OCDE Cooperación al Desarrollo
Exámenes de Pares

España

2016

El Comité de Ayuda al Desarrollo: hacia un desarrollo eficaz

OCDE

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

Cooperación Española

OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares: ESPAÑA 2016

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.

OCDE

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

Cooperación Española

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.

El proceso del examen de pares

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE evalúa de forma periódica los esfuerzos individuales de los miembros del CAD en materia de cooperación para el desarrollo. Aproximadamente cada cuatro o cinco años se revisan minuciosamente las políticas y los programas de cada país miembro. Se llevan a cabo cinco evaluaciones de países miembros al año. La Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE proporciona el apoyo analítico y desarrolla y mantiene, en estrecha coordinación con el Comité, el marco metodológico y de análisis – llamado Guía de Referencia – de acuerdo al cual se llevan a cabo los exámenes de pares.

Los exámenes de pares del CAD tienen por objetivo mejorar la calidad y la eficacia de las políticas y sistemas de cooperación para el desarrollo, así como promover adecuadas alianzas para el desarrollo con el fin de conseguir un mayor impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Los exámenes de pares del CAD evalúan la actuación del país miembro, no solamente de su agencia de cooperación para el desarrollo, y valoran tanto la política como la implementación. Adoptan un enfoque integrado y sistémico de las actividades de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria del país miembro examinado.

El examen de pares se prepara por un equipo, formado por miembros del Secretariado que trabajan junto a representantes de dos países miembros del CAD, a los que se designa como "examinadores". El país examinado presenta un memorando que recoge los principales avances en sus políticas y programas. A continuación, el Secretariado y los examinadores visitan la capital para entrevistar a representantes del Gobierno, del Parlamento, de la sociedad civil y de las ONG en el país donante para obtener información de primera mano sobre las cuestiones actuales relativas a los esfuerzos en materia de cooperación para el desarrollo del país miembro en cuestión. Las visitas a terreno permiten evaluar cómo el país miembro está ejecutando las principales políticas, principios y preocupaciones del CAD, y valorar las operaciones en los países receptores, en particular en relación con la reducción de la pobreza, la sostenibilidad, la igualdad de género y otros aspectos tales como el desarrollo participativo y la coordinación de la ayuda a nivel local. Durante la misión a terreno, el equipo se reúne con representantes de la Administración del país socio, del Parlamento, de la sociedad civil y de otros socios de cooperación.

El Secretariado prepara entonces un borrador de informe sobre la cooperación para el desarrollo del país miembro que sirve de base para la reunión de revisión del CAD en la OCDE. En dicha reunión altos cargos y personal directivo del país miembro sometido a examen responden a las cuestiones formuladas por el Comité y los examinadores.

Este documento contiene los principales hallazgos y recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo y el informe de la Secretariado. Fue redactado en colaboración con examinadores de Alemania y del Reino Unido para el examen de pares a España, que tuvo lugar el 27 de enero de 2016.

Índice

El proceso del examen de pares **3**

Abreviaturas y acrónimos **7**

Visión general de la ayuda española **9**

Contexto español durante el examen de pares **11**

Principales hallazgos y recomendaciones del CAD **13**

Informe del Secretariado **23**

Capítulo 1: Hacia un esfuerzo comprehensivo de España para promover el desarrollo **25**

Cuestiones sobre el desarrollo global 25
Coherencia de políticas para el desarrollo 26
Financiación para el desarrollo 29

Capítulo 2: La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo **35**

Políticas, estrategias y compromisos 35
Proceso de toma de decisiones 36
Prioridades políticas 39

Capítulo 3: La distribución de la ayuda oficial al desarrollo española **45**

Volumen global de AOD 45
Asignación de la AOD bilateral 47
AOD multilateral 51

Capítulo 4: La gestión de la cooperación española para el desarrollo **55**

Sistema institucional 55
Adaptación al cambio 58
Recursos humanos 59

Capítulo 5: La ejecución y las alianzas de la cooperación española para el desarrollo **63**

Procesos de planificación y gestión del presupuesto 63
Alianzas 65
Estados frágiles 67

Capítulo 6: La gestión de resultados y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo de España **71**

Sistema de gestión para resultados 71
Sistema de evaluación 72
Aprendizaje institucional 74
Comunicación, rendición de cuentas y sensibilización para el desarrollo 76

Capítulo 7: La ayuda humanitaria de España **81**

Marco estratégico 81
Diseño eficaz de los programas 82
Ejecución efectiva, alianzas e instrumentos 84
Organización adecuada para cumplir con sus fines 86
Resultados, aprendizaje y rendición de cuentas 87

Índice

Anexo A: Progreso desde las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2011 91

Anexo B: Listado estándar de tablas del CAD/OCDE.....97

Anexo C: Misión a terreno a El Salvador.....105

Anexo D: Estructura organizativa 115

Tablas

Tabla 4.1. Personal en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desde 2011. 59

Tabla B.1. Flujos financieros totales.....97

Tabla B.2. AOD por principales categorías 98

Tabla B.3. AOD bilateral imputable por región y grupo de renta.....99

Tabla B.4. Principales receptores de la AOD bilateral 100

Tabla B.5. AOD bilateral por fines principals.....101

Tabla B.6.Comparativa del desempeño de la ayuda 102

Figuras

Figura 0.1. Aplicación por parte de España de las recomendaciones del examen de pares de 2011 9

Figura 3.1. Evolución de la AOD neta en volumen y como porcentaje de la RNB, 1998-2014.....46

Figura 3.2. Porcentaje de la AOD bilateral por región, media 2012-13.....48

Figura 3.3. Composición de la AOD bilateral, 2013 50

Figura 3.4. Contribuciones multilaterales y multi-bilaterales 52

Figura 6.1. Enfoque de la AECID para la gestión del conocimiento.....75

Figura A.1 Grado de ejecución de España de las recomendaciones del Examen de Pares de 2011 95

Figura B.1 AOD neta de los países del CAD en 2013 103

Figura C.1 Visión general de la ayuda a El Salvador 106

Figura D.1 El sistema de cooperación español 115

Figura D.2. La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo 116

Figura D.3 Organigrama de la AECID 117

Cuadros

Cuadro 1.1. Apoyo a la integración regional y a los bienes públicos globales en Centroamérica 26

Cuadro 2.1. Orientaciones de la Cooperación Española - IV Plan Director 2013-2016.....35

Cuadro 5.1. Programa de América Latina para fortalecer la Cooperación Sur-Sur 67

Cuadro 6.1. Premio Nacional Vicente Ferrer.....76

Cuadro C.1 Coordinación de donantes en El Salvador 108

Abreviaturas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
CPD	Coherencia de Políticas para el Desarrollo
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MINECO	Ministerio de Economía y Competitividad
OCHA	Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Organización de la sociedad civil
PMA	Países Menos Adelantados
PIB	Producto Interior Bruto
RIOCC	Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático
RNB	Renta Nacional Bruta
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SECIPI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Abreviaturas y acrónimos

Signos utilizados:

EUR	Euro
USD	Dólar estadounidense
( )	Estimación total o parcial de la Secretaría
-	(Nulo)
0.0	Despreciable
..	No disponible
…	No disponible separadamente pero incluido en el total
n.a.	No aplicable
p	Provisional

Las discrepancias mínimas en los totales son producto del redondeo.

Tipo de cambio promedio anual: 1 EUR = USD

2010	2011	2012	2013	2014
0,7550	0,7192	0,7780	0,7532	0,7537

Visión general de la ayuda española

ESPAÑA

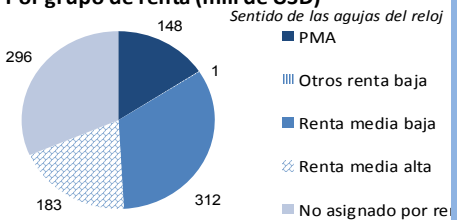
AOD bilateral bruta, media 2013-14, salvo indicación contraria

AOD Neta	2013	2014	Variación 2013/14
Corriente (m. de USD)	2 348	1 879	-20.0%
Constante (m. de USD)	2 348	1 878	-20.0%
En Euros (millones)	1 769	1 416	-19.9%
AOD/PNB	0.17%	0.13%	
Porcentaje bilateral	40%	25%	

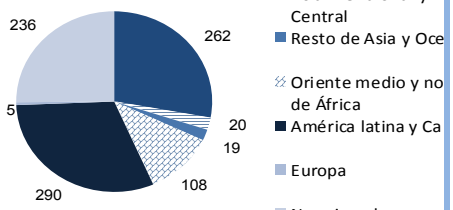
Diez mayores beneficiarios de AOD bruta (millones de USD)	
1 Costa de Marfil	118
2 Perú	41
3 Colombia	33
4 Marruecos	33
5 El Salvador	28
6 Bolivia	23
7 Nicaragua	21
8 Cisjordania y Franja de Gaza	19
9 Ecuador	18
10 Mali	17
Memo: Porcentaje de AOD bilateral bruta	
5 mayores beneficiarios	27%
10 mayores beneficiarios	37%
20 mayores beneficiarios	52%

Por grupo de renta (mill de USD)

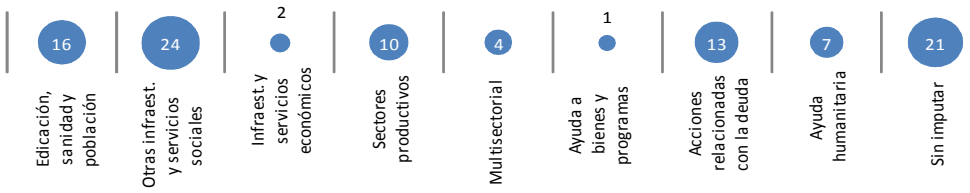
Sentido de las agujas del reloj



Por región (mill de USD)

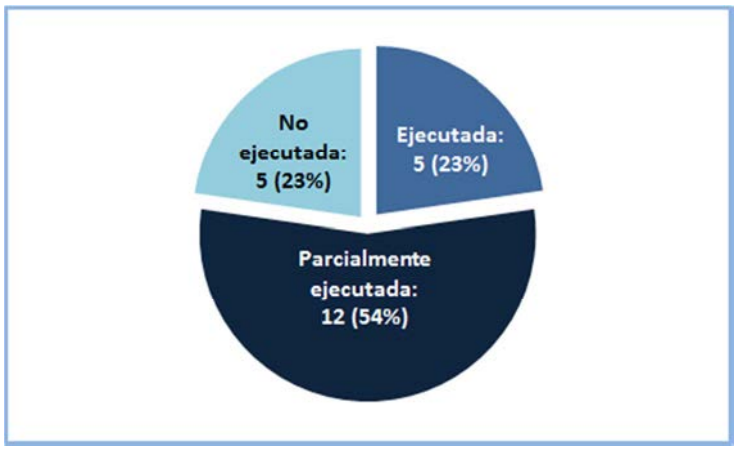


Por sector



Fuente: OECD - DAC; www.oecd.org/dac/stats

Figura 0.1. Aplicación por parte de España de las recomendaciones del examen de pares de 2011



Contexto español durante el examen de pares

Contexto político y económico

En las elecciones generales de 2011 el Partido Popular, de centro-derecha, ganó con mayoría absoluta y desbancó al Partido Socialista del poder. Estos dos partidos habían dominado la escena política y el Gobierno desde la transición a la democracia que tuvo lugar de mediados de los años 70 a principios de los 80. Sin embargo, la situación está cambiando. En las recientes elecciones autonómicas, en 13 de las 17 Comunidades Autónomas de España, dos nuevos partidos -*Podemos*, partido de izquierdas, y *Ciudadanos*, partido de centro- obtuvieron un respaldo muy significativo, también en las dos ciudades más grandes, Madrid y Barcelona. El Partido Popular solo obtuvo el 27% de los votos y mantuvo únicamente cuatro de las 10 regiones en las que gobernaba antes de las elecciones.

En el momento de redactar este informe los resultados de las elecciones generales acontecidas en el mes de diciembre de 2015 aún no son concluyentes. Aunque el Partido Popular del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, fue el partido más votado, obtuvo su peor resultado desde 1989. La pérdida de 63 escaños y 16 puntos porcentuales también supone la mayor pérdida de respaldo de un partido en el Gobierno desde 1982. Por su parte, el Partido Socialista obtuvo su peor resultado desde la transición a la democracia, con la pérdida de 20 escaños y casi 7 puntos. Podemos quedó en tercer lugar, obteniendo más de 5 millones de votos, cerca de un 20% del total, y 69 escaños, quedando muy cerca del Partido Socialista. Ciudadanos accedió al Congreso de los Diputados por primera vez con 40 escaños. Continúan las negociaciones, de las que depende que sea posible alcanzar un acuerdo entre distintos partidos para poder constituir el Gobierno o bien sea necesario convocar unas nuevas elecciones generales.

A finales de 2014 la población de España era 46,4 millones y su producto interior bruto (PIB) per cápita al tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo era de 33.720 USD. El crecimiento medio del PIB fue del 0,4% entre 2011 y 2015.

La economía española se va recuperando progresivamente del dramático impacto de la crisis bancaria y de la deuda soberana. Se espera que el PIB aumente alrededor de un 3% en 2015 y mantenga esa tendencia positiva. Sin embargo, aún hay muchos desafíos. Aunque la situación fiscal de España ha mejorado, el volumen de la deuda pública ha aumentado desde 2007, se calcula que llegue a ser el 100,5% del PIB de 2015 y que a partir de entonces empiece a bajar muy lentamente. El déficit presupuestario del país también sigue siendo alto. De hecho, se cree que llegue al 4,2% del PIB en 2015, por encima del 3% marcado por la Unión Europea en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El desempleo siguió aumentando sin cesar desde mediados de 2007 hasta el primer trimestre de 2013, alcanzando un máximo del 26,2% (ajustado estacionalmente). A partir de entonces el sólido crecimiento del empleo contribuyó a reducir la tasa de desempleo hasta un 21,6% (ajustado estacionalmente) en el tercer trimestre de 2015. En cualquier caso, dicha tasa sigue siendo la segunda más elevada en la Unión Europea, después de Grecia.

La ayuda oficial al desarrollo de España se redujo de 4.153 millones de dólares en 2011 a 1.879 millones de dólares en 2014, según los precios y tipos de cambio actuales, lo que supone una disminución del 55%.

Principales hallazgos y recomendaciones del CAD

1 Hacia un esfuerzo comprehensivo 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 enraizadoénfasis 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 apoyaba 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 centrase 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.

Informe del Secretariado

Capítulo 1: Hacia un esfuerzo comprehensivo de España para promover el desarrollo

Cuestiones sobre el desarrollo global

España contribuye a los bienes públicos globales a través de los canales multilaterales y de las intervenciones coordinadas con otros socios. Promueve la participación activa de los países de renta media en la provisión y gestión de dichos bienes, en particular con su apoyo a la integración regional y mediante alianzas renovadas con los países socios. España también ha participado activamente en el trabajo de definición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

España apoya nuevas alianzas a favor de los bienes públicos globales

España está comprometida a proveer y gestionar bienes públicos globales, tal y como queda reflejado en el documento de posición española para la Agenda de Desarrollo Post-2015 (MAEC/SGCID, 2015a) y en el cuarto plan director de cooperación para el desarrollo, (IV Plan Director 2013-2016) (MAEC, 2013). Este compromiso constituye una de las ocho orientaciones estratégicas del IV Plan Director (Capítulo 2) y da prioridad al medioambiente, la salud global, la paz y seguridad, así como la diversidad cultural y a la estabilidad económica y financiera internacional.

España defiende la provisión y gestión coordinadas de bienes públicos globales por parte de órganos de gobernanza global. En este sentido, ha desarrollado una estrategia para incorporar a los países de renta media que recoge una agenda sobre los bienes públicos globales. El enfoque español enfatiza la importancia de las estructuras regionales para mediar entre el nivel internacional y el nacional, apoyar la apropiación y la participación, y ayudar a los países a aunar esfuerzos y capacidades. En América Latina, España utiliza su posición y recursos para apoyar la integración regional (Cuadro 1.1.) y dirigir la ayuda al desarrollo hacia un tipo de relaciones más cooperativas y horizontales, forjando acuerdos de nueva generación con países de renta media (Capítulo 2).

Por último, España está firmemente comprometida con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con la modernización de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Ha desarrollado posiciones nacionales de cara a las conferencias internacionales de 2015, en las que ha hecho especial hincapié en la reducción de las desigualdades y en el enfoque basado en derechos. También ha facilitado consultas mundiales relativas a seguridad alimentaria, nutrición y el papel del sector privado en el desarrollo, y ha ayudado a definir los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Otras áreas en las que España ha tenido un papel relevante son el debate sobre el elemento de concesionalidad de los préstamos y la definición de nuevos métodos estadísticos para medir el apoyo total al desarrollo sostenible.

Cuadro 1.1. Apoyo a la integración regional y a los bienes públicos globales en Centroamérica

España apoya el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Con un presupuesto de 24,9 millones de dólares durante el periodo 2010-2013, el Fondo España-SICA busca la consolidación del SICA como foro eficaz para el diseño y la ejecución de políticas públicas que promuevan el desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza. Especialmente el fondo tiene por objetivo: (i) el fortalecimiento institucional, incluyendo la introducción de la variable de riesgo en la infraestructura pública de la región; (ii) la seguridad democrática, incluyendo el apoyo a la coordinación de intervenciones humanitarias en respuesta a emergencias, amenazas y desastres naturales; y (iii) la integración económica.

España también apoya dos proyectos regionales relacionados con el medioambiente - la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático (RIOCC) y el Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe (REGATTA). La misión de la red RIOCC es fomentar el diálogo permanente entre los países latinoamericanos para poder entender mejor las prioridades y retos del cambio climático en la región, así como promover el intercambio de información y experiencias.

El proyecto REGATTA, ejecutado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, tiene por objetivo principal el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de conocimientos sobre tecnologías y experiencias en materia de mitigación y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe. Su diseño y creación están alineados con las negociaciones internacionales de cambio climático en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Fuente: Red2Red Consultores (2015), *Evaluación de Programas del Fondo España-SICA (2010-2013) - Informe Final,* www.lariocc.es, www.cambioclimatico-regatta.org.

Coherencia de políticas para el desarrollo

Indicador: Las políticas nacionales apoyan o no perjudican a los países en desarrollo

El IV Plan Director reafirma el compromiso de España hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). Sin embargo, los mecanismos de coordinación se centran en la acción exterior de España, en vez de en cómo las políticas nacionales pueden afectar al desarrollo. La unidad específica para la CPD no posee un mandato claro para analizar otras políticas distintas a la de desarrollo o para promover que otros lo hagan. Como resultado, el informe bienal al Parlamento es más descriptivo que analítico, y no se dispone de un sistema eficaz que valore aquellas políticas que pudieran tener efectos adversos en los países en desarrollo o que identifique las cuestiones prioritarias. Es necesario fortalecer las capacidades analíticas de la unidad de CPD así como mejorar la metodología de preparación del informe bienal, incluyendo el uso de indicadores.

España está comprometida con la coherencia de políticas para el desarrollo, pero no ha definido aún sus prioridades

Como miembro de la OCDE y de la Unión Europea (UE), España ha ratificado varios compromisos internacionales en el ámbito de coherencia de políticas para el desarrollo. Esto queda recogido en el IV Plan Director, que señala la coherencia de políticas como una herramienta para aumentar la eficacia y la calidad de la cooperación para el desarrollo[1]. Dichos compromisos se reflejan también de forma más práctica, ya que la coherencia de políticas es uno de los elementos que debe ser analizado durante el proceso de elaboración de los Marcos de Asociación País (estrategias de actuación de España en cada país que se firman con los socios). Sin embargo, los esfuerzos de España se han centrado más en coordinar la acción exterior que en abordar cómo las políticas internas podían

afectar a sus socios; tal y como se refleja en el informe sobre CPD para el Parlamento y en la metodología para el diseño de los Marcos de Asociación País.

A pesar de contar con un plan de acción para poner en marcha la coherencia de políticas para los principios del desarrollo, tal y como se recoge en el IV Plan Director, España no ha identificado prioridades o elaborado un plan con un cronograma para abordarlas. La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) se encuentra aún en proceso de identificación de las prioridades que emanan de los cinco retos globales identificados por la Unión Europea[2], el IV Plan Director y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles.

