada una de las unidades involucradas en el ciclo de gestión de la Ayuda Programática.</li> <li>• La AECID ha experimentado durante el periodo analizado en esta evaluación una reforma significativa que ha servido, entre otras cosas, para incorporar algunos componentes que contribuyen a la incorporación del Enfoque Programático en su actuación (creación de la DCSGO y, particularmente, de la UAP; creación de la UPC, etc.), pero se detectan deficiencias entre la articulación de estas instancias. No se encuentran sistematizadas las funciones que deben cumplir las diferentes unidades en la gestión de la AP.</li> <li>• El peso de las orientaciones geográficas sigue siendo el más importante durante todo el periodo analizado, mientras que existen incertidumbres sobre las funciones que debe asumir la DCSGO. Estas incertidumbres se detectan claramente en el caso del papel que la UAP debe cumplir en la gestión de operaciones AP.</li> <li>• Se han efectuado algunas experiencias interesantes de coordinación entre unidades de AECID que contribuyen a promover la incorporación del Enfoque Programático (Grupo Técnico de Eficacia y Calidad, mesas sectoriales, equipos país ampliados).</li> <li>• Las funciones y competencias de la UAP no están claramente definidas y su ubicación en la estructura de la AECID genera incertidumbres a la hora de liderar la gestión de las operaciones AP y resulta inadecuada para promover la incorporación del EBP en la institución.</li> </ul>
<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Eficacia</b> Grado de concreción de las metas marcadas por la Declaración de París y el III Plan Director relativas a la Ayuda Programática de la AECID (ref. PE5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los marcos de compromiso de la AECID con los países socios han mejorado de manera general durante el periodo de estudio. Tanto la introducción progresiva de los MAP como los ejercicios de Programación Operativa que comenzaron en 2009 han supuesto una mejora respecto, a la previsibilidad en los compromisos (presupuestarios y sectoriales, de manera más alineada con las prioridades nacionales).</li> <li>• Por el momento la contribución de la Ayuda Programática a la hora de aumentar la previsibilidad macro de la propia AECID es aun reducida. (ver conclusión CJ3.2.1)</li> <li>• La utilización de instrumentos como el FONPRODE o FCAS, tienen gran un potencial de comprometer fondos en operaciones EBP. No obstante, por el escaso uso de estos instrumentos hasta 2010, no ha sido comprobada su utilidad dentro del ámbito de la evaluación.</li> <li>• Se ha registrado un incremento razonable de la AOD canalizada a través de la Ayuda Programática, aunque relativamente lejos todavía de las metas fijadas en el III PD. La senda de crecimiento se ha estancado en 2009, debido principalmente a restricciones presupuestarias y también a las capacidades técnicas de sus recursos humanos.</li> <li>• Los indicadores incorporados en el III Plan Director y el Contrato de Gestión AECID no constituyen incentivos orientados a la calidad de las operaciones, sino más bien al volumen financiero. Se evidencia la utilización de los instrumentos, pero no así una senda de cambio hacia el Enfoque basado en Programas, (ver conclusiones PE1 acerca del sobredimensionamiento de las metas).</li> <li>• Existen más operaciones de las actualmente contabilizadas, que están siendo apoyadas desde AECID y que cumplen los principales criterios del Enfoque Programático. El recientemente iniciado proceso de implantación del SIGUE pretende hacer emerger estas operaciones. De manera análoga, hay operaciones que aunque no cumplan con los cuatro criterios del CAD para ser considerados operaciones EBP, pueden ser entendidas en un proceso dinámico en su cumplimiento, siempre y cuando sean utilizados con un horizonte de extensión progresiva del EBP.</li> <li>• Según la información de suministrada por cada departamento de la AECID sobre el CG, se confirma la estrecha relación entre el EBP y la aplicación de la agenda de eficacia. Sin embargo, el alcance de los indicadores comprometidos en el CG AECID no parece claramente asumido por las unidades geográficas, reflejándose interpretaciones dispares respecto a indicadores comunes.</li> <li>• El cumplimiento de las metas sobre EBP según el diseño actual son insuficientes para la consecución de los objetivos de la Cooperación Española respecto a la DP.</li> </ul>



<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Impacto</b> Contribución para la AECID de la introducción del enfoque de Ayuda Programática en su cooperación al desarrollo (ref. PE6)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los estudios evaluativos del Peer Review (2007 y 2010) y de la implementación de la Declaración de París sobre el total de la CE, muestran un avance en los indicadores relacionados con el alineamiento y, en menor medida en armonización. Aunque el vector principal de contribución a la mejora del alineamiento de la cooperación española descansa en la adopción de los MAP, la Ayuda Programática AECID está contribuyendo por su naturaleza a la mejora del desempeño de la AOD española en relación con gran parte de los IOV de la Declaración de París referidos al alineamiento con los países socios, y en particular: IOV3 Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales; IOV4 Cooperación Técnica Coordinada; IOV5 Utilización de Sistemas Nacionales (de finanzas públicas, de adquisición y compra de bienes, etc.); IOV6 Aumento de capacidades evitando estructuras de gestión paralelas;</li> <li>• No obstante, el indicador nº 9 referido al EBP para el conjunto de la Cooperación Española tiene una evolución negativa, lo cual se explica por las siguientes razones: i) del conjunto de la Cooperación Española prácticamente solo la AECID (que representa un 25% del total de la AOD) ha progresado visiblemente en la adopción del EBP; ii) aunque el aumento de los fondos destinados a operaciones de Ayuda Programática en AECID ha sido constante en el periodo –incluso ha aumentado proporcionalmente más que el total del incremento AOD AECID–, el % AOD destinado a EBP global se ha mantenido estable a lo largo del periodo 2005–2010 por el aumento de la AOD global española; iii) en gran medida, la Cooperación Española en general y la AECID en particular continúan canalizando la AOD bilateral en solitario aunque de forma algo más alineada estratégicamente y buscando una mayor apropiación de los países socios;</li> <li>• La opción progresiva (y todavía incipiente) por la Ayuda Programática se está constituyendo como uno de los vectores clave para concretar el compromiso de AECID con los principios de la Eficacia de la Ayuda y con los ODM. La AP está permitiendo la apertura de la cooperación AECID a la comunidad internacional de donantes CAD/OCDE. Existe un potencial evidente de crecimiento, especialmente si sirve de punta de lanza para la utilización complementaria de otros instrumentos.</li> <li>• El EBP puede ser una oportunidad para catalizar y ordenar procesos en curso relacionados con la implementación de la DP. Lo importante no es tanto aumentar el nº de operaciones de AP como implantar un Enfoque Programático en la lógica de planificación estratégica de la AECID.</li> <li>• En los estudios de caso se observa que el impacto de la contribución de la AECID a partir de su implicación en las operaciones, ha dependido en gran medida de la calidad del rol adoptado en la gestión de la misma. La definición este rol (líder, socio activo, socio latente, delegación, etc) no se ha realizado en los estudios de caso de manera planificada, sino que ha venido determinada en gran medida por las capacidades de sus RRHH en momentos puntuales. La alta rotación de personal y la falta de protocolos de transferencia, archivo y sistematización, han disminuido sensiblemente el aprendizaje institucional generado alrededor de las operaciones.</li> <li>• Los efectos inmediatos de las operaciones de AP analizadas en los estudios de caso son muy variados pero, en general, puede inferirse que han contribuido positivamente en seis ámbitos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– De manera amplia, han contribuido: i) en la promoción del liderazgo de los países socios, ii) la focalización del diálogo de políticas sectoriales cambiando la dinámica propia de diálogo entre socios y iii) la disminución de los costes de transacción para los socios.</li> <li>– En menor medida, iii) han fortalecido los Sistemas de Nacionales (principalmente los de adquisiciones y seguimiento); iv) la utilización de los sistemas de planificación estratégica de la política apoyada (pese a no ser incluidas en general en el ciclo presupuestario); v) moderados efectos positivos sobre la armonización y compromiso relevante de fondos;</li> <li>– La carga de trabajo para la OTC se ha visto aumentada, incrementando aparentemente los costes de transacción para el donante. No obstante, este hecho puede relativizarse si tomamos en cuenta que i) normalmente un cambio de enfoque genera inicialmente un aumento de costes, y ii) que en comparación con otros instrumentos, en cuyo diseño se incluyen costes de gestión y de capacidades técnicas, no se han planificado recursos necesarios para el cambio de roles (diálogo de políticas, seguimiento de indicadores, evaluaciones técnicas, etc.).</li> </ul> </li> </ul>
--	--	---

<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>Sostenibilidad.</b> Sostenibilidad del proceso de adopción del Enfoque Programático en la AECID y las garantías del acompañamiento a medio plazo a las operaciones de Ayuda Programática (ref. PE7)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen algunos elementos que parecen sugerir un cierto anclaje del Enfoque Programático en la actuación de la AECID (Contrato de Gestión, PAS, MAP, programación operativa, DCSGO, UAP, UPC, etc.), pero se detectan claras incertidumbres en relación a su perdurabilidad. Esas incertidumbres son de carácter externo a la propia AECID (insuficiente consenso (y desconocimiento) entre los actores de la Cooperación Española con respecto al Enfoque, relativa desconexión entre los niveles de decisión político y técnico), pero también de carácter interno (falta de liderazgo en el seno de la institución para la incorporación del Enfoque, procedimientos poco claros para la gestión de la AP, escasas capacidades instaladas, etc.).</li> <li>Desde el punto de vista institucional los logros más significativos han sido la creación de la DCSGO (de la UAP de manera más específica) y de la UPC. También puede asumirse que la calidad de los recursos humanos ha mejorado gracias a asesoría técnica (realizada fundamentalmente desde la UAP) y a algunas acciones de formación. De todas maneras, la estructura institucional no incorpora de manera clara el Enfoque Programático en su actuación. No ha existido un liderazgo claro durante el proceso de incorporación del Enfoque Programático en la AECID.</li> <li>Aunque se han registrado importantes avances en ese sentido, los recursos humanos en la AECID no tienen, en términos generales, capacidades suficientes para la gestión adecuada de las operaciones de AP. Existe, también, una elevada rotación del personal y apenas se conserva memoria institucional de algunas operaciones AP. De manera específica, los recursos de la propia UAP resultan muy escasos para abordar de manera satisfactoria las funciones que tiene asignadas.</li> <li>La AECID presenta ventajas comparativas para asumir un liderazgo decidido en países de renta media con larga tradición de cooperación para el desarrollo (América Latina), pudiendo ser socio activo de futuras operaciones de Cooperación Delegada de otros países donantes que están saliendo de la región, siendo la Comisión Europea un socio natural.</li> <li>La Cooperación Delegada aparece como una oportunidad valiosa para garantizar la canalización de fondos a PMA vía AP en los que AECID tiene muy débil capacidad instalada.</li> <li>Las operaciones analizadas en los estudios de caso presentan fortalezas en relación a la sostenibilidad de las mismas gracias a la existencia de procesos de compromiso y armonización de la comunidad donante y a la importancia de la agenda de la ayuda como hoja de ruta que permite sostener apoyos y efectos logrados por las operaciones AP.</li> <li>Existe un escaso anclaje de las capacidades instaladas en las OTC. Éstas disponen de poco personal con conocimientos sobre operaciones AP y, además, se detecta una importante rotación del personal y una escasa memoria institucional, lo que pone en riesgo la cantidad y calidad del apoyo a operaciones AP por parte de AECID en el futuro.</li> </ul>
<p><b>Conclusiones según criterios de evaluación</b></p>	<p><b>MUTUA RESPONSABILIDAD:</b> Gestión de la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones y acciones en materia de Ayuda Programática frente a la opinión pública y el Parlamento españoles, así como frente al país socio (ref. PE8)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La importancia de promover la transparencia y rendición de cuentas en el marco de las operaciones de AP, ha aumentado desde 2005 y resulta especialmente evidente en Accra en 2008 y en Busán en 2011. La comunidad internacional identifica el efecto negativo de menoscabar las relaciones naturales entre poderes del Estado y de éstos con la ciudadanía. Para reducir estas amenazas se están implementando medidas como: la introducción de un cuarto criterio para la evaluación de las condiciones para una operación EBP; incluir los fondos en los procesos de presupuestación y su consecuente supervisión parlamentaria y de auditoría interna; medidas para fortalecer a OSC local; o incluir en los MoU indicadores para la mejora de la rendición de cuentas.</li> <li>Las Operaciones analizadas muestran en gran medida la insuficiente participación de la Sociedad Civil en dinámicas de veeduría social, diálogo de políticas y acceso a información. Esta tendencia puede afectar al grado de apropiación democrática.</li> <li>La AOD canalizada vía EBP está aportando a la cooperación AECID flujos de información altamente valiosa en cantidad y calidad sobre la evolución de la política pública y del contexto de los países socios. Información que: i) contribuye fuertemente a la rendición de cuentas (lo cual no se obtendría a través de otros instrumentos tradicionales); ii) puede permitir afinar el diseño del portfolio de cooperación país, dotando a la AOD AECID de la coherencia necesaria; iii) permite instalar en el quehacer institucional AECID un proceso de aprendizaje continuo en base a las experiencias propias y compartidas con otros donantes</li> <li>Parece existir sin embargo un insuficiente consenso entre los diferentes actores de la Cooperación Española sobre la importancia de la aplicación del EBP. La incorporación de las ONGD españolas al Enfoque Programático presenta debilidades. No obstante, la fuerte presencia y tradición de canalización de una parte sustancialmente elevada de AOD vía ONGD parece constituirse en una base suficiente para llevar a cabo ejercicios de complementariedad entre la AOD bilateral y ONGD en materia de rendición de cuentas.</li> <li>La información suministrada a la ciudadanía española entorno al EBP, presenta deficiencias. La información proporcionada en los principales documentos (PACI, Plan Director, Contrato de Gestión, etc.) no es homogénea y resulta, en general, insuficiente.</li> <li>La difusión de las operaciones de AP entre la población española es todavía muy incipiente. También incipiente es la información y sensibilización de la Sociedad Civil sobre la pertinencia de la Ayuda Programática y sus ventajas; es probable que aun el instrumento y el enfoque sean poco entendidos. Esto sitúa la cuestión de la "comunicación" en un lugar central del conjunto de reformas y ajustes que la AECID debe abordar en lo referente a la Ayuda Programática.</li> </ul>



<p><b>Recomendaciones</b></p>	<p><b>Recomendaciones sobre la Orientación Estratégica de la Cooperación Española</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la incorporación del Enfoque basado en Programas como modalidad prioritaria para canalizar la AOD bilateral AECID</li> <li>2. Mantener y consolidar la posición central del EBP en el nivel estratégico de la Cooperación Española.</li> <li>3. Situar el EBP en un lugar central en la planificación estratégica AECID</li> <li>4. Promover la inserción del EBP en la programación operativa OTC.</li> <li>5. Coordinar la estrategia de inserción del EBP con la posición de la comisión europea expresada en su comunicación sobre ayuda presupuestaria</li> <li>6. Establecer una estrategia específica de incorporación del EBP en los países de renta media</li> <li>7. Establecer recomendaciones generales para la incorporación del EBP en países menos adelantado.</li> <li>8. Establecer un sistema de supervisión externa de la incorporación del EBP en la AECID</li> </ol>
	<p><b>Recomendaciones referidas a la gestión de operaciones AP</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Establecer un procedimiento para la mejora de la gestión de las operaciones EBP</li> <li>10. Fortalecer las capacidades y recursos de la UAP</li> <li>11. Completar y mejorar las metodologías y formatos para la gestión de operaciones EBP</li> <li>12. Establecer orientaciones generales sobre contenidos y características de las operaciones EBP</li> <li>13. Mejorar la calidad de los recursos humanos de la AECID para la gestión de operaciones EBP</li> <li>14. Sistematizar y difundir las experiencias de operaciones EBP</li> </ol>
<p><b>Agentes que han intervenido en la Evaluación</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• A través de <b>entrevistas semiestructuradas</b>: DGPOLDE (Área de Planificación), Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo: Departamento de Cooperación con los países Andinos y Cono Sur, Departamento de Cooperación con África Subsahariana, Departamento de Cooperación con Centroamérica, México y el Caribe, Departamento de Cooperación con Asia y Europa Oriental, Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral, Unidad de Ayuda Programática, Resp. Educación en el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, Departamento del fondo de cooperación para el agua y saneamiento, Resp. Salud en el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, Resp. Medio Ambiente en el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género, Departamento de Cooperación con ONGD, Resp. Gobernabilidad en el Departamento de Cooperación Sectorial y de Género. Responsable Ayuda Programática / Apoyo Presupuestario Coop. Técnica Belga, Intermon OXFAM</li> <li>• En los <b>estudios de caso</b>:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Bolivia</b>: Coordinador OTC, , Oficina Técnica de Cooperación (OTC), Embajada de España, Directora de Programa Educación /Cohesión Social, Técnico de Educación OTC, Equipo de Eficacia de la Ayuda OTC , Área de Gobernabilidad OTC. Fondo Canasta M° de Autonomías, Unión Europea (programas de APS), Jefe Servicios Administrativos del M° Educación, Directora Relaciones Internacionales Ministerio de Educación (ME), Directora Planificación del ME, FCAS Apoyo Presupuestario, Cooperación Holanda ( socio FASE), UNFPA, OMRA Consultores, Entreculturas Fe y Alegría, Ayuda en Acción, Interec, COSUDE.</li> <li>- <b>Etiopía</b>: Coordinadora OTC (desde septiembre 2011), Embajador de España en Etiopía, OTC Agricultura responsable programa AGP, OTC Etiopía PBS / MDG Health Fund), Ex Coordinadora OTC Etiopía (2008-2011), Adjunto a la Coordinación OTC Etiopía, Administración OTC, Delegación Unión Europea Etiopía, DFID, Irish Aid, Director Producción. M° Agricultura, Agrícola Económista- Banco Mundial, COHRA Plataforma Sociedad Civil Etíope, AMREF.</li> <li>- <b>El Salvador</b>: Coordinador General OTC, Responsable Programa OTC. Adjunto Coordinador OTC, AACID, Agregado Asuntos de Cooperación UE, Banco Mundial, Vceministerio de Cooperación para el Desarrollo República de El Salvador, Secretaría Técnica de Presidencia República de El Salvador, PNUD.</li> </ul> </li> </ul>





