

OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares

Resumen del Informe: OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares

España 2016

El Comité de Ayuda al Desarrollo: hacia un desarrollo eficaz



Originalmente publicada por la OCDE en inglés con el título:

OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016

© 2016 OECD

© 2016 Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España, para esta edición en español.

Esta traducción está publicada con permiso de la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. En el caso de existir alguna discrepancia entre el texto original y la traducción, sólo el texto original será considerado válido.

1

Hacia un esfuerzo comprensivo de España para promover el desarrollo

Indicador: El país miembro tiene un planteamiento amplio y estratégico sobre el desarrollo y sobre la financiación para el desarrollo que va más allá de la ayuda. Este enfoque se refleja en las políticas globales, en la coordinación al interior del Gobierno y en las intervenciones.

Principales hallazgos

España ha participado muy activamente en la definición de una Agenda para el Desarrollo Sostenible para 2030, inclusiva y universal, con especial énfasis en la desigualdad y el enfoque de derechos. Ha elaborado posiciones nacionales para conferencias internacionales clave en 2015 (sobre la financiación del desarrollo y sobre los objetivos globales) y ha facilitado consultas globales sobre cuestiones importantes para el desarrollo tales como la seguridad alimentaria, la nutrición y la participación del sector privado.

España gestiona bienes públicos globales y contribuye a los mismos en sus políticas interior y exterior y a través de los canales multilaterales y de intervenciones coordinadas. En América Latina, apoya a organizaciones regionales para mediar entre los niveles nacional e internacional, aumentar la apropiación y aunar esfuerzos. Ha desarrollado también una estrategia para impulsar los esfuerzos de los países de renta media respecto a los bienes públicos regionales y globales.

El compromiso de España con los bienes públicos globales queda reflejado en sus políticas nacionales financieras y medioambientales. Su marco legal, por ejemplo, apoya la transversalización de las cuestiones medioambientales en la política económica, las transacciones financieras transparentes y la lucha contra el blanqueo de capitales y las actividades terroristas.

En líneas generales, el IV Plan Director de la Cooperación Española promueve la coherencia de políticas para el desarrollo como una de las cuatro herramientas para aumentar la eficacia y la calidad de la cooperación para el desarrollo. La nueva Unidad de Coherencia de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y los dos órganos de coordinación – la Red Interministerial de Puntos Focales y la Comisión de Coherencia de Políticas para el Desarrollo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo – han hecho que mejore el flujo de información entre distintos departamentos ministeriales y han ayudado a institucionalizar el concepto de acción exterior coordinada para el desarrollo.

Sin embargo, su mandato se centra exclusivamente en la acción exterior y por lo tanto no aborda los efectos de las políticas nacionales en el desarrollo global. Además, al no incluir a los Ministros, estos órganos no tienen capacidad para mediar entre intereses contrapuestos. Por estos motivos, no existe un adecuado análisis de las políticas ni un diagnóstico para identificar los asuntos más prioritarios. Si España quiere lograr la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, necesita otorgar a los órganos de coherencia y coordinación de políticas el mandato necesario para abordar las políticas nacionales, finalizar la priorización de los temas relativos a la coherencia y revisar la metodología para rendir cuentas a las Cortes Generales. En este sentido, la Agenda 2030 le ofrece una oportunidad para movilizar el liderazgo político.

En relación a la financiación del desarrollo, España utiliza la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para apalancar recursos adicionales. A pesar de la ausencia de una estrategia específica, se ha utilizado AOD para luchar contra la evasión de impuestos, apoyar los sistemas impositivos y promover la ayuda al comercio. Para conseguir la involucración del sector privado español en países en desarrollo, se han utilizado instrumentos financieros como la cofinanciación de exportaciones y la provisión de seguros de riesgo. También se han diseñado nuevas herramientas para involucrar al sector privado en la cooperación para el desarrollo. Entre dichas herramientas destacan las alianzas público-privadas, un fondo de innovación y un fondo de desarrollo. Por último, para integrar completamente al sector privado en el sistema de cooperación para el desarrollo, se acaba de crear un grupo de trabajo – que reúne a representantes de Ministerios, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la sociedad civil – y una unidad de empresas en la AECID. Sin embargo, aún no se ha hecho ningún seguimiento del grado en que la AOD es realmente utilizada como palanca de movilización para el desarrollo.