Los mecanismos de coordinación no abordan las políticas internas

España ha formado tres comisiones para facilitar la coordinación entre Ministerios, Comunidades Autónomas y actores no gubernamentales (Capítulo 4)[3]. La SGCID preside las tres. Dos de ellas tienen por mandato abordar la coherencia de políticas: la Comisión de CPD del Consejo de Cooperación y la antigua Comisión Interministerial de Cooperación Internacional[4]. Sin embargo, dichas comisiones tienen una capacidad limitada para abordar las políticas nacionales que puedan ser perjudiciales o beneficiosas para los países en desarrollo.

La Comisión de CPD del Consejo de Cooperación – un órgano consultivo formado por representantes de la sociedad civil y de distintos departamentos del Gobierno central[5] – informa sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia en las actividades de cooperación del Gobierno central. Sin embargo, la capacidad de influencia de la Comisión en la conformación de la política es limitada, ya que algunas de las consultas en las que interviene tienen lugar después de que el Gobierno haya tomado sus decisiones.

Una red de puntos focales que reúne a Directores Generales de distintos Ministerios ha asumido funciones de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional. La red, que recoge y difunde información sobre coherencia de políticas en los Ministerios pertinentes, ha mejorado el flujo de información entre las diferentes unidades. Sin embargo, no tiene un mandato claro para debatir o influir en las políticas internas. Tampoco tiene demasiada capacidad para mediar, ya que no incluye a ningún Ministro.

La red de puntos focales y la Comisión de CPD del Consejo de Cooperación cuentan ya con algunos logros sobre los que podría seguir avanzándose. Ambos – pero en particular la red de puntos focales – han ayudado a institucionalizar el concepto de política exterior coordinada para el desarrollo[6]. También han contribuido positivamente a desarrollar una posición coherente del conjunto del Gobierno en agendas internacionales clave durante 2015. Por ejemplo, la red de puntos focales ayudó a identificar y superar las diferencias entre Ministerios sobre la política fiscal, mantuvo debates técnicos y, con el apoyo del Consejo de Cooperación, dio lugar a una posición española común para la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba en 2015.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una oportunidad para avanzar aún más, aunque exigirá liderazgo político, un plan estratégico con prioridades claras y un mandato firme para fomentar la coherencia entre Ministerios y para abordar de manera más sistemática cualquier potencial efecto negativo de las políticas nacionales sobre el desarrollo.

El análisis de coherencia de políticas y la profundidad de la rendición de cuentas al Parlamento aún pueden mejorar

Para dar respuesta a la recomendación del examen de pares del CAD de 2011 sobre la necesidad de fortalecer la capacidad de análisis de la coherencia de políticas (OCDE, 2013), España creó una unidad para tal efecto en la SGCID. Esta unidad de CPD coordina la red de puntos focales y proporciona conocimiento técnico para la gestión y análisis de la coherencia para el desarrollo dentro del Gobierno. La unidad también puede apoyarse en la experiencia del Consejo de Cooperación y los análisis llevados a cabo con los Gobiernos socios durante la elaboración de los Marcos de Asociación País. Junto con la red de puntos focales, prepara un informe bienal para el Consejo de Cooperación y para el Parlamento con el insumo de la Comisión de CPD.

Sin embargo, todo este trabajo está debilitado porque no existe un sistema que analice aquellas políticas que pueden tener un impacto en los países en desarrollo y que identifique las cuestiones prioritarias. La unidad de CPD no tiene un mandato claro para analizar las políticas distintas a la de desarrollo o promover que otros lo hagan. Como resultado, la metodología del informe bienal es más descriptiva que analítica y no sirve para informar la toma de decisiones sobre las políticas. La colaboración con la unidad de CPD de la OCDE para actualizar su metodología y desarrollar indicadores de progreso debería ayudar a España a diseñar herramientas analíticas adecuadas y fortalecer sus sistemas de seguimiento y rendición de cuentas.

España ha adaptado su normativa financiera y medioambiental, pero todavía es necesario solucionar algunas inconsistencias

El compromiso de España con los bienes públicos globales queda reflejado en sus políticas nacionales e internacionales relativas a las finanzas y al medioambiente. Por ejemplo, ha participado activamente y ha liderado las iniciativas de transparencia de las industrias extractivas[7]. Recibe una puntuación por encima de la media en el Índice de Secreto Financiero gracias a la normativa que promueve las transacciones financieras transparentes en el ámbito de su jurisdicción[8]. De acuerdo al Grupo de Acción Financiera (FATF, 2014), España dispone de un sistema potente de lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, con una legislación actualizada e instituciones consolidadas (FATF, 2014). Su agencia de seguro de riesgo político proporciona una amplia cobertura y examina los proyectos para detectar posibles infracciones de los derechos humanos, laborales o medioambientales.

Además de progresar de manera asombrosa en las actuaciones nacionales en materia medioambiental, las recientes políticas españolas de incentivación de la recuperación económica abogan por la transversalización de las cuestiones medioambientales en la política económica; aunque todavía puede darse una mayor integración (OCDE, 2015c). Asimismo, España ha fortalecido significativamente su marco legal; por ejemplo, con una ley detallada sobre biodiversidad, una de las más ambiciosas de la OCDE. La industria española es líder en sistemas de gestión medioambiental y ha sido muy activa en las certificaciones ecológicas y en producir informes sobre responsabilidad social corporativa. La cooperación para el desarrollo española está haciendo uso de esta experiencia para sensibilizar al sector privado sobre su responsabilidad en los países en desarrollo.

En cualquier caso, todavía es necesario conseguir una mayor coherencia en otras áreas de políticas públicas, prueba de ello es que España está en la posición 12ª de entre los 26 países que conforman el ranking del Índice de Compromiso para el Desarrollo del Centro para el Desarrollo Global[9], que muestra incoherencias en las políticas comercial y de seguridad. Los aranceles sobre el arroz, el azúcar, las verduras, las frutas, los frutos secos y la carne son muy altos, ya que la agricultura está subsidiada, como ocurre en otros países miembros de la Unión Europea, y las formalidades aduaneras de importación son

onerosas. Además, España hace contribuciones relativamente pequeñas a las intervenciones humanitarias y exporta armas a países pobres y no democráticos (Wezeman, 2015)[10].

Financiación para el desarrollo

Indicador: El país miembro se involucra en la financiación para el desarrollo adicional a la AOD

España no tiene una estrategia general para promover que la AOD sirva de instrumento catalizador de otros recursos adicionales. Sin embargo, está empezando a desarrollar instrumentos para movilizar recursos nacionales y privados en países y territorios de asociación, aunque todavía sin efectos claros sobre los recursos privados. Actualmente España no está coordinando las intervenciones de AOD con otros instrumentos financieros que no son AOD, y sólo informa parcialmente sobre los flujos que no son AOD.

España no cuenta con una estrategia formal para utilizar la AOD como catalizador de otros recursos financieros adicionales

Con el fin de que la futura ayuda para el desarrollo española cumpla adecuadamente su propósito, el IV Plan Director hace hincapié en la importancia de movilizar recursos adicionales para el desarrollo. En este sentido, prioriza la movilización y el apalancamiento de recursos nacionales públicos y privados y hace un llamamiento a favor de fuentes de financiación innovadoras. Sin embargo, aparte de una ligera mención en la estrategia sectorial de la Cooperación Española para el Crecimiento Económico y la Promoción del Tejido Empresarial (MAEC/SECI, 2011), no existe ningún otro documento estratégico que recoja del papel del sector privado en la financiación del desarrollo.

Pese a la ausencia de una estrategia específica, en la práctica España utiliza la AOD para movilizar otros recursos para el desarrollo sostenible (OCDE, 2015b):

- Promueve ayudas para el comercio para mejorar el desempeño comercial de los países en desarrollo y ayudarles a ser parte integrante de la economía mundial. En 2013 se comprometió el 21%[11] de la AOD distribuible sectorialmente a actividades relacionadas con el comercio.
- Apoya los sistemas fiscales y la lucha contra la evasión de impuestos, con un papel activo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En 2014, España desembolsó 1,3 millones de dólares, principalmente para formación técnica y programas automatizados de intercambio de información con fines tributarios.
- Apoya la ejecución de mecanismos financieros para mitigar los efectos del cambio climático de acuerdo a los objetivo del Fondo Verde para el Clima12 – al que ha donado 160 millones de dólares. España también capacita a los países y territorios de asociación para el uso de este fondo.
- Utiliza dos fondos para movilizar financiación adicional para los países socios. La contribución española al Fondo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – que debe ser al menos igualada por las contribuciones de sus contrapartes – supone el 44% del total del fondo, mientras que el restante 56% lo han cubierto los países receptores. El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento moviliza recursos locales – el 38% del fondo se financia localmente – así como de la Comisión Europea y de otras instituciones financieras.

Tal y como recomendaba el examen de pares de 2011 (OCDE, 2013), España ha dado ya los primeros pasos en su compromiso para involucrar al sector privado en la cooperación para el desarrollo. Ha creado un grupo de trabajo inclusivo en tejido socio-económico[13] y una Unidad de Empresa y Desarrollo[14] dentro de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ha desarrollado instrumentos tales como las alianzas público-privadas (APP)[15] y un fondo de innovación abierto al sector privado (Capítulo 4). También ha puesto en marcha el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)[16]. El impacto de estos esfuerzos todavía es incierto, ya que España no dispone de una estrategia claramente articulada ni de suficiente capacidad de ejecución. Estas cuestiones se pusieron de manifiesto en El Salvador, donde no estaba presente una visión del papel del sector privado en el programa español de cooperación para el desarrollo (Anexo C). El valor añadido del FONPRODE también parece discutible (Capítulo 5).

España no coordina sus instrumentos financieros oficiales con las intervenciones de AOD ni evalúa su impacto en el desarrollo

España tiene otros tres instrumentos financieros para movilizar inversiones privadas y ninguno de ellos está coordinado con las intervenciones de AOD. Se da la circunstancia de que el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) – gestionado por el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) – que no tiene un fin de desarrollo, cofinancia una parte importante de las exportaciones y de las inversiones de las empresas españolas en los países en desarrollo. Por otro lado, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) tiene el doble mandato de apoyar tanto el desarrollo como a los exportadores nacionales. La Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE) asegura a las empresas españolas frente al riesgo político en los proyectos de inversión de infraestructura en el extranjero, incluyendo los países en desarrollo. No obstante, no existe ningún acuerdo para coordinar el trabajo de estas tres agencias con las intervenciones de AOD ni para evaluar su impacto en el desarrollo de los países y territorios de asociación.

España solo informa de manera parcial sobre los flujos que no son AOD

España sólo informa parcialmente sobre los flujos que no son AOD. La mayor parte de la información reportada versa sobre la inversión extranjera directa – 5.739 millones de dólares en 2013 – y otros componentes de flujos oficiales. Como otros flujos oficiales, España reporta un número de actividades subvencionadas que no califican como AOD – por ejemplo, eventos culturales de España en los países en desarrollo (14 millones de dólares en 2013) y transacciones a agencias multilaterales en términos de mercado (126 millones en 2013)[17].

A pesar de su doble mandato, España no registra los fondos de COFIDES en el sistema de información crediticia (CRS, por sus siglas en inglés) de la OCDE, ni tampoco los fondos de las operaciones de la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE) en países en desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) está trabajando con COFIDES para clarificar qué debe ser reportado al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También está trabajando en afinar la metodología para registrar las sumas de financiación privada movilizada gracias a intervenciones financieras de desarrollo.

Notas

1. El IV Plan Director establece cuatro principios que guían la implementación de la agenda de eficacia del desarrollo: implementar la agenda con pragmatismo, promover una mayor coherencia de políticas para el desarrollo, mejorar la calidad y la coordinación de la respuesta humanitaria, e impulsar un uso más estratégico de las modalidades e instrumentos para mejorar el impacto de la ayuda.

2. Los cinco desafíos son: seguridad alimentaria, comercio y evasión fiscal, inmigración, seguridad, y cambio climático.

3. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

4. La Comisión Interterritorial reúne a los responsables de cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y a representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias para revisar estrategias y asuntos de actualidad en el campo de la cooperación para el desarrollo. La coherencia de las políticas para el desarrollo no es parte de su mandato.

5. En la Comisión de CPD están representados el MAEC, la AECID, otros Ministerios (Economía y Competitividad; Defensa; Empleo y Seguridad Social; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; y Agricultura, Alimentación y Medioambiente), sindicatos, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, ONG y Universidades y académicos.

6. Debería aumentar el conocimiento una vez esté en marcha la formación para funcionarios.

7. Como iniciativas se incluyen la Iniciativa sobre Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) y el Proceso Kimberley sobre Diamantes de Sangre. En relación a la EITI, España es uno de los 15 países que forman parte del fondo multidonante gestionado por el Banco Mundial. Su contribución supone el 7% del total de las contribuciones de los países donantes, ocupando el 5º lugar después de Australia, Estados Unidos, Canadá y Reino Unido.

8. Se recoge más información sobre la posición internacional de España en cuanto a su secreto financiero y cómo se calcula en el Índice de Secreto Financiero en: www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results.

9. Cada año, el Índice de Compromiso con el Desarrollo puntúa a los "países ricos en función de su compromiso para ayudar a los países pobres". El índice valora siete áreas de políticas públicas que influyen en el bienestar de otros: ayuda, comercio, finanzas, inmigración, medioambiente, seguridad y tecnología. Más información disponible en: www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index.

10. España es el séptimo mayor exportador de armas del mundo.

11. El 21% se traduce en 96 millones de dólares – un incremento del 7% en términos reales desde 2012 –, el primer aumento en términos reales desde 2010.

12. El Fondo Verde para el Clima es una iniciativa global acordada por 194 países en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Es un mecanismo que tiene por objeto asistir a los países en desarrollo en sus prácticas de adaptación y mitigación para enfrentar el cambio climático. Desempeña un rol clave en la canalización de recursos a los países en desarrollo y en la movilización de financiación para el clima a nivel nacional e internacional.

13. En el Grupo de Trabajo de Tejido Socioeconómico participan representantes del MAEC, de otros Ministerios, de la AECID, de asociaciones empresariales, de sindicatos y de la sociedad civil. Su tarea consiste en hacer recomendaciones al Gobierno sobre cómo mejorar la integración del sector privado en el sistema de cooperación para el desarrollo.

14. La unidad de la AECID está formada por tres personas. En el MAEC hay dos personas responsables del sector privado que dedican aproximadamente un 30% de su tiempo a estas cuestiones.

15. Por ejemplo, se ha firmado una alianza entre una empresa de infraestructuras, ACCIONA Microenergía, el Gobierno de Oaxaca (México), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la AECID. El principal objetivo es proporcionar acceso a la electricidad a través de pequeños sistemas fotovoltaicos para uso residencial para personas que vivan en zonas con menos de 100 habitantes, en las que las autoridades federales mexicanas no proporcionan acceso a la red eléctrica.

16. El FONPRODE (Fondo para la Promoción del Desarrollo) se lanzó en 2011, y sustituyó al anterior Fondo de Ayuda al Desarrollo (instrumento de ayuda ligada) y al Fondo de Microcréditos. FONPRODE realiza préstamos y está gestionado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y por la AECID, con el apoyo de COFIDES. FONPRODE financia tanto entidades públicas como privadas, de forma directa o a través de instituciones financieras locales.

17. De acuerdo al Glosario de Términos y Conceptos Principales de la OCDE, dichas transacciones son "transacciones del sector privado bancario y no bancario en bonos, obligaciones, etc. emitidos por instituciones multilaterales". Esta definición se recoge en el epígrafe titulado "Flujos privados", y define otros flujos de inversión privada que no son AOD.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

MAEC (2013), Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SECI/DGPOLDE (2011), *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015a), *Compromiso Universal por un Desarrollo Humano y Sostenible: Posición Española para la Agenda Post-2015,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015b), "Memorándum de España para el Examen de Pares 2015", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015c), "Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016", Comunicación 2015 al Parlamento y al Consejo de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2014), *Evaluación Intermedia de la Alianza Público-Privada para el Desarrollo en Acobamba (Perú) – Informe Completo*, MAEC, Madrid.

MAEC/SGCID (2013), *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Período 2011-2012,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MESS (2014), *Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

Alderson, K. (ed.) (2014), *Extractive Industries Transparency Initiative – Multi-Donor Trust Fund (EITI MDTF) Annual Report 2014*, World Bank Group, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/12/23038624.

FATF(2014), *Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures – Spain,* Fourth Round Mutual Evaluation Report, Financial Action Task Force, www.fatf-gafi.org/topics/mutualevaluations/documents/mer-spain-2014.html.

Miyamoto, K. and K. Biousse (2014), "Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 19, OECD Publishing. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd40nf0-en.

OCDE (2015a), *Better Policies for Development 2015: Policy Coherence and Green Growth*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264236813-en.

OCDE (2015b), *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, OECD Publishing, ParÍs, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en.

OCDE (2015c), *OECD Environmental Performance Reviews: Spain 2015*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226883-en.

OCDE (2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Red2Red Consultores (2015), *Evaluación de programas del Fondo España-SICA (2010-2013) – Informe final*, MAEC/SGCID, Madrid.

Wezeman, P. D. and S.T. Wezeman (2015), "Trends in International Arms Transfers, 2014", *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm, March.

Capítulo 2: La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo

Políticas, estrategias y compromisos

Indicador: Una visión clara de la política y unas estrategias sólidas guían el programa

El IV Plan Director establece la finalidad de la cooperación para el desarrollo española. España tiene un compromiso claro con mejorar la concentración y la eficacia en un contexto de restricción presupuestaria de la AOD. Sin embargo, sus políticas y estrategias no han conseguido guiar todos los aspectos del programa de forma totalmente exitosa.

España ha establecido orientaciones estratégicas y nuevas prioridades para la cooperación para el desarrollo

Según el IV Plan Director 2013-2016, la finalidad de la Cooperación Española es contribuir al desarrollo humano, a la reducción de la pobreza y al pleno ejercicio de los derechos humanos. Hace hincapié en la justicia y la solidaridad como los principios que siguen guiando el enfoque de la cooperación para el desarrollo en España (MAEC, 2013a).

El IV Plan Director reafirma el compromiso de España con los países de renta media. España se está concentrando en las áreas geográficas de mayor interés estratégico y con un claro valor añadido relativo a lazos históricos, culturales y de idioma – América Latina, Oriente Medio y Norte de África, y África Subsahariana-. Al mismo tiempo, y en respuesta al examen de pares del CAD de 2011 (OCDE, 2013), España reconoce la necesidad de concentrar tanto el programa bilateral como el multilateral. En su cooperación para el desarrollo hay un claro foco regional, con apoyo a instituciones tales como el Sistema de Integración Centroamericana (Capítulo 1), y programa regionales[1].

El IV Plan Director establece ocho orientaciones estratégicas (Cuadro 2.1.) con las que se pretende pasar de una priorización y planificación por sectores a una basada en resultados. Desde una perspectiva estratégica, éste es un cambio ambicioso y potencialmente innovador diseñado para lograr una mayor flexibilidad, una cooperación multisectorial y un énfasis en resultados a un nivel más alto. Las orientaciones se ven complementadas mediante líneas de acción y estrategias sectoriales (MAEC, 2013a).

Cuadro 2.1. Orientaciones de la Cooperación Española - IV Plan Director 2013-2016

1. Consolidar los procesos democráticos y el Estado de derecho.
2. Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis.
3. Promover oportunidades económicas para los más pobres.
4. Fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos.
5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.
6. Mejorar la provisión de bienes públicos globales y regionales.
7. Responder a las crisis humanitarias con calidad.
8. Construir una ciudadanía global comprometida con el desarrollo.

Fuente: MAEC, 2013a.

La prioridad de mejorar la eficacia de la ayuda en línea con los compromisos internacionales es consistente a largo de todas las políticas, estrategias y compromisos de España. Esto incluye, entre otros, el propósito de hacer un uso más estratégico de las modalidades e instrumentos para mejorar el impacto de la ayuda (MAEC, 2013a).

Sin embargo, España ha tenido que enfrentar importantes desafíos a la hora de poner en práctica esas intenciones estratégicas, tal y como se describe a continuación en este capítulo.