## **X** Ejemplo Informe de Identificación: otra Agencia Donante (CTB)



**BTC**

**BELGIAN  
DEVELOPMENT AGENCY**

# **TECHNICAL NOTE**

**Budget Support to the Health sector**

**UGANDA**

February 2011

## Basic Data of the Belgian Contribution

Title of the programme	Health Sector Budget Support to Uganda		
Earmarking (sector/subsector/region)	Health Sector		
Country	Uganda		
Calendar	Fiscal Year is July-June in Uganda		
Financial data	Total	Belgian contribution	Donors contribution
	±140M EUR (without donor projects).	10 million EUR for two fiscal years	/
DAC – Code /Sector	12110		
NI - Code			
NAV - Code	UGA 0902201		
Date of the approval of Basic Note	N/A (fast track procedure is being applied)		

### Calendar / Tranching in Euro

Tranching	2011	2012
S1	5.000.000	
S2	5.000.000	
TOTAL	10.000.000	

## Table of content

<b>1</b>	<b>PROGRAMME DESCRIPTION</b> .....	<b>1</b>
1.1	DESCRIPTION OF THE PROGRAMME .....	1
1.2	SUMMARY OF MOTIVATION.....	1
1.3	ASSESSMENT OF HEALTH PERFORMANCE DURING THE PREVIOUS PHASE AND OF BELGIUM HEALTH SBS DURING THE PAST FIVE YEARS .....	2
1.3.1	<i>Health Performance</i> .....	2
1.3.2	<i>Belgian experience supporting the health sector in Uganda</i> .....	4
<b>2</b>	<b>RISK ASSESSMENT</b> .....	<b>5</b>
2.1	MACRO-ECONOMIC FRAMEWORK AND PFM .....	5
2.1.1	<i>Update IRAI – index</i> .....	5
2.1.2	<i>Macro- economic stability</i> .....	5
2.1.3	<i>Public Finance Management</i> .....	7
2.2	SECTOR POLICY – SECTOR STRATEGY .....	9
2.2.1	<i>The National Development Plan (NDP)</i> .....	9
2.2.2	<i>The Health Sector Strategic and Investment Plan (HSSIP III)</i> .....	10
2.3	BUDGET AND EXPENDITURE MANAGEMENT .....	11
2.4	INSTITUTIONAL SETTING AND CAPACITY .....	13
2.5	MONITORING AND EVALUATION SYSTEM .....	14
2.6	POLICY DIALOGUE AND DONOR COORDINATION.....	16
2.6.1	<i>Development partnership with Uganda</i> .....	16
2.6.2	<i>Evolution of the Health SWAp</i> .....	18
2.6.3	<i>Donor coordination under HSSIP III</i> .....	19
2.7	SUMMARY OF CRITICAL RISKS AND MITIGATING MEASURES .....	20
<b>3</b>	<b>PROPOSAL ON RISK MANAGEMENT – MODALITY DESIGN</b> .....	<b>21</b>
3.1	BELGIAN FOCUS IN POLICY DIALOGUE.....	21
3.2	DISBURSEMENT CONDITIONNALITIES AND FINANCIAL PLANNING.....	21
3.2.1	<i>Framework for conditionalities</i> .....	21
3.2.2	<i>Conditions for Disbursement for the Specific Agreement</i> .....	23
3.2.3	<i>Amendment of the Specific Agreement to include what to do if there is a breach of underlying principles</i> .....	24
3.3	SET UP OF POLICY DIALOGUE.....	26
3.4	TERMS OF REFERENCE OF THE BTC HEALTH SECTOR ADVISOR / EXPERT .....	27
<b>4</b>	<b>BIBLIOGRAPHIC REFERENCES</b> .....	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>ANNEX 1 : LIST OF PERSONS MET</b> .....	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>ANNEX 2 : MEMORANDUM OF UNDERSTANDING</b> .....	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>ANNEX 3 : SPECIFIC AGREEMENT</b> .....	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>ANNEX 4 : CONVENTION DE MISE EN ŒUVRE</b> .....	<b>31</b>

## List of acronyms

ACT	Artemisinin-based Combination Therapy
AHSPR	Annual Health Sector Performance Report
ARV	Anti-Retroviral
CSO	Civil Society Organisation
DDHS	District Director of Health Services
DP	Development Partner
DPT	Diphtheria, Pertussis and Tetanus vaccine
EAC	East African Community
EC	European Commission
FY	Financial Year
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GDP	Gross Domestic Product
GFATM	Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria
GoU	Government of Uganda
FINMAP	Financial Management and Accountability Programme
HDP	Health Development Partner
HMIS	Health Management Information System
HPAC	Health Policy Advisory Committee
HRH	Human Resources for Health
HSSIP	Health Sector Strategic and Investment Plan
HSSP	Health Sector Strategic Plan
IHP	International Health Partnership
IDCP	Indicative Development Cooperation Programme
IMF	International Monetary Fund
IPT	Intermittent Presumptive Treatment
JAF	Joint Assessment Framework
JANS	Joint Assessment of National Strategies (IHP+)
JBSF	Joint Budget Support Framework
JRM	Joint Review Mission
M&E	Monitoring and Evaluation
MDG	Millennium Development Goals
MoFPED	Ministry of Finance, Planning & Economic Development
MoH	Ministry of Health
MoU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NDP	National Development Plan
NHA	National Health Assembly
NMS	National Medical Stores
OAG	Office of the Auditor General
OPD	Outpatient Department
OPM	Office of Prime Minister
PAF	Poverty Action Fund
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEPFAR	President's Emergency Plan for Aids Relief (USA)
PFM	Public Finance Management
PHC	Primary Health Care
PMI	President's Malaria Initiative (USA)
PNFP	Private non for profit
PS	Permanent Secretary
PSI	Policy Support Instrument
ResRep	Resident Representative (BTC)
SA	Specific Agreement
SBS	Sector Budget Support
SBWG	Sector Budget Working Group
SHI	Social Health Insurance
SWAp	Sector Wide Approach



TA	Technical Assistance
TASU	Technical and Administrative Support Unit
UBOS	Uganda Bureau of Statistics
UNGASS	United Nations General Assembly Special Session
UGX	Uganda Shilling
UP	Underlying Principles
WB	World Bank
WG	Working Group
WHO	World Health Organization

## 1 Programme description

### 1.1 Description of the programme

Uganda approved during the November 2010 Joint Review Mission their new health strategy: Health Sector Strategy and Investment Plan to cover FY10/11 to FY 14/15, HSSIP III. The strategy is focused on five priorities: sexual and reproductive health, child health, health education and promotion, control and prevention of communicable diseases, and health systems strengthening. HSSIP III is very ambitious, both in terms of outcomes expected in relation with available resource and in terms of available capacity of the sector.

A new MoU between the government and Health Development Partners, the Country Compact, came into force during the 2010 JRM. It highlights the willingness of all parties to work together towards enhancing the health sector performance in the country.

The present Technical Note assess the risks and opportunities of providing a 10M€ budget support to the health sector in Uganda. We propose two disbursements of 5 M€ each: one during the current fiscal year (FY10/11) – *ensuring continuity of Belgium budget support to the sector* – and the second one during next fiscal year (FY11/12).

### 1.2 Summary of motivation

Belgium and Uganda have identified the health sector, along with education, as priority sector as outlined in the Indicative Development Cooperation Programme 2009-2012. Belgian development aid is focused on poverty reduction, particularly in rural areas, and has been fully aligned with Uganda's Poverty Eradication Action Plan (2000) and new the National Development Plan (2010). Under the current IDCP, a 10M€ health sector budget support was agreed through the signature of a specific agreement in December 2008, bringing Belgian budget support to the sector to 18M€ in the past five years (notionally earmarked to the Primary Health Care Grant). This agreement was aligned to the implementation of Uganda's HSSP II health strategy and came to an end in December 2010. It will be renewed if the present Technical Note is approved by Belgium. This Technical Note serves as the basis for the continuation of health budget support of a remaining 10M€ under the current IDCP.

The Belgian support to the health sector is twofold: on the one hand there is the sector budget support component (of a total indicative amount of 20M€ under the current IDCP) focused at providing financing to the sector and engaging in policy dialogue, and on the other hand there is a project component (6,5M€) directed at building up the leadership skills of the Ministry of Health's staff and their capacity to effectively head the sector.

Uganda has for long been the 'donor darling', displaying increased willingness to apply economic and public reform, which in turn have resulted in fostered growth and poverty alleviation. The country has opened up for a constructive dialogue with donors, and has communicated that general budget support is its preferred aid modality. Budget support has taken greater space in Uganda's budget, having reached a peak of 30% of the budget a few years ago, and decreased to a more sustainable 20% in recent years.

However, in the past years the picture has become gloomy. The health sector performance, against sector indicators set out in the strategy, has stagnated. The Joint Assessment Framework appraisal (FY 2009/2010) of the sector highlights that only one of the five health indicators has been met. Additionally, the broader political landscape is challenging; the government that has failed to enact some corruption-related commitments and has enacted some suspicious supplementary budget allocations and defense-related off-budget spending, all of it a few weeks away from the February 2011 presidential elections.

The coming assessment will raise all the risks and opportunities that entail a budget support operation in the health sector in Uganda. We believe it is still an adequate modality of aid to address the health needs of a growing population, though there is a need to use policy dialogue both at the sector level and at the JBSF level, to tackle effectively the main sector challenges.

### 1.3 Assessment of health performance during the previous phase and of Belgium health SBS during the past five years

#### 1.3.1 Health Performance

Despite improvements in economic development in the past decade, progress in Uganda's health outcomes has been minimal, and the health of the population is generally poor. In 2007 figures, the total fertility rate is 6.7 children per woman. Life expectancy at birth is only 49.7 years. The maternal mortality ratio (MMR) is 435 deaths per 100,000 births; the infant mortality rate is 76 deaths per 1,000 live births, while the under 5 mortality rate (U5MR) is 137 deaths per 1,000 live births (UBOS & Macro International, 2007). Both the MMR and U5MR are some of the highest in the world. There is generally a high burden of disease in the country.

In 2001, Uganda adopted a free healthcare policy where health services are provided to the population free of charge in all government health facilities. The adoption of government-provided free healthcare has led to increases in the utilization of services, especially for the poor. But has opened many questions on quality of the health care provided.

Uganda managed to improve performance of the health sector during the outset of the free healthcare policy, under HSSP I (FY00/01-04/05). A substantial increase in financial resources for the sector, a strong leadership from MoH and the initial enthusiasm for the health SWAp, certainly contributed to this success.

However, during HSSP II, the performance of the health sector has been weak. None of the HSSP II 25 indicators is on target: 5 have declined, 11 improved but did not reach target outcomes, and 9 have no comparable data. Additionally, as mentioned earlier, only one of the five JAF2 indicators has been met.

Importantly most indicators related to maternal and child health are far below acceptable standards: only 1 mother out of 3 delivers in a health facility; only 2.8 out of 100 pregnant mothers get a caesarean section (WHO standard is 15%); less than 50% of pregnant women attending the facility and in need of IPT receive it; only 14% of children with fever receive malaria treatment within 24 hrs and only 14% of malaria cases are correctly treated at a health facility. Only 1 household out of two has at least 1 insecticide treated net. Only 56% of expected tuberculosis cases are notified. These indicators do not compare favourably with the same indicators in the region.

The following table shows the performance of the health sector related to the JAF1 (FY08/09) and JAF 2 (FY09/10) indicators and prior actions. JAF2 appraisal report qualifies the health sector performance as poor; "(...) in some cases, performance even declined for the second year in a row. Most of these indicators rely heavily on the procurement of key inputs (essential medicines, vaccines, contraceptives) and a functioning supply chain.. Broadly speaking, these oversights are symptomatic of characteristic deficiencies in the management of the health sector as reflected by the MoH weak leadership".

Table 1: Health sector JAF1 and JAF2 performance

Headline Sector Result	JAF 1		JAF 2	
	Target	Status	Target	Status
Proportion of deliveries in health facilities	34%	34%	35%	33%
Couple Year protection	361,080	549,594	600,000	460,825
Proportion of children immunised with DPT3	82%	83%	85%	76%

Proportion of approved posts filled by qualified health workers	52%	53%	55%	56%
Proportion of health facilities without drug stock outs for 6 tracer drugs	35%	26%	50%	21%
Sector performance issues	Total number	Number met	Total number	Number met
These are a number of actions that are pre-agreed with the MoH	5	3	10	8

Colour legend: Green: target met; Red: target not met

Source: JAF2 and JAF1 reports.

**Behind this negative evolution there has been a weak leadership and stewardship of the MoH** (plainly absent at times). Which in terms has deteriorated the quality of the sector-wide dialogue and trust level between MoH and HDP.

**Furthermore, the financing of the sector has stagnated at around 11 USD per capita**, low compared to the region, seemingly sufficient to offset population growth but not inflation (on average 5% during this period). While GoU's own budget has increased well over the last years, the health sector has received a lower part of the cake: government expenditure as a percentage of the overall budget has decreased from 8.9% to 8.1% during the HSSP II period.

**While health financing lagged behind, the cost of services has increased** due to the adoption of new expensive health technologies (ARV, new vaccines, new malaria drugs) and to the expansion of basic services (new facilities and districts). Moreover, the stagnation of the non-wage recurrent budget for District Primary Health Care and PNFP health facilities has led to an overall decline in operational expenditures and basic services, which explains the falling health output indicators.

These financing constraints cause scarcity of key system inputs in the sector, such as human resources and medicines. Even with a 56% filled posts rate, the real staff availability stands only at 1 out of 4 given the high level of absenteeism. Equally important, human resources are unequally distributed in the country, with some districts – *often the rural poor* – having extremely low levels of filled post rates (20 to 25%). The absence of health workers, adds to low levels of medicines being available and frequent stock-outs, weak supervision and insufficient logistical support; with these key inputs missing it comes to no surprise that outputs are off-target.

Finally, some broader societal aspects should be taken into account in analyzing the lack of performance in the health sector. Firstly, **Uganda has one of the highest population growth rates in the world, 3.2%**. This is a major constraint for the sector as inputs have to increase by at least 3.2% a year in order to maintain previous year's performance. Reducing population growth is very much a political and societal issue beyond the responsibility of the health sector, although the sector has the means to address this when political willingness exists. It's already surprising that Uganda has been able to maintain the outpatient utilisation rate 0.8-0.9 per capita per year, up from 0.5-0.6 before user fees were abolished in 2001, and substantially higher than the average in Africa (0.6).

Secondly, **corruption in Uganda is endemic** and there is general consensus that it is on the rise in government departments as well as in the private sector. The 2009 Transparency International scores show a worsening trend for Uganda, with a drop from 126 to 130 out of the 180 countries. Also, the precondition in the JAF2 matrix on anti-corruption has not been met for two consecutive years. There are reports on leakages at all stages of the drugs supply chain, informal payments and weak compliance across the sector, ghost health workers and lack of transparency and accountability at MoH and National Drug Authority.