España necesitará una estrategia clara y aumentar su capacidad de implementación para poder incluir al sector privado de forma eficaz. Como parte de esta estrategia, España tendrá que dedicar mayores esfuerzos a la coordinación de sus instrumentos financieros orientados al desarrollo y mejorar la información que suministran si se quiere que tengan un impacto positivo en los países socios.

Recomendaciones

- 1.1. Con el fin de garantizar que todas las cuestiones relativas al desarrollo son tenidas en cuenta tanto en las políticas domésticas como en la política exterior, España debería identificar temas prioritarios, y analizar, hacer seguimiento y rendir cuentas sobre los efectos de las políticas relacionadas con ellos en los países en desarrollo.
- 1.2. En línea con su compromiso de movilizar recursos adicionales para el desarrollo, España debería elaborar una estrategia y diseñar instrumentos idóneos para incluir al sector privado.
- 1.3. España debería mejorar la coordinación de sus instrumentos financieros y la información sobre todos los flujos oficiales para el desarrollo al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y a la ciudadanía.

2

La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo

Indicador: Existen directrices, políticas y estrategias claras que definen la cooperación para el desarrollo del país y son acordes a los compromisos y lineamientos internacionales.

Principales hallazgos

El IV Plan Director mantiene el enraizado énfasis de España en los principios de justicia y solidaridad en la cooperación para el desarrollo, así como en los objetivos de la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano. En línea con sus compromisos internacionales, las declaraciones políticas de España conceden importancia a la calidad de la cooperación española, lo que implica un uso más estratégico de los instrumentos nuevos y tradicionales.

España tiene claro que seguirá priorizando a los países de renta media. Esta posición reduce el apoyo de España a los países menos adelantados y a los Estados frágiles. Sin embargo, donde interviene, España ha demostrado un sólido compromiso por el trabajo con otros socios para reducir la pobreza y la desigualdad y promover la cohesión social. España está asimismo comprometida con la transversalización de la igualdad de género, el empoderamiento de los grupos más vulnerables y las intervenciones basadas en la cultura.

En otros aspectos, sin embargo, el Plan Director introduce cambios significativos en la política española. Sus ocho orientaciones estratégicas proponen un giro potencialmente innovador para pasar de orientaciones sectoriales a orientaciones basadas en resultados. España ha reducido drásticamente el número de países de asociación y organizaciones multilaterales a los que apoya y ha transformado el tipo de relaciones con ellos.

Por ejemplo, en algunos países latinoamericanos de renta media, España ha firmado “acuerdos de nueva generación” en los que se incorporan nuevos enfoques e instrumentos. España reconoce la necesidad de actuar de forma distinta en estos contextos y trabaja activamente sobre los cuellos de botella, institucionales y relativos al conocimiento y a las capacidades, que suponen un obstáculo para seguir progresando.

Los lineamientos políticos del IV Plan Director constituían muy buenas intenciones. En la práctica, sin embargo, llevarlos a cabo, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, ha supuesto un gran reto, en parte debido a los profundos recortes en el presupuesto de AOD que han tenido lugar durante este periodo.

España ha reducido el número de países y territorios de asociación de 50 a 23. Aunque ha sido transparente en cuanto a los criterios de amplio espectro utilizados para la selección de los países, no queda claro cómo recabó la información necesaria ni cómo la utilizó para tomar la decisión sobre los países finalmente seleccionados.

Tampoco se ha podido comprobar cómo se han hecho operativas las orientaciones estratégicas. A pesar de estar orientadas a resultados, no proporcionan ni a los socios de España ni a la ciudadanía una formulación clara acerca de

cómo España genera valor añadido. Tampoco dan instrucciones claras a su personal sobre las prioridades hacia las que avanzar.

Los mecanismos para la transversalización efectiva de la igualdad de género y del medio ambiente en las operaciones en terreno pueden mejorarse. Las guías que están siendo elaboradas actualmente deberían apoyar esos esfuerzos, y tendrán que acompañarse de la sensibilización necesaria y del fortalecimiento de capacidades de todo el personal. España también debería asegurar que su personal directivo asume la responsabilidad de progresar en estas cuestiones transversales.