Proceso de toma de decisiones

Indicador: La justificación para la asignación de la ayuda y de otros recursos es clara y responde a evidencias

España ha procurado concentrar sus recursos en menos países, territorios y organizaciones con el fin de cambiar la naturaleza de sus relaciones y acuerdos de financiación, así como de alinear mejor las prioridades multilaterales con las bilaterales. Esta visión se ha encontrado con algunos impedimentos en su ejecución. En la ayuda bilateral, los criterios de selección de los países socios no ofrecen un fundamento claro para la toma de decisiones y las orientaciones estratégicas no se traducen fácilmente en una mayor concentración. En la política multilateral, la coherencia y la concentración se han visto comprometidas por el número de actores involucrados, la débil coordinación y los desafíos administrativos.

España está reduciendo y transformando su presencia bilateral. Sin embargo, la concentración sigue siendo un desafío

En el IV Plan Director España se comprometió a reducir de 50 a 23 el número de países y territorios de asociación. Se formularon unos criterios[2] que, aunque incorporaban el nivel de pobreza, eran suficientemente amplios como para permitir a España mantener sus intereses estratégicos. No queda claro cómo España recabó la información necesaria sobre dichos criterios ni cómo se ponderaron en el proceso de selección.

La concentración en 23 países y territorios de asociación ha conllevado el cierre de varias oficinas y la transformación de otras en centros regionales temáticos (Capítulo 4). También ha llevado a España a formar nuevas asociaciones[3] a través de "acuerdos de nueva generación" con varios países de renta media que no habían entrado en la lista de países de asociación. España seguirá vinculada a esos países mediante un enfoque de cooperación para el desarrollo más horizontal y se centrará en contribuir a los bienes públicos globales y en utilizar modalidades como la cooperación triangular, el intercambio de conocimiento y la investigación y desarrollo. Todavía es pronto para valorar el impacto y la pertinencia de los nuevos acuerdos, pero en cualquier caso cambiar las relaciones para adaptarse al contexto constituye sin duda un enfoque prometedor.

Por lo tanto, en general, se ha producido una transformación significativa en el programa bilateral de España en los últimos tres años. Dicha transformación ha venido acompañada de retos – por ejemplo, la salida de España de algunos países ha sido criticada por falta de plazos transparentes, de un proceso inclusivo o de un procedimiento estructurado (Proeval, 2015).

En relación a las prioridades temáticas, se presupone que las orientaciones del Plan Director se traducen en la programación bilateral recogida en los Marcos de Asociación País (MAP). La metodología de los MAP se revisó en 2013 e incluye recomendaciones para

que los programas país se centren en contribuir, como máximo, a tres resultados de desarrollo que estén relacionados con las orientaciones estratégicas (MAEC, 2013b).

No obstante, en la práctica, como se puso de manifiesto en El Salvador, la cooperación para el desarrollo de España sigue siendo muy amplia y se dispersa en varios sectores. El examen intermedio del Plan Director apunta también que "Esta falta de correlación entre la planificación y la AOD desembolsada en algunas orientaciones estratégicas lleva a pensar que puede haber cierta confusión en terreno de cómo encajar las nuevas orientaciones estratégicas en los sectores tradicionales de cooperación con los que se trabajaba hasta la fecha" (Proeval, 2015).

Es más, con un programa bilateral que ahora sólo representa un 25% de su AOD neta, España necesitará seguir valorando qué ventajas comparativas temáticas y geográficas aporta. También debería revisar cuál debería ser el equilibrio correcto entre asignaciones bilaterales y multilaterales en anticipación del próximo Plan Director.

El esfuerzo multilateral de España está guiado por una estrategia y una serie de principios

El apoyo multilateral siempre ha sido un componente importante de la cooperación para el desarrollo española. Esto es patente tanto en el volumen de AOD canalizado a organismos internacionales, y a través de ellos, como en la importancia que España concede a este apoyo en sus documentos estratégicos.

Aunque no se ha llevado a cabo una actualización formal de la estrategia multilateral desde 2009 (MAEC, 2009)[4], España ha hecho esfuerzos por mejorar la concentración y eficacia en su enfoque multilateral. En este sentido, el IV Plan Director introduce cuatro principios para la cooperación multilateral:

- concentración en aquellos organismos multilaterales que más contribuyan a los objetivos de desarrollo de España
- eficacia demostrada
- responsabilidad mutua
- mayor participación de España en los procesos de toma de decisión

El Plan Director también hace hincapié en la importancia de aprender de la experiencia y de los procesos colectivos de evaluación del desempeño, tales como la Red de Evaluación del Desempeño de Organizaciones Multilaterales (MOPAN, por sus siglas en inglés), en la que España participa activamente (MAEC, 2013a).

Las entrevistas mantenidas con organizaciones multilaterales durante este examen sugieren que España ha mantenido su compromiso e implicación con el sistema multilateral, incluyendo su participación en los mecanismos de gobernanza, a pesar de que los recortes de AOD hayan afectado a la financiación. De hecho, Naciones Unidas felicita a España por la creación del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Aunque este fondo no consiguió atraer la financiación de otros donantes, España está trabajando ahora con PNUD para redirigirlo hacia la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[5].

El apoyo multilateral de España sigue enfrentando desafíos estratégicos y operativos

Una evaluación de la ayuda multilateral de España llevada a cabo en 2011 concluye que las acciones "no han estado suficientemente sustentadas en una visión e ideas estratégicas comunes, ni en los necesarios esfuerzos estructurales y organizativos que deben ser soporte imprescindible para avanzar con pasos firmes en esta materia" (MAEC/SGCID, 2012).España todavía no ha abordado todas estas limitaciones.

En primer lugar, no está claro, por ejemplo, qué evidencias recoge y utiliza a la hora de tomar decisiones sobre la financiación – entre las que se incluye la de reducir el número de organizaciones financiadas por España de 85 en 2011 a 69 en 2014 (MAEC/SGCID, 2015a). Hasta 2015 no se empezaron a desarrollar y utilizar criterios[6]de priorización en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC, 2015) – mucho tiempo después de que se hubiera reducido el número de organizaciones que se apoyaban.

En segundo lugar, los criterios sólo se aplican a las agencias de NNUU y a las instituciones regionales, no a instituciones financieras internacionales (IFI). Actualmente se está llevando a cabo, de forma separada, una revisión de las IFI para examinar de qué forma se asignan los fondos. Este hecho es sintomático del desafío que supone coordinar a través de los diferentes departamentos gubernamentales las estrategias, las posiciones en los órganos rectores de los organismos y las decisiones sobre financiación. A pesar del amplio número de actores involucrados, parece haber pocas consultas entre las unidades que proporcionan cooperación multilateral. Entre 2009 y 2013, por ejemplo, diez instituciones hicieron contribuciones regulares a organismos multilaterales, siendo la mayor de ellas la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con un 47%. Quince unidades y agencias gubernamentales realizaron contribuciones marcadas; el mayor número de todos los miembros del CAD (OCDE, 2015); el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) representó la mayor parte, un 54%.

En tercer lugar, el enfoque plurianual y basado en resultados de los Marcos de Asociación Estratégica fue diseñado para mejorar la naturaleza estratégica de las contribuciones españolas a PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP. Estos marcos incorporan elementos relacionados con la gestión, la evaluación y la rendición de cuentas, y contienen una matriz que identifica prioridades comunes. Aunque, habiéndose recortado la financiación a las cuatro organizaciones (Capítulo 3), se desconoce cuál es el valor añadido que aportan los marcos, más allá de establecer la intención de otorgar cierta prioridad a dichas organizaciones. Asimismo, las organizaciones de NNUU han notificado dificultades legales en la negociación de los marcos y problemas con la previsibilidad de los desembolsos.

Por último, teniendo en cuenta que el apoyo multilateral supone un gran porcentaje de la AOD, y que el MAEC debería facilitar la coordinación entre la AECID, la SGCID y otras instituciones gubernamentales, la dotación de personal del departamento multilateral parece insuficiente. Esta situación pone en peligro el impacto y la coherencia del programa multilateral de España.

Prioridades políticas

Indicador: Se prioriza la lucha contra la pobreza, especialmente en los países menos adelantados y en los Estados frágiles.

España prioriza los países de renta media sobre los países menos adelantados y más frágiles. Aun así, tiene un claro compromiso político de abordar la desigualdad y promover la cohesión social en cualquier contexto. También se compromete a transversalizar la igualdad de género, el empoderamiento de grupos vulnerables y las intervenciones basadas en la cultura. El fortalecimiento de capacidades y la transferencia de conocimiento se han convertido en pilares fundamentales de la nueva relación entre España y los países de renta media.

Sus directrices políticas tienen un fuerte componente de reducción de la pobreza, pero España no se concentra en los países menos adelantados

Las declaraciones políticas de España priorizan la reducción de la pobreza. La puesta en práctica de dicha prioridad debería enjuiciarse en función de la selección de los países y territorios de asociación y de las prioridades en cada uno de ellos.

Para seleccionar los países y territorios de asociación, España utiliza, entre otros, los criterios de nivel de desarrollo humano y pobreza. Sin embargo, dado que el IV Plan Director prioriza de forma explícita los países de renta media, no es sorprendente que la AOD destinada a los países menos adelantados (PMA) esté muy por debajo de los compromisos asumidos por España internacionalmente (Capítulo 3). Aunque uno de los criterios del Plan Director se refiere a los "aspectos de fragilidad", la fragilidad o la existencia de un conflicto no determinan la elección como país de asociación. De los 23 países y territorios de asociación para la Cooperación Española, ocho son PMA y seis Estados frágiles.

Las orientaciones estratégicas dan prioridad a la promoción de la cohesión social, la reducción de la pobreza y la desigualdad (Cuadro 2.1.). Este enfoque de pobreza se aplica a los programas tanto en países de renta media como en países menos adelantados, como queda evidenciado en los Marcos de Asociación País, en los que dos tercios de los resultados de desarrollo corresponden a las cuatro orientaciones estratégicas en las que estas metas son las importantes (MAEC/SGCID, 2015b). También se incluyen criterios relacionados con la pobreza en otros instrumentos, por ejemplo, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento para América Latina, que se concentra en las comunidades rurales y periurbanas, en las que hay mayores niveles de pobreza.

España considera que puede desempeñar un papel importante en la contribución a la reducción de las desigualdades, incluyendo las que son generadas por la exclusión social de grupos minoritarios o las que están basadas en el género, que a menudo subyacen a la persistencia de la pobreza en los países de renta media. Al mismo tiempo, reconoce la necesidad de trabajar de manera diferenciada en esos contextos, para lo cual aborda los cuellos de botella, institucionales y relativos al conocimiento y a las capacidades, que suponen un obstáculo para seguir progresando.

Por ejemplo, se considera que la cooperación para el desarrollo de España con El Salvador – un país de renta media baja – está muy bien adaptada. España prioriza de manera consistente la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza. Las intervenciones culturales, que se dirigen a los grupos más vulnerables, son innovadoras y ofrecen una gran variedad de herramientas culturales y sociales para involucrar a los

principales actores locales en el esfuerzo conjunto por reducir el clima de tensión, construir confianza y promover la integración (Anexo C). De manera complementaria, España trabaja con el Gobierno en el fortalecimiento de las instituciones, la reforma legislativa, las políticas públicas, y la promoción de la integración regional.

La falta de inclusión sistemática de los factores desencadenantes de las crisis en los Marcos de Asociación País constituye una oportunidad perdida

La séptima orientación del IV Plan Director es responder a las crisis humanitarias con calidad (Cuadro 2.1.). Resulta alentador que España interprete esto desde un punto de vista humanitario y de desarrollo – que los especialistas humanitarios trabajen con los de desarrollo y viceversa–. España también está trabajando en su planteamiento del fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia, por ejemplo a través de sus socios y de la Unión Europea, concentrándose en las cuestiones medioambientales.

España ha perdido, sin embargo, la oportunidad de incorporar de manera sistemática las cuestiones humanitarias – los potenciales factores desencadenantes de las crisis – en los Marcos de Asociación País (Capítulo 7). El no haberlo hecho limita las posibilidades de que los programas de desarrollo y los humanitarios trabajen de forma conjunta en los mismos contextos de crisis.

La inexistencia de un enfoque específico para contextos frágiles no afecta a la calidad de los programas

España no cuenta con una estrategia específica para los Estados frágiles; sino que prefiere acogerse a los Principios para los Estados Frágiles[7], y se basa en el contexto como punto de partida para la planificación y ejecución de sus programas. Debido a que por lo general el enfoque de programación de España suele ser pragmático y flexible, la falta de una estrategia concreta no afecta a la calidad de las intervenciones en los Estados frágiles; España comprende bien el contexto de dichos lugares, y con frecuencia goza de relaciones que se remontan a varias décadas atrás, como es el caso de Malí, Mauritania o Etiopía (Capítulo 5).

Los compromisos políticos con las prioridades transversales son sólidos, pero podrían operacionalizarse y defenderse mejor

Las cuestiones transversales están claramente priorizadas en documentos de política como el IV Plan Director, en particular en relación a la igualdad de género, el medio ambiente, la diversidad y, en general, el enfoque basado en derechos. Cabe mencionar que también quedan recogidas en las metodologías y guías para los Marcos de Asociación País, para los instrumentos de ayuda y para la evaluación. La AECID está en proceso de finalización de unas guías para la transversalización de la igualdad de género y del medioambiente, así como de unos posteriores módulos de formación.

Sin embargo, las pruebas extraídas de una síntesis de evaluaciones sobre los Marcos de Asociación País (MAEC/SGCID, 2015c) y del informe del equipo que realizó la misión a terreno a El Salvador ponen de manifiesto que, a pesar de las asignaciones abundantes registradas por los marcadores del CAD (Capítulo 3), ni la igualdad de género ni el medioambiente están siendo transversalizados de forma eficaz en las operaciones en terreno (OCDE, 2014). Tampoco está claro quién es responsable, ni en qué medida, sobre los resultados en estas áreas, ni a qué resultados deben contribuir las unidades operativas.

La igualdad de género es una prioridad mantenida en el tiempo

España considera que la igualdad de género es uno de los emblemas de su política de cooperación para el desarrollo (MAEC/SGCID, 2015a). En efecto, España ha demostrado un claro liderazgo en la financiación de organizaciones de mujeres de la sociedad civil y en programas y fondos de Naciones Unidas que priorizan la igualdad de género. Aunque los recortes de la AOD han reducido los recursos humanos y financieros destinados a intervenciones en igualdad de género, España continúa comprometida a financiar

	cuestiones difíciles como la salud y los derechos sexuales y reproductivos, un área que ha recibido escasos fondos de otros miembros del CAD (OCDE, 2014). En El Salvador, España otorga a la igualdad de género un papel relevante a través del diálogo, la programación y el establecimiento de alianzas estratégicas.
Se carece de la orientación y las capacidades necesarias para la transversalización del medioambiente	En el IV Plan Director se incluye por primera vez el medioambiente como bien público global, se transversaliza la lucha contra el cambio climático y se hace énfasis en la complementariedad de las agendas de cambio climático y desarrollo (MAEC/SGCID, 2015a). En la práctica, sin embargo, una transversalización más eficaz en países socios como El Salvador requiere una plantilla mejor equipada que cuente con las capacidades y la orientación necesarias.

Notas

1. El Programa Masar en la región del Norte de África y Oriente Medio, por ejemplo, se lanzó en 2012 para apoyar la gobernabilidad democrática. Se basa en el liderazgo de las instituciones locales y parte de un enfoque vasado en la demanda. Para más detalles se puede consultar: www.aecid.es/ES/dónde-co-operamos/norte-de-áfrica-y-oriente-próximo/programa-masar. Otro ejemplo es APIA, el Programa de Apoyo a Políticas Públicas Inclusivas Africanas que, desde finales de 2014, apoya los esfuerzos locales para asegurar que el desarrollo económico contribuye a construir sociedades más cohesionadas y justas. Para más información se puede consultar www.aecid.es/EN/where-we-co-operate/sub-saharan-africa/apia-programme.

2. España selecciona a los países de asociación para su cooperación al desarrollo en base a los siguientes criterios establecidos en el Plan Director (MAEC, 2015):
   - grado de desarrollo humano del país socio
   - impacto potencial de la Cooperación Española en el país socio

   Otros factores a tener presentes en la selección son:

   - relevancia para programas regionales existentes u oportunidad de una programa regional
   - salida de otros donantes.

   Mantener un programa activo en un país que esté en situación de conflicto puede ser recomendable si la cooperación para el desarrollo ha estado comprometida durante mucho tiempo. Es, por ejemplo, el caso de Colombia.

3. Países de asociación y estructura de oficinas en el exterior a fecha de marzo de 2015:

Región	Socios	Número de oficinas cerradas	Socios de "nueva generación"	Oficinas regionales	Oficinas temáticas
América Latina y el Caribe	**12** Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	**4** Argentina, Brasil, Venezuela y Chile	**5** Argentina, Brasil, Chile, México and Uruguay	**1** Montevideo	**3** Panamá (centro de NNUU y centro logístico de ayuda humanitaria regional) Costa Rica (cambio climático); y Abuja (apoyo a la CEDEAO)
Norte de África y Oriente Medio	**4** Mauritania, Marruecos, Autoridad Palestina, Sáhara Occidental	**4** Argelia, Irak, Afganistán, Túnez		**1** Cairo	**1** Jordania (crisis de Siria e Irak)
África Subsahariana	**6** Mali, Níger and Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique	**3** República Democrática del Congo, Angola y Namibia	**1** Cabo Verde		
Asia	**1** Filipinas	**3** Camboya, Timor Oriental y Vietnam			
TOTAL	**23**	**14**	**6**	**2**	**4**

4. La Estrategia de Cooperación Multilateral de España se publicó en 2009 con tres objetivos (MAEC, 2009):
   - Fortalecer el sistema multilateral para convertirlo en un mecanismo más democrático y eficaz de generación y distribución de oportunidades de desarrollo.
   - Incrementar el compromiso internacional de España a través de una implicación más activa y eficaz en el sistema multilateral y un mayor y más equilibrado respaldo a sus organismos.
   - Potenciar los instrumentos de gobernabilidad democrática a escala global para abordar los desafíos de la globalización.

5. El Fondo para el Logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (F-ODM) se creó en 2007 tras el acuerdo entre el Gobierno de España y el PNUD. Con una contribución española total de aproximadamente 900 millones de dólares, el F-ODM ha apoyado a 130 programas conjuntos en ocho áreas temáticas en 50 países. El Fondo también apoyó alianzas globales, iniciativas de gestión del conocimiento y la iniciativa "Unidos en la acción" (*Delivering as One*). En línea con dicho apoyo, el Gobierno de España y el PNUD introdujeron en marzo de 2014 un nuevo Fondo para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, abierto a otros socios y donantes. Funciona con programas conjuntos integrados y multi-dimensionales a nivel de país. Actualmente cofinancia 18 programas conjuntos resultado de las lecciones del F-ODM. Se han establecido tres áreas temáticas: crecimiento inclusivo para la erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria y nutrición, y agua y saneamiento (www.sdgfund.org).

6. Los criterios de priorización para el apoyo multilateral por parte de España son: si las prioridades estratégicas están alineadas con el IV Plan Director; si existe ya una relación estratégica; la calidad, eficiencia y eficacia de la organización; y, si complementa al programa bilateral de España.

7. Para más información sobre los 10 Principios para los Estados Frágiles, consúltese:www.oecd.org/dacfragilestates/.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

MAEC/SGCID (2015a), "Memorándum of Spain for the 2016 Peer Review", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015b), "Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016", Comunicación 2015 al Parlamento y al Consejo de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015c), *Síntesis: Evaluaciones de Marcos de Asociación País*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/ SGCID (2012), *Evaluación de la Cooperación para el desarrollo española en el ámbito multilateral 2009-2011,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/ SGCID (2009), *Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2015), *Documento sobre las prioridades multilaterales* (no publicado).

MAEC (2013a), *Plan Director de la Cooperación Española2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2013b), *Manual para el Establecimiento, Seguimiento y Evaluación de Marcos de Asociación País – Metodología*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

OCDE (2015), *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264235212-en.

OCDE (2014), *Mainstreaming Cross-Cutting Issues: 7 Lessons from DAC Peer Reviews*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264205147-en.

OCDE (2012), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Proeval (2015), *IV Plan Director de la Cooperación Española – Examen Intermedio*, MAEC/SGCID, Madrid.