Fortunately, there is some progress in the actions taken by Uganda to reduce corruption in the sector: OAG reports are increasingly comprehensive, the MoH has developed an action plan to follow up on

the OAG's recommendations and has included an anti-corruption strategy in HSSIP III, NMS and the Medicines and Health Services Delivery Monitoring Unit have taken steps to reduce leakages. HDP are now pushing for greater GoU follow-up on existing corruption cases (JAF2), and for stronger leadership to fight corruption and enable greater transparency and accountability in public expenditure.

Thirdly, **a failing decentralization process has impacted district's ability to provide health service delivery.** Most districts cannot execute their mandates because of limited funding and capacity. The earmarking of central level transfers in the form of conditional grants, the proliferation of new districts (from 56 to 111) with new management teams and inadequate facilities, and the inability to mobilize local revenue since the abolition of graduated tax, constrain significantly the capacity to deliver health services.

### 1.3.2 Belgian experience supporting the health sector in Uganda

Belgium has provided sector budget support (SBS) since 2005 for a total of 18M EUR. The Belgian SBS revolved around three components:

- The main grant to the "Primary Health Care Conditional Grant" that co-financed the implementation of HSSP II. All installments were transferred to the Ugandan Treasury on the basis of fulfillment by GoU of the conditions for disbursement set out in the Specific Agreement; mainly having a comprehensive health strategy, yearly approved action plans, yearly progress reports and satisfactory audits.
- During a first stage, the SBS included a grant to the Joint Donor "Partnership Fund" for financing of the SWAp processes (ie. annual Joint Review Meeting), but since the fund has closed up and MoH is now in charge of SWAp-related expenses.
- The provision of a full-time health sector expert to monitor the implementation of the HSSP II and contribute to the policy dialogue.

The SBS is complemented by a project on "Institutional Capacity Building in Planning, Leadership and Management" (recently launched), a Scholarship programme and the Study & Consultancy Fund.

The **SBS programme is fully in line with the Partnership Principles** and with national commitments and preference of aid modality. It has permitted Belgium to have a **direct input in the sector policy dialogue**, allowing to put issues on the agenda of MoH, pushing sector priorities and participating in the sector budget process with MoFPED. Through this policy dialogue, and the active involvement of the health advisor, Belgium has contributed to the development of MoH's institutional capacities.

Considering Belgium's relatively small contribution (5 million euros/140 million euro health budget), **Belgium's visibility has been prominent.** Belgium has been extremely active both through the Attaché (who exercised as lead donor for 1 ½ years) in the political and policy dialogue, and through the BTC health sector advisor, who has been instrumental in supporting the different Chairs of HDP, and who has been the focal person for JBSF, the SBWG and the Accountability WG.

Notwithstanding, the **implementation of the Belgian contribution was weak** on several aspects. **Firstly, disbursements were generally released late in the Ugandan financial year**, against budget support desired practices. There is scope for greater alignment of Belgian contributions to the JBSF framework: using in Year  $Y_{(n)}$ , performance data from  $Y_{(n-1)}$  to decide on financing for  $Y_{(n+1)}$ , and making disbursements early in fiscal year to ensure that Uganda has the capacity to plan and execute the funds efficiently. The current Technical Note proposes to build on this approach.

**Secondly, the specific agreement does not include detailed provisions in case of a breach of the eligibility criteria** (good (economic) governance, macro-economic stability and reliable PFM) and **'underlying principles'**: This could potentially be a problem in Uganda, where some issues on PFM and corruption are taking momentum. Belgium could find itself making disbursements, while other donors reduce or cut BS because of breach of underlying principles/pre-conditions.

We propose to include in the next Specific Agreement some provisions in this sense (not to be applied within a financial year though, to ensure predictability and to limit impact on the broader society). All in all, Belgium should be able to deploy a strategy in case there is deteriorating performance in the sector or a breach of the so-called underlying principles. The new Partnership Agreement under negotiations should cover these principles and the schema of how DPs can respond to them.

Likewise, the disbursement conditionalities were open to interpretation (ie. Overall satisfactory appreciation by DPs of sector performance) which in our view do not provide a clear incentive for the government to perform. Now that Belgium is signatory of the JBSF, we propose conditionalities that are in line with this framework.

Finally, art 3.2 of the SA was not fulfilled: the GoU did not “increase in real terms the proportion of the allocation to the health budget in relation to the overall budget during HSSP II”. The SA included no provision for non-fulfillment of the GoU’s commitment, and hence the GoU bared no burden for his non-fulfillment.

**Thirdly, Belgium needs to further develop its ‘portfolio approach’.** In the health sector Belgium is active at all possible levels: with OPM through JBSF, policy dialogue at the MoH and MoFPED level through SBS, institutional & capacity-building in the MoH through a project, and civil society through funding to NGOs.

Belgium’s recent response to the EC green paper consultation on BS, as that of many other member states, has highlighted the importance to treat BS as ‘a package’, calling specifically for mutual accountability. In this sense, Belgium’s participation in the JBSF places the Belgian SBS in Uganda in an avant-garde position in Budget Support practices in Africa; JBSF provides a comprehensive policy dialogue structure (OPM to line ministers), as well as a commonly agreed performance-evaluation/commitment/disbursement cycle.

On the other hand, domestic accountability in Uganda could be enhanced by simultaneously supporting endeavors to improve the Parliament’s scrutiny capacity, strengthening the Office of the Auditor General, and helping civil society and the press to play a more active role in follow up of budget support financial agreements and sector performance.

Finally, The institutional relationships between the health sector advisor, the Attaché and BTC’s Representative Resident within the framework of SBS, and the position of the health sector advisor in the portfolio approach need to be further clarified. The new annexes to the Vademecum provide new guidelines, and specify the ToR of each actor.

## 2 Risk Assessment

### 2.1 Macro-economic Framework and PFM

#### 2.1.1 Update IRAI – index

Uganda’s 2009 average index of Section D 'Public Sector Management and Institutions' of the IDA Resource Allocation Index (IRAI) is **3.3** (out of 6), and compares positively to IDA borrowers average of 3.1. The evolution since 2005 has been slightly positive. The overall index, which also compares positively to IDA borrowers (3.3), has been constant over the period 2005-2009, at 3.9.

Uganda complies with the Vademecum minimum requirement regarding good economic governance (IRAI section D > 2.5).

#### 2.1.2 Macro- economic stability

##### Recent trends

Despite the global economic slowdown, prudent macroeconomic policies have enabled Uganda to maintain macroeconomic stability. Uganda’s economy managed to grow by 7.1 percent in FY 2008/09, which is only 1 percent less than average growth in the two previous years. Growth in 2009/10 was expected to fall slightly, to 6.3 percent, after which it will rebound to 7 percent in 2010/11 and 2011/12. A growing services sector is the main contributor to this growth, followed by the industry. Agricultural

production has been growing, but to a much lesser extent. Energy and transportation remain two key sector bottlenecks for future growth.

Although agriculture accounts for less than 50% of Uganda's GDP, it remains the main source of income for over 80% of the population. Productivity in the primary sector is therefore vital in the support of a pro-poor growth strategy. Recent volatile commodity prices have been a serious burden on poor farmers.

Headline inflation has peaked from mid-2007 onwards, mainly due to a spike in food and fuel prices. A regional drought was responsible for a 29 percent rise in local food prices and prices have not yet fully returned to pre-2007 levels.

Tax revenue has been low, even compared to sub-Saharan Africa standards: in 2007/08 tax revenue stood at 12.8 percent of GDP and the estimate for 2008/09 was 12.5 percent (followed by an increase to 13.1 projected for 2010/11), compared to 17.8 percent in Tanzania and 22.3 percent in Kenya for 2008. In spite of this relatively low domestic revenue generation, aid dependence of Uganda has fallen considerably over the last few years. Foreign grants make up just under 20% of the Ugandan Government's budget (33% in 2005/06). In 2008/09 government expenditures as a percentage of GDP dropped one percentage point from the previous year to 16.9 percent. The modest fiscal gap of 1.7 percent is financed through external borrowing.

Unlike most other countries in the region Uganda has not experienced a fall in exports due to the economic slowdown: the total value of exports even increased further to US\$ 3.1 billion by the end of 2008/09. The diversification of the export sector is well under way, as the share of coffee has decreased considerably, to 11 percent of total exports in 2008. Imports grew equally measuring US\$ 4.1 billion resulting in a trade deficit of US\$ 1 billion. Official development aid rose to US\$ 1.7 billion in 2007, whereas foreign direct investments stood at US\$ 480 million. A final important source of foreign currency was foreign remittances, which rose to US\$ 489 million in 2008.

Since the 1<sup>st</sup> of July 2010 cross-border trade, investment, work and travel between Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania and Uganda is being greatly facilitated. The East African Community (EAC) will implement a common system of tariffs, which applies to goods imported from third-party countries. Plans on introducing a single monetary policy and a single currency are on the agenda as well.

### **Adoption of a new PSI programme**

In May 2010, upon request from GoU the IMF approved a new three-year PSI programme for Uganda to support its short and medium-term policies and reinvigorate the structural reform agenda. The new PSI is closely aligned with Uganda's budget cycle and the new National Development Plan (NDP). In this sense, the IMF will support GoU in addressing the main impediments to economic growth and poverty reduction, as identified in the NDP:

- Weak public sector management and administration
- Inadequate financial services to the private sector
- Weak infrastructure
- Insufficient production inputs

In addition, the PSI proposes a series of measures to prepare Uganda for the commercial exploitation of oil and the set up of the East African Monetary Union (EAMU), by ensuring more robust fiscal institutions, a comfortable reserve buffer, a supportive business environment and a scale-up of infrastructure.

The first review under the new PSI was carried out in November 2010 and was 'un-concluded' due to the finding of both exceptional and supplementary off-budget expenditures that were funded by a drawn down on reserves from the Bank of Uganda. Due to the **exceptional expenditures**, one quantitative target was missed, namely net credit to Government from the banking system. These expenditures include the purchase of fighter jets for the Ugandan army and were 'off budget'. The IMF has estimated these will amount to 4% of GDP and will spread over FY2009/10, 2010/11 and 2011/12. In parallel, **supplementary budgets** were approved by Parliament doubling the budget of State



House and increasing military spending. With this regard, it was noted that supplementary expenditure has been showing an increasing trend in the past years (from 4.5% in 2007/08 to 7% in 2009/10 and 8% for the first round in 2010/2011) and that the important MDG-related sectors have not benefited from these supplements. GoU assured it would take corrective measures to rebuild its reserves from FY 2011/12 and include the exceptional expenditures in the budget documents for FY 2011/12. **Close monitoring of these actions and of the macro-economic stability of Uganda will be required.**

In this context, budget support development partners are questioning Uganda's commitment to strengthening financial management and accountability. **In reaction to the un-concluded PSI review, donors are currently withholding announcements on their commitments to disburse in the next financial year until the budget for FY 2011/12 is presented.** The presidential and parliamentary election process that is currently underway will most likely delay the timing of budget preparations to March or April 2011.

### 2.1.3 Public Finance Management

In 2006/07, the GoU started a five-year programme in order to improve Public Financial Management and address the weaknesses of the system identified in the country's PEFA 2005. The **Financial Management and Accountability Programme (FINMAP)** comprises reform of i) economic planning; ii) budgeting systems; iii) financial management systems in Ministries, Departments, Agencies and Local Governments; iv) oversight; v) and Local Government (LG) financial systems. FINMAP is established within the Accountability Sector of the MTEF.

The FINMAP programme builds upon the achievements of the second Economic and Financial Management Project and the Financial Accountability Programme (FAP). As such, Uganda continues to implement an incremental approach to strengthening systems and capacities instigated by earlier projects.

To date, the main achievements of the FINMAP have been the support to professional certification of Government accountants and auditors and the enhancement of the oversight role of external Audit and Parliament.

Next to the FINMAP programme, a number of complementary programmes exist, including the Parliamentary Strategic Investment & Development Plan (PSIDP). The Public Expenditure Management Committee (PEMCOM) is responsible for the co-ordination between these programmes and FINMAP. The programme's design leads to credibility concerning its realism and achievability.

Overall Uganda has scored high on credibility of the budget. The predictability and control in budget execution has improved as a consequence of the quarterly releases of its funds to ministries and local government. External scrutiny has also improved as the **newly independent Office of the Auditor General** has extended the scope of its work and begun conducting value-for-money audits.

The BTC health sector advisor has followed the **Office of the Auditor General's reports** for three years and he makes summary reports for the health sector, which are submitted to MoH and HDP. OAG reports are presented in a timely fashion to the **Public Accounts Committee (PAC)** and have improved a lot according to the appreciation that follows in the table below. But while the PAC has improved its performance in reviewing recommendations, there are serious delays in the submission of PAC reports to Parliament and a failure to move debates forward for final approval of PAC recommendations for actual implementation. And even where PAC reports are adopted, a Treasury Memorandum is required as proof of the Government's implementation of the recommendations however no Treasury Memoranda have been issued since FY 2000/01. As a result, **the Government's response to Parliamentary recommendations on follow-up on audit findings remains incomplete.**

Table 2: Appreciation of the last OAG report (FY08/09)

<p>Scope/coverage of the audit</p> <p>There is a focus on significant and systemic PFM issues in the reports. Compared to previous years the reports have improved in giving relevant information. Autonomous agencies have been included in the reports. On the other hand, inclusion of extra-budgetary funds is still not possible as donor funded project accounts are not consolidated in the GoU financial statements under the current accounting policy.</p>
<p>Nature of the audit</p> <p>The financial audits take quite well into account issues such as reliability of financial statements, regularity of transactions, and functioning of internal control and procurement systems. The audits include well some aspects of performance audit, such as value for money in infrastructure contracts.</p>
<p>Follow-up on audit recommendations</p> <p>In general, follow-up of audit recommendations is poor in all sectors, as most of the general observations and weaknesses were already identified in previous audits.</p>

In spite of the measures taken and the overall progress made, the 2008 PEFA Assessment and draft Health Sector Fiduciary Risk Assessment (FRA) commissioned by DFID, concluded that **there is substantial fiduciary risk and that the risk of corruption is high.**

The general conclusion of the PEFA report is that despite progress made, significant challenges remain. A summary of the findings is following:

- The biggest omission in the coverage of fiscal reports is still donor-funded project expenditure. This omission prevents full sectoral analysis or any complete analysis of budget execution.
- There has also been deterioration in the predictability of budget support and the use of GoU procedures in aid management is still below 50%, but the trend is toward greater use of government procedures.
- There are frequent unexplained changes in the MTEF estimates from year to year and within the year, even in poverty-related expenditures.
- There are poor ratings on procurement and personnel management systems. As both are together responsible for the greater part of public spending, this is indicative of waste.
- Basic systems for internal control are in place, but non-compliance and violation are common, which combined with high levels of corruption weakens accountability.

The 2010 draft Health Sector FRA Report concludes that the systems are in place, but non-compliance and violation is common, which -combined with high levels of corruption - pulls Uganda down to a “substantial risk” score, as mentioned above. In many of the areas where further action is required, sustained capacity building and cross-sectoral effort is needed.

In reaction to the weaknesses stated above, DPs together with GoU took mainly two important measures: first, they merged the PFM working group with the Anti-Corruption working group into the **Accountability working group**. Secondly, the Budget Support Donors and GoU designed a framework to link sector performance to cross-sector and systemic issues in the **Joint Budget Support Framework**.

The **JAF2 appraisal** (FY 09/10) led by the JBSF donors comes to similar conclusions in relation to PFM issues comes to similar conclusions: “*The preparation and implementation of the budget, internal budget accountability and external budgetary control satisfies the basic conditions for good PFM including transparency, accountability and effectiveness in use of resources. Similarly a credible and relevant programme to improve PFM and procurement systems is in place and some progress in performance has been recorded over the period under review. Still, **there is a need for better***”

**enforcement of compliance with existing PFM and procurement rules and regulations.** *Linked to this is the importance of effective supervision and inspection, follow up of internal audit reports, as well as closure of the accountability cycle through issuance of a Treasury Memorandum to ensure executive follow up of the Public Accounts Committee's external audit findings and recommendations<sup>11</sup>.*

As FINMAP comes to an end in June 2011, the GoU recently endorsed a PFM reform strategy for the period 2011/12 to 2014/15. The strategy provides a road map for the consolidation of existing PFM reforms and will be operationalised through the implementation of **FINMAP II**, for which an action plan will be finalized by March 2011.

The **fight against corruption** is one of five pre-conditions that budget support donors rely on through the JBSF. Other pre-conditions are: (i) budget preparation and implementation and PFM, (ii) macroeconomic and fiscal policies, (iii) political commitment to poverty alleviation and economic growth, and (iv) effective dialogue between donors and government. The pre-condition on anti-corruption was only one that was not met in JAF 2, for the second consecutive year.