El apoyo de España al sistema multilateral constituye un componente destacado de su AOD. España sigue siendo un socio multilateral comprometido y activo. Es más, utilizó el IV Plan Director para recoger los principios que guían su labor multilateral y concentrar su apoyo en menos organizaciones.

Sin embargo, no queda claro cómo seleccionó a las organizaciones que sigue apoyando (definió unos criterios de valoración después de haber tomado esas decisiones). Además, aunque ha reducido el número de organizaciones a las que apoya, el número de departamentos gubernamentales que financian organismos multilaterales sigue siendo muy alto en comparación con otros países miembros del CAD. España carece de los mecanismos y de los recursos necesarios para coordinar el apoyo multilateral que se proporciona desde el conjunto del Gobierno. Por último, se identifican impedimentos legales y administrativos tanto en las negociaciones de los marcos de asociación con los socios multilaterales como en la previsibilidad de los desembolsos.

Recomendaciones

El próximo plan estratégico de España debería:

- 2.1. Reafirmar el compromiso político de España por una cooperación para el desarrollo eficaz centrada en la lucha contra la pobreza de acuerdo con los compromisos internacionales y con la Agenda 2030.
- 2.2. Aclarar la priorización temática de España tras analizar su ventaja comparativa, y elaborar las directrices necesarias para hacer operativas las prioridades.
- 2.3. Mejorar la coherencia y la regularidad de su apoyo al sistema multilateral. España debería, por un lado, reducir el número de departamentos gubernamentales que proporcionan ayuda multilateral, tanto dentro como fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y, por otro, coordinar mejor el apoyo que prestan.

3

La distribución de la ayuda oficial al desarrollo española

Indicador: Los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el país miembro orientan el volumen y la distribución de la ayuda.

Principales hallazgos

Entre 2000 y 2009 la AOD española casi se triplicó, pero la crisis económica provocó un cambio importante, con un recorte de un 68% entre 2010 y 2014.

En 2014 la AOD española ascendió a 1.879 millones de dólares, el 0,13% de la Renta Nacional Bruta (RNB), muy lejos del compromiso internacional del 0,7% y de la media del CAD del 0,29%. El porcentaje no había sido tan bajo desde 1988, cuando España todavía no formaba parte del CAD. La AOD total a los países menos adelantados supuso un 0,03% de la RNB en 2013, también muy por debajo de la meta de Naciones Unidas del 0,15%.

España anunció públicamente su compromiso de aumentar la AOD cuando mejorase la situación económica. Este compromiso se ha traducido ya en incrementos previstos en los presupuestos de AOD de 2015 y 2016, aunque las estimaciones pueden verse afectadas si España no consigue ejecutar todas las asignaciones, como ocurrió en 2014. Se desconoce cuándo y cómo va a aumentar aún más su ambición para acercarse a la meta lejana del 0,7%.

Con los importantes ajustes presupuestarios, España ha tenido que tomar algunas decisiones difíciles sobre la asignación de sus escasos recursos. En términos generales, el programa bilateral, que incluye las contribuciones multi-bilaterales (*non core*) a organismos internacionales, es el que ha sufrido un mayor recorte, pasando de un 69% de la AOD total en 2009 a un 33% en 2014.

América Latina y África Subsahariana han recibido sistemáticamente la mayor parte del apoyo español. No obstante, se podría llevar a cabo una mayor concentración de la AOD bilateral en dichas regiones. Aunque en 2014 se alcanzó la meta de financiación marcada en el IV Plan Director para los 23 países y territorios de asociación, España sigue financiando un gran número de países receptores de ayuda además de los 23 socios prioritarios. En muchos de ellos España se encuentra entre los menores donantes, lo que contradice su compromiso de concentración para lograr un mayor impacto.