Capítulo 3: La distribución de la ayuda oficial al desarrollo española

Volumen global de AOD

Indicador: El país miembro pone todos los medios para alcanzar las metas de AOD nacionales e internacionales

El volumen total de la AOD de España ha disminuido dramáticamente. Con un 0,13% de la Renta Nacional Bruta, está en su nivel más bajo desde 1988. España se ha comprometido a revertir esta tendencia tan pronto como la situación económica mejore; las decisiones presupuestarias recientes evidencian que ya está cumpliendo dicho compromiso. El canal multilateral es el que recibe el mayor volumen de fondos de AOD, mientras que el bilateral es el que ha sufrido los mayores recortes, con una AOD a países menos adelantados en niveles muy bajos. España necesita mejorar el nivel de ejecución de la AOD y sus prácticas de presentación de la información.

Los importantes recortes en la AOD sitúan a España muy lejos de las metas internacionales

Como resultado de la crisis económica, España redujo su AOD un 68% entre 2010 y 2014, después de cinco años de crecimiento gradual entre 2003 y 2008 (Figura 3.1.).

En 2014 la AOD española fue de 1.879 millones de dólares (a precios constantes). Ello supone una disminución respecto a los 2.340 millones de dólares de 2013, y un 20% menos en términos reales, principalmente debido a un pico en 2013 como resultado de operaciones de alivio de deuda. En 2014, la AOD supuso el 0,13% de la Renta Nacional Bruta (RNB), en comparación con la media del CAD de un 0,29%. Es la cifra más baja de España desde 1988, antes de que se uniese al CAD. Su máximo fue en 2009 con un 0,46% de la RNB (Figura 3.1.).

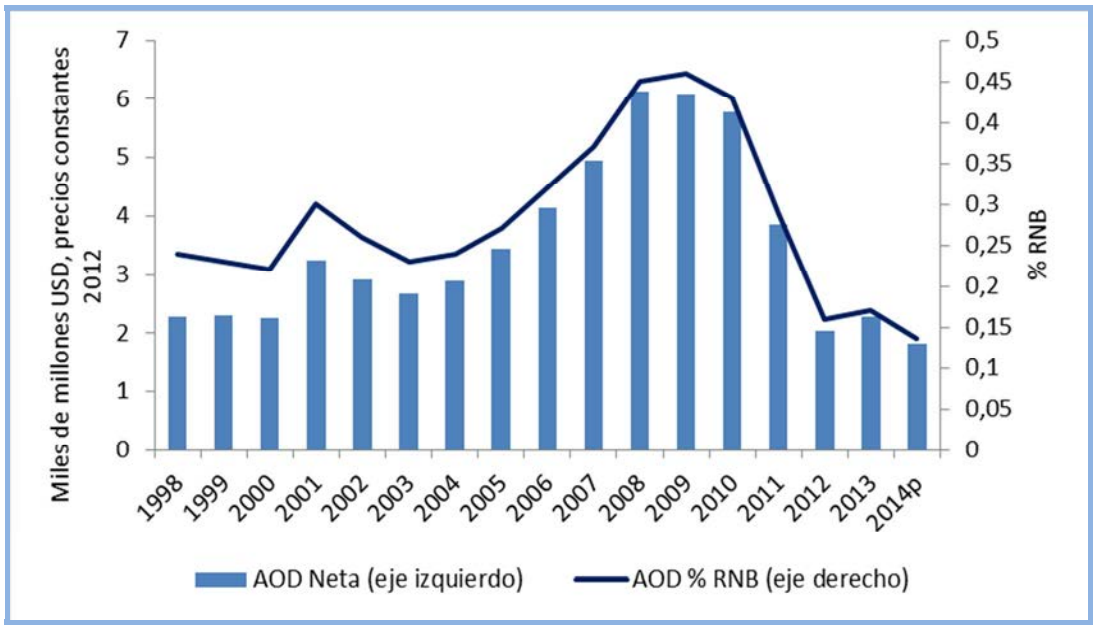
En agosto de 2015, una resolución del Senado, aprobada con el acuerdo de todos los partidos, instaba al Gobierno a cumplir con los compromisos de incrementar progresivamente la AOD, en la medida en que los datos macroeconómicos mejorasen, y posicionar a España en el lugar que le corresponde internacionalmente en la cooperación para el desarrollo[1]. Si España ejecuta la totalidad del presupuesto de AOD asignado para 2015 y 2016 – 1.753 millones de EUR y 2.396 millones, respectivamente – conseguirá detener la tendencia decreciente de los volúmenes de AOD. También se prevé que la AOD respecto a la RNB se incremente hasta el 0,21% en 2016 (MAEC, 2015).

Vincular el aumento de la AOD a la recuperación gradual de la economía española es un paso positivo, tras un periodo de grave quebranto para la cooperación para el desarrollo de España. Sin embargo, España no especifica cómo va a impulsar el aumento de la AOD para alcanzar la meta internacional del 0,7% de AOD respecto a la RNB, que sigue siendo su compromiso.

El futuro crecimiento de la AOD debería ayudar a España a cumplir con sus compromisos con los países menos adelantados (PMA) y con los países con mayores necesidades. Con

una AOD total a los PMA de un 0,03% de la RNB en 2013, España está aún muy lejos de la meta del 0,15% de la RNB que establece NNUU.

Figura 3.1. Evolución de la AOD neta en volumen y como porcentaje de la RNB, 1998-2014



Fuente:(2015), AOD neta: Evolución en volumen y como porcentaje de la RNB, 1998-2014, en el Informe de Cooperación para el Desarrollo 2015, OCDE Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-graph265-en.

España no está ejecutando el presupuesto

En 2014 España no ejecutó el total del presupuesto de AOD aprobado por el Parlamento. Datos preliminares señalan que un 20% del presupuesto de ese año está sin ejecutar. Las explicaciones aportadas son: reembolsos de préstamos mayores de lo esperado, menos operaciones de deuda que las previstas y una baja tasa de ejecución del Fondo para la Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) (Capítulo 5). La baja ejecución presupuestaria de la AOD por las razones mencionadas sugiere que España debería prever y planificar los distintos escenarios de forma más adecuada. También debería hacer un seguimiento de su desempeño de forma regular en cada ejercicio presupuestario.

En el contexto de recortes de la AOD, la vía multilateral sobrepasa con creces a la bilateral

El porcentaje de la AOD bilateral bruta fue disminuyendo gradualmente entre 2010 y 2014, de un 69% a un 33%, con un pronunciado abandono del gasto bilateral a través de organizaciones multilaterales (ayuda multi-bilateral). En 2013 la media de AOD bilateral del CAD fue del 73%.

El restante 67% de la AOD bruta española se canalizó a través de contribuciones multilaterales regulares (*core*). Dicha cifra está muy por encima de la meta del IV Plan Director de canalizar al menos un 55% de la AOD a través de organismos internacionales (MAEC, 2013). Parece que la tendencia en 2016 va a seguir siendo aumentar el presupuesto de AOD para contribuciones multilaterales para i) la UE (obligatorias) y ii) la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial para cumplir con compromisos anteriores.

En 2013 el 87% del total de la AOD fue desembolsado por tres Ministerios:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: 28% de la AOD – 30% multilateral, 70% bilateral y multi-bilateral. Se prevé que el presupuesto aumente hasta un 34% en 2016.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: 44% de la AOD, casi exclusivamente multilateral. Se prevé una disminución del presupuesto hasta el 43% en 2016.
- Ministerio de Economía y Competitividad: 15% de la AOD, del que el 56% es multilateral y el 44% bilateral y multi-bi. Se prevé un aumento hasta el 22% en 2016.

Las Comunidades Autónomas supusieron el 7,77% de la AOD neta del país en 2013, y los Municipios y Entidades Locales el 2,62% – la mayor parte en recursos bilaterales. Las cifras apuntan una disminución importante del porcentaje de AOD respecto al examen de pares de 2011, que registró el 10% de las asignaciones de Comunidades Autónomas y el 3% de Municipios y Entidades Locales en 2009. Estos porcentajes eran la proporción de un volumen mucho mayor de recursos totales (OCDE, 2013).

Existe muy poca información sobre las previsiones

El seguimiento estadístico de la AOD española se ha visto afectado por la situación presupuestaria. Solo ha podido proporcionar información al cuestionario sobre los planes de gasto a futuro hasta el año natural actual (OCDE, 2014). Asimismo, en los últimos dos años, España ha sido el único miembro del CAD que no ha proporcionado las cifras del año anterior sobre su ayuda programable a nivel de país (CPA por sus siglas en inglés), lo cual es atribuible a la gran inestabilidad de los volúmenes de AOD. Para una mayor previsibilidad presupuestaria, es importante que España cumpla a tiempo con las condiciones de reporte.

Los Marcos de Asociación País disponen de una previsión de gasto para las intervenciones propuestas. Sin embargo, dicha previsión es meramente indicativa, ya que España prepara su presupuesto anualmente. La estimación presupuestaria para cuatro años se basa en el conocimiento previo y en un análisis del posible gasto futuro. El ejemplo de El Salvador muestra que esta ausencia de compromisos formales puede poner en peligro la previsibilidad española (Capítulo 5).

Asignación de la AOD bilateral

Indicador: La ayuda se asigna de acuerdo a las intenciones declaradas y a los compromisos internacionales

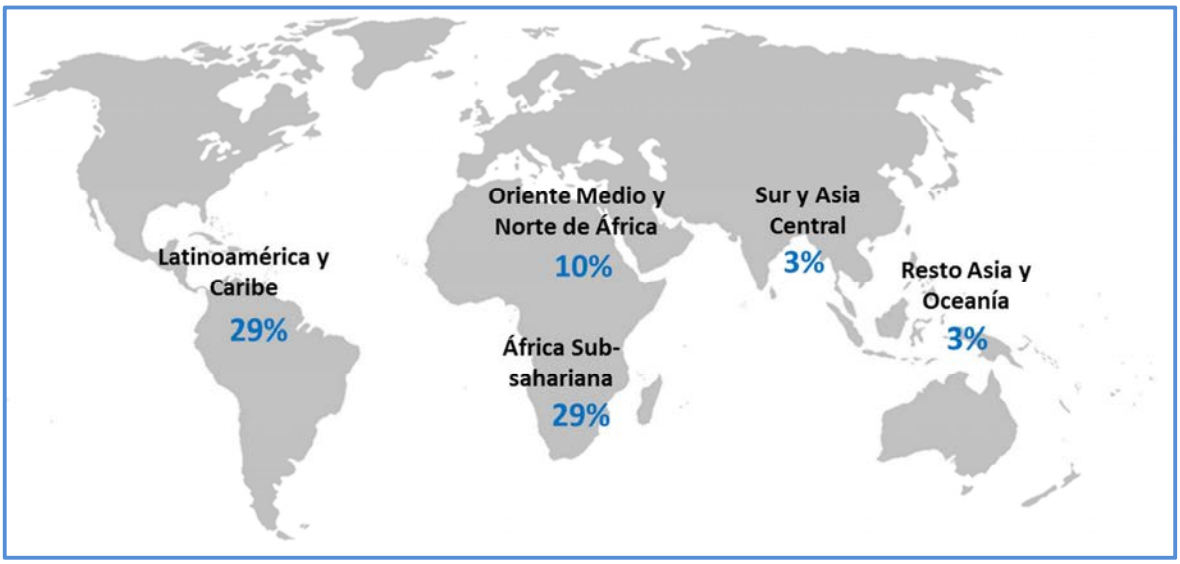
España asigna tanta AOD a África como a América Latina, aunque las asignaciones a los países menos adelantados están disminuyendo. Tiene que continuar concentrando sus recursos bilaterales, cada vez menores, en los países y territorios de asociación y en los mayores receptores. En general existe coherencia entre la distribución sectorial y las prioridades establecidas, aunque el nivel de ayuda programable a nivel país es bajo y los costes administrativos son altos.

La ayuda española a África está aumentando, igual que en América Latina, pero no en los países menos adelantados

El IV Plan Director se compromete a reducir el número de países y territorios de asociación de 50 a 23 entre 2012 y 2016. Las regiones de concentración son América Latina, Oriente Medio y Norte de África, y África Subsahariana (MAEC, 2013). Aunque una operación de alivio de deuda en Costa de Marfil en 2013 modificó la tendencia habitual de asignaciones a África Subsahariana, la AOD bilateral asignada en 2014 se distribuyó principalmente en las regiones prioritarias (Figura 3.2. Para una perspectiva a largo plazo de la AOD bilateral asignada por región y nivel de renta, consúltese el Anexo B).

La AOD bilateral a PMA disminuyó del 25% en 2012 al 15% en 2013, en comparación con la media del CAD de un 31%. El total de la AOD bilateral asignable a los PMA cayó de un 39% en 2012 a un 31% en 2014, mientras que las asignaciones a países de renta media baja pasaron de un 36% en 2012 a un 41% en 2014 y las de los países de renta media alta de un 24% en 2012 a un 28% en 2014.

Figura 3.2. Porcentaje de la AOD bilateral por región, media 2012-13
Desembolsos brutos



Nota: No se especifica la región para un 25% de la AOD asignada en 2012-13. En el mapa no se recoge dicho porcentaje.

Fuente: OCDE (2015), AOD neta: Porcentaje de la AOD bilateral por región, media de 2012-13, desembolsos brutos, España, en Informe de la Cooperación para el Desarrollo 2015, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-graph269-en.

Aunque hay una mayor concentración en el programa bilateral, todavía se mantiene fragmentado

Para 2016 el IV Plan Director establece que más del 75% de la AOD bilateral bruta asignada geográficamente debe ir a los 23 países y territorios de asociación. España alcanzará esta meta. Sin embargo, sólo siete de los diez receptores que más ayuda recibieron en 2013 eran países y territorios de asociación y el número total de países receptores, 120, es todavía muy alto.

El Anexo B proporciona más información estadística sobre cómo España va concentrando su AOD bilateral en comparación con otros miembros del CAD. Su ayuda para el desarrollo se ha concentrado más en 2013-14 que en 2008-12, pero todavía se encuentra por debajo de la media del CAD. Por ejemplo:

- el 27% de la AOD bilateral de España se asignó a los 5 mayores receptores, en comparación con el 36% de la media del CAD.
- el 37% fue a los 10 mayores receptores, en comparación con el 50% de la media del CAD.
- el 46% fue a los 15 mayores receptores, en comparación con el 57% de la media del CAD.
- el 52% fue los 20 mayores receptores, en comparación con el 61% de la media del CAD.

Los datos sobre ayuda programable a nivel de país (CPA) asignada sectorialmente muestran que, en 2013, respecto a 55 países y territorios, España se encontraba entre los donantes que asignaban el 90% de los recursos en 15 de ellos, pero en los 40 restantes se situó entre los donantes que asignaban el 10% (OCDE, 2014). Estas cifran contradicen el criterio de selección de "si la Cooperación Española está en el grupo de los principales donantes del país, habrá más oportunidades de que la acción tenga impacto" (MAEC, 2013).

Tras el análisis de las cifras anteriores, se puede concluir que la AOD española sigue estando fragmentada. Esta es también la conclusión a la que llega el examen intermedio del Plan Director (Proeval, 2015).

En 2013-2014, España asignó el 43% – 369 millones de dólares – de su AOD bilateral a infraestructura y servicios sociales. Existe una clara concentración en el apoyo al gobierno y a la sociedad civil (90 millones de dólares), agua y saneamiento (71 millones de dólares) y educación (56 millones de dólares). Se destinaron 244 millones de dólares al alivio de deuda y 58 millones de dólares a agricultura (que se recogen como AOD a sectores productivos).

Existe coherencia entre las asignaciones sectoriales y las prioridades generales establecidas en el Plan Director

El mayor cambio sectorial en los últimos cinco años ha sido la reducción en infraestructura económica y servicios. Alcanzaba el 10% de la ayuda bilateral asignable entre 2008 y 2012, pero en 2013-2014 sólo supuso el 2% (Anexo B). La evolución de la ayuda asignada sectorialmente parece, en general, coherente con las líneas de acción marcadas por el Plan Director, en la medida en que pueden ser traducidas en prioridades sectoriales y temáticas (Capítulo 2).

En 2013, se asignaron 186 millones de dólares de AOD bilateral para la igualdad de género. El 42 % de la ayuda española bilateral asignable sectorialmente tenía por objetivo, principal o significativo, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Aunque ese porcentaje supone una reducción respecto al 54% en 2012, todavía se situaba por encima del 31% de media del CAD. Una gran parte de la ayuda española para población y salud reproductiva así como para educación se focaliza en género[2].

En 2013 España apoyó el medioambiente con 215 millones de dólares de AOD bilateral. Aunque se produjo una importante disminución del volumen de la AOD bilateral para medioambiente entre 2010-11 y 2012-13 (como consecuencia a la caída de la AOD total), no descendió tan abruptamente en cuanto porcentaje de la AOD bilateral total. En 2013, el 23% de la ayuda bilateral española se destinó a apoyar el medioambiente, y un 18% de la misma se asignó al cambio climático (Figura 3.3.)[3]. La media de los países del CAD era, respectivamente, del 23% y el 16%[4].

La ayuda programable a nivel de país y la ayuda programática de España están muy por debajo de la media

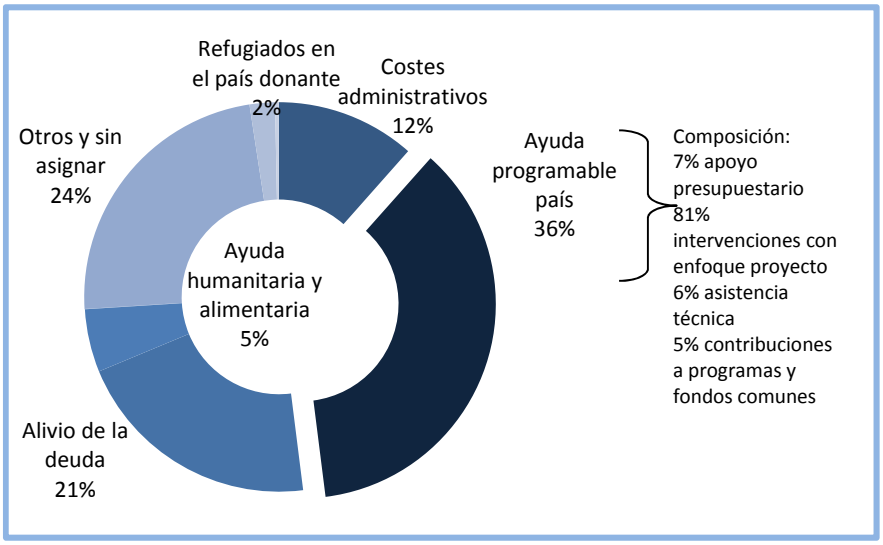
La ayuda programable a nivel país (CPA, en sus siglas en inglés) descendió bruscamente y está muy por debajo de la media del CAD. Como porcentaje de la AOD bruta, descendió de un 57% en 2009 a un 36% en 2013, en comparación con el 54,5% de media del CAD. Este descenso es resultado de los recortes en la ayuda bilateral. El bajo nivel de CPA, especialmente en 2013, se atribuye una operación de alivio de deuda de gran escala y a un gran volumen de ayuda sin asignar a causa de los programas regionales y del apoyo a ONG por parte de España.

Las intervenciones bajo el enfoque de proyecto siguen siendo el *modus operandi* predominante de España, y alcanzan el 81% de la CPA (Figura 3.3.), mientras que la asistencia técnica y las contribuciones a fondos y programas comunes representan una parte muy pequeña. Estas proporciones parecen contradecir el compromiso del IV Plan Director de aumentar el uso de la ayuda programática[5].

Los costes administrativos como porcentaje de la AOD bilateral (a precios constantes) aumentaron de un 6% a un 14% entre 2008-12 y 2013-14 – porcentaje mucho más alto que el 6% de la media total del CAD (Anexo B). España atribuye esta tendencia a que los niveles de personal se han mantenido estables a pesar de los ajustes en la AOD (Capítulo 4).

Figura 3.3. Composición de la AOD bilateral, 2013

Desembolsos brutos



Fuente: OECD (2015) Composición de la AOD bilateral, 2013, desembolsos brutos, España, en *Development Co-operation Report 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-graph267-en.

AOD multilateral

Indicador: El país miembro utiliza los canales de ayuda multilateral de forma eficaz

Las asignaciones multilaterales también se han visto afectadas por los recortes de la AOD. Tanto las contribuciones generales como las multi-bilaterales se vieron dramáticamente reducidas entre 2010 y 2012, aunque desde 2012 España ha conseguido frenar la disminución de las contribuciones generales. Las asignaciones son dispersas y están fragmentadas, lo cual no se corresponde con la estrategia – por ejemplo, los socios estratégicos clave sólo reciben pequeñas aportaciones.