Although a formal policy, legislative and institutional framework to fight corruption is in place, it is not implemented effectively. The **Anti-corruption Act (2009)** streamlined and reconciled powers and duties of key institutions such as the Directorate of Public Prosecutions (DPP), the Inspectorate of Government (IG), the Office of the Auditor General (OAG) and Criminal Investigations Department (CID) Anti-Corruption Directorate are in place. An **Anti-corruption Division of the High Court** was established in 2009 to address corruption cases. It has, to a large extent, improved adjudication of grand corruption cases that reach the judiciary. For example, in relation to the misappropriation of 3 billion UGX in the Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM), the court registered a 100% conviction rate and this has also led to a recovery of around 71% of the recoverable funds.

In spite of the improvements mentioned above, Development Partners have noted a series of challenges related to legislation, the regulatory framework and enforcement. In particular, DPs find that investigations of the alleged corruption cases surrounding the 2007 Commonwealth Heads of Government Meeting (CHOGM) in Kampala have not been effectively pursued. Issues of corruption are addressed by the Accountability Working Group and reviewed in JBSF meetings with OPM through the JAF process as DPs aim to reach a joint position to corruption in Uganda.

Although PFM and corruption challenges are substantial, there is a stable macroeconomic policy, a willingness of the Government to carry out reforms (through a new PSI and PFM programmes) and a good level of external scrutiny. Belgium will need to closely monitor the situation, in coordination with other JBSF donors, especially with regards to PFM and Corruption.

## **2.2 Sector policy – sector strategy**

### **2.2.1 The National Development Plan (NDP)**

The cabinet approved in the beginning of 2010 a medium term development strategy (FY10/11 to FY14/15): the NDP. Consistent with the planning framework adopted by cabinet for the realization of the 30-Year National Vision, it offers a reasonable time frame to focus on major binding constraints to future growth, employment and prosperity.

*“Growth, Employment and Socio-economic transformation for Prosperity”,* is the new focus. As the primary national strategic plan, it provides a guide for the allocation of resources through the MTEF. The plan identifies the 7 most binding constraints to economic growth: (1) weak public sector management and administration, (2) inadequate financing and financial services, (3) inadequate quantity and quality of human resource, (4) inadequate physical infrastructure, (5) gender issues, negative attitudes, mind-set, cultural practices and perceptions, (6) low application of science, technology and innovation, and (7) inadequate supply and limited access to critical production inputs.

The section in the NDP on that refers to the Health sector **is relevant and well developed**. It guided to a certain extent the National Health Policy and the new HSSP III. Unfortunately, the **indicators and targets chosen for the health sector are unrealistic**. While some are not ambitious at all, e.g. DPT3 vaccination coverage will increase from 85% in FY08/09 to only 87% in FY14/15, others are

very likely to be overambitious, e.g. the Maternal Mortality Rate will decrease from 435 in FY08/09 to 131 in FY14/15.

**A large part of the NDP will remain unfunded, and thus it is likely that objectives and targets will not be reached.** MTEF projections in the NDP seem unrealistic, thus questioning the feasibility of the entire plan; e.g. the health sector proportion in the total GoU budget for FY10/11 is not 14.5%, but only 8.2%. Similarly, the health sector budget FY10/11 in the NDP is projected at 1,152Bn UGX, while the actual allocation (incl. donor projects) from MoFPED is only 628.11Bn UGX (55%). And the same applies to all other sectors: the total GoU budget for FY10/11 in the NDP is 7,948Bn UGX, while the actual budget projection by MoFPED is only 5,351Bn UGX (67%).

### 2.2.2 The Health Sector Strategic and Investment Plan (HSSIP III)

The HSSIP III is the medium term strategic plan guiding the sector towards the attainment of the policy objectives as outlined in the NDP and the National Health Policy. The strategy was formally presented and launched at the 2010 Health JRM meeting. The participation in developing the plan was broad, including many relevant state and non-state stakeholders. Engagement however will need to be deepened during the implementation in order to become more meaningful.

While recognizing resource constraints, the strategy emphasizes the delivery of a Ugandan National Minimum Health Care Package (UNMHCP). Components of the UNMHCP are arranged in the following clusters:

- Health promotion, environmental health, disease prevention and community health initiatives, including epidemic and disaster preparedness and response;
- Prevention, management and control of communicable diseases;
- Prevention, management and control of non-communicable diseases, disabilities, injuries and mental health problems;
- Maternal and child health.

The strategy also elaborates on the implementation arrangements: the governance and partnership structures, the supervision and M&E framework, the costing and financial implications and a risk analysis.

A Joint Assessment of a National Strategy Team from the IHP+ reviewed the strategy in June 2010. They came up with substantial comments on the draft plan; many of which have been taken into account in the final version of the HSSIP III.

- HSSIP III now presents **a well-developed, critical and comprehensive situation analysis** with clear recommendations for the strategic plan. The underlying strategies are generally based on evidence.
- HSSIP III has set clear and appropriate core priorities. However:
  - The plan is not convincing on how the budget will underscore those strategic priorities. Moreover **the over ambitious costs of the plan are not aligned with the available resource envelope**. Even the so-called 'realistic scenario' requires a resource envelope three times the current one.
  - Besides the five core priorities, it includes many other ambitious interventions that may not be fully feasible given the expected lack of adequate financing. Also the costing of HSSIP III does not enough reflect priority setting. Consequently there is still a need to prioritise the interventions and adjust some of the unrealistic targets; e.g. to increase the number of health facilities by 30%, or to recruit 6,521 staff in the first year. This will not be an easy process and needs to be addressed with both a technical and political perspective.
  - Some constraints well described in the situation analysis do not seem sufficiently addressed by the proposed actions. As such the plan does not propose specific strategies to deal with the high population growth, the need for an effective motivation and retention package in order to attract and retain staff, or a strategy for staff housing under the infrastructure component.

- There is need to clarify and strengthen the link between the HSSIP III and the annual and decentralized planning processes.
- Mechanisms for accountability of different stakeholders are not well specified in the plan.

Although the new HSSIP III is of a better quality than the previous health strategy, it remains a missed opportunity to make highly needed strategic choices for the sector that considers sufficiently the huge challenges and the limited resources.

One of the major reform initiatives in HSSIP III is the introduction of a **Social Health Insurance**. The debate over universal health insurance has been ongoing for a few years. The President's Manifesto includes such a scheme, and is seconded by some high profiles figures of the MoH. It has however received little support in the broader society: CSO, employers, labor federations, private sector, etc., and substantial concerns have been raised.

## 2.3 Budget and expenditure management

Uganda's health sector is highly under-funded: while 28 to 42 USD per capita is needed to finance its health strategy, actual budget is approximately 10 USD per capita. The health sector budget, including budget support, increased modestly over the last years in real terms, but has stagnated at 8% of the budget in relative terms.

**Table 3: MTEF allocations for the health sector over HSSP II**

FY	GoU budget UGX Bn	Donor project budget UGX Bn	Total budget UGX Bn	Annual budget increase GoU	GoU health exp. % of total GoU exp.
05/06	229.86	268.38	498.24	-	8.9%
06/07	242.63	139.23	381.66	4.0%	8.6%
07/08	277.36	150.90	428.25	16.0%	8.2%
08/09	375.46	253.08	628.46	35.4%	8.3%
09/10	434.17	301.80	735.97	16.1%	8.1%

Source: MTEF

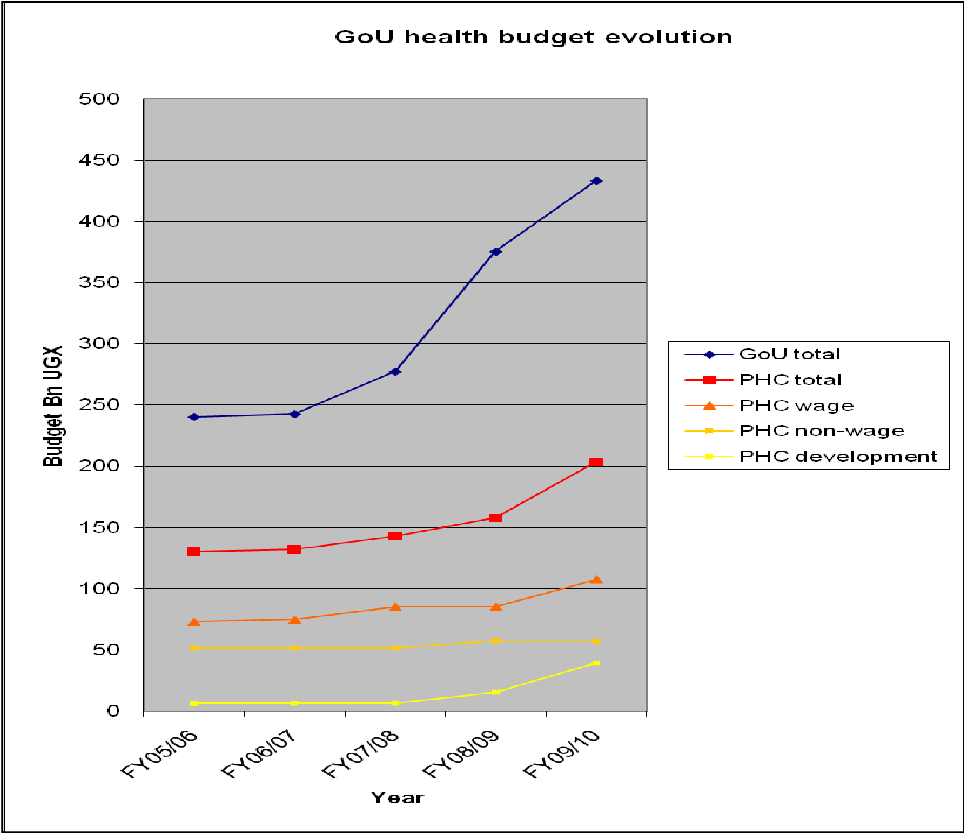
Some of the budget increases were merely budget reallocations, e.g. in FY10/11, GFATM funds shifted from donor project support to budget support and were thus included in the GoU budget. Also, over the last years, budget increases are highly earmarked by MoFPED, and are not necessarily allocated to the sector's priorities and needs; e.g. since FY08/09, 60Bn UGX has been ring-fenced yearly by MoFPED for the purchase of ARV and ACT in a Kampala based factory (Quality Chemicals).

The average annual increase for health in the GoU budget is not enough to cater for inflation (on average 5%) and population growth (3.2%). Moreover, the cost of services has increased from the adoption of new expensive health technologies (ARV, new vaccines, new malaria drugs, etc.) and expansion of basic services (new facilities and districts).

In particular, the stagnation of the non-wage recurrent budget for District Primary Health Care and PNFP health facilities, as is reflected clearly in the graph below, has led to an **overall decline in operational expenditures and basic services**, and can partially explain the stagnating sector outputs. The government's ability to finance its health operations is being constrained each year.

Additionally, the suspension of GFATM and GAVI, both for corruption cases, cut off the districts from earmarked funding for key operational activities (e.g. immunization outreach). The GFATM was suspended in August 2005. The suspension for the GFATM was lifted in November 2005, following the signing of an Aide-Mémoire for an interim period. But actual implementation of the grants only restarted in FY10/11. Similarly, the GAVI Secretariat suspended the Immunization Systems Strengthening cash transfers in mid 2006 following alleged mismanagement of the funds by MoH.

Although a new funding proposal was approved in November 2007, no funds were released because conditions for lifting the suspension were not met until June 2010. The first release is however expected before end February 2011.



Source: HSSIP III, evolution of budget allocations to the health sector in real terms.

Table 4: Breakdown of budget Allocations to the Health Sector

Bn UGX	FY05/06	FY06/07	FY07/08	FY08/09	FY09/10
GoU total	229,86	242,62	277,35	375,38	433,16
PHC total	130,35	131,98	142,64	157,60	203,34
PHC wage	73,01	74,62	85,06	85,07	107,46
PHC non-wage	51,25	51,26	51,27	57,22	56,70
PHC development	6,09	6,10	6,31	15,31	39,18
PHC NWR per capita	1.873	1.815	1.733	1.900	1.824
PC inflation corrected	2.620	2.392	2.046	1.991	1.824
in USD	1,14	1,04	0,89	0,87	0,79

Source: MTEF

On the other hand, **budget allocation commitments are respected to a large extent.** The PAF-protected budgets, which cover a large part of the health sector budget, are disbursed over 95% as prescribed. Particularly, disbursements against the wage grant have improved in the health sector over the last years from 92% to 98%. However, while the disbursement performance is rather good, in some cases, the absorption rate has been problematic. The reason of this is unclear and could lie at different levels: late disbursements by MoFPED, delays in transferring allocations from the district general account to the DDHS health account, and/or lack of absorptive capacity in the health institution or DDHS.

Donor external project funding, much of which is provided off-budget, remains a prominent source of health expenditure in Uganda. This new aid architecture, with an increase of project funding due to huge worldwide initiatives (**GFATM, GAVI, PEPFAR, PMI**) **is undermining the budget support structures and the health system itself**. These projects are earmarked for specific purposes and do not allow for allocation flexibility, thus increasing transaction costs for the MoH and skewing the budget prioritisation process.

There also continue to be large **discrepancies between donor project expenditure and the MTEF figures<sup>ii</sup>**. Planning and budgeting for project resources continues to be challenging because information on donor funding expenditure is not systematically captured and reported upon as part of the budget process. All this generates the need for a comprehensive strategy to manage development assistance for health.

Project funding and global health initiatives are certainly useful inputs, but often times they do not follow the agreed sector priorities. An analysis of donor projects for alignment to HSSP II priorities indicated that up to 31% of project spending was on non-HSSP II inputs. It also leads to a problem of allocative efficiency where sub-sectors without earmarked development partner support were negatively affected. At some point the GoU had more funds to fight HIV/AIDS than it had to finance the health budget, suggesting the allocation of resources was clearly skewed<sup>iii</sup>. Moreover these projects undermine stewardship from the MoH and stimulate rent seeking behaviour of MoH staff.

### **Public Financial Management at the Health Sector Level**

As described in the **Health Sector Fiduciary Risk Assessment**, commissioned by DFID and SIDA in 2010, the PFM system in the health sector has several other weaknesses and deficiencies.

- The structure of the PFM system is sound and budget performance in recent years has been good. But there is a build-up of arrears particularly in regard to Mulago Referral Hospital. The lack of a clear national government policy to reduce arrears increases the risk that new ones may continue to accumulate.
- The basis for allocating funds to hospitals and districts is based on clear and standardized allocation criteria that are kept under review. However there is a lack of appropriate criteria to determine the supply of medicines from National Medical Stores. Given that this represents the biggest vote in the health budget this is of concern and needs to be addressed.
- Delays in the transfer of funds appear to remain a significant issue resulting in interruption to the delivery of services. The supply and control of drugs and other medical supplies has been a problem although attempts have recently been made to address this with reorganisation of NMS.
- Half of health sector spending units did not receive a clear audit opinion in FY08/09 and six referral hospitals that obtained clean audits in FY07/08 did not maintain that standard in FY08/09; they were given qualified opinions by the Auditor General. On the other hand, for the Local Governments, there was a significant increase in “unqualified opinion” from 18 for FY07/08 to 53 for FY08/09. There are numerous examples cited in the OAG report of poor financial management, weaknesses in procurement, the standard of record keeping and accounting within the sector.

The MoH is the only sector ministry to have developed an **action plan to address audit report issues** raised by the OAG. However ensuring that prompt and effective action is taken in response to audit recommendations remains a key challenge and one that primarily has to be addressed at the national level through the Treasury Memorandum mechanism provided for follow-up of audit findings.

## **2.4 Institutional setting and capacity**

The institutional setting and capacity are key determinants of success of budget support programmes. Qualified human resources and availability of quality information are essential to implement reforms and to achieve development results.

Tackling the human resource issue remains a major challenge to the Ugandan Health sector. **Only 56% of approved posts in the health sector are currently filled by qualified health workers**. The situation is somewhat better in the referral hospitals (70%) and the national hospitals (89%). However GoU has made substantial efforts over the last years to improve the situation. In 2005, at the



beginning of HSSP II, 18,333 health workers were employed in the public sector; as of December 2009, the number had increased to 25,506. As a consequence the total wage budget increased from 68.10Bn UGX in FY03/04 to 152.21Bn UGX in FY10/11.

Nevertheless, the recruitment, as well as the **retention of health staff** remains a major problem despite the approval of a “hard to reach” allowance scheme in 2010 and the development of a motivation and retention strategy. Remuneration is low even by regional standards with a doctor in Uganda earning approximately four times less than his Kenyan counterpart.

On top of this comes a huge **health worker absenteeism** rate, estimated at 42.5%<sup>iv</sup>. This creates the greatest source of waste in the health sector, costed at approximately 26Bn UGX in FY05/06<sup>v</sup>. Other studies pointed out that Ugandan staff of district health centres spend 70-80% of their time on planning, reporting, and in training workshops.