La ayuda programable a nivel de país de España, un 36% de la AOD bilateral, también es relativamente menor que la de otros países miembros. Dentro de ella, el principal *modus operandi* de España sigue siendo el enfoque de proyecto. La asistencia técnica y las contribuciones a programas y fondos comunes suponen sólo un porcentaje muy bajo. Pareciera que estos porcentajes no se adecúan al compromiso del Plan Director de aumentar el uso de la ayuda programática. Por último, los costes administrativos constituyen un porcentaje elevado y que va en aumento del presupuesto bilateral. España debería controlar el crecimiento de dichos costes en el futuro mediante la mejora de la eficiencia organizativa y de gestión.

En relación a la previsibilidad, los Marcos de Asociación País recogen planes de gasto a cuatro años para las intervenciones propuestas en cada país. Sin embargo, España prepara su presupuesto de manera anual por lo que, en la práctica, el plan de gasto no es firme, sino indicativo.

Las contribuciones generales (*core*) a organismos multilaterales suponen una parte importante de la cooperación para el desarrollo de España (un 67% de su AOD bruta en 2014, en comparación con la media del 27% del CAD). España es el octavo donante multilateral del CAD en términos relativos, y el duodécimo en volumen de ayuda, con 1.400 millones de dólares en 2013. Las contribuciones generales suponen la mayor parte de la financiación multilateral (un 94%), un 72% de la cual se destina a instituciones de la UE. Es alentador que las contribuciones multi-bilaterales, que eran muy altas, se hayan reducido significativamente.

España redujo el número de organismos a los que apoya de 85 en 2011 a 69 en 2014. Sin embargo, algunos de los organismos multilaterales que España había priorizado a través de los Marcos de Asociación Estratégica han sufrido una disminución drástica de la financiación, en particular en recursos generales (*core*). España necesitará seguir racionalizando su programa multilateral, lo que implicará aumentar las asignaciones a los socios clave que se hayan seleccionado.

Recomendaciones

- 3.1. Con la mejora de la situación económica, España debería establecer un plan concreto para alcanzar el compromiso de aumento de la AOD hasta un 0,7% de la RNB y el compromiso para con los países menos adelantados y con mayores necesidades.
- 3.2. Para una mayor concentración, España debería focalizar más sus recursos de AOD en sus receptores principales: i) países y territorios priorizados, lo que implica aumentar la ayuda programable en ellos, y ii) socios multilaterales estratégicos clave.

4

La gestión de la cooperación española para el desarrollo

Indicador: El enfoque adoptado por el país miembro sobre la organización y gestión de su cooperación para el desarrollo es adecuado

Principales hallazgos

España ha reconocido públicamente las debilidades estructurales de su sistema institucional de cooperación para el desarrollo y ha tratado de abordarlas. Las reformas han mejorado, aunque sólo ligeramente, la coordinación del conjunto del Gobierno. A pesar de la disminución de la AOD el personal en el Ministerio y en la Agencia se ha mantenido. De hecho, los ajustes presupuestarios se han visto como una oportunidad para reformar el sistema de maneras potencialmente innovadoras. La transformación de algunas oficinas técnicas de cooperación en centros regionales y temáticos constituye un ejemplo.

El MAEC es la institución líder en el sistema de cooperación para el desarrollo, aunque su porcentaje relativo en el presupuesto ha ido disminuyendo. El Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo asumió la dirección de la AECID en 2013, con la intención de mejorar la rendición de cuentas y la coordinación entre el MAEC y la AECID. Sin embargo, no queda claro que dichas mejoras se hayan materializado en la práctica. Además, a pesar del compromiso asumido, no se ha actualizado el contrato de gestión de la AECID para reflejar los cambios institucionales.

Asimismo, la derogación de la Ley de Agencias Estatales, producida después de la misión a Madrid en 2015, implica que todas las agencias estatales dejarán de existir a partir de octubre de 2016. El MAEC dispondrá a partir de entonces de tres años para rediseñar el marco institucional para la cooperación para el desarrollo. Esto supone una clara oportunidad para España para reformar el sistema en base a las prioridades para la política establecidas en el próximo Plan Director, que se elaborará en 2016, y a los hallazgos de éste y de otros exámenes de la Cooperación Española.

La cooperación para el desarrollo de España también involucra a otros Ministerios y a las Administraciones autonómicas y locales, que gestionan recursos de AOD, lo que supone un desafío para la coordinación.