Tras el recorte de la AOD, España ha reducido considerablemente el volumen de la financiación multilateral, especialmente de las contribuciones marcadas

La financiación de organizaciones multilaterales es una parte importante de la cooperación para el desarrollo española – supuso un 67% de la AOD neta en 2014, por encima del 27% de la media del CAD–. España es el 8º donante que más ayuda multilateral proporciona en términos relativos y el 12º en términos absolutos, con una contribución de 1.400 millones de dólares en 2013.

Tras los recortes en la AOD, España disminuyó considerablemente la financiación multilateral, en particular las contribuciones multi-bilaterales. Por lo tanto, la financiación multilateral de España se asigna principalmente como contribuciones multilaterales generales (*core*) (94%), de las que el 73% se destina a instituciones de la UE.

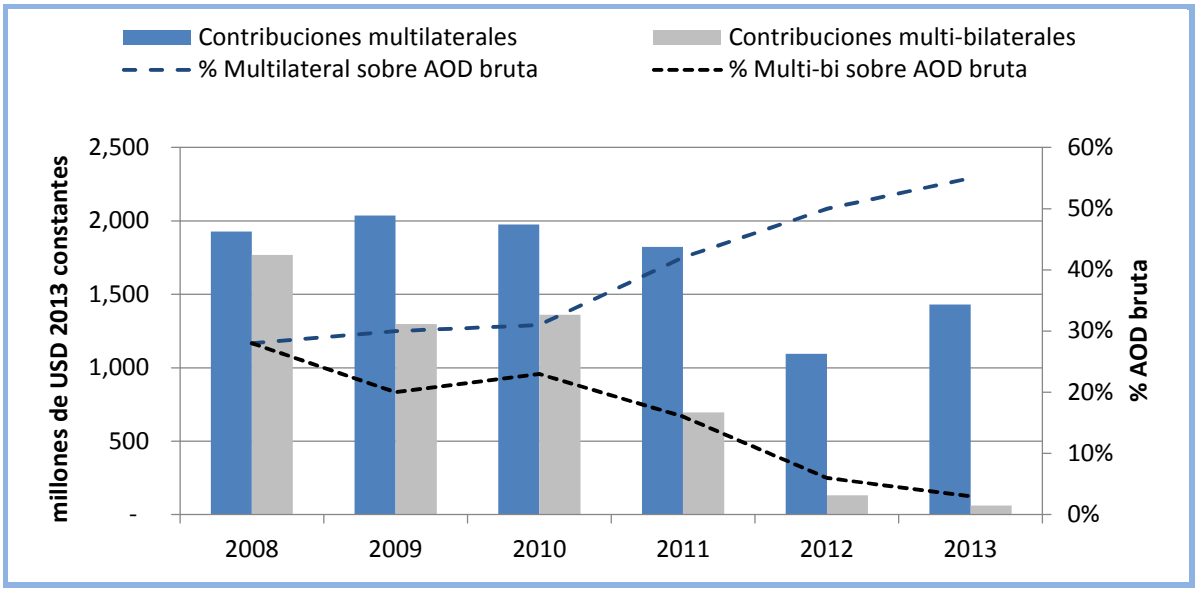
Como se muestra en la Figura 3.4., tras haber alcanzado un porcentaje relativamente alto respecto a la AOD total en 2008 (28%), y tras un aumento temporal en 2010, las contribuciones multi-bilaterales se han reducido abruptamente. Por ejemplo, la contribución al Grupo del Banco Mundial pasó de 410 millones de dólares en 2010 a cero en 2013.

Es alentador que las contribuciones generales de España aumentasen en 2013 un 28% a precios de 2013. España protagonizó el segundo mayor aumento de dichas contribuciones entre los miembros del CAD, y se convirtió en uno de los diez mayores donantes en este ámbito en el seno el CAD.

El aumento de las contribuciones generales entre 2012 y 2013 se distribuyó entre varios socios multilaterales clave de España, incluyendo la UE, Naciones Unidas, el Grupo del Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales y otros organismos multilaterales. Por ejemplo, la FAO recibió un aumento considerable, de 1,4 millones de dólares en 2012 a 15,1 millones de dólares en 2013 (a precios de 2013).

Sin embargo, algunos de los organismos multilaterales que España había priorizado en sus Marcos de Asociación Estratégica experimentaron reducciones serias en su financiación, especialmente en cuanto a las contribuciones generales. Por ejemplo, tras disminuciones en 2011, no se realizó ninguna contribución general a PNUD, UNICEF y FNUAP en 2012.

Figura 3.4. Contribuciones multilaterales y multi-bilaterales



Fuente: OECD (2015), "España", en OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235212-35-en.

La financiación multilateral española está muy fragmentada y dispersa

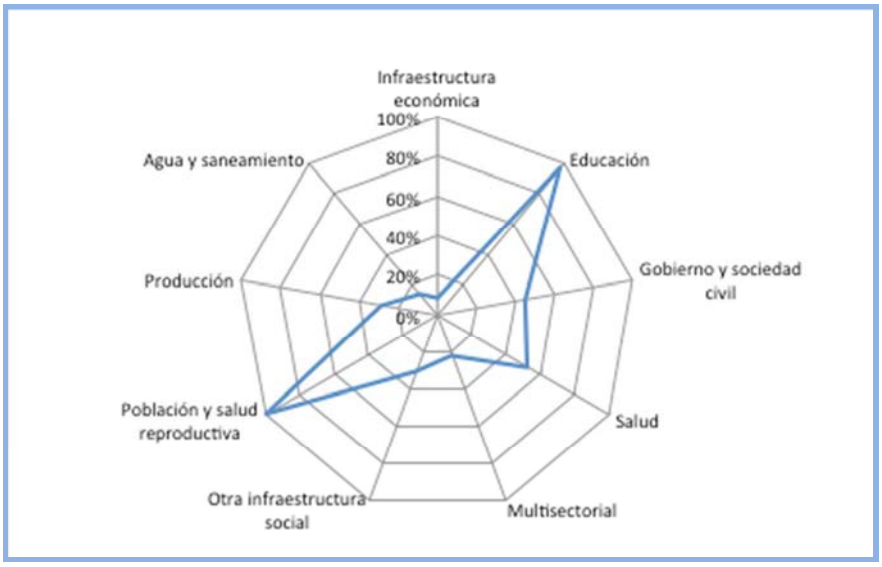
En 2013, el 99,7% de la AOD neta multilateral total fue suministrada por 15 Ministerios o instituciones distintos. Esto supone un gran desafío, dada la falta de coordinación entre los Ministerios (Capítulo 2). El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que gestiona las contribuciones españolas a la UE, representa el 72% de la AOD multilateral total. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Economía y Competitividad desembolsan aproximadamente el 14% cada uno.

En 2013 la AECID asignó 22,4 millones de euros a 29 organizaciones, un 1,98% de la AOD bruta total. Su departamento multilateral contribuyó con 18,5 millones de euros a 16 organismos. A su vez, otros siete departamentos de la AECID desembolsaron 3,9 millones de euros a 17 organismos, muchos de los cuales también recibieron el apoyo del departamento multilateral. La contribución multilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) ha ido reduciéndose como porcentaje respecto de la AOD multilateral total. Pero incluso al interior del MAEC hay un gran riesgo de fragmentación y falta de coordinación (Capítulo 2).

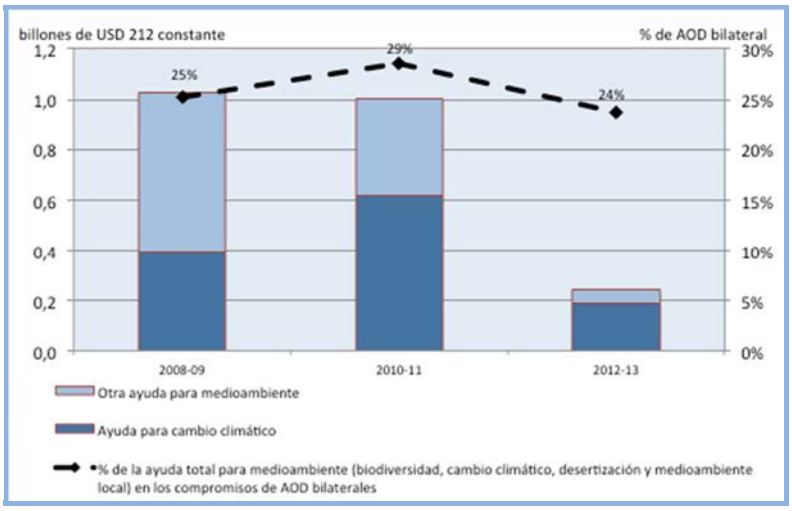
Notas

1. La resolución del Senado puede consultarse en: http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_10_566_3824.PDF.

2. Porcentaje de la AOD bilateral en apoyo a la igualdad de género por sectores, compromisos 2013:



3. AOD bilateral en apoyo a objetivos medioambientales globales y locales, medias de dos años.



4. Las prioridades relativas de la AOD para cambio climático de España difieren de las de sus pares. Entre los miembros del CAD, el porcentaje de AOD dedicado a adaptación al cambio climático respecto al resto de su programa de cooperación para el desarrollo fue de un 8% de media en 2012-13; para España fue del 16%, lo que pone de manifiesto que es un tema altamente prioritario para la AECID. Como con el resto de la AOD para medioambiente, la mayor parte de dicho 16% destinado a adaptación aparece bajo el marcador de objetivo significativo, pero no como objetivo principal. Por el contrario, España dedicó el 6% de su programa de cooperación para el desarrollo a mitigación del cambio climático en 2012-13, lo que supone la mitad de la media del CAD (un 12%).

5. El IV Plan Director recoge el compromiso de aumentar la ayuda programática por encima de su línea de base del 32% en 2012.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

MAEC/SGCID (2015a), "Memorándum of Spain for the 2015 Peer Review", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2015b), *Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2016. Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado*, Agosto, Madrid.

MAEC (2013), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

OECD (2015), *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264235212-en.

OECD (2014), *2014 Global Outlook on Aid: Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability*, OECD, París.

OECD (2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Proeval (2015), *IV Plan Director de la Cooperación Española – Examen*, MAEC/SGCID, Madrid.

Capítulo 4: La gestión de la cooperación española para el desarrollo

Sistema institucional

Indicador: La estructura institucional contribuye a una cooperación para el desarrollo consistente y de calidad

España reconoce las deficiencias estructurales de su sistema institucional y ha intentado abordarlas. Ha tratado de racionalizar los mecanismos de gestión para facilitar la coordinación al interior del MAEC. En un nivel más general, España dispone de estructuras y herramientas para mejorar la coordinación entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto en sede como en las unidades en el exterior. De hecho, se perciben tímidos avances hacia un enfoque global (*whole-of-government*), aunque todavía no son significativos. Es necesario continuar fortaleciendo la coordinación.

España reconoce la necesidad de realizar un cambio organizativo y abordar las debilidades para estar mejor preparada para el futuro

El IV Plan Director enumera una serie de objetivos y medidas relacionados con la organización y la gestión de la Cooperación Española (MAEC, 2013). Tres de ellos son:

- una arquitectura institucional cohesionada y coordinada, con roles y responsabilidades claros
- capacidades humanas y técnicas fortalecidas para cumplir con las prioridades políticas, en especial al interior de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
- el uso de sistemas eficaces y eficientes.

El compromiso con un cambio organizativo responde a las carencias de la estructura y los sistemas institucionales, algunas de las cuales ya fueron identificadas en el examen de pares de 2011 del CAD (OCDE, 2013). España también reconoce que los ajustes presupuestarios (Capítulo 3) y el impulso hacia una mayor concentración (Capítulo 2) hacen necesarias una revisión y renovación institucionales:

> El actual contexto de contracción presupuestaria representa además una oportunidad para abordar debilidades estructurales de nuestro sistema y construir los pilares de una arquitectura institucional sobre los que sostener adecuadamente la política de desarrollo del futuro. Así, una inversión en capacidades, planificada y bien diseñada, supone una tarea ineludible que redundará en efectos positivos para el medio y largo plazo (MAEC, 2013).

Sin embargo, la implementación de medidas que pongan solución a la situación sigue siendo una tarea inacabada, tal y como se describe en este capítulo.

Es más, en octubre de 2015, durante la elaboración de este informe, España aprobó una ley que en un año derogará la Ley de Agencias Estatales de 2006, en base a la cual se rige la AECID. Esto da a la agencia un año para tomar decisiones sobre el marco institucional de la cooperación para el desarrollo y tres años para establecerlas. Esta circunstancia ofrece a España la oportunidad de reformar su sistema de acuerdo a las prioridades del plan

director que deberá elaborarse durante 2016, basándose en los hallazgos de este y de otros informes de revisión de la Cooperación Española.

Tras los nuevos cambios en la gestión, la distribución de responsabilidades no está tan clara como se pretendía

La cooperación para el desarrollo española involucra a varios Ministerios, a la AECID y a otras entidades gubernamentales centrales, regionales y locales (Anexo D), por lo que la coordinación supone un reto importante.

De acuerdo a la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998[1], el MAEC es la institución que lidera el sistema de cooperación para el desarrollo, aunque el presupuesto de AOD que gestiona ha disminuido desde el examen de pares de 2011. Dentro del MAEC, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) es la responsable de la política exterior en Iberoamérica, de la cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de la acción cultural exterior. La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) apoya a la SECIPI en dichas tareas. La AECID, creada en 1993, es la organización que gestiona la cooperación de España a nivel central y dispone de su propio plan estratégico (AECID, 2014).

En julio de 2013, el Secretario General asumió las responsabilidades del Director de la AECID. Con este mandato dual se intentaba mejorar la coordinación y evitar duplicidades. Se tenía claro, no obstante, que seguiría habiendo dos organismos diferenciados, la AECID como agencia ejecutora y la SGCID con sus funciones de definición de la política, planificación y evaluación. En la práctica, no está claro qué beneficios reporta ese doble papel a la Cooperación Española. Hay un riesgo de que se difuminen las diferentes responsabilidades y de crear confusión entre los principales actores de la Cooperación Española, incluyendo a su personal.

Además, como anticipaba el IV Plan Director, un nuevo contrato de gestión habría permitido a la AECID fortalecer sus capacidades institucionales y de gestión y la obligaría a rendir cuentas sobre su desempeño como organización. El primer contrato se firmó en 2008 y recogía los objetivos, los recursos – humanos, materiales y financieros – que requería la AECID y los planes estratégicos para alcanzar sus metas. No queda claro el motivo por el cual el nuevo contrato de gestión aún no ha sido aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Existen estructuras de coordinación del conjunto del Gobierno pero su influencia podría ser mayor

El IV Plan Director fomenta un mayor diálogo estratégico entre los principales actores de la AOD española respecto a aspectos de gestión y financiación del programa, así como sobre el papel de cada uno en el conjunto del sistema. El examen intermedio del Plan Director concluyó que había habido progresos en la coordinación. Sin embargo, los avances se limitaban al intercambio de información, sin una definición clara del valor añadido y las ventajas comparativas que cada actor aporta al sistema de la ayuda (Proeval, 2015).

Existen tres órganos de coordinación:

- El Consejo de Cooperación al Desarrollo. Como órgano consultivo del Gobierno central, asiste en la definición de la política de cooperación internacional para el desarrollo. En el Consejo están representados la sociedad civil y el Gobierno y el equipo del examen de pares pudo observar de primera mano que es representativo e inclusivo. El Consejo se reúne regularmente, aunque podría utilizarse de forma más eficaz para llevar a cabo consultas y para informar los

procesos de toma de decisiones.

- La Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo es el órgano de coordinación técnica intergubernamental. Entre sus tareas están establecer directrices que faciliten la coordinación, informar las propuestas de los documentos de política, y asegurar el seguimiento. La Comisión sólo se reúne dos veces al año y no parece tener la capacidad necesaria para promover una mayor coordinación entre los principales actores de la Cooperación Española.
- La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo reúne a los responsables de la cooperación para el desarrollo a nivel central, autonómico y local. Su objetivo es promover la coordinación, la coherencia y la complementariedad.

Además de estos tres órganos, también existen ejemplos de coordinación interministerial sobre cuestiones específicas (Capítulo 1).

En línea con las recomendaciones del examen de pares de 2011 (OCDE, 2013), se considera necesario revisar estas estructuras para asegurar que tengan el mandato de trabajar hacia un enfoque conjunto de gobierno y hacia la coherencia de políticas, y de impulsarlos más allá del simple intercambio de información.

España cuenta con herramientas y estructuras de planificación conjuntas en los países socios, pero no todos los actores están integrados al mismo nivel

Se considera muy positivo que exista una firme intención de que los Marcos de Asociación País se conviertan en las estrategias globales para el conjunto de actores, apoyadas por mecanismos de coordinación en cada país. Todos los actores están llamados a participar en la elaboración de dichos marcos, y se organizan reuniones tanto en el país como en sede para su preparación.

El Embajador de España en cada país lidera los esfuerzos de coordinación y preside los grupos estables de coordinación (GEC), que revisan la labor de los actores españoles de cooperación para el desarrollo en los países y territorios de asociación. Las evaluaciones de los Marcos de Asociación han valorado que estos grupos de coordinación han fortalecido el diálogo.

Sin embargo, con frecuencia los GEC no disponen de objetivos claramente definidos. También hay pruebas de que, fuera de la AECID, los actores de la cooperación descentralizada y la ONG hacen un uso muy limitado de los marcos de asociación como herramientas de planificación (MAEC/SGCID, 2015b). En El Salvador, por ejemplo, el GEC no facilita un diálogo permanente e inclusivo con todos los actores españoles (incluyendo a las ONG) más allá de la planificación del Marco de Asociación País. Aun así, la oficina de cooperación en El Salvador tomó la oportuna decisión de incluir al Gobierno de El Salvador en el GEC.

Las oficinas en terreno cuentan con un alto grado de autonomía

En línea con el enfoque flexible de España, se ha otorgado cierto grado de autonomía a las oficinas en los países para diseñar, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar los programas en terreno. En principio, esto es positivo, aunque se percibe cierto riesgo de que el control de calidad y las comprobaciones y salvaguardas por parte de sede sean insuficientes (Capítulo 5).

España no dispone de sistemas o estructuras específicos para contextos de fragilidad. Sin embargo, sus sistemas actuales son suficientemente flexibles como para permitirle adoptar un enfoque pragmático en las situaciones de constante cambio que prevalecen en los Estados frágiles.

Adaptación al cambio

Indicador: El sistema es capaz de modificarse e innovar para adaptarse a las necesidades cambiantes

En un contexto de contracción presupuestaria de AOD y debilidad estructural, la Cooperación Española ha dado pasos importantes hacia la reforma y la innovación. El Gobierno necesitará revisar y adaptar estos pasos, a medida que el país se encamina hacia nuevo Plan Director.

El sistema ha demostrado admitir reformas, por lo que ahora se necesita que esto se convierta en un proceso continuo

Los recortes presupuestarios han acelerado el reconocimiento por parte de España de la necesidad de un cambio organizativo para mejorar la eficiencia y las decisiones sobre sus recursos. Por ejemplo, una innovación institucional, motivada por la decisión de reducir el número de países y territorios de asociación, ha llevado a transformar algunas oficinas en determinados países en oficinas temáticas o regionales[2] para complementar la evolución de las relaciones de España con algunos países de renta media (Capítulo 2). La oficina de Costa Rica, por ejemplo, es ahora una oficina especializada en medioambiente y cambio climático que provee asesoría técnica a toda la región de América Latina y el Caribe.

La AECID ha encargado estudios sobre la organización estructural y sobre el personal a nivel de sede y en las oficinas en el exterior con la idea de mejorar la distribución de los recursos disponibles. No obstante, no queda claro qué acciones se han llevado a cabo como resultado de esos análisis.

En el proceso de planificación del próximo Plan Director será importante revisar y ajustar las reformas realizadas en los últimos tres años, incluyendo las descritas en este capítulo y las relativas a la gestión de la información y a los sistemas conjuntos de seguimiento (Capítulo 6), para asegurar que sirven a su propósito – teniendo en cuenta especialmente los cambios legales que afectan a la AECID.