This harsh reality together with a frequent poor attitude of health workers, low motivation aggravated by insufficient leadership, low salaries, major salary disparities, inadequate support supervision, the workload, and in general unsatisfactory working conditions leads to a critical health worker scarcity. This unfavourable situation impacts negatively on the health outcomes indicators and the MDG indicators.

While at local level, the health district is the main actor, at central level, MoH occupies a key position for the health sector. It should provide overall leadership in planning, administration, implementation and monitoring of the sector. Although the MoH has very competent and committed staff members, there is a clear lack of communication, coordination and teamwork.

One of the main problems has been the **overall weak leadership and stewardship at the top of the MoH**; including the position of the Minister, the Permanent Secretary, the Director General Health Services and the Director Planning and Development (the last 3 positions have been ‘acting’ for a long period). Weak management is one important reason why major health system inefficiencies – such as the health worker absenteeism, the insufficiencies in medicines supplies and logistical issues – have not been adequately addressed. And also because of this, health output and outcome indicators have either stagnated or deteriorated over the HSSP II period. Weak leadership also contributed to a deterioration of the quality of the sector-wide dialogue and mutual trust between MoH and HDP.

Some initiatives have been taken over the last years to improve capacities in MoH: the “Long Term Institutional Arrangements for the GFATM in Uganda”, the rationalisation of technical working groups, to name a few. Unfortunately, results are hardly felt. Moreover, this lack of leadership in the health sector seems to be part of a broader deterioration of government performance, as observed by DP in the JAF2 appraisal.

At all levels of the sector, the system is suffering from the **brain drain of health workers**. Health workers find better jobs at international level (UK, USA, Canada) and regional level (South Africa, Rwanda, South Sudan). But also the “internal brain drain” is important, draining away competent staff from the public service to the numerous donor projects and institutions, thus leaving the public sector with the weakest.

The preceding discussion clearly uncovers serious constraints and weaknesses as well at central level in MoH as at decentralised level. It is clear that these may hamper the implementation of HSSIP III and other reform programmes. On the other hand, some of the constraints are adequately being tackled in HSSIP III.

## **2.5 Monitoring and evaluation system**

A detailed M&E plan for the sector and the national strategic plan for developing and improving the Health Management Information System (HMIS) are still being developed. These plans should include how HMIS quality will be improved and verified, which surveys will be used, realistic plans for staffing, and what is proposed to increase use of data by key stakeholders. They should be costed based on current functioning and scenarios could be defined for different funding levels.

Following the experience of two strategic plans, the HSSIP III has identified a **shortlist of sector indicators which are measurable and have baselines**, and that reflect key aspects of HSSIP III outcomes and results. Most of the multi-year targets are consistent with past trends; apart from funding targets and some over ambitious programme targets. The sector indicators are generally consistent with other frameworks such as the JAF and NDP. HMIS collects most of the indicators required. There is also a well-established annual review and monthly follow up process in place with the JRM and HPAC.

The table below compares the performance of some of the key health indicators against targets that were set under HSSP II as well as new targets set in the HSSIP. Although the targets set seem less unrealistic than in the previous strategic plan, donors are sceptical they will be met given the experience of the previous years and the mismatch between expected results and the estimated resource envelope.

Table 5. Performance of some key HSSP II monitoring indicators & new HSSIP targets

Indicator	2004/05 baseline	2005/06 result	2006/07 result	2007/08 result	2008/09 result	2009/10 result	HSSP II target	HSSIP target 2014/15
Percentage of Government of Uganda (GoU) budget allocated to the health sector	9.7	8.3	9.6	9.6	9.0	9.6	13.4	10
Total public (GoU and donors) allocation to health per capita	\$ 7.8	\$ 9.98	\$ 7.8	\$ 8.4	\$ 10.4	\$ 11.1	\$ 16	?
Percentage of facilities without stock outs of 5 essential drugs <sup>vi</sup>	35	27	35	28	26	41	70	80 <sup>(vii)</sup>
Percentage of children < 1 receiving 3 doses of DPT/pentavalent vaccines	89	89	90	82	82	76	95	85
Proportion of approved posts that are filled by health professionals	68	75	38.4	38.4	56	56	65	75
Percentage of deliveries taking place in a health facility (GoU or PNFP)	38	29	32	40	34	33	50	90
Per capita Outpatient Department utilization rate	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	1	1
Proportion of pregnant women receiving a complete dose of Intermittent Presumptive Therapy (IPT2)	30	37	42	42	44	39.6	70	70
Percentage of households with a pit latrine	57	58	58.5	58.5	67.5	69.7	70	72

Outside of the routine system, M&E will draw on various sources including surveys as well as facility based data; e.g. the annual panel survey by the **Ugandan Bureau of Statistics (UBOS)**, malaria and HIV/AIDS indicator surveys, the 2011 Uganda Demographic and Health Survey, etc. This mixed approach including facility surveys, population surveys and HMIS is recommended by WHO and IHP+ partners under the Country Health Systems Surveillance approach.

There are substantial efforts and resources used in monitoring and data collection under different programmes, including donor initiatives, but these are not well coordinated, which undermines efficiency and creates an extra burden on frontline staff.

As was the case over HSSP II, the **Area Teams will be responsible for conducting quarterly support supervisions**, mentoring and inspection of Local Governments. There is however a general consensus, even within MoH, that this strategy is largely inefficient and ineffective, as a consequence of the proliferation of districts and other factors. On the other hand, HSSIP III proposes to establish a structure at regional level that will gradually assume more responsibilities, focussing on supervision, providing support in planning, monitoring and evaluation for decentralised health service delivery.

GoU has also been strengthening its internal M&E processes, and is making serious **efforts of integrating the different reporting systems**. There is now one framework developed for sectors to report to GoU: linking the progress reports on the NDP objectives (to National Planning Authority), with the general performance reports of the sectors (to Office of Prime Minister), and the financial performance reports (to MoFPED). This framework also covers the JAF matrix indicators and actions for the sectors monitored through the JBSF.

## **2.6 Policy dialogue and donor coordination**

### **2.6.1 Development partnership with Uganda**

In alignment with the NDP, GoU is initiating the formulation of a new **Partnership Policy**, which will update the “Partnership Principles”, signed in 2003. The Partnership Policy will be supplemented by a MoU that will be signed by GoU and the DP. It will pursue the following principles:

- All development assistance is aligned with the objectives and priorities of the NDP.
- All DP are following guidelines aimed at reducing transaction costs.
- Structures are strengthening dialogues with all stakeholders.
- Predictability of and information on aid flows is improved.
- Measures and mechanisms are institutionalised for assessing mutual accountability.
- Partner commitments beyond aid are incorporated within the Partnership Policy.

**In the context of the JBSF, which Belgium joined in May 2010, a MoU is being developed for the budget support donors and GoU.** Following the submission of the first draft to the Office of the Prime Minister (OPM) in May 2010, GoU presented extensive comments. A follow-up consultation was held in November 2010.

The MoU outlines a comprehensive set of principles and procedures for making the JBSF operational. Particular attention has been paid to ensuring that the MoU adds value to the JBSF processes. However, key areas of concern for GoU are the Underlying Principles, the relationship between the MoU and bilateral agreements, and the JAF appraisal process. DPs are hopeful to have the process concluded by the end of FY 2010/2011.

## Box 1: Explanation on the JBSF framework

The JBSF provides a mechanism for DPs to coordinate their support to the GoU, significantly strengthening harmonisation in line with the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action (AAA).

### **The JBSF - Joint Assessment Framework (JAF) has been developed in four sections namely:**

*Section 1* – Preconditions for effective and efficient implementation of government policies;

*Section 2* - Improved Value for Money in service delivery through the removal of barriers in Public Financial Management (PFM) and Public Sector Management (PSM) systems while reinforcing compliance with regulations and avoidance of leakages;

*Section 3* – Focuses on specific issues in the key poverty and growth-focused sectors of Health, Education, Transport, and Water and Sanitation;

*Section 4* – Mutual Accountability;

### **Progress to date in JBSF implementation:**

a) Approval of JBSF by the GoU and DPs on October 2009

b) Appraisal of JAF 1 in December 2009

c) The appraisal of JAF 2 was concluded in December 2011.

The broader political landscape has become more difficult in recent weeks however, given the GoU has enacted some suspicious supplementary budget allocations and defense-related off-budget spending. In this context, the JBSF provides an opportunity for such burning issues to be placed on the agenda of the discussions taking place at the political level between budget support donors and the Prime Minister.

d) Provision of Technical Support

Development Partners have agreed to a Joint Budget Support Framework Multi-Donor Trust Fund (JBSF-MDTF) to ensure timely and predictable budget support disbursements in support of a strong and effective Government policy reform program. This is being achieved through the establishment of a Technical and Administrative Support Unit (TASU) since January 2011, which provides technical analysis and administrative support to enhance the work of the JBSF Technical and Policy Dialogue Taskforce..

### **Benefits of the JBSF for the Government of Uganda and Development Partners:**

Current analysis of Government performance is often limited to sector performance issues and analysis of sector budget support aid modalities in line with provisions of specific MoUs and Financing Agreements. This analysis is normally based on: i) Administrative data using Government of Uganda M&E systems on which annual reviews are based; ii) Reports of the Office of the Auditor General based on statutory audit reports; and iii) The appreciation of DP representatives of progress based on the above reports.

The JBSF provides an opportunity to participate in policy dialogue and the appraisal of broader systemic issues that underscore sector based analysis. These include the development of Audit, PFM and coordinated M&E systems. Furthermore, it assesses the potential cross-sector complementarities and opportunities for coordination and efficiency gains, which can result in an enhanced proportion of available resources being directly targeted at front line service delivery and institutional capacity development.

In section 1, JBSF also provides the opportunity to assess broader macro-economic, anti-corruption and governance issues when assessing Belgian support to Uganda. These pre-conditions for effective and efficient implementation of government policies are pre-requisite to the development of all sectors in Uganda, including the health and education sectors on which Belgium will focus in the future.

### **Strengthen critical links between PSM/PFM performance barriers and efficiency and sector indicators**

In addition to dialogue on systemic issues as referred to above, the JBSF also provides opportunity to dialogue on cross-sector policy issues that have significant impact in DPs chosen area of support to the GoU.

## 2.6.2 Evolution of the Health SWAp

### Dialogue in the Health SWAp

In the health sector, DPs work under a formal structure, namely the **Health development Partners Group**, which was established to coordinate their work with the health sector in Uganda. Membership, objectives, meetings and chairing of the HDP are defined in terms of reference. The HDP provides a formal forum for coordination between bilateral and multilateral development partners working in the health sector. It also aims at reducing transaction costs for development agencies as well as GoU and strengthening the partnership between GoU and its development partners to ensure more effective implementation of the health strategy through the SWAp process. HDP meet once a month to discuss issues related to the health sector and jointly prepare or follow up on the dialogue with the MoH, which also takes place once a month through the **Health Policy Advisory Committee (HPAC)** and is chaired by the Permanent Secretary of the MoH.

The last **MoU** between the GoU and HDP, which ran from November 2005 to November 2010, spelt out the obligations and expectations of GoU and HDP in the SWAp partnership. During HSSP II, important obligations of both parties were met: e.g. yearly JRM/NHA, active HPAC, and Mid Term Review. However, GoU and HDP both did not fully uphold other obligations of the MoU.

Every year in October/November, the MoH organizes a **Joint Review Mission (JRM)** which consists of MoH-HDP field visits to the districts and health centres followed by a 3-day conference held at central level to assess performance of the health sector in the previous financial year and propose priority areas of action. Once every two years, the **National Health Assembly** takes place in line with the JRM and presents a series of resolutions, which are reviewed at the following NHA. Unfortunately, these resolutions often do not take into account the budgetary implications they may have, and the monitoring of their progress is not done on a regular basis.

The structures established in the MoU for open and transparent dialogue and consultation between GoU and partners in the implementation of the HSSP II (HPAC, JRM, NHA, Technical Review Meeting) were in general functional. As part of the move to rationalise structures with a view to improving the efficiency and effectiveness in the implementation of HSSP II, the Technical Working Groups were restructured. However, they are yet to be fully functional. HPAC had also been expanded to subsume the role of Country Coordinating Mechanisms as part of the Long Term Institutional Arrangements for the GFATM.

### Financial obligations and reporting

The success story of the Uganda health SWAp during HSSP I can partially be contributed to the increase of resources to the Local Governments, which constitute the operational level in the health sector. This increase was largely achieved through **increased budget support funding** from donors. We should however also take into account other contributing factors like the abolition of user fees for health services in the public sector, and the inputs from new initiatives as GFATM and GAVI.

A key principle in the SWAp partnership has been the financing obligations of both the government and DP. Government obliged to ensure that the proportion of overall Government budgetary allocation to the health sector increased annually in real terms over the five-year period of the HSSP II. This was not met: proportion increases in the budget allocations to the health sector did not occur. The obligations of DP were to provide comprehensive information regarding resources to support the health sector in Uganda and that these resources support the HSSP II. Partners were also to ensure that the support provided should as much as possible avoid distorting the existing government systems and strategies. DP have also not met this obligation. Information on resources for the health sector from a number of partners was not readily available during the yearly planning processes. The move towards alignment and harmonisation was also undermined by donor projects and Global Initiatives coming on board during the financial year.

Another key obligation for both parties was to ensure an effective reporting system to provide financial and health management information data on time. Government has not always provided quarterly

briefs on outputs and financial management. HDP on the other hand did not provide financial information on donor project expenditures in time.

### 2.6.3 Donor coordination under HSSIP III

For the implementation of HSSIP III, a new MoU (also called **Country Compact** under the IHP+) was presented during the 2010 JRM and signed by WHO, representing the HDP, during the formal ceremony. Other HDP will sign in the coming weeks.

The Country Compact, learning from the shortcomings in the previous MoU, aims to focus on mutual accountability. It was agreed that, not only HDP would be signatory, but also CSOs and the PNFP Medical Bureaus. All partners in the Compact are therefore collectively referred to as **Health Sector Partners**. Although the document is not legally binding, it reflects the moral and ethical commitment of the partners in a spirit of fostering and promotion, and with peer pressure being central.

The Country Compact clearly defines the structures for dialogue within the SWAp. As in the previous phase, technical working groups on specific topics will continue to operate and meet on a regular basis under the leadership of MoH: Health Sector Budget WG, Human Resources WG, Health Infrastructure WG, Medicines Management & Procurement WG, Supervision, Monitoring & Evaluation and Research WG, Public Private Partnership for Health WG, Basic Package WG, Hospital and Health Centre WG

These working groups are responsible for the (i) preparation of health sector strategic and investment plans, (ii) mid- and end-term evaluation of HSSIP, (iii) preparation for AHSPR, JRMs/NHA, (iv) follow-up of JRM undertakings and actions and (v) consideration of new interventions and projects.

To this regard, HDP participation in the different working groups is agreed upon according to a clear division of labour in technical areas based on HDP's comparative advantages and programme focus.

General issues and specific concerns related to the health sector will continue to be discussed at two levels, within the HDP group and in the HPAC with MoH. The HPAC involves participation of MoH senior management and is chaired by the Permanent Secretary (PS). Currently, the chair and co-chair of the HDP (currently USAID and UNICEF) are increasing efforts to harmonize donors' positions and get them aligned to the JBSF and hold restrained monthly meetings with the PS to follow up on critical issues on behalf of the HDP.

#### **SBS donors**

Sweden has been providing SBS along with Belgium during the past five years. DFID is considering entering the sector in the next financial year.

**Sweden** has been providing sector budget support to the health sector of Uganda for ten years. Its current 3-year agreement, which foresaw a disbursement of 7 million EUR annually, will come to an end in June 2011. It is expected a one-year extension of the agreement will be signed for FY 2011/2012, after which a new country strategy will be developed. The decision on whether to continue sector budget support will highly depend on the outcome of an evaluation that SIDA will be carrying out from March 2011 onwards. The current SIDA programme manager following up on the health portfolio (SBS and projects) is ending her term soon and will be replaced mid-2011.

Following the change of government in the UK, from 2011 onwards **DFID** will be operating a shift in its approach to budget support by reducing its provision of General Budget Support (GBS) to Uganda and starting SBS in health as well as increasing projects. A financial agreement will be signed for four years as part of the new country strategy between the UK and Uganda. In this context, DFID plans to hire a technical advisor to oversee its different interventions in the health sector.

#### **New donors**

The impact of new donors, like **China** and **India**, on the Ugandan health sector is still very limited and not many initiatives are going on. E.g. China is building and equipping a general hospital for the public sector in Kampala, but this has been planned and agreed with MoH after proper consultation.