Existen varias estructuras que sirven para realizar consultas e intercambiar información entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, en general no han podido influir ni suficientemente ni a tiempo en las políticas y la toma de decisiones del MAEC. Estas estructuras deberían ser revisadas con el fin de garantizar que cuentan con el mandato de promover e impulsar la coherencia de políticas y enfoques que involucren al conjunto del Gobierno.

La intención de que los Marcos de Asociación País se conviertan en la estrategia global en cada país, apoyada en mecanismos de coordinación en terreno, es positiva. El Embajador de España en cada país lidera los esfuerzos de coordinación, y, por ejemplo, preside los grupos permanentes de coordinación de los actores españoles de cooperación para el desarrollo en los países y territorios de asociación. Sin embargo, se ha comprobado que, aparte de la AECID, los actores de la cooperación descentralizada y las ONG que

reciben subvenciones públicas utilizan muy poco los marcos como instrumentos de planificación y no se incluyen sistemáticamente en los grupos de coordinación.

En relación a los recursos humanos, las recomendaciones del examen de pares de 2011 siguen siendo válidas. La capacidad para llevar a cabo un programa de calidad mejoraría si hubiese una estrategia de recursos humanos y un plan a medio plazo que se centrara en las capacidades y la ubicación del personal. La falta de movilidad y perspectivas profesionales han afectado negativamente la motivación de la mayoría del personal, incluyendo al personal local en los países.

Recomendaciones

- 4.1. En relación a los acuerdos institucionales tras los cambios legales de 2015, España necesitaría definir principios rectores y mandatos claros para todas las instituciones involucradas en la cooperación para el desarrollo.
- 4.2. España debería revisar y redefinir los mandatos de los órganos de coordinación, tanto en sede como en los países y territorios de asociación, para que contribuyan de manera más eficaz a la política y a la programación.
- 4.3. España debería desarrollar una estrategia de recursos humanos a medio plazo, vinculada a su próximo Plan Director, que aborde:
 - i) las capacidades y especialidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos y operativos, tanto en sede como en las oficinas en terreno.
 - ii) la rotación y la promoción del personal de cualquier nivel en beneficio del aprendizaje institucional y de la motivación de los empleados.
 - iii) el despliegue de personal contratado local para tareas técnicas, con el fin de hacer un mejor uso de sus conocimientos y capacidades.

5

La ejecución y las alianzas de la cooperación española para el desarrollo

Indicador: El enfoque adoptado por el país miembro en la ejecución de su programa mejora la calidad de la ayuda en los países socios y logra el máximo impacto, en línea con la Alianza de Busan

Principales hallazgos

España aplica firmemente los principios de eficacia de la ayuda. Los Marcos de Asociación País (MAP) se elaboran en terreno, en estrecho diálogo con los socios, y se alinean con los ciclos de planificación de los países y territorios de asociación. Los MAP recogen un presupuesto indicativo a cuatro años que, junto a la flexibilidad en la elaboración presupuestaria y en la programación en los países y en sede, ayuda a España a ser más previsible y a responder mejor a las necesidades de sus socios. Esta capacidad de adaptación a las necesidades de cada país también permite a España formular e implementar programas en contextos de fragilidad de una forma pragmática, sin la necesidad de enfoques o herramientas específicos.

España está comprometida a utilizar los sistemas nacionales de sus socios pero aún puede mejorar en este aspecto: el porcentaje de ayuda recogido en el presupuesto de los países y el porcentaje de ayuda que utiliza los sistemas públicos de gestión financiera y de adquisición de bienes y servicios son bajos – 57% y 48% respectivamente en 2013 – y aún están lejos de las metas acordadas para 2015 de un 85% y un 57%. Las instrucciones de 2013 para la elaboración de los MAP promovían un mayor uso de los sistemas nacionales, aunque, a veces, fuese a expensas de la previsibilidad de los desembolsos. En tales circunstancias, España demuestra su compromiso con el uso de los sistemas nacionales yendo más allá de la ejecución de los proyectos y proporcionando apoyo directo a los socios para superar los cuellos de botella.