Hay algunos enfoques innovadores, pero no se incentiva de forma sistemática la innovación

No existen incentivos institucionales que promuevan específicamente la innovación. Sin embargo, España ha buscado adaptar sus actuaciones de cooperación para el desarrollo para seguir un modelo basado en el conocimiento estableciendo nuevas alianzas (Capítulo 2), e introduciendo nuevas modalidades, como la cooperación triangular, (Capítulo 5) y estructuras institucionales (anteriormente mencionadas).

Cabe mencionar también el fondo de innovación, creado en 2014, que cuenta con una convocatoria anual de subvenciones. El objetivo es financiar proyectos que incorporen soluciones innovadoras, probadas y evaluadas, que puedan ser replicadas. Se considera positivo que las prioridades del fondo – temáticas y geográficas – estén alineadas con las del Plan Director y las de los Marcos de Asociación País. En 2014, se cofinanciaron 23 proyectos por un importe total de 3 millones de euros[3].

Recursos humanos

Indicador: El país miembro gestiona sus recursos humanos de forma eficaz para responder a las necesidades en terreno

En los últimos cuatro años, los niveles de personal apenas han disminuido en la AECID y han aumentado ligeramente en el Ministerio. Mantener los recursos humanos a pesar de los ajustes presupuestarios es un logro impresionante. Sin embargo, varias cuestiones han afectado la motivación del personal y el desempeño de la organización. Entre ellas, destacan las reformas gubernamentales de todo el sector público y la legislación laboral, pero también otras que dependen en exclusiva del Ministerio, como la ausencia de una visión o estrategia específica para los recursos humanos.

España ha mantenido a su personal

El cierre de oficinas en países no ha acarreado reducciones importantes de personal en el extranjero, ya que la AECID intentó mantener sus capacidades globales. De hecho, el personal descentralizado ha aumentado en los últimos años – de una media de 9,7 personas por oficina en 2011 pasó a 12,1 en 2014; con 382 personas en América Latina, 195 en África y 26 en Asia.

El personal total de la AECID descendió mínimamente, pasando de 1.144 empleados en 2011 a 1.063 en 2014. En SGCID el número de empleados aumentó ligeramente (Tabla 4.1.), con la contratación de 18 consultores a tiempo completo. Una vez más, la relativa estabilidad del personal en un periodo de ajustes presupuestarios refleja que las autoridades españolas son conscientes de que las capacidades para gestionar mayores niveles de AOD antes de 2011 eran insuficientes.

Tabla 4.1. Personal en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desde 2011.

Personal de la AECID	2011	2012	2013	2014
Sede	505	485	472	460
Exterior	639	630	609	603
TOTAL AECID	**1144**	**1115**	**1081**	**1063**
Personal de SGCID				
Sede	25	25	27	32
TOTAL MAEC	**1169**	**1140**	**1108**	**1095**

Fuente: MAEC/SGCID, 2015a

España no dispone de una estrategia de recursos humanos y enfrenta varios desafíos a la hora de gestionar sus recursos humanos de forma eficaz

Aunque se hayan mantenido los niveles de personal, la AECID enfrenta importantes desafíos en materia de recursos humanos desde hace varios años que han afectado a su capacidad de reclutamiento, rotación y motivación de su plantilla.

Las recomendaciones sobre recursos humanos del examen de pares de 2011 del CAD siguen siendo válidas (OCDE, 2013). Una estrategia de recursos humanos y una planificación a medio plazo que se centrase en las competencias del personal, en su distribución y en unos sistemas para una de gestión del desempeño transparente mejoraría la capacidad para ejecutar un programa de calidad. Se observó que la ausencia de estos elementos ha tenido un claro impacto en la gestión y organización del programa en El Salvador (Anexo C).

El examen intermedio del Plan Director menciona la baja correlación entre las necesidades y las competencias técnicas y recomienda una política de recursos humanos que esté

mejor vinculada al trabajo por objetivos (Proeval, 2015). La planificación y análisis de cara al próximo Plan Director ofrecen a España una oportunidad para valorar su política y sus necesidades en materia de recursos humanos en relación con el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, incluyendo la búsqueda de un equilibrio entre competencias generales y especializadas.

El personal de la AECID tiene pocas oportunidades de ser desplazado o de rotar entre distintos puestos en el exterior, lo que afecta a su motivación y carrera profesional y al desempeño de la organización. En 2013-14, la AECID consiguió poner en marcha un sistema de rotación para los responsables de programa que habían estado en una misma oficina durante más de cinco años, trasladándoles a otras oficinas en otros países. La AECID está negociando con los sindicatos un acuerdo permanente de movilidad del personal, proceso que aún no ha concluido.

Por otra parte, el personal está sujeto a diferentes regímenes, lo que afecta a la provisión de puestos y a las posibilidades de promoción. Todo el personal en el exterior es personal laboral, con contratos de distinta duración[4]. El personal local sólo puede trabajar en tareas administrativas. En la sede, el 85% del personal es funcionario y el 15% laboral[5].

Desde 2009, las políticas de recursos humanos en varios departamentos y agencias gubernamentales, incluida la AECID, se han visto afectadas por las medidas de austeridad, tales como la no cobertura de vacantes, la congelación de nuevas plazas y la introducción de restricciones salariales. Otras condiciones laborales han empeorado desde que comenzaron a aplicarse dichas medidas de austeridad, especialmente en el caso del personal en el exterior.

Existen oportunidades de desarrollo profesional pero no siempre se basan en las necesidades

La AECID ha ampliado su programa de formación para incluir nuevas prioridades institucionales, como la gestión para resultados, y hacer un mayor uso de los recursos en línea, particularmente en beneficio del personal en el exterior. El personal que trabaja en Estados frágiles recibe una formación específica en las competencias necesarias para situaciones de peligro. Sin embargo, la información recogida en El Salvador sugiere que las oportunidades y los recursos de formación no benefician por igual a toda la plantilla, incluyendo al personal local. Tampoco se basan siempre en las necesidades existentes; probablemente porque no existe un sistema de gestión del desempeño que ayude a identificar y priorizar las prioridades para el desarrollo profesional, en el marco de unos objetivos más amplios de toda la organización y de cada unidad en el exterior.

Notas

1. El Boletín Oficial del Estado recoge toda la legislación. Para más información sobre la Ley de Cooperación para el Desarrollo, consultar www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16303.

2. Egipto es la oficina regional de cooperación con Oriente Medio para la implementación del Programa MASAR. Este programa apoya los procesos de transición democrática en el mundo árabe, ayudando a modernizar y fortalecer las instituciones clave y a utilizar a la sociedad civil como motor de cambio. La Oficina Técnica de Cooperación en Montevideo es una oficina regional para el "Cono Sur" (Argentina, Uruguay, Chile y Brasil). La oficina constituye un referente en la promoción de acuerdos de cooperación triangular como forma de trabajo con países menos adelantados en América Latina y el Caribe.

3. Para más información sobre proyectos de innovación financiados como AOD, consúltese: www.aecid.gob.es/es/Tramites-Servicios-en-linea/subvenciones-acciones-co-operacion/2014-SubvAyudCo-opInterPolExteGob.html.

4. Hay cuatro perfiles principales de personal:
   - Puestos directivos. Son los directores de las oficinas técnicas, los centros culturales y los centros de formación. Tienen contratos de alta dirección que pueden ser finalizados por la AECID a cambio de una indemnización sin necesidad de alegar causa.
   - Responsables de programa. Tienen contratos indefinidos fuera de convenio colectivo. Las condiciones se acuerdan entre la AECID y el empleado.
   - Responsables de proyecto. Contratados para proyectos específicos por una duración no superior a tres años.
   - Empleados locales. Son el personal de apoyo en las oficinas de AECID en el exterior, con contratos indefinidos que se rigen por la legislación laboral del país donde se ubica la oficina.

5. El personal de la AECID, como el resto de empleados públicos en España, forma parte de una de las siguientes categorías: funcionario o laboral. Los funcionarios se rigen por el Derecho Administrativo; un conjunto de normas específicas que cubren todos los aspectos de su carrera – desde la selección hasta la jubilación. El personal laboral se rige por la misma legislación laboral general que cubre la relación de trabajo entre cualquier empleador y un empleado, independientemente del estatus público o privado del primero. Habitualmente, los derechos y deberes del trabajador se negocian y se acuerdan entre los órganos gubernamentales y los sindicatos en los llamados "convenios colectivos". Existen una serie de normas comunes por las que se rigen ambos grupos de empleados, dado que las decisiones sobre gasto público y oferta de empleo público están en manos de un único departamento: el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

AECID (2014), *Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional Para El Desarrollo AECID 2014-2017*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

MAEC/SGCID (2015a), "Memorándum of Spain for the 2015 Peer Review", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015b*), Síntesis: Evaluaciones de Marcos de Asociación País,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2013), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

OCDE (2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Proeval (2015), *IV Plan Director de la Cooperación Española – Examen Intermedio*, MAEC/SGCID, Madrid.

Capítulo 5: La ejecución y las alianzas de la cooperación española para el desarrollo

Procesos de planificación y gestión del presupuesto

Indicador: Estos procesos apoyan la calidad de la ayuda de acuerdo a los principios de Busan

España está firmemente comprometida con los principios de Busan para una cooperación para el desarrollo eficaz. La flexibilidad en la planificación y en la gestión del presupuesto, acentuada por la significativa autonomía de la AECID en los países y territorios de asociación, permite a España responder a las necesidades de los socios y adaptar sus actividades oportunamente. Cuando es posible, España utiliza los sistemas nacionales y hace uso de la condicionalidad con moderación. Sin embargo, los bajos niveles de desembolso afectan a los resultados, a la gestión de los programas y a la elaboración del presupuesto. La falta de procedimientos estandarizados y optimizados, incluso para el análisis del riesgo y la supervisión, también puede afectar a la eficiencia y a la rendición de cuentas.

España dispone de procesos presupuestarios flexibles que podrían ser más previsibles

A pesar de disponer de cierta flexibilidad en la asignación de los fondos cuando es necesario, la previsibilidad de la ayuda española en los países socios es limitada, debido al proceso anual de elaboración del presupuesto y a los bajos niveles de ejecución.

Los Marcos de Asociación País incluyen un presupuesto indicativo a cuatro años para las ayudas bilaterales[1]. Sin embargo, debido a cambios recientes en el procedimiento presupuestario, ya no hay compromisos plurianuales formales, sino acuerdos informales internos en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La previsibilidad también se ha visto debilitada por los retrasos en los desembolsos. En 2013, la tasa de previsibilidad anual era de un 69% – muy por debajo de la meta para 2015 de desembolsar en la fecha prevista el 90% de los fondos – y la previsibilidad a medio plazo era solo de un 39% (OCDE/PNUD, 2014). La previsibilidad en los instrumentos de préstamo – en el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) – es incluso más baja, en 2014 sólo se desembolsaron 36 millones de euros de los 341 millones de euros previstos. Estos niveles de ejecución tan bajos también afectan a los resultados y a la gestión de los programas.

Por otro lado, la flexibilidad del presupuesto es muy alta. Una vez el Parlamento ha aprobado el presupuesto general para cooperación bilateral, la agencia puede asignar los fondos que recibe a su discreción. Asimismo, la existencia de dos fondos – uno dedicado a emergencias y otro que reúne los remanentes de años anteriores – permite que España tenga cierto margen para adaptar la financiación a los contextos y necesidades que puedan surgir. En relación al presupuesto desembolsado en los países, la flexibilidad únicamente se aplica a un porcentaje limitado, ya que la mayor parte de los recursos están preasignados y se canalizan a través de ONG y de fondos que no forman parte del programa país, como el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

Los Marcos Asociación País y la autonomía en los países socios apoyan el alineamiento

Los procesos estratégicos y de planificación a nivel de país apoyan claramente el alineamiento con las necesidades de los países y territorios de asociación. España elabora los Marcos de Asociación País en los países, en estrecha consulta con los socios, y los alinea con los ciclos de planificación de dichos socios. Este enfoque constituye una buena práctica. Además, la flexibilidad en la planificación y la gestión del presupuesto, acentuada por la importante autonomía de la AECID[2], permite a España responder a las necesidades de los socios y adaptar sus actividades a tiempo, tal y como se pudo comprobar en El Salvador (Anexo C).

Sin embargo, el creciente uso del FONPRODE puede afectar negativamente dicho alineamiento. El tiempo que necesita FONPRODE para formular los préstamos, unido a sus bajos niveles de ejecución, pone en cuestión su capacidad para responder puntualmente a las necesidades. A pesar de los recientes esfuerzos para fortalecer la gestión del fondo[3] y los cambios en su marco legal, sigue sin ser evidente su valor añadido.

España no está utilizando los sistemas nacionales a la altura de sus compromisos

España está comprometida a utilizar los sistemas nacionales de los países socios, pero aún puede llevar a cabo mejoras al respecto. La nueva metodología para el diseño de los Marcos de Asociación País, elaborada en 2013, señala que España debe utilizar los sistemas nacionales siempre que sea posible y, en este sentido, ofrece una variedad de instrumentos con distintos grados de alineamiento. La metodología recomienda también que el planteamiento se armonice con el de otros donantes y esté basado en informes existentes para elegir el instrumento más adecuado. Sin embargo, al no haber instrucciones más específicas, hay un riesgo de que el personal no esté lo suficientemente capacitado para elegir el instrumento más apropiado para cada sistema nacional.

La síntesis de las evaluaciones de los Marcos de Asociación País (MAEC/SGCID, 2015b) considera que la metodología de los marcos ha promovido un mayor uso de los sistemas nacionales, aunque a veces ha sido en detrimento de realizar los desembolsos totales en la fecha prevista. Sin embargo, como se observó en El Salvador, cuando se identifican carencias, España trabaja directamente con los socios en la planificación y la ejecución de los programas para fortalecer sus capacidades y superar los retos de eficiencia.

En cualquier caso, el uso de los sistemas nacionales está aún lejos de las metas acordadas para 2015. De acuerdo al informe de seguimiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPECD, por sus siglas en inglés), en 2013, del total de la ayuda española prevista para el sector público en los países y territorios de asociación, sólo el 57% se plasmó en los presupuestos nacionales de los países, cuando la meta para 2015 es de, al menos, el 85% (OCDE/PNUD, 2014). El 48% de la ayuda para el desarrollo española al sector público se canalizó a través de los sistemas públicos de gestión financiera y adquisiciones de los países socios, lejos de la meta del 57%. Puede que esta proporción disminuya con la introducción de operaciones de crédito ya que en los programas conjuntos algunos préstamos tendrán que cumplir con los procedimientos del socio financiero.

No se realizan ni comunican análisis de riesgo de forma sistemática

No existen metodologías ni herramientas formales y sistemáticas para analizar el riesgo en los programas país o para formular las intervenciones, aunque el análisis de riesgo sea un requisito en la elaboración de los Marcos de Asociación País. En los préstamos financiados por el FONPRODE se cuenta con un protocolo más formal para el análisis de riesgos. La Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) lleva a cabo análisis de riesgo desde el punto de vista de la inversión que se basan en un análisis macro-económico y de

contexto del riesgo sectorial, organizacional e institucional. Este análisis cumple con los estándares del Banco Mundial.

Las oficinas de la AECID en los países y territorios de asociación también carecen de instrucciones claras y coherentes de Madrid para una supervisión centrada en los resultados y en la gestión eficaz de los programas. Los esfuerzos que está llevando a cabo la agencia para formalizar los procedimientos no deberían limitarse a la formulación, sino que deberían incluir también el seguimiento y la gestión del riesgo para aumentar la eficiencia y mejorar la rendición de cuentas.

La tendencia es positiva respecto a la AOD ligada

Como respuesta al examen de pares de 2011, España ha realizado avances en desligar su ayuda para el desarrollo. El porcentaje de AOD no ligada[4] aumentó de un 83,4% en 2012 a un 85,1% en 2013, por encima del 78,4% de la media del CAD. Parte de la ayuda ligada restante proviene de fondos fiduciarios en instituciones multilaterales, que ya no recibirán más contribuciones futuras.

España no tiene una política de condicionalidad

La AOD española está raramente condicionada. Cuando se aplican condiciones, suelen ser para enfocar las políticas públicas hacia el desarrollo, los derechos humanos, la igualdad de género, la diversidad y el medioambiente, y cumplen con los compromisos de la Agenda de Acción de Accra (AECID, 2014a).

Alianzas

indicador: El país miembro hace un uso adecuado de las modalidades de coordinación, promueve alianzas estratégicas para desarrollar sinergias y refuerza la mutua rendición de cuentas

España, apoyándose en sus fortalezas y valor añadido, adopta un enfoque pragmático en la coordinación y la creación de alianzas. Aplica el principio de división del trabajo de forma activa mediante su participación en la cooperación delegada y su apoyo al proceso de programación conjunta de la Unión Europea. En sus regiones prioritarias utiliza su posición para renovar conceptualmente las asociaciones con los Gobiernos, centrándose en el fortalecimiento de capacidades y en la cooperación Sur-Sur y triangular. Las alianzas con otros actores como el sector privado y las ONG podrían mejorar con estrategias claras e instrumentos eficaces y eficientes. Un mayor énfasis en los resultados también mejoraría la mutua rendición de cuentas.

España aplica el principio de división del trabajo, pero no participa de manera regular en fondos comunes

España aplica el principio de división del trabajo a través de la cooperación delegada, en particular en operaciones delegadas por la Comisión Europea (CE)[5]. En sus regiones prioritarias está retirándose de algunos sectores tradicionales para dejar a otros donantes que lideren y está actuando como donante silencioso en países en los que desempeña un perfil bajo[6]. España apoya activamente el proceso de programación conjunta de la Unión Europea (UE). Cuando es posible, también alinea los ciclos de los Marcos de Asociación País con los de la UE.

En los países y territorios de asociación en donde desempeña un rol de liderazgo, España apoya iniciativas que contribuyen a la armonización de donantes y reducen los costes de transacción que implica una ayuda fragmentada para los países socios. En El Salvador, por ejemplo, España impulsó el apoyo presupuestario sectorial al Programa de Comunidades Solidarias Rurales para familias en condiciones de extrema pobreza, así como un programa conjunto para la reforma fiscal.

Sin embargo, contrariamente a los compromisos asumidos en el IV Plan Director, España ha ido reduciendo su participación en programas y fondos comunes desde 2011, pasando de un 12% a un 3% de la AOD bilateral desembolsada (Anexo B). Una de las razones es la reducción del presupuesto de cooperación, que ahora es demasiado bajo para contribuir eficientemente a instrumentos de financiación conjunta. Esta tendencia podría revertirse si hubiese una mayor concentración de la AOD española (Capítulo 3).

La falta de seguimiento de resultados afecta a la mutua rendición de cuentas

Los Marcos de Asociación País son el principal instrumento para la mutua rendición de cuentas. Los marcos se firman con el país socio y las comisiones responsables de su seguimiento pueden incluir a representantes de los países socios así como a actores de la Cooperación Española. Los marcos se evalúan también conjuntamente. Sin embargo, como no hay un seguimiento de los indicadores de resultados acordados en los Marcos de Asociación País, falta conocimiento acerca del grado de eficacia del programa de cooperación para alcanzar los resultados de desarrollo. Por consiguiente, la mutua rendición de cuentas se ve debilitada.

La rendición de cuentas a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los países y territorios de asociación podría ser mayor. España no siempre los mantiene informados sobre el seguimiento y los resultados de las consultas (Capítulo 4) ni sobre los distintos proyectos que financia en cada país. Además, la agencia no utiliza los indicadores de los Marcos de Asociación País relacionados con las actividades de las OSC para mantener un diálogo con estas organizaciones, lo que limita la rendición de cuentas sobre los resultados.

España cuenta con sólidas alianzas con los gobiernos socios y está avanzando con otros actores

El IV Plan Director hace hincapié en la necesidad por parte de la Cooperación Española de establecer relaciones más estratégicas con una variedad de actores (MAEC, 2013b), incluyendo actores no tradicionales. España ha construido alianzas sólidas con entidades gubernamentales, pero todavía está en proceso de hacerlo con las ONG.

España ha forjado una estrecha colaboración con los gobiernos de los países socios. Ha adaptado sus instrumentos para participar en nuevas formas de colaboración, modificando el rol de donante tradicional a socio estratégico de desarrollo. En El Salvador, por ejemplo, fortalece capacidades en las áreas prioritarias a través de un apoyo y diálogo permanentes – que van más allá del apoyo a la implementación de los proyectos –. España está muy implicada en la cooperación Sur-Sur y triangular (Cuadro 5.1.) con el fin de crear asociaciones con los países de renta media para los bienes públicos globales (Capítulo 1) y el fortalecimiento de capacidades. Su enfoque en favor de alianzas horizontales se plasma en los Acuerdos de Nueva Generación que ha firmado o que va a firmar con países de renta media (Capítulo 2). En respuesta al examen de pares de 2011, España también apoya el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de cooperación Sur-Sur y triangular para así extraer y compartir lecciones aprendidas (OCDE, 2013).