## 2.7 Summary of critical risks and mitigating measures

Belgium has provided health SBS to Uganda for the past five years. Sector results have been somewhat mixed: on the outset performance of the health sector was hopeful, but in recent years it has turned to be rather disappointing. The present technical note has suggested the development opportunity for contributing to Uganda's health sector by providing SBS, but has certainly focused further on the assessment of the deteriorating sector performance as well as on the different risks associated with the provision of health SBS.

In summary, we believe the development opportunity can offset the risks linked to providing SBS. The fact that health indicators remain significantly off track in relation to both national and MDG targets calls for further concerted action to redress Uganda's health system. Belgium has proposed a good mix of aid modalities to support this sector (SBS, projects and NGO funding). At present, financial support, hand in hand with active policy and political dialogue are most needed. Through JBSF and the sector dialogue, Belgium can influence policy-making and implementation to curb corruption, bring health again on the top of the agenda and help construct a sustainable health system.

That being said, these are the main risks Belgium should monitor during the implementation for this SBS:

**Threats to the macro-economic stability and to progress in PFM reform:** the un-concluded November PSI review and supplementary & extra-budget expenses announced weeks before Presidential elections put in question the willingness of the GoU to maintain good relations with the IMF and the donor community. In reaction to these events, donors are currently withholding announcements on their commitments to disburse in the next financial year until the budget for FY 2011/12 (march/april). We do not believe however, that these events pose a real threat to the macro-economic situation of the country.

Mitigating measures: Belgium (Embassy and BTC) should closely monitor the macro-economic situation in the country, in particular assess whether the next PSI review can be concluded and reserves boosted (and some kind of commitment to limit extra-budgetary expenses). These actions would signal a willingness of the GoU to set back a trustworthy relation with the IMF and DPs. Belgium is well positioned to follow up on this risk, especially as an active JBSF donor. Likewise, the inclusion of a provision for action in case of a breach in Underlying Principles and pre-conditions in the Specific Agreement (see 3.2.3 of the TN) serves as a good enough safeguard against this risk.

**Substantial fiduciary risk and high risk of corruption in the health sector.** These risks prevail also at the national level – or more precisely, the problems that Uganda faces to deal with corruption are also prevalent in the health sector.

Mitigating measures: Belgium relies particularly on other DP's actions for the monitoring of PFM and corruption (particularly at national level). The Accountability Working Group (PFM and Anti-corruption WGs merged) deals with these issues on a technical level. Belgium can have some direct influence on a more political level through the JBSF (both PFM and corruption are pre-conditions for BS).

The BTC health expert should actively maintain corruption-related issues on the agenda. In the past years the BTC health expert has closely monitored OAGs report, and has provided summaries of the health sector audits to DPs and MoH, insisting on the development of an Action Plan on the follow-up on recommendations. Additionally, the inclusion as conditions for disbursement of the two priority actions that have not been met in JAF2 should also help reduce fiduciary risk (see 3.2.2), in particular the development of an operational manual on the distribution of drugs by NMS should also limit corruption related to drug distribution. Finally, the expert can rely for an updated assessment of the implementation of the PFM (FINMAP II) reform from the EC.

Belgium could also consider funding civil society and other key government stakeholders (OAG, Parliament) to encourage them to take up a more active monitoring role in procurement and budgeting allocations.



**Lack of leadership in the MoH.** Time and again, the lack of political willingness to make health a priority in Uganda, reflected in the lack of leadership in the MoH, has been pointed out as the main cause that jeopardizes Ugandan health system.

Mitigating measures: Belgium, through the adoption of a 'portfolio approach', can use its project of Institutional Capacity Building in Planning, Leadership and Management in the Ugandan Health Sector (2010-2014) to attack the 'lack of leadership' problem both from the outside (through policy and political dialogue) as well as from the inside (directly in the MoH through the mentioned project). The BTC health expert should liaise closely with the BTC TA for this project to make sure Belgium maximizes the chances to influence and build leadership at MoH.

A political economy study of the health sector could shed some light on what incentives are driving the different actors and how best to engage the different ones to further enhance the health reform. Belgium could undertake such a study jointly with DFID and SIDA, the two other SBS donors in the sector who have expressed an interest in this type of study. The CMO could include funding for such a joint study.<sup>viii</sup>

### 3 Proposal on risk management – modality design

#### 3.1 Belgian focus in policy dialogue

Aside from his advisory role to the Attaché with regards to the general performance of the health sector, in the past four years the BTC health sector advisor has played an instrumental role in supporting the HDP on issues related to budget analysis and PFM assessments within the health sector. He has also been the focal person providing technical input on health sector performance to the JBSF and liaising with the MoH to keep critical issues on the agenda of the HPAC discussions.

All multilateral and bilateral partners supporting the health sector have praised the work carried out by the BTC health expert and expressed the need to have someone with a similar profile providing support to the HDP. Most of the other HDP in Uganda do not have staff that: (i) is available to fully dedicated their work to follow the health sector policy dialogue, and (ii) possesses a strong background or specific competences on the topics mentioned above.

It is essential that ongoing support is provided to the donor group for carrying out critical assessments and making recommendations on planning, budget allocations and expenditures, audit reports and general PFM issues at the sector level. This note therefore strongly advises that BTC continue providing expertise that focuses on **budget analysis, public financial management and health economics**. The collaboration with the Attaché and the chair of the HDP will allow for critical issues to be addressed with senior and top management of the MoH. Through the JBSF, the Attaché will have the opportunity to address issues that require the attention of other institutions, such as the Ministry of Finance or the Ministry of Local Government.

Finally, as part of the Division of Labour exercise, **Belgium has expressed its willingness to take the lead of the HDP**. This will mean a continuation of the active involvement at policy level as well as at technical level. Therefore a two-headed team of an attaché assisted by a health sector advisor will be compulsory. While the Attaché focuses on the broader policy and development discussion and donor alignment and harmonisation, the health sector advisor targets the sector policy issues and the technical discussions with GoU.

#### 3.2 Disbursement conditionalities and financial planning

##### 3.2.1 Framework for conditionalities

Hereby we propose a framework for conditionality setting and enforcement in Uganda. There is an avant-garde structure for political and policy dialogue in Uganda that has been slowly built up during the past decade. The JBSF provides a unique frame for DPs to engage in a constructive and coordinated way with the GoU. We propose that Belgium's SBS operations in the country follow a more-coordinated approach and that a graduated response in case of non-compliance of commitments is considered.

Taking in consideration that:

- Belgium's SBS contributions are small in relation to the GoU total budget or even health sector budget. Thus the macro-economic impact of Belgium's contributions or non-contributions would always be limited. Hence, in order to have a greater say, it is in Belgium's interest to look for partners to harmonize the disbursement decisions.
- Because Belgium's contributions are limited in relative terms, there is little scope to structure SBS around variable tranches (like the EC) in order to boost the incentive to perform. Nor would it make sense to cut or withhold 'part of the SBS' in case of bad performance (as many JBSF partners are now doing). Belgium is limited to a binary decision; 100% disbursement or no disbursement (actually holding back is also an option). Again, the need to work in a coordinated way with other DPs is reinforced.
- SBS in Uganda is not 'additional', therefore it does not create any incentive for the MoH to perform, as opposed to donor-financed projects to the sector. However, the JBSF process has created a positive dynamic within GoU, led by OPM and targeting the sectors.
- Through the JBSF, Belgium can influence the opinions and decisions of other DPs and push for a more 'coordinated approach to Budget Support'. Belgium should not decide to stop disbursements on its own. Belgium's decision on disbursements should take into account the decisions and opinions from other DPs.
- As signatory of the JBSF, the JAF matrix should be the guiding performance framework to refer to in the Specific Agreement. To be noted that JAF targets are more realistic and achievable than some of the HSSIP III targets. However, as a sector budget support donor, we should take into account the broader performance related to HSSIP III and some qualitative appreciation of the sector.
- Belgium has a prominent role to play in the sector; there are only 3 active donors in SBS (Belgium, Sweden and the GFATM) at the moment (DFID may join soon). So Belgium can (and should) play an important role in fostering one of the key JBSF sectors, health.

Therefore we advise that:

1. The conditionalities for the SBS are embedded in a dynamic process of policy dialogue (in which Belgium will play a catalyst role and seek leverage).
2. The indicators and actions from the JAF matrix are the basis of the Belgian conditionalities.
  - a. From the JAF matrix, every target not achieved and every priority action not done should be considered as problematic and should lead to a response.
  - b. Additionally, an assessment of PFM and PSM under JAF section 2 will be made, as well as an appreciation of their impact on the health sector. The OAG reports will inform this appreciation.
  - c. Finally, the broader performance related to HSSIP III and some qualitative appreciation of the sector (dialogue, processes, etc.) should also be incorporated in the decision.

In case of non-performance as per JAF assessment, Belgium will respond in several steps:

1. Following the JAF (pre-) appraisal report, and taking into account the broader sector performance, Belgium, the Attaché together with the health sector advisor, will take the lead to actively address problematic issues by:
  - Closely monitor progress of the issue(s);
  - Keep it on the agenda of HPAC (and thus the sector policy dialogue);
  - Discuss the issue in the HDP meeting (and look for partners);
  - Bring it to the attention of the broader DP group (e.g. JBSF Task Force, LDPG) and the broader GoU dialogue (e.g. PCC meetings).
  - Look for other DPs support in bringing these issues on the agenda.
2. Secondly, based on the appreciation of the non-performance and based on the reactions from GoU and DPs following step 1, a graduated response will be drafted (proposed by the BTC health expert, accepted/amended/denied by the Attaché). This response should consider the

seriousness of the non-performance as well as the impact that any decision will have on the poor people and the longer-term poverty reduction efforts. The options could be:

- Advise to disburse.
- Advise to withhold the contribution (and disburse later in the Financial Year or the following Financial Year). The criteria on future disbursement should be clearly defined and communicated.
- Advise to stop the disbursement.

### 3.2.2 Conditions for Disbursement for the Specific Agreement

The present sector budget support programme only encompasses two disbursements: one for fiscal year 2010/11 and the other for fiscal year 2011/12, as early as possible in the fiscal year.

1. **The first disbursement for FY10/11 is based on the Joint Assessment Framework of FY08/09 (JAF1).** Belgium has taken the decision to continue the SBS and has committed a contribution to the health budget of 5 million EUR during the ongoing is financial year (decision communicated by Belgium Embassy in Kampala to the MoFPED). An installment of 5 million EUR be made before the end of June 2011. This disbursement will have no conditionalities. Disbursement and will be done immediately after signing the Specific Agreement.
2. **The second disbursement for FY11/12 is based on the Joint Assessment Framework of FY09/10 (JAF2).** We can no longer influence performance of the sector (the fiscal year is long over), but we can still make Belgium contribution influence the performance on priority actions on JAF2 that were not met during the fiscal year but are still key to the sector. We propose to make Belgium's financial contribution subject to the achievement of the two priority actions that were not met in JAF2, and of a satisfactory audit report:
  - Develop and implement guidelines to streamline distribution of drugs by NMS under a pre-financing arrangement (development of an operational manual)
  - Agree performance agreement (to include a quarterly performance matrix) between NMS, MoH, MoFPED and the representative from LG.
  - Satisfactory Office of the Auditor General report for the health sector FY09/10. In case of a negative audit, the Ministry of Health should formulate a policy action plan according to the recommendations of the Auditor General. Once approved by the health development partners, the MoH should execute its plan within the time span of one year (before the following audit). Belgium can continue supporting the sector during the year of implementation of the action plan. The following year, if the OAG finds unsatisfactory the follow-up on his recommendations, Belgium, in agreement with the other HDPs, will reserve the right to ask for the refund of the contribution, or part of it.

Disbursement will be made as soon as possible in the Ugandan Financial Year 11/12, starting on 1<sup>st</sup> July 2011, once the priority actions have taken place.

The inclusion of two priority-action related conditionalities for disbursements was discussed – *as an idea, to evaluate feasibility and 'buy-in'* – with the MoH, MoFPED, Embassy, lead HDPs, and lead JBSF donors during the formulation mission. The MoH and MoFPED welcomed this type of conditionality; they considered the priority actions key to the sector, assessed them as feasible in the short-run and 'hoped' this Belgian financial incentive would help create momentum to achieve them. DFID was also keen in look how more action-specific conditionalities work out.

There is a strong need to communicate proactively with the GoU (MoH, MoFPED and NMS) on these conditionalities to make sure there is 'buy-in' and follow-up in time. The two missed priority actions should be kept on HPAC agenda and monitored closely by HDPs. Conditionalities have no value if

they are only stated in paper but are not constantly reminded and monitored, financial agreements are often left to decorate archives (ie art 3.1 of SA).

### **3.2.3 Amendment of the Specific Agreement to include what to do if there is a breach of underlying principles**

Finally, we also propose to include an article on breaches of GoU commitments and an article on how Belgium will respond to those breaches in the Specific Agreement. It is important that Belgium includes in its financial agreements not only some wording on the 'pre-conditions for Budget Support / Principles on which the SBS program relies' at it is already the case with art 1 of the SA (*The parties consider Uganda's commitment to peace and to promoting of free, credible democratic political processes, independence of judiciary, rule of law, human rights, good governance and probity of public life, including the fight against corruption, to be the underlying principles for the provision of sector budget support*), but also a clear statement on how these Underlying Principles will be monitored and what happens if there is a breach of these commitments.

By including those articles Belgium will be able to react transparently (and predictably) if the GoU moves significantly away from Belgium's pre-conditions for budget support, namely good (economic) governance, macro-economic stability and reliable PFM, or other governance commitments.

We have reviewed the EC 2008 MDG contract and DFID's 2007 Partnership Agreement (we can provide soft copy of both documents) to assess how other agencies deal with 'underlying principles' in Uganda.

**Box 2.** Excerpts from DFID's Long-term Development Partnership Arrangement with Uganda, November 2007

Art 7. Breaches of the Government of the Republic of Uganda Commitments

7.1 DFID will consider that the commitments have been breached if: i) DFID determines the Government of the Republic of Uganda moves significantly away from accepted poverty reduction objectives or outcomes or the accepted objectives of a particular aid commitment; or ii) DFID determines the Government of the Republic of Uganda is in significant violation of human rights or other international obligations; or iii) DFID determines there is significant breakdown in the Government of the Republic of Uganda's financial management and accountability, leading to the risk of funds being misused through weak administration or corruption. iv) DFID determines the Government of the Republic of Uganda moves significantly away from one of its specific commitments set out in paragraph 3.

7.2 Except in extreme circumstances, if DFID are concerned that the commitments may have been breached by the Government of the Republic of Uganda, DFID will undertake assessment and discussion with the Government of the Republic of Uganda to (i) enable DFID to explain their concerns, (ii) understand better the Government of the Republic of Uganda's position and rationale, (iii) explain possible implications of the situation for the amount of aid DFID will deliver and/or the way it is delivered and seek solutions.

8. Responding to a breach of the Commitments

8.1 If DFID believes there has been a breach of the commitments by the Government of the Republic of Uganda DFID will send a clear, transparent signal that the government's actions are being taken seriously and that the level of trust in the aid relationship has been damaged.

In the event of such a breach DFID may take any of the following actions:

- Signal a possible future response
- Delay all or part of a specific aid disbursement to government
- Change the way DFID delivers aid to government
- Switch some or all of the aid away from government to other channels
- Reduce/stop aid to Uganda

The appropriate response will depend on:

The seriousness of the specific situation and the circumstances that led to a breach of the partnership commitments. In particular DFID will consider the scale, severity and trend of the change

The impact that any decision will have on poor people and longer term poverty reduction efforts

8.3 Only in exceptional circumstances will DFID interrupt planned disbursements of aid to government within the Government of the Republic of Uganda's financial year

**ARTICLE 22 – SUSPENSION OF THE FINANCING AGREEMENT**

22.1 The financing agreement may be suspended in the following cases:

- The Commission may suspend the implementation of the financing agreement if the Beneficiary breaches an obligation under the financing agreement.
- The Commission may suspend the financing agreement if the Beneficiary breaches an obligation relating to respect for human rights, democratic principles and the rule of law and in serious cases of corruption.
- The financing agreement may be suspended in cases of force majeure, as defined below. "Force majeure" shall mean any unforeseeable and exceptional situation or event beyond the parties' control which prevents either of them from fulfilling any of their obligations, is not attributable to error or negligence on their part (or the part of their contractors, agents or employees) and proves insurmountable in spite of all due diligence. Defects in equipment or material or delays in making them available, labour disputes, strikes or financial difficulties cannot be invoked as force majeure. A party shall not be held in breach of its obligations if it is prevented from fulfilling them by force majeure. A party faced with force majeure shall inform the other party without delay, stating the nature, probable duration and foreseeable effects of the problem, and take any measure to minimise possible damage.