El compromiso de España con la cooperación delegada y con las “alianzas silenciosas” contribuye a la armonización de donantes y reduce la carga administrativa para los países socios. Sin embargo, España ha reducido de manera general su participación en programas y fondos comunes, también en contextos de fragilidad.

Para seguir manteniendo una cooperación pertinente y de calidad en contextos de cambio constante, España está modificando la naturaleza de sus relaciones con algunos países en desarrollo. Así, prioriza cada vez más el fortalecimiento de capacidades y la utilización de modalidades como la cooperación triangular, el intercambio de conocimientos y la investigación.

Basándose en su sólido compromiso con la eficacia de la ayuda, España puede mejorar aún la forma en la que ejecuta su programa y asegurar que todos sus instrumentos, incluidos los préstamos a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), cumplen con los principios de Busan.

Asimismo, España puede mejorar la gestión de los programas y la elaboración del presupuesto para conseguir mejores resultados. El bajo nivel de ejecución (en 2013, se desembolsaron el 69% de los fondos planificados) no sólo

afecta a la previsibilidad sino también a los resultados. Además, al no existir procedimientos estandarizados, los análisis de riesgos no se utilizan ni en el diseño de los programas ni en los mecanismos de control. La consecuencia es una menor capacidad para obtener resultados a tiempo y una menor transparencia respecto a cómo se asumen y se gestionan los riesgos.

Los MAP han mejorado la mutua rendición de cuentas, ya que la firma, el seguimiento y la evaluación de los mismos se llevan a cabo de manera conjunta con los países y territorios de asociación. Un mayor foco en los resultados y el seguimiento de los indicadores de resultados recogidos en los MAP podrían servir a España para avanzar en la aplicación de todas las dimensiones de la rendición de cuentas, incluyendo la rendición de cuentas sobre los resultados.

España debería hacer mayores esfuerzos en utilizar los MAP como estrategia global en los contextos de fragilidad para poder hacer un mejor uso de todas sus herramientas de política y programación y garantizar mejores resultados en dichos contextos.

Se deberían revisar las alianzas con otros actores para incrementar su impacto. Aunque resulta positivo que el Gobierno haya reactivado el diálogo con las ONG, se necesita llegar a un acuerdo sobre la nueva estrategia a la menor dilación posible para evitar que se deteriore la confianza. En relación con la financiación de las ONG, los procesos de valoración, los mecanismos de financiación y otras medidas de justificación suponen elevados costes de transacción. La inclusión de los indicadores definidos en los países y territorios socios en los requisitos de justificación incrementaría la capacidad de las ONG y de la AECID para aprender de la experiencia y, al mismo tiempo, seguir rindiendo cuentas sobre los aspectos económicos. La colaboración con el sector privado mejoraría con una estrategia articulada e instrumentos bien adaptados.

Recomendaciones

- 5.1. Para mejorar la ejecución de su cooperación, España debería elaborar directrices y procedimientos para el análisis y la gestión de riesgos.
- 5.2. Además de incluir informes sobre los resultados en la justificación, España debería simplificar los mecanismos de justificación para las ONG con el fin de reducir los costes administrativos y encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje.

6

Los resultados y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo de España

Indicador: El país miembro planifica y gestiona para resultados de desarrollo, aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas

Principales hallazgos

España está desarrollando un enfoque de planificación para resultados prometedor. Los Marcos de Asociación País recogen los resultados de desarrollo a los que España pretende contribuir. También incluyen indicadores de proceso y de resultados, metas y líneas de base extraídos de los marcos de resultados y estadísticas nacionales. La AECID ha comenzado a promover una cultura de resultados en toda la agencia mediante la creación de una red de eficacia y calidad de la ayuda. También está en proceso de integrar sus sistemas de seguimiento, con énfasis en los resultados de desarrollo en los niveles institucional, de país y de intervenciones.

Actualmente, la ausencia de un mecanismo integrado de seguimiento de resultados afecta a la supervisión estratégica y a la transparencia: no se hace seguimiento de los indicadores de resultados y, por lo tanto, no se utilizan para la toma de decisiones. Avanzar hacia una gestión para resultados exigirá una cultura de resultados consolidada, las herramientas correctas y un adecuado seguimiento.