En cada país, España hace un esfuerzo para involucrar a todos sus socios en el diseño de los Marcos de Asociación País, a pesar de que el diálogo está más centrado en la planificación que en la ejecución (Capítulo 4). Los esfuerzos por asociarse con el sector privado son recientes y todavía limitados (Capítulo 1). Los nuevos instrumentos de financiación son el primer paso hacia el desarrollo de alianzas, pero todavía no se adecuan del todo al *modus operandi* del sector privado, en particular en términos de flexibilidad y ambición. Aunque España reconoce el rol de las universidades en el fortalecimiento de capacidades, no se disponen de suficientes evidencias que muestren que ha establecido asociaciones con ellas más allá de su participación en el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Cuadro 5.1. Programa de América Latina para fortalecer la Cooperación Sur-Sur

El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), creado en 2008 y lanzado en 2010, reúne a 19 de los 22 países de América Latina, con el objetivo de:

- fortalecer las capacidades institucionales de las agencias de cooperación para el desarrollo
- mejorar la calidad de la cooperación Sur-Sur y triangular mediante la gestión del conocimiento
- mejorar el posicionamiento y la visibilidad de la cooperación Sur-Sur en la región

Para alcanzar estos objetivos, el PIFCSS proporciona formación, promueve el intercambio de conocimientos, elabora informes anuales, sistematiza experiencias, consolida sistemas de información, ha creado metodologías, herramientas e instrumentos estratégicos para la cooperación Sur-Sur y triangular, y desarrolla posiciones comunes en foros internacionales.

Con el fin de fortalecer la cooperación Sur-Sur y triangular en la región, España ha apoyado activamente al PIFCSS desde su creación, tanto técnica como financieramente.

Fuente: http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/objetivos-estrategicos-y-lineas-de-accion.html.

Las formas de colaboración con las ONG podrían ser más eficaces y eficientes

En respuesta a la recomendación del examen de pares de 2011 del CAD (OCDE, 2013), España está desarrollando una estrategia de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. La estrategia clarificará los objetivos de España en esta área y los distintos roles de las OSC como socios estratégicos y ejecutores[7]. Se considera positivo que España haya reactivado el diálogo con las ONG a través de un grupo de trabajo, pero la estrategia aún no ha sido aprobada y los retrasos están deteriorando la confianza.

España ha hecho esfuerzos para optimizar sus instrumentos de financiación de ONG, pero éstos siguen implicando unos costes de transacción muy altos. Ha creado cuatro tipos de instrumentos: para programas a largo plazo, para proyectos cortos, para asistencia humanitaria y para innovación[8]. Estos instrumentos se complementan entre sí y están diseñados para adaptarse a distintos tipos de organizaciones. Sin embargo, en la práctica, la reducción presupuestaria ha impedido llevar a cabo varias de las convocatorias previstas, lo que ha mermado la complementariedad de los instrumentos de financiación, ha provocado que la financiación sea impredecible y ha afectado a la capacidad de planificación y programación de las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, parece que los procesos de valoración, los mecanismos de financiación y las medidas para la rendición de cuentas implican un coste administrativo excesivo para ambas partes.

Un enfoque más práctico del proceso de calificación de las ONG podría mejorar la eficiencia en la justificación – en la auditoría, al menos – e incrementar el foco en los resultados. Un mayor énfasis sobre los indicadores de los Marcos de Asociación País en los procedimientos de justificación para ONG también ayudaría a España a encontrar un equilibrio entre la justificación y el aprendizaje.

Estados frágiles

indicador: Las modalidades de cooperación y las alianzas contribuyen a prestar una ayuda de calidad

Los programas de desarrollo en los contextos de fragilidad son pragmáticos y flexibles y, de manera acertada, se centran en trabajar con los gobiernos locales. Sin embargo, dichos programas no se complementan de manera sistemática con otros esfuerzos del Gobierno de España, lo que reduce los resultados potenciales.

El enfoque en los contextos de fragilidad es pragmático y flexible y se centra en el nivel local, pero todavía no hay una estrategia que abarque al conjunto del gobierno	España no dispone de un enfoque de trabajo específico en los contextos de fragilidad, y tampoco requiere que se prioricen la construcción de paz o la construcción de Estado en entornos de estas características, sino que adapta su programa al contexto específico del país. Sin embargo, se concentra deliberadamente en el trabajo con las autoridades y las instituciones públicas a nivel local. Esto incluye promover la elaboración de presupuestos participativos y fortalecer las relaciones entre el Estado y sociedad a nivel local; un enfoque constructivo para la construcción de paz cuando no es posible trabajar con los gobiernos nacionales. No obstante, las estrategias de los programas no siempre abarcan al conjunto de actores gubernamentales españoles, lo que supone una oportunidad perdida para utilizar todas las herramientas de planificación y programación para lograr mejores resultados en esos contextos tan complejos[9].
Búsqueda de otros socios para llevar a cabo un enfoque coherente	Tal y como sucede en otros países y territorios de asociación, España diseña sus estrategias de país en estrecho diálogo con los países y territorios socios, con otros donantes y con actores relevantes, incluyendo a la sociedad civil. Sin embargo, la disminución de la AOD (Capítulo 3) ha limitado su participación en fondos multidonante y ha llevado a España a trabajar de forma bilateral es los contextos de fragilidad.
Ausencia de herramientas específicas para contextos de fragilidad	España no dispone de herramientas de programación o de procedimientos simplificados que hayan sido diseñados específicamente para contextos de fragilidad. Por el contrario, trabaja con una gran variedad de socios dependiendo del contexto (grupos de la sociedad civil, bancos de desarrollo multilaterales, gobiernos locales y asociaciones similares, como la Asociación Maliense de Municipios). Aunque este enfoque de programación no incluye los factores de riesgo, permite realizar modificaciones y suministrar ayuda a través de otro canal si se produce un acontecimiento adverso o surge una oportunidad. En cualquier caso, España podría valorar la adopción de un sistema de gestión de riesgos más proactivo en estos contextos tan rápidamente cambiantes.

Notas

1. El presupuesto no proporciona información sobre los fondos suministrados a través de instrumentos multilaterales o de crédito.
2. La AECID identifica intervenciones a partir de la estrategia del socio y las formula conjuntamente con el socio y con otros agentes de cooperación para el desarrollo. El comité de gestión en el país socio puede reajustar y reformular los proyectos si es necesario.
3. Se incorporó a COFIDES para apoyar en la gestión y la AECID creó una unidad de apoyo dedicada a la gestión (la Oficina de FONPRODE). La unidad cuenta con 12 personas en sede y 4 en distintas oficinas técnicas de cooperación. También se prevé la contratación de más técnicos en terreno.
4. Excluyendo costes administrativos y costes de refugiados en el país donante.
5. La AECID está acreditada por la Comisión Europea (CE) para llevar a cabo operaciones de cooperación delegada desde 2011. Desde entonces, la CE ha delegado en España 15 operaciones – de cooperación delegada y *blending* – por valor de 135,66 millones de euros.
6. España actúa como socio silencioso en Mali y Camboya.
7. El grupo de trabajo, formado por la SGCID, la AECID y la Coordinadora de ONGD, reconoce que las organizaciones de la sociedad civil desempeñan las siguientes funciones: promover la participación en los procesos políticos relacionados con la cooperación para el desarrollo; fortalecer la sociedad civil en los países socios en relación a las instituciones y a la democracia; garantizar la cobertura de servicios sociales básicos; responder con calidad a las crisis humanitarias; y educar para el desarrollo.
8. Los cuatro canales de financiación son: (i) convenios con ONG calificadas (cuatro años), (ii) proyectos de corta duración; (iii) convenios de emergencias con ONG especializadas en ayuda humanitaria para la respuesta rápida a crisis; y (iv) acciones de innovación, para fomentar que las ONG formen consorcios con otras entidades, incluyendo organizaciones del sector privado.
9. Existen, por supuesto, experiencias de trabajo entre diferentes departamentos del Gobierno. Por ejemplo, en el programa de Afganistán (ahora cerrado) la AECID trabajó con el Ministerio de Defensa. También hay diálogos *ad hoc* con el Ministerio del Interior, por ejemplo, sobre los flujos migratorios provenientes de Marruecos. Sin embargo, dichos ejemplos de trabajo entre departamentos son más bien intercambios de información que una planificación estratégica coherente.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

AECID (2015), "Nota Informativa sobre Co-operación Sur-Sur y Triangular", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

AECID (2014a), *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID,* Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

AECID (2014b), *Normas de Gestión, Seguimiento y Justificación de Convenios y Proyectos de ONG y de Acciones de Cooperación para el Desarrollo – Guía de Aplicación,* Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

AECID (2014c), *Plan Estratégico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID 2014-2017*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

MAEC (2013a), *Manual para el Establecimiento, Seguimiento y Evaluación de Marcos de Asociación País – Metodología,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2013b), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2011), *Orden AEC (Asuntos Exteriores y Cooperación)/2909/2011, de 21 de octubre, por la que se establecen las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo*, BOE, Madrid.

MAEC/SGCID (2015a), "Memorándum of Spain for the 2015 Peer Review", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015b*), Síntesis: Evaluaciones de Marcos de Asociación País,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2014), *Evaluación Intermedia Marco de Asociación País El Salvador - España – Informe Completo*, MAEC, Madrid.

Otras fuentes

OCDE (2015), *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2015-en.

OCDE (2014), *2014 Global Outlook on Aid: Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability*, OECD, París, DOI: http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/GlobalOutlookAid-web.pdf.

OCDE/PNUD (2014), *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en.

OCDE (2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París, DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Proeval (2015), *IV Plan Director de la Cooperación Española – Examen Intermedio,* MAEC/SGCID, Madrid.

Capítulo 6: La gestión de resultados y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo de España

Sistema de gestión para resultados

Indicador: El país miembro cuenta con un sistema de gestión para resultados que permite evaluar el desempeño en base a las prioridades de desarrollo, objetivos y sistemas de los países socios

España está desarrollando un enfoque prometedor para la planificación para resultados de desarrollo, basándose en los marcos de resultados de los países socios. Sin embargo, el paso de la planificación a la gestión para resultados de desarrollo (por ejemplo, utilizar datos sobre resultados para informar el proceso de toma de decisiones) requiere una cultura de resultados, las herramientas correctas y un seguimiento adecuado.

Un primer intento de planificar para resultados, aunque sigue pendiente la gestión para resultados

El enfoque de España de gestión para resultados tiene un gran potencial, especialmente a nivel de país, pero por el momento se ha limitado al trabajo de planificación. A nivel institucional, el IV Plan Director establece ocho resultados de desarrollo u orientaciones estratégicas que guían la cooperación para el desarrollo de España en los países y territorios de asociación (Capítulo 2). Sin embargo, el marco de resultados que se recoge en el Plan Director se centra en la eficacia operativa y organizativa y no incluye, como estaba inicialmente previsto, resultados de desarrollo. Tampoco se cuenta con un sistema de información que centralice los datos o permita compartir información sobre resultados, ni existe una unidad que tenga el mandato claramente definido de medir los indicadores. Por lo tanto, el marco no se utiliza para el seguimiento y el examen intermedio del Plan Director concluyó que la apropiación del mismo es limitada (Proeval, 2015). Esta situación supone una oportunidad perdida en la gestión para resultados de la cooperación para el desarrollo de España.

Las orientaciones estratégicas estructuran toda la AOD española, pero la planificación para resultados tiene lugar a nivel de país. Los Marcos de Asociación País definen los objetivos de desarrollo que la Cooperación Española espera alcanzar y a los que quiere contribuir. Se incluyen indicadores operativos y de resultados, metas y líneas de base que toman como referencia los marcos de resultados de los países socios, en donde existen, y en las estadísticas nacionales. Sin embargo, en la práctica, las matrices de resultados incluidas en los Marcos de Asociación País no se utilizan para el seguimiento o para la toma de decisiones, lo que ha dado lugar a cierta frustración entre los socios y el personal técnico. Las causas de esta situación son: cadenas de resultados deficientemente articuladas, indicadores con insuficiente calidad y relevancia, procedimientos de justificación centrados en los productos de los proyectos y en el desempeño operativo, inexistencia de herramientas apropiadas de seguimiento, un limitado análisis transversal, y una cultura de resultados aún en un estado muy incipiente.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) está desarrollando actualmente un sistema integrado de seguimiento que vinculará, de forma más estrecha, el Plan Director, los Marcos de Asociación País y los Planes Anuales de la AECID e incluirá los resultados de desarrollo planificados y alcanzados[1].

La agencia también está trabajando para construir una cultura de resultados, como se pone de manifiesto en el lanzamiento en 2014 de una red de eficacia y calidad de la ayuda (RED E+C)[2] y en la formación en gestión para resultados de desarrollo. La consolidación de una cultura de trabajo para resultados, el diseño de herramientas de planificación y seguimiento eficaces y el fortalecimiento de las capacidades internas serán elementos claves para poder avanzar más rápidamente hacia la gestión para resultados de desarrollo. La participación activa de España en la comunidad de resultados del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE sería de gran ayuda para alcanzar dichos objetivos.

La medición de resultados es todavía débil y no se utiliza un enfoque específico en los contextos de fragilidad

La metodología para el diseño, seguimiento y evaluación de los Marcos de Asociación País exige utilizar estadísticas nacionales (o datos de instituciones multilaterales) para definir indicadores y líneas de base para cada uno de los resultados de desarrollo. En la práctica, por las razones mencionadas anteriormente, los resultados de desarrollo no son tenidos en cuenta para hacer el seguimiento estratégico o para garantizar la transparencia. La agencia, por lo tanto, establece requisitos de justificación – que se reducen a informes técnicos y financieros – paralelamente a los sistemas existentes en los países. Como se pone de manifiesto en El Salvador (Anexo C), los requisitos pueden variar a lo largo del tiempo, acrecentando la carga administrativa para el personal y para los socios.

Como no hay un seguimiento de resultados en los países y territorios de asociación, España recoge y sistematiza información sobre resultados de desarrollo durante las evaluaciones de proyectos y de países[3], que se llevan a cabo de forma conjunta con sus socios. Que esa información sirva para poner en marcha acciones correctivas para poner en marcha medidas correctivas depende de los mecanismos de coordinación existentes en cada país.

Por último, España no utiliza procedimientos de seguimiento específicos para contextos de fragilidad, situación que quizás debería revisar a medida que fortalezca sus mecanismos de seguimiento.

Sistema de evaluación

Indicador: El sistema de evaluación es acorde a los principios de evaluación del CAD

España ha fortalecido su capacidad de evaluación con una política clara que busca el equilibrio entre la rendición de cuentas y el aprendizaje, una unidad de evaluación fortalecida, la planificación estratégica de evaluaciones y la difusión de apoyo metodológico. Al no haber un presupuesto específico para las evaluaciones centralizadas, la ausencia de escrutinio externo sobre los planes de evaluación puede afectar a la independencia. España podría seguir manteniendo sus esfuerzos para llevar a cabo evaluaciones conjuntas participando en evaluaciones lideradas por los países.

Se ha fortalecido la función de evaluación

Tal y como se recomendaba en el examen de pares del CAD de 2011 (OCDE, 2013), España ha hecho grandes esfuerzos para fortalecer su función de evaluación. Tras una consulta con actores relevantes y miembros del CAD, aprobó una nueva política de evaluación en 2013[4]. Dicha política está alineada con los principios de evaluación del CAD y busca el equilibrio entre los objetivos de aprendizaje y los de rendición de cuentas.

La política define cuáles son las responsabilidades de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento en la Secretaría General de Cooperación para el Desarrollo (SGCID), responsable de las evaluaciones estratégicas[5], y de la agencia, encargada de las evaluaciones operativas. Contrariamente al plan inicial de crear una unidad de evaluación en la AECID, y con el fin de evitar cualquier duplicidad de las funciones de evaluación, el personal de la AECID en terreno se ha encargado directamente de las evaluaciones operativas. Para respaldarles, la agencia ha establecido una red de apoyo y la SGCID proporciona las herramientas metodológicas. La División de Evaluación y Gestión del Conocimiento ha creado una ficha de calidad para valorar los contenidos y los procesos de las evaluaciones, unos términos de referencia comentados, y herramientas y guías para temas específicos y ha publicado un manual de evaluación *online*. La División puede llevar a cabo evaluaciones ella misma, dependiendo de si el tema de la evaluación es estratégico para la Cooperación Española. Como se pudo comprobar en El Salvador, estos esfuerzos son apreciados en terreno, donde han ayudado a dar forma a evaluaciones más estratégicas.

Desde 2012, la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento se ha fortalecido con la contratación de tres consultores externos[6] gracias a la colaboración con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Aunque el volumen de personal de la División parece adecuado por el momento, los contratos de corta duración que rigen la relación laboral de la mitad de los empleados suponen un riesgo.

Finalmente, la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento rinde cuentas directamente al Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo y expertos externos llevan a cabo las evaluaciones. La evaluación es, por tanto, independiente del proceso de formulación y ejecución de la política pública.

España planifica las evaluaciones de forma estratégica, pero la falta de un presupuesto específico y de escrutinio externo puede afectar a su independencia

Desde 2013, España ha publicado planes bienales de evaluaciones, que contienen todas las evaluaciones que la Cooperación Española en su conjunto prevé realizar. Los planes recogen desde las evaluaciones estratégicas bajo la responsabilidad de SGCID hasta las evaluaciones operativas llevadas a cabo por las oficinas en terreno o aquellas realizadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y Comunidades Autónomas.

Las evaluaciones que lleva a cabo la SGCID se seleccionan estratégicamente para asegurar que son útiles y que la cobertura de temas, sectores, áreas geográficas, modalidades e instrumentos de ayuda, así como de métodos de evaluación, es significativa. España también evalúa documentos clave de la política de cooperación, como los Planes Directores y los Marcos de Asociación País, lo que constituye una buena práctica. Asimismo, todas las intervenciones realizadas por ONG o financiadas por el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y por el Fondo para Agua y Saneamiento – sujetas a una regulación especial – son evaluadas de forma sistemática, lo que amplía el alcance del programa de evaluación.

Sin embargo, aparte de las evaluaciones anteriormente mencionadas regidas por normas

específicas y presupuestadas dentro de la ejecución, no hay un presupuesto dedicado a las evaluaciones centralizadas. De hecho, el coste de cada evaluación debe ser aprobado por el Secretario General y después cubierto con el presupuesto general de la SGCID. Como la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento no tiene un presupuesto específico, la falta de escrutinio por parte de un organismo externo sobre los planes de evaluación o sobre los hallazgos de las evaluaciones puede afectar negativamente la independencia y la capacidad de planificación estratégica.

España apoya firmemente las evaluaciones conjuntas

Como parte del plan de evaluaciones 2013-14, España realizó el 75% de las evaluaciones conjuntamente con otros socios de desarrollo o con países y territorios de asociación[7]. Por ejemplo, se evaluó cada Marco de Asociación País junto con el país socio (Capítulo 5) y los principales actores españoles. España, en vez del país socio, es quien lidera las evaluaciones conjuntas, ya que la Cooperación Española encuentra dificultades en identificar contrapartes en las administraciones del país socio.

Para promover el fortalecimiento de capacidades de evaluación, España apoya *Evalpartners*[8], una iniciativa mundial, lanzada en 2012, para fortalecer las capacidades de evaluación nacionales. También apoya y organiza actividades para promover el aprendizaje y el intercambio de experiencias. Por ejemplo, a finales de 2015 organizó un seminario en Cartagena de Indias, Colombia, para reflexionar sobre la institucionalización de la evaluación en el contexto iberoamericano. A la luz de su posición en América Latina, y de la experiencia de la región en evaluación de políticas públicas, España podría aumentar su apoyo a los esfuerzos en esta área liderados por los propios países.

Aprendizaje institucional

Indicador: Las evaluaciones y sistemas adecuados de gestión del conocimiento se utilizan como herramientas de gestión

España cuenta con sólidos cimientos para utilizar el conocimiento como herramienta de gestión. Cuenta con una visión clara e instrumentos prácticos para la generación e intercambio de conocimiento. Aun así, tendría que hacer mayores esfuerzos en asegurar que el conocimiento sirve realmente para el programa de cooperación para el desarrollo, especialmente en el uso de los hallazgos de las evaluaciones.