22.2 No prior notice shall be given of the suspension decision.

22.3 When the suspension is notified, the consequences on the ongoing contracts and programme estimates or contracts and programme estimates to be signed will be indicated.

### **3.3 Set up of policy dialogue**

The updated annexes of the Vademecum approved in January 2001 stress that "with the input from the BTC expert, the Attaché is responsible to decide on the Belgian position in policy dialogue (...)". A two-headed team of an Attaché assisted by a BTC health sector advisor/expert will therefore be compulsory. While the Attaché should focus on the broader policy and development discussions as well as donor alignment and harmonization, the health sector advisor will target the sector policy issues and the technical discussions with GoU.

The Embassy has expressed interest in proposing for Belgium to take the lead of the HDP group in the near future and this option should be further explored and encouraged. Belgium has been supporting the health sector in Uganda for many years, through a number of different types of aid modality, and should play a prominent role in the sector dialogue. Building on the past and ongoing experience of Belgium provides an opportunity to tackle some of the key issues and challenges that the sector is currently facing.

In the table below, a proposition is made on required and voluntary participation of the various actors in the existing structures or fora. The Vademecum on Belgian budget support will give guidance on this, but consensus will be sought at local level, according to specific relations, capacity and responsibilities of the various actors involved.

Event	Required	Voluntary	Periodicity
Joint Annual Review Meeting	- Attaché - Expert - BTC Bxl	- ResRep - DGCD Bxl	annual
Technical Review meeting	- Expert	- Attaché	annual
HPAC meeting	- Attaché - Expert		monthly
HDP meeting	- Attaché - Expert	- ResRep	monthly
Technical Committees	- Expert		monthly

As in the previous phase, the health sector advisor will participate in monthly meetings of the HPAC and of the HDP where he will play an active role in providing ongoing technical support to the chair. We also strongly encourage that he/she is actively involved in the Sector Budget Working Group and in assisting the HDP to provide input on the performance of the health sector for the Joint Assessment Framework in the context of the JBSF.

The BTC health sector advisor will also hold regular consultations with the BTC Technical Assistant working on the MoH capacity-building and leadership project to gain further knowledge and understanding of the challenges related to management of the health sector and to raise general concerns on this topic in the relevant discussion fora (in consultation with or via the Attaché).

In this context, a close working relationship between the BTC health sector advisor and Attachés will be necessary. The health expert will continue to hold an advisory role towards the Attachés who will have to consult him/her on a regular basis in order for the Embassy to be best informed on the evolution of the health sector in the context of the role it has to play in the policy and political dialogue with other development partners and high level representatives of the Government of Uganda.

Therefore active participation of the Attaché in the monthly HPAC and HDP meetings is recommended, as these fora will provide space for Belgium to voice its concerns and express its position.

### **3.4 Terms of Reference of the BTC health sector advisor / expert**

#### **Background**

Belgium has supported the Health Sector of Uganda with 18 million euros of sector budget support over the past 5 years and is a historical donor in the sector. It has contributed to the financing of the implementation of the HSSP II. The Belgian Development Cooperation is committed to a sector wide approach (SWAp) to health development and is, together with other actors, therefore advocating for co-ordination and partnership with all stakeholders involved in health sector.

Uganda approved during the 2010 Joint Review Mission the “Health Sector Strategic& Investment Plan 2010/11-2014/15” (HSSIP) and a new MoU, called Country Compact under the IHP+, was signed. Belgium has decided to engage further budget support to the health sector through HSSIP during the next two years with a possible additional contribution of 10 million euros.

Within this context, the Belgian Development Agency (BTC), responsible for monitoring of this support, will recruit a “**Health Sector Budget Support Advisor**”. Informing and working together with the Attaché for International Cooperation at the Belgian Embassy, who has the political responsibility of the Belgian support, he/she will provide input to the ongoing health policy and technical dialogue with the Government of Uganda. In coordination and liaison with the Health Development Partners (HDP) Group, the advisor will provide technical input to the health SWAp, HSSIP and the government’s reforms to be undertaken in the health sector.

## **Objectives**

The Health Sector Budget Support Advisor will fulfil two main objectives:

- The expert will be in charge of the disbursement report that advises on the possible release of instalments of budget support.
- The expert will contribute, in straight coordination with the Attaché and the HDP Group, of monitoring and following-up of Uganda's health sector through policy dialogue, and report on this monitoring. This reporting is not an end in itself but it could become a valuable input into the policy dialogue of the health sector and make HSSIP more effective and efficient. Monitoring is of the main means for donors to support HSSIP with substantive guidance.

## **Tasks**

- Report to the Attaché, BTC and the Budget Support Working Group with regards to HSSIP implementation and policy dialogue in the health sector, as provided in the Vademecum for Budget Support.
- Provide technical and policy advice to the Attaché with regards to his/her positioning on health policy issues through regular meetings and brief notes. Assist and advise the Attaché in the Health Policy Advisory Committee (HPAC), HDP and other relevant meetings.
- Report about the opportunity of disbursement of the different Belgian instalments. The advisor will systematically check whether the conditions for disbursement, as defined in the Specific Agreement, are met. She/he will then formulate a clear advice to the Attaché in this respect.
- Support capitalization in order to feed into future Belgian interventions through documenting the implementation process and exchanging experience; exchange expertise and programme results with other Belgian actors involved in the health sector and / or in budget support modalities
- Support capitalization in order to feed into current and future Belgian interventions through exchanging experience, expertise and programme results with other BTC interventions or Belgian actors.
- Participate for the health sector in the meetings of the Joint Budget Support Framework (JBSF) Task Force if she/he gets the mandate of the HDP Group
- Participate actively in the processes on the development and the realization of the Indicative Cooperation Programmes (ICP) in Uganda.
- Do sufficient field missions to test the policy dialogue issues to the reality on the field. Field missions will be aligned as much as possible to MoH and HDP Group initiatives or the BTC-Capacity Building Project in MoH.
- Seek an active interaction with stakeholders in MoH and document the Belgian portfolio approach in the sector.
- Inform correctly and accurately the Attaché for International Cooperation at the Belgian Embassy about ongoing issues in the health sector

## **In regards to the Health Development Partner Group**

- Ensure follow-up and analysis of HSSIP implementation.
- Actively participate in the technical working groups responsible for the programme follow-up with a focus on budget analysis and public finance management within the health sector, including the analysis of the OAG reports for the health sector.
- Participate in the organisation and preparation of the annual sector reviews and related field missions.
- Actively support donor coordination towards an active partnership approach to programme follow-up and policy dialogue with the Ugandan authorities, by providing support to the Attaché and the



chair of the Health Development Partners group.

- Establish, maintain and develop good working relations with the Government ministries (Ministry of Health, Ministry of Local Government, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Office of the Prime Minister, etc.), relevant institutions and all partners involved in HSSIP.
- Develop, maintain and share an in-depth knowledge and understanding of HSSIP and the health sector, including through networking with local actors (e.g. Civil Society Organisations).
- Ensure the timely provision of input on the performance of the health sector to the taskforce of the Joint Budget Support Framework. Advocate and work proactively with all stakeholders in the planning, the implementation and the monitoring of all health sector related issues of JBSF.

#### **In regards to HSSIP**

- Monitor identified risk factors (*see technical note*) and constructively collaborate with the partner authorities within the policy dialogue to implement mitigation actions. In particular:
  - Pay attention that programme implementation remains focused on quality improvement and value for money;
  - Facilitate the improvement of the monitoring and evaluation system
  - Contribute to institutional capacity development
- Facilitate the resolution of bottlenecks, where needed.
- Support coherence and linkage of the programme with the experience and outputs of partners as well as other relevant programmes and projects from other donors.
- Take initiative for research and empirical studies where possible in the sector.

#### **Regulatory framework**

The follow-up of the Belgian contribution to the BS programme will be done according to the principles and tasks set out in following official documents:

- Vademecum for Budget Support
- Bilateral Agreement on the contribution between Belgium and Uganda
- CMO between DGD and BTC
- Country Compact signed by the Health Development Partners and the Government of Uganda (MoH)

The follow-up will be aligned as much as possible to the JBSF-framework and his relevant processes.

#### **Qualifications and experience required**

- Post graduate degree in Public Health at university level, i.e. health economics & public finance management / health policy / public sector management
- Knowledge and experience of Public Finance Management
- At least 5 years of proven experience working with health sector reforms, budget support and donor coordination in low-income countries, preferably in Anglophone Africa
- Cooperative and networking attitude and experience of working in multi-disciplinary team settings.
- A high degree of questioning business as usual, drive, self-motivation and ability to work independently with minimum supervision
- Demonstrated interpersonal, coordination, as well as negotiation and diplomatic skills
- Analytical skills and critical attitude
- Experience with working in Monitoring and Evaluation methods is an asset
- Extensive professional experience in a multicultural context
- English proficiency

## 4 Bibliographic References

Economist Intelligence Unit, *Country Report – Uganda*, January 2011.

HERA, Belgian Sector Budget Support to Health – Uganda, December 2010.

International Monetary Fund, Seventh Review Under the Policy Support Instrument, Request for a New Policy Support Instrument and Cancellation of Current Policy Support Instrument, Country Report No. 10/132, May 2010.

Joint Budget Support Framework, *Second annual assessment by Development Partners of Government of Uganda's adherence to underlying principles and preconditions as well as progress in key sectors of joint budget support*, December 2010.

Ministry of Finance, Planning and Economic Development, *Annual Budget Performance Report – FY 2009/10*, October 2010.

Ministry of Health, Annual Health Sector Performance Report – Financial Year 2009/2010, November 2010.

Ministry of Health, Health Sector Strategic and Investment Plan, Promoting People's Health to Enhance Socio-economic Development, 2010/11 – 2014/15, July 2010.

Tribal Helm, Health Sector Fiduciary Risk Assessment (DRAFT), December 2010.

World Bank, *Fiscal space for Health in Uganda*, Working paper n° 186, Africa Human Development Series, May 2009.

## 5 Annex 1 : List of persons met

Name	Institution	Position
Luc Geysels	BTC	Health sector advisor
Jan De Ceuster	BTC	Education sector advisor
Koen Goekint	BTC	Resident Representative
Ludo Rochette	Belgian Embassy	Attaché – Head of Cooperation
Wilfried Fieremans	Belgian Embassy	Attaché – First secretary
Hans Beks	BTC	Technical Advisor at MoH
Sybille Schmidt	EC	Attaché – Programme Officer Social Sectors & Economic Affairs
Christine Johansson	SIDA	Head of Cooperation
Ulrika Hertel	SIDA	Programme manager, Health
Claudia Hudspeth	UNICEF	Chief, Health and Nutrition
Paul Wade	WB	Co chair JBSF
Sutapa Choudhury	DFID	Economic Advisor & Co chair JBSF
Jennifer Muwuliza	MoFPEd – Aid Liaison Department	Ag. Commissioner
Muhumuza Ntacyo Juvenal	MoFPEd – Aid Liaison Department	Senior Economist & Finance Officer
Dr. Isaac Ezati	MoH	Director of Health Services, Planning and Development

## 6 Annex 2 : Memorandum Of Understanding

## 7 Annex 3 : Specific Agreement

## 8 Annex 4 : Convention de Mise en Œuvre

## ENDNOTES

---

<sup>ii</sup> JBSF, Second annual assessment by Development Partners of Government of Uganda's adherence to underlying principles and preconditions as well as progress in key sectors of joint budget support, 2009/10, December 16, 2010.

<sup>ii</sup> The actual expenditure FY06/07 on donor projects was 540Bn UGX, while only 139Bn UGX were reflected in the MTEF.

<sup>iii</sup> According to the UNGASS Country progress report 2006-2007, 363Bn UGX was spent in FY05/06 on HIV/AIDS programs in all sectors, while the GoU budget in that year for the entire health sector was at 230Bn UGX.

<sup>iv</sup> UBOS annual panel survey 2009/10

<sup>v</sup> Fiscal Space for Health in Uganda – WB 2009

<sup>vi</sup> Antimalarial drugs/Fansidar, measles vaccine, Depo provera, ORS and cotrimoxazole

<sup>vii</sup> This also includes a sixth drug: sulphadoxine/pyrimethamine.

<sup>viii</sup> Political economy most commonly refers to interdisciplinary studies drawing upon economics, law, and political science in explaining how political institutions, the political environment, and the economic system—capitalist, socialist, mixed—influence each other.



## XI Marco Comprehensivo

La tipología, motivación y objetivos del presente ejercicio evaluativo condicionan evidentemente la definición del objeto de estudio y nos dan las coordenadas básicas para la construcción del Marco Comprehensivo de la Evaluación

Como se ha indicado con anterioridad, la Ayuda Programática o enfoque basado en programas constituye, según el CAD, “una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica”. Se trata por lo tanto de un enfoque de cooperación cuya adopción se concreta en la utilización de diversos instrumentos: Apoyo Presupuestario General, Apoyo Presupuestario Sectorial, Fondos Comunes.

Pero en tanto “enfoque” o “manera de hacer” permea muy diferentes ámbitos de la Cooperación de la AECID, con implicaciones desde niveles estratégicos de la orientación de la AOD española a niveles operacionales tanto en Sede como en las OTC en el terreno. La adopción de este “enfoque” y la puesta en práctica de operaciones de Ayuda Programática particulares involucra necesariamente por tanto diversos actores, Direcciones Generales, Departamentos y Unidades de la AECID. Pero como sucede habitualmente con la adopción de enfoques con cierto carácter transversal, no se dispone de un marco de planificación que acote con claridad y dirija específicamente la inserción del enfoque programático en la AECID, que defina sus objetivos, resultados e indicadores de desempeño asociados, su lógica de intervención en definitiva. Se dispone claro está de lineamientos referidos a la Ayuda Programática que emanan de los Planes Directores de la Cooperación

Española II y III, medidas específicas incluidas en el Contrato de Gestión de la AECID referidas de manera explícita o implícita al enfoque y ayuda programática, de la Programación Operativa de la Unidad de Ayuda Programática (2010) y del mandato de ésta enmarcado en el Contrato de Gestión de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral (DCSyM). Se han elaborado también desde la UAP las Directrices sobre la Ayuda Programática (en 2011 y por tanto fuera del periodo de estudio) dirigidas a acompañar el proceso de Programación Operativa recientemente adoptado.

Este conjunto de medidas, indicadores, objetivos y acciones han experimentado una notable evolución, en términos de consistencia de la planificación, a lo largo del periodo de estudio considerado (2005-2010). Entre 2005 y 2008 el concepto “nuevos instrumentos” abarcaba la ayuda programática y nucleaba el debate y reflexión sobre su implantación; en este periodo los lineamientos sobre Ayuda Programática se concretaron en la Guía de AP (Grupo de Nuevos Instrumentos 2008), acompañado por lineamientos genéricos siempre referidos a la convergencia hacia los principios de la Declaración de París. No es hasta 2009 con la entrada en vigor del III Plan Director que el término Ayuda Programática amparado en la necesaria adopción de un *enfoque* de cooperación en base a programas, encuentra respaldo estratégico en un conjunto de IOV que suponían un fuerte compromiso y una firme decisión de adaptación de la cooperación española a la agenda de la Eficacia de la Ayuda. Adaptación que fue asumida convenientemente por la AECID integrando en su Contrato de Gestión 2009-2010 como Objetivos Estratégicos un conjunto de lineamientos y planes dirigidos a cumplir con el mandato del III PD y la agenda de París.