El fortalecimiento de la función de evaluación constituye otro ejemplo de la atención de España a los resultados. En 2013 se aprobó una nueva política de evaluación, en el marco de la cual se publican planes bienales de evaluación que abarcan toda la Cooperación Española, se ha creado una red de puntos focales y se han desarrollado herramientas metodológicas para facilitar las evaluaciones operativas, y se están evaluando los documentos estratégicos clave, como el Plan Director o los Marcos de Asociación País. Además, los hallazgos se difunden ampliamente a través de la página web "Cooperación Española", de la publicación de resúmenes de cada evaluación y de seminarios y presentaciones públicas.

Sin embargo, existe el riesgo de que independencia de la función de evaluación se vea comprometida. La unidad responsable de la evaluación depende del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo para la aprobación de los planes bienales de evaluación y del presupuesto para cada evaluación, ya que no cuenta con un presupuesto específico ni existe un escrutinio externo de los planes o de los hallazgos de las evaluaciones. El uso de dichos hallazgos también podría mejorar mediante un seguimiento sistemático de los planes de mejora internos que se incluyen en las respuestas de gestión, introducidas recientemente.

Las experiencias con las redes temáticas, sectoriales y regionales, las plataformas de colaboración *online* y los centros de formación constituyen un éxito en el intercambio de conocimiento dentro de la agencia. Las nuevas oficinas regionales y temáticas también deberían acercar el conocimiento a los usuarios finales. Sin embargo, la AECID ha adoptado escasas medidas para promover la creación de nuevo conocimiento, como la investigación aplicada y las becas orientadas al desarrollo.

Los esfuerzos por aumentar la transparencia se han visto recompensados con la subida del puesto 47º en el Índice de Transparencia de la Ayuda en 2013 al puesto 21º en 2014. El público en general y los expertos pueden acceder a la información a través de dos páginas web. El escrutinio parlamentario también ha aumentado. Por ejemplo, el Secretario General presenta al Congreso los planes de evaluación, las comunicaciones anuales, los informes de evaluación y las posiciones internacionales. España también ha mejorado su comunicación presentando toda la cooperación para el desarrollo bajo una única marca, "Cooperación Española", y adaptando su relación con los distintos públicos.

Sin embargo, aún pueden llevarse a cabo avances tanto en la transparencia como en la comunicación, ofreciendo datos más actualizados e información detallada de los proyectos y, una vez que los mecanismos de seguimiento estén en marcha, comunicando los resultados y los riesgos.

Por último, se necesitan reactivar las colaboraciones con las organizaciones de la sociedad civil en educación para el desarrollo, ya que esta agenda ha perdido impulso y están aumentando los malentendidos entre las partes. De hecho, las organizaciones de la sociedad civil temen que la educación para el desarrollo esté sirviendo para promocionar la Cooperación Española en vez de para formar una ciudadanía global.

Recomendaciones

- 6.1. Para acelerar el cambio hacia la toma de decisiones basada en resultados, España debería desarrollar herramientas adecuadas para el seguimiento y el análisis de los resultados.
- 6.2. España debería garantizar la independencia de la unidad central de evaluación otorgándole la autoridad de planificar y presupuestar las evaluaciones estratégicas.
- 6.3. Para asegurar el aprendizaje, España debería hacer un seguimiento sistemático de las respuestas de gestión a las evaluaciones y garantizar que los hallazgos informan la toma de decisiones.
- 6.4. Para mantener el sólido apoyo de la sociedad española a la cooperación para el desarrollo, España debería preparar un plan de acción de educación para el desarrollo.

7

La ayuda humanitaria de España

Indicador: El país miembro contribuye a minimizar el impacto de los shocks y las crisis, y salva vidas, alivia el sufrimiento y mantiene la dignidad humana en situaciones de crisis y desastre

Principales hallazgos

El presupuesto para ayuda humanitaria de España ha sufrido bruscas e importantes reducciones durante los últimos cuatro años, que han forzado una reducción del ámbito de actuación de su programa. Como resultado, ha sido necesario revisar minuciosamente dónde España podía aportar un mayor valor añadido con sus limitados fondos humanitarios. Se han priorizado cuatro sectores clave y nueve crisis crónicas (anteriormente eran 44). También se analizan cuidadosamente las capacidades de ejecución de sus socios. El resultado es un enfoque estratégico centrado en menos crisis con claros criterios de financiación. Se considera una buena práctica que España se haya asegurado de que todos sus socios entiendan estos nuevos criterios de financiación.