Es por tanto un escenario marcado por i) el carácter evolutivo del proceso de incorporación de la Ayuda Programática a lo largo del periodo considerado, ii) la naturaleza “transversal” del “enfoque” programático que necesariamente involucra a diferentes actores de la AECID tanto en sede como en el terreno; iii) el carácter disperso de la planificación del proceso de adopción de este instrumento. Estos rasgos de contexto están en la base del proceso de construcción del Marco Comprensivo de la Ayuda Programática por parte del equipo evaluador que se ilustra en los cuadros **C** y **D**. Al respecto:

- En el cuadro **A** hemos procedido a identificar en primer lugar el conjunto de objetivos y medidas relacionadas directa y expresamente con la Ayuda Programática en el Contrato de Gestión de la AECID 2009-2010, asociándolos con los IOV respectivos y los IOV del III Plan Director. Encontramos en este nivel “macro” objetivos tendentes a aumentar la previsibilidad de la AOD por la vía de la asunción de compromisos a 3 y 5 años con los socios, a favorecer procesos de armonización con otros donantes (vía realización de misiones conjuntas), a la participación en esquemas de apoyo directo a los Presupuestos nacionales; así mismo se encuentran líneas de acción que expresamente correlacionan la necesidad de fortalecer “las estrategias de asociación para el desarrollo” con el mantenimiento de los montos destinados a Ayuda Programática, otras destinadas a mejorar el uso de este instrumento y una medida directamente dirigida a la creación de la Unidad de Ayuda Programática (UAP) y su mandato asesor asociado dependiente de la Unidad de Apoyo de la DCSyM.
- En el cuadro **B** hemos procedido a describir gráficamente el ciclo de las operaciones de Ayuda Programática tal y como prescribe la Guía AP de la Cooperación Española. Esto nos ha permitido identificar con nitidez la secuencia propuesta y la distribución funcional de roles entre los distintos actores participantes al interior de la AECID. Este análisis “micro” nos ha permitido verificar los ámbitos de intersección y pertenencia temática de procesos, productos y lineamientos de acción en torno a la Ayuda Programática.
- Partiendo del Contrato de Gestión (cuadro A) y del ciclo de las Operaciones de Ayuda Programática (cuadro B), en el cuadro **C** se construye una primera aproximación del Marco Comprensivo siendo la lectura de carácter vertical y siguiendo una lógica

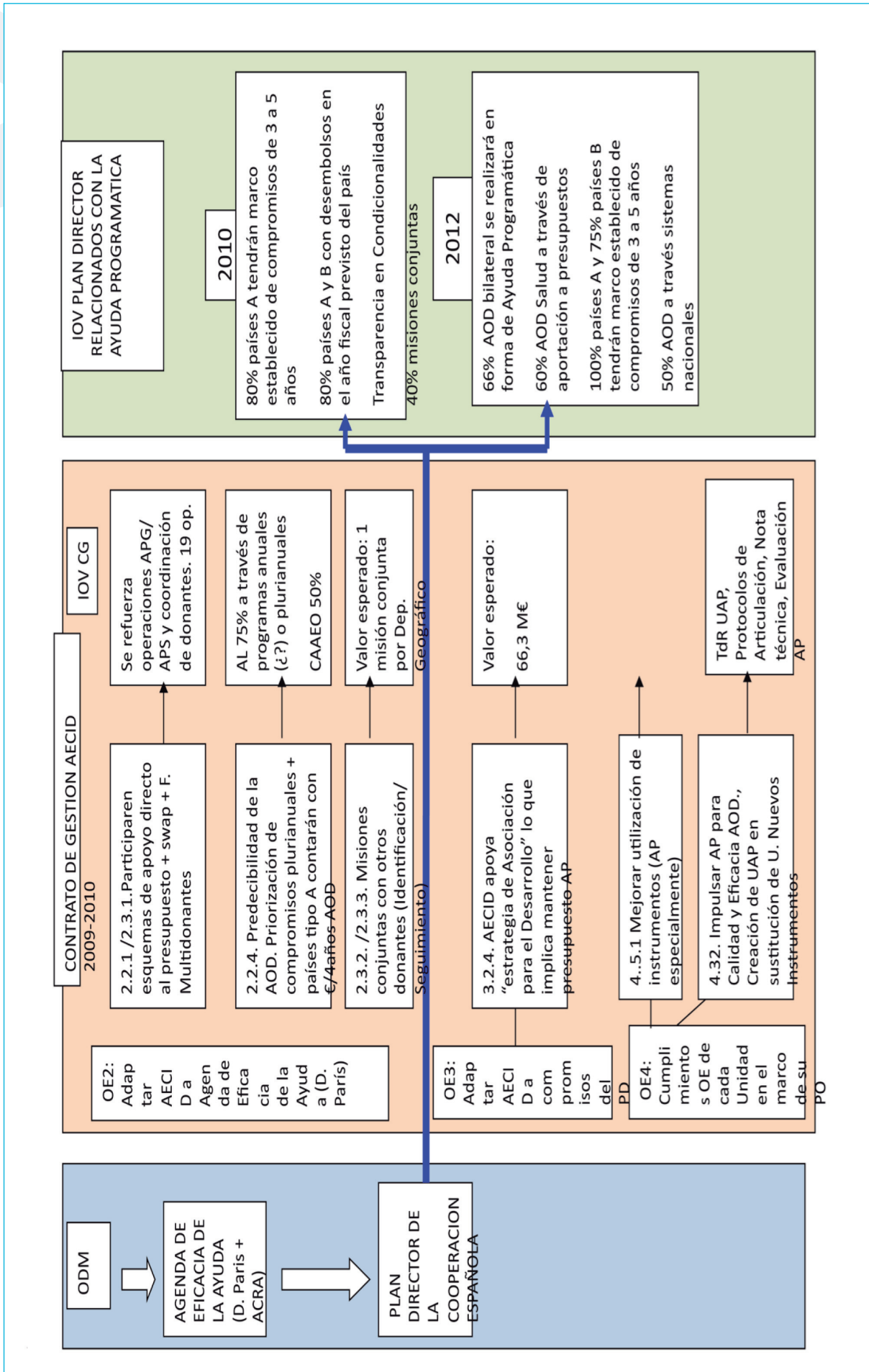
causal. Para contribuir a los ODM la cooperación española apuesta fuertemente no solo por aumentar la cantidad de AOD sino por mejorar su eficacia en el marco de la Declaración de París. La AECID en su Contrato de Gestión despliega un conjunto de medidas que en síntesis buscan converger hacia los principios de la Agenda de la Eficacia de la ayuda que ciertamente vertebran una hoja de ruta de adaptación de la AECID a los compromisos internacionales, al tiempo que aborda transformaciones sustantivas para su adecuación a la Ley de Agencias Estatales. La apuesta por el cumplimiento con los principios de la agenda de la Eficacia de la AOD (Alineamiento, Armonización, Apropiación, Gestión para Resultados de Desarrollo y Rendición de cuentas con responsabilidad mutua) delimitan las correspondientes lógicas de intervención coexistentes en la AECID y que amparan la incorporación progresiva de la Ayuda Programática. Así mismo, España como estado miembro de la UE, asume el código de conducta y las 3Cs (coordinación, complementariedad y coherencia) que, a su vez, vertebran el proceso de reforma de la AECID en curso. Se han dispuesto por tanto el conjunto de acciones, medidas y objetivos contemplados en el Contrato de Gestión de la AECID 2009-2010, correspondientes a estos principios guía, situándolos jerárquicamente en clave de precondiciones necesarias para lograr objetivos superiores. Con fondo azul se ha marcado el conjunto de medidas y objetivos asociados directamente a la Ayuda Programática detectados en el Contrato de Gestión. Como centro dinámico del Marco Comprensivo se ha situado la apuesta por la gestión por y para resultados en sus fases de identificación, seguimiento y evaluación.

- El cuadro **D** complementa el Marco Comprensivo los IOV relacionados con la Ayuda Programática contenidos en el III PD.
- El cuadro **E** complementa los cuadros **C** y **D**, añadiendo las preguntas de evaluación.

Algunos aspectos relevantes que nos ilustra el Marco Comprensivo construido son:

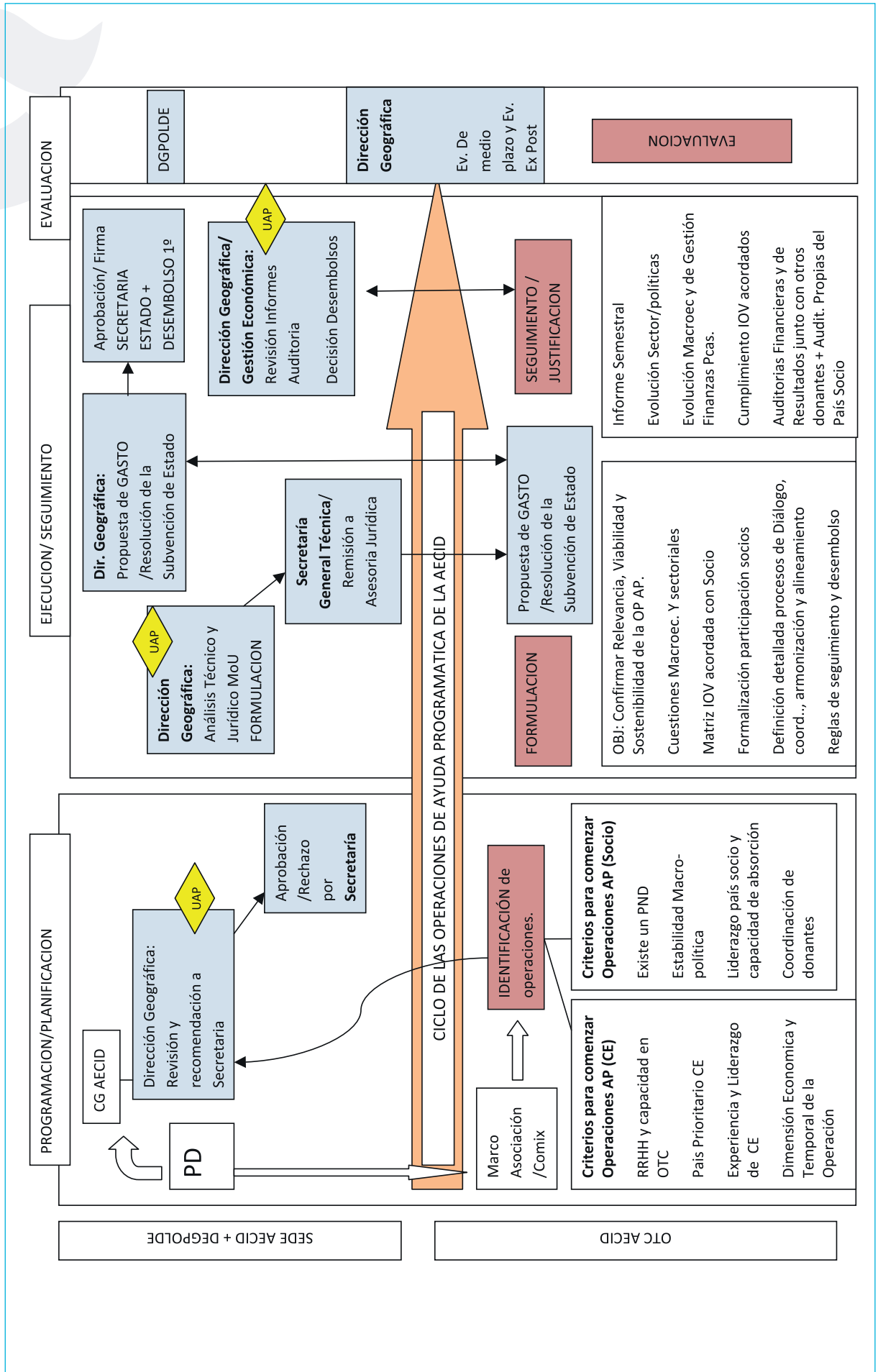
1. Todas las lógicas de intervención coexistentes (las referidas a las 3Cs, Alineamiento, Armonización, etc) cuentan con al menos un IOV de referencia que marca el camino a seguir y un umbral de cumplimiento macro (IOV III PD) y meso (IOV Contrato de gestión) que permite medir el grado de avance y cumplimiento de los lineamientos referidos a la Ayuda Programática.

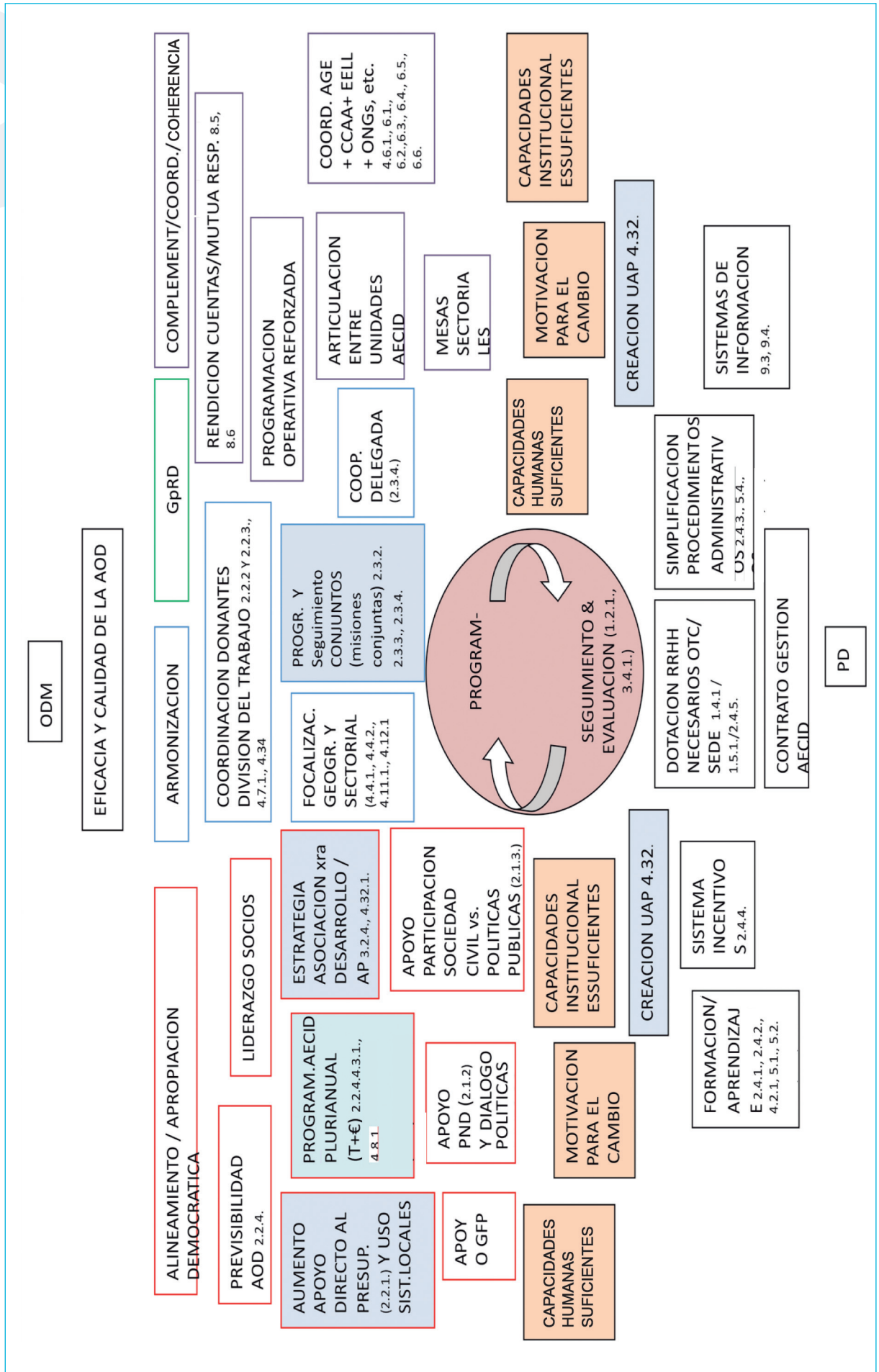
2. Hay un "gap" entre los IOV del III PD y los del CG AECID referidos a la Ayuda Programática en términos temporales y cuantitativos excesivamente amplio como para incorporar supuestos que posibiliten una construcción por completo robusta del Marco Comprehensivo. El cumplimiento de los IOV del CG AECID no lleva al cumplimiento (en la parte relevante y proporcional que corresponde a la AECID como principal actor de la Cooperación Española) de los IOV III PD.
3. Los diferentes componentes o lógicas de intervención coexistentes cuentan con una base de supuestos referidos a las capacidades institucionales, humanas y de motivación común, cuya implantación descansa en precondiciones previstas en el Contrato de Gestión 2009-2010 referidas a la política de incentivos, sistemas de información, recursos humanos, formación, etc.
4. El Marco Comprehensivo muestra una especial "densidad" de objetivos, medidas e indicadores referidas a la Ayuda Programática (tanto directas como indirectas) en el componente referido al Alineamiento y Apropiación Democrática que se correspondería con la estrategia de Asociación para el Desarrollo adoptada que ha desembocado en un importante esfuerzo de elaboración de Marcos de Asociación con los países socios.
5. El apoyo previsto en el CG AECID desde las Direcciones Geográficas a la elaboración por parte de los países socios de Planes de Desarrollo y diseño de Políticas Públicas, fortalecimiento de la Gestión de Finanzas Públicas, fortalecimiento de capacidades de coordinación de donantes, etc constituiría un paquete de medidas e "inputs" intermedios (y por tanto precondiciones) necesarios para abordar metas mayores directamente referidas a la Ayuda Programática (% AOD canalizada vía Apoyo Directo al Presupuesto, etc).
6. El Marco Comprehensivo nos permite ubicar convenientemente las necesidades evaluativas contenidas en los TdR y primeras reuniones con el Comité de Seguimiento, y elaborar la Matriz de Evaluación que mostramos en el siguiente apartado.





# Cuadro B





Cuadro D