El programa humanitario de España se complementa con esfuerzos activos en la diplomacia internacional humanitaria, por ejemplo, como ponente de la respuesta a la crisis de Siria en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros socios y miembros del CAD aprecian dichos esfuerzos. España también participa activamente con otros donantes, en terreno, en el ámbito de la UE y a nivel mundial, en la coordinación de intervenciones tanto a nivel operativo como de incidencia.

España tiene estrechas relaciones de trabajo a través de los diferentes departamentos gubernamentales en las grandes emergencias humanitarias (principalmente desastres sobrevenidos) y emplea incentivos económicos y estructurales útiles, como la financiación conjunta. El objetivo es promover un trabajo más coherente entre la AECID y las Comunidades Autónomas y entre los distintos agentes de protección civil. Se reconoce al equipo humanitario en Madrid como experimentado, lo que facilita una buena relación con la sección política del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

España dispone de una gran variedad de mecanismos de respuesta rápida para crisis sobrevenidas o que estén agravándose. En el examen de pares de 2011 se le pidió a España que consiguiese formar y acreditar a todos los actores que conformaban el sistema gubernamental de respuesta rápida. En respuesta a esto, dos equipos españoles de búsqueda y salvamento han obtenido ya la acreditación internacional. La reducción de la presencia bilateral de España en situaciones de conflicto activo también ha disminuido la exposición al riesgo, otra de las recomendaciones del examen de pares de 2011. España podría trabajar ahora en eliminar los factores que desincentivan al personal sanitario español a participar en las emergencias.

La AECID cuenta con un enfoque de comunicación amplio y proactivo en relación a su programa humanitario y a las cuestiones humanitarias, que podría servir de ejemplo a otros donantes. La adecuada presencia en terreno le permite también apoyar a los socios, gestionar el riesgo y dar seguimiento a las operaciones diarias. Sin embargo, no dispone de acuerdos vigentes que permitan establecer un

enfoque coherente como "equipo español" para responder en terreno a las actuales crisis humanitarias. Esta carencia puede limitar la coherencia de las políticas, posiciones y operaciones de España en entornos de trabajo complejos.

El modelo de financiación para crisis crónicas está a menudo muy marcado, lo que reduce la flexibilidad de la respuesta de los socios ante situaciones cambiantes. La financiación, sin embargo, puede ser plurianual, lo cual aumentaría la previsibilidad.

Los recursos limitados como consecuencia de los recortes han dificultado una programación integral, afectando componentes como la construcción de la resiliencia y la recuperación. España podría dedicar mayores esfuerzos a priorizar los factores desencadenantes de las crisis en sus programas de desarrollo, por ejemplo, incluyéndolos quizás en los Marcos de Asociación País.

Por otra parte, el presupuesto para ayuda humanitaria es innecesariamente bajo (un 4% de la AOD), especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a las respuestas humanitarias. España podría asignar más fondos a la ayuda humanitaria por ser un área clave.

Un reto importante, que también identificó el examen de pares de 2011, sigue siendo la excesiva carga administrativa para las ONG con las que trabaja España, que limita su capacidad para llevar a cabo una asistencia de calidad. España es consciente de ello. Se ha previsto simplificar los complejos procedimientos de subvención y abordar cuestiones tales como las múltiples auditorías que se exigen a todas las subvenciones a ONG. Se anima a España a resolver sin demora todas estas cuestiones.

Recomendación

7.1 Para asegurar que todos los socios sean capaces de responder a tiempo y se focalicen en resultados de calidad, España necesita simplificar los procedimientos de concesión de subvenciones a ONG humanitarias. Al igual que se ha recomendado para las ONG de desarrollo, España debería revisar los requisitos de justificación en este caso.

Acceder al informe completo:

OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares : España 2016

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264260139-es>



El Comité de Ayuda al Desarrollo: hacia un desarrollo eficaz