España dispone de unos cimientos sólidos sobre los que avanzar en el uso de los hallazgos de las evaluaciones

España ha diseñado herramientas para mejorar la difusión y el uso de las evaluaciones, pero todavía es necesaria una mejor compresión de la evaluación como herramienta de gestión y aprendizaje.

Además de una página web en la que se encuentran informes completos y resúmenes de las evaluaciones realizadas por todos los actores de la AOD española, la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento elabora un documento de tres páginas con los puntos clave de cada estudio, que incluyen las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas. La División organiza también seminarios y presentaciones públicas y ha editado una nueva colección de publicaciones sobre Evaluación y Gestión del Conocimiento (EGES).

Por último, el informe anual de evaluación – que la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento comparte con el Congreso, el Consejo Rector de la AECID y el Consejo de

Cooperación al Desarrollo – incluye un capítulo de lecciones aprendidas de las evaluaciones llevadas a cabo durante el año anterior (MAEC/SGCID, 2014).

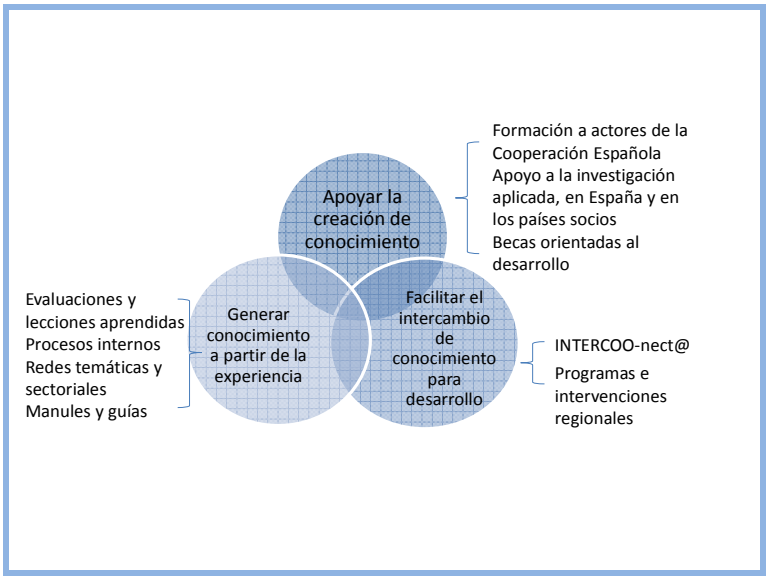
Para ampliar el uso de los hallazgos de las evaluaciones, se establece un comité de seguimiento para cada evaluación, que reúne a personas de las unidades implicadas así como a otros actores relevantes. España prepara también una respuesta de gestión para cada evaluación, que incluye una valoración de la evaluación, una comunicación formal y pública en reacción a la evaluación; y un plan de mejora interno. Sin embargo, todavía no existe un mecanismo de seguimiento de los compromisos asumidos en las respuestas.

Por último, el grupo de trabajo de seguimiento y evaluación del Consejo de Cooperación al Desarrollo ayuda a promover la cultura de evaluación, en especial a nivel operativo. En cualquier caso, todavía pueden realizarse mejoras, como evidencia la baja demanda de evaluaciones estratégicas por parte de la dirección. El grupo de trabajo tendría una mayor influencia si pudiera proporcionar asesoramiento técnico.

Una visión clara sobre la gestión del conocimiento

España dispone de una visión clara sobra la gestión del conocimiento, que se recoge en el IV Plan Director. Para hacer realidad esa visión, ha dado pasos en la generación, creación y aplicación del conocimiento (Figura 6.1.). La agencia cuenta con experiencias exitosas en el intercambio de conocimiento entre su personal (a través de redes de puntos focales, temáticas y sectoriales, así como plataformas de colaboración *online*) y con socios externos en los centros de formación. La creación de tres oficinas temáticas y los programas regionales para promover el intercambio de conocimiento[9] deberían acercar el conocimiento a los usuarios finales (Capítulo 4). Sin embargo, se ha avanzado de forma muy reducida en el ámbito de creación de conocimiento, en la que se han llevado a cabo muy pocas acciones (Proeval, 2015).

Figura 6.1. Enfoque de la AECID para la gestión del conocimiento



Fuente: Presentación de la AECID en sede con motivo de la visita del examen de pares, julio de 2014.

Comunicación, rendición de cuentas y sensibilización para el desarrollo

Indicador: El país miembro comunica los resultados de desarrollo de forma transparente y honesta

A pesar de los avances hacia una mayor transparencia y mejor comunicación, España podría comunicar más abiertamente sobre los resultados de desarrollo y los riesgos. La evaluación en marcha sobre la Estrategia de Educación para el Desarrollo constituye una oportunidad para priorizar el trabajo en la ciudadanía global y reactivar las alianzas asociadas a ello.

Hay avances en transparencia pero todavía es necesario realizar mejoras en el tiempo y la precisión

España es cada vez más transparente. Ha ascendido en el Índice de Transparencia de la Ayuda desde la posición 47ª en 2013 a la 21ª en 2014. Además, en línea con su compromiso nacional de transparencia y rendición de cuentas (SG, 2013), ha realizado un tremendo esfuerzo en facilitar que la información esté disponible para el Parlamento y para el público general, utilizando distintos instrumentos para diferentes destinatarios. Un portal web proporciona información de todos los actores de la Cooperación Española[10], mientas que la plataforma info@od publica los flujos de AOD reportados al sistema del CAD de la OCDE.

No obstante, la calidad de la información podría mejorar. Los datos no siempre están actualizados, carecen de información detallada de los proyectos y no hay una indicación clara de cómo los datos de las intervenciones conforman las cifras generales. Además, las publicaciones en la página web y los informes para el Parlamento no siempre explicitan los flujos que no son AOD o los recursos privados (Capítulo 1).

España está perdiendo la oportunidad de comunicar resultados

España ha mejorado la comunicación con la creación de una única marca y la adaptación de su enfoque a distintos públicos. Sin embargo, actualmente no se comunican resultados y riesgos, en parte porque no se dispone de herramientas formales de análisis del riesgo, ni de un seguimiento de resultados eficaz, ni de un planteamiento sistemático o de un formato para compartir casos exitosos desde el terreno. Esta situación se considera una oportunidad perdida en la comunicación e implicación de la sociedad española, una de las que más apoyan la cooperación para el desarrollo de toda la Unión Europea[11].

La educación para el desarrollo ha perdido impulso

A lo largo de los años, AECID ha establecido colaboraciones con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para sensibilizar sobre el desarrollo (Cuadro 6.1.) Ambos están implicados activamente en el proyecto "nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro" en el que participan 5.000 estudiantes. Sin embargo, las alianzas con la sociedad civil se han deteriorado a causa de los recortes presupuestarios y de la percepción de que la educación para el desarrollo se utiliza para la comunicación, en lugar de para promover una ciudadanía global. Como recomendó el CAD en el examen de pares de 2011 (OCDE, 2013), un plan de acción actualizado para la educación para el desarrollo podría disipar esta percepción y propiciar un nuevo impulso. El plan de acción debería incluir los hallazgos de la evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo que está en marcha, así como los insumos de los grupos de trabajo de educación para el desarrollo del Consejo de Cooperación al Desarrollo y de las Comunidades Autónomas.

Cuadro 6.1. Premio Nacional Vicente Ferrer

El Premio de Educación para el Desarrollo "Vicente Ferrer", financiado por la AECID y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, es un premio nacional dirigido a centros educativos de infantil, primaria, secundaria y bachillerato, así como centros de formación profesional y de adultos. El objetivo es promover propuestas educativas o pedagógicas destinadas a sensibilizar, desarrollar espíritu crítico, y fomentar la participación activa del alumnado en la consecución de una ciudadanía global, inclusiva, comprometida con la erradicación de la pobreza y sus causas y con el desarrollo humano sostenible.

Fuente: http://www.aecid.es/EN/aecid/education-and-awareness-development/the-national-education-award-for-development.

Notas

1. Este enfoque está siendo implantado de forma piloto en seis países: Ecuador, Colombia, Marruecos, Honduras y Senegal.
2. Además del grupo de trabajo que ya está en marcha en la misma temática.
3. Intermedia y final.
4. Los cuatro pilares sobre los que se asienta la política de evaluación son:
   - la mejora de la articulación de la función de evaluación en el conjunto del sistema español de cooperación
   - el incremento de la calidad, la credibilidad y la utilidad de las evaluaciones, de manera que se impulsen el aprendizaje y la retroalimentación
   - la respuesta a los nuevos retos que plantea la agenda del desarrollo
   - el fomento de la transparencia y de una mayor rendición de cuentas.
5. Las funciones estratégicas de la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento son:
   - programar, coordinar y hacer seguimiento de las evaluaciones estratégicas
   - emitir recomendaciones de mejora de las intervenciones, gestión del conocimiento y publicación de informes de evaluación
   - fortalecer el sistema y la cultura de evaluación en la Cooperación Española.
6. Además de cuatro funcionarios.
7. En el 75% están incluidas las evaluaciones realizadas en el marco del MOPAN.
8. Se puede consultar más información sobre *Evalpartners* en: www.mymande.org/evalpartners.
9. Un ejemplo es INTERCOO-nect@, el plan para transferencia, intercambio y gestión del conocimiento en América Latina.
10. En la práctica, el 77% de los documentos compartidos en el portal web provienen del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la AECID.
11. De acuerdo al último Eurobarómetro, el 90% de la población española considera que es justo o muy importante ayudar a la población de los países en desarrollo. Esta opinión sitúa a España en el 7º lugar en cuanto al apoyo público a la cooperación para el desarrollo dentro de la Unión Europea. El 57% considera que la lucha contra la pobreza en países en desarrollo debería ser una de las principales prioridades de su Gobierno, lo que coloca a España en la 2ª posición, después de Suecia.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

AECID (2015), "Ficha Informativa: la Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda / UPEC", Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.

Gobierno de España (2013), Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, BOE, Madrid.

MAEC (2013a), *Manual para el Establecimiento, Seguimiento y Evaluación de Marcos de Asociación País – Metodología,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC (2013b), Plan Director de la Cooperación Española *2013/2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015a), *Memorándum of Spain for the Peer Review*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015b), "Orientaciones para la Evaluación de Alianzas Público Privadas para el Desarrollo", *Nota Técnica 02/2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015c),"Orientaciones para la Evaluación de Iniciativas de Cooperación Triangular" *Nota Técnica 01/2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2015d), *Plan Bienal de Evaluaciones 2015-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2014), *Informe Anual de Evaluación 2014*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2013a), *Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (2013b), Política de Evaluación de la Cooperación Española*,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MAEC/SGCID (sin fecha), *Instrucciones sobre la Ficha de Calidad de las Evaluaciones*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

OCDE (2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Proeval (2015), *IV Plan Director de la Cooperación Española – Examen Intermedio*, MAEC/SGCID, Madrid.

Comisión Europea (2015), *"*The European Year for Development – Citizens' views on development, co-operation and aid*"*, *Special Eurobarometer 421,* Comisión Europea, Bruselas, DOI: 10.2841/426390.

Capítulo 7: La ayuda humanitaria de España

Marco estratégico

Indicador: Directivas políticas y estrategias claras sobre resiliencia, respuesta y recuperación

El presupuesto para ayuda humanitaria de España ha sufrido recortes repentinos y considerables durante los últimos cuatro años, lo que ha forzado una reducción del ámbito de actuación y de la calidad del programa. En consecuencia, España ha tenido que revisar minuciosamente revisar minuciosamente dónde podía aportar un mayor valor añadido con sus limitados fondos humanitarios. El resultado ha sido un enfoque más estratégico, concentrado en un menor número de crisis, y que se complementa con los esfuerzos activos en el ámbito de la diplomacia humanitaria, que son muy apreciados por los socios y por otros miembros del CAD. No obstante, también se han producido consecuencias negativas: por un lado, los recursos limitados dificultan una programación global, lo que ha afectado a los componentes de construcción de resiliencia y recuperación. Por otro lado, la inmediatez de los recortes ha reducido significativamente la previsibilidad de la financiación para los socios. España podría dedicar mayores esfuerzos a los programas de desarrollo que abordan los factores desencadenantes de las crisis, quizás mediante su inclusión sistemática en los Marcos de Asociación País. Además, el presupuesto para ayuda humanitaria es innecesariamente bajo (un 4% de la AOD), especialmente cuando el apoyo de la sociedad es tan sólido. Sin duda, España podría asignar más fondos a esta área clave.

Un enfoque estratégico centrado en proporcionar valor añadido a través de la diplomacia internacional y la financiación

La política humanitaria de España no ha cambiado desde el examen de pares del CAD de 2011 (OCDE, 2013) y, por lo tanto, sigue basándose en objetivos bastante amplios. Sin embargo, dichos objetivos han sido redefinidos en planes estratégicos bienales y planes operativos concretos para contextos de crisis específicos. De esta forma, se ha centrado en áreas en donde tenían un claro valor añadido, al mismo tiempo que identificaba oportunidades para fortalecer su participación en respuestas humanitarias a través de la diplomacia internacional; por ejemplo, como ponente de la respuesta a la crisis de Siria en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los socios tienen en alta estima este trabajo a nivel internacional. Para España su compromiso con un enfoque centrado en los principios de neutralidad e imparcialidad en las intervenciones humanitarias es importante y le permite continuar desempeñando un papel eficaz en la diplomacia internacional. Se anima a España a seguir aplicando este enfoque.

El abordaje de la recuperación no es sistemático

Aunque algunos socios mencionan que los fondos españoles apoyan una programación global de la recuperación (por ejemplo, el apoyo a la Iniciativa de Soluciones de Transición del ACNUR[1] para desplazados en Colombia), otros opinan que España no tiene todavía un planteamiento coherente respecto a la programación de la recuperación. Un planteamiento común vinculado a los programas de desarrollo en las crisis crónicas podría ayudar a solventar este problema. En este sentido, podría ser muy útil la inclusión sistemática de las cuestiones humanitarias y de los factores desencadenantes de las crisis en los Marcos de Asociación País[2].

Los limitados recursos reducen el alcance de los programas de resiliencia

España continúa cofinanciando algunos proyectos utilizando una combinación de líneas presupuestarias humanitarias y de desarrollo. Se trata de una política que contribuye a apoyar los esfuerzos de construcción de la resiliencia a largo plazo mediante el empleo de distintas herramientas con un mismo objetivo. En la práctica, sin embargo, la mayor parte del programa de resiliencia de España prioriza la reducción del riesgo de desastres y limita bastante el ámbito de actuación (principalmente en Filipinas y en los países socios de América Latina y a menudo para fortalecer la capacidad de respuesta sanitaria). Se informó al equipo del examen de pares que España tiene intención de ampliar su programa de resiliencia cuando esté disponible el presupuesto necesario, lo cual es un hecho alentador.

Profundos recortes presupuestarios, a pesar del apoyo público, con consecuencias importantes en el alcance y la calidad del programa

Los ajustes que ha sufrido el presupuesto humanitario, en comparación con el resto de la AOD española (Capítulo 3) fueron repentinos y considerables, y dejaron a España con recursos insuficientes para cumplir con sus ambiciosos objetivos en el campo humanitario. En 2009, España era el noveno donante humanitario del CAD de la OCDE, con una contribución de 384 millones de dólares. En 2013, el presupuesto se redujo a 35 millones de dólares, posicionándola entre los donantes más pequeños. En 2014, las asignaciones de financiación suplementaria para responder a Siria, Irak y a la epidemia de Ébola hicieron que el presupuesto humanitario de España aumentase hasta 56,8 millones de euros, un 4% de la AOD total[3]. Hay margen para un mayor esfuerzo: en el seno del CAD, 15 países miembros dedican el 7% de su AOD a programas de ayuda humanitaria, y diez de ellos asignan más de un 10%[4]. España podía marcarse esta meta.

La importante reducción del presupuesto ha tenido lugar a pesar del fuerte apoyo de la opinión pública a la ayuda humanitaria. Incluso en este contexto de tensión financiera, el 88% de los españoles apoya completamente o tiende a apoyar la provisión de asistencia humanitaria (EC, 2015), y realizan donaciones permanente y significativamente. Por ejemplo, una de las agencias de Naciones Unidas entrevistada por el equipo del examen de pares recibe anualmente de donaciones individuales de la sociedad española más fondos que los asignados por la AECID para el total de su programa de ayuda humanitaria. Las ONG españolas también recaudan grandes sumas provenientes de donaciones individuales, en especial en situaciones de emergencia.

Los recortes han afectado dramáticamente el alcance y la calidad del programa de ayuda humanitaria. Por ejemplo, han obligado, de forma inmediata, a dejar de apoyar a socios multilaterales en la República Democrática del Congo y en Sudán y han provocado que se reduzca la previsibilidad de la ayuda disponible.

Diseño eficaz de los programas

Indicador: Los programas abordar los riesgos principales para la vida y la subsistencia

Los limitados recursos han obligado a España a reajustar las asignaciones de fondos. Ahora prioriza cuatro sectores clave y nueve crisis crónicas (anteriormente eran 44). También analiza cuidadosamente las capacidades de ejecución de sus socios. El programa humanitario resultante tiene ahora criterios de financiación, que todos sus socios comprenden y que están claramente vinculados a las áreas con un valor añadido.

Los criterios de financiación están claramente basados en el valor añadido que España puede aportar y en la capacidad de los socios para ejecutar programas de calidad

Los ajustes presupuestarios han tenido también algunos impactos positivos, ya que han obligado a la AECID a analizar dónde podía tener un claro valor añadido con sus aportaciones humanitarias. El resultado son asignaciones de fondos con objetivos muy concretos; un 70% del presupuesto total se dedica ahora a ocho países en crisis y una situación transfronteriza (la epidemia de Ébola), en vez de a los 44 países en crisis de 2011. AECID ha reservado el resto del presupuesto para crisis sobrevenidas o que se agraven de manera repentina.

En relación al objeto de la financiación, España ha limitado sus intervenciones a los siguientes sectores: protección; seguridad alimentaria y nutrición; agua; saneamiento e higiene; y salud.

España elige a sus socios en función de su capacidad de ejecución. Los criterios utilizados en este sentido son una capacidad técnica sólida y unos sistemas de rendición de cuentas adecuados (todas las ONG, por ejemplo, deben disponer de un acuerdo marco de colaboración con la Comisión Europea[5]). Como resultado, España ha reducido la lista de socios a cuatro organismos multilaterales principales (OCHA, UNICEF, ACNUR y PMA); el Movimiento de la Cruz Roja, el CICR y la FICR; y seis ONG españolas[6] principales.

Seguimiento activo del sistema de alerta temprana

España dispone de una red de personal humanitario en los países y regiones en crisis, que son los responsables del seguimiento de la situación y del sistema de alerta temprana en crisis nuevas o que estén agravándose. Sin embargo, como muchos otros donantes, España no posee herramientas específicas que aseguren que las alertas tempranas se traducen en decisiones de financiación también rápidas. El siguiente paso podría ser incorporar criterios de respuesta temprana en los convenios de emergencia con ONG.

El programa de España no incluye todavía la participación de las personas afectadas

Como ocurre con otros muchos miembros del CAD, para España también sigue siendo un reto asegurar la participación en el ciclo del programa de las comunidades afectadas. Los donantes humanitarios no suelen tener la oportunidad de interactuar con las personas afectadas, pero pueden asegurar la participación financiando formación para el personal de la organización sobre cómo incluir a las comunidades afectadas, así como proveer financiación flexible que permita que los programas puedan modificarse de acuerdo a la respuesta de las comunidades.

Ejecución efectiva, alianzas e instrumentos

Indicador: Las modalidades de ejecución y las alianzas ayudan a conseguir resultados de calidad

El examen de pares de 2011 hizo recomendaciones de mejora sobre las herramientas de programación y las alianzas. Dichas recomendaciones se referían a la gestión del riesgo en el modelo muy implicado de respuesta de España, a la formación y acreditación de todos los actores en su sistema de respuesta rápida, y a la simplificación de la carga administrativa para los socios, en especial para las ONG. España ha realizado avances al respecto. Por ejemplo, la interrupción de respuestas bilaterales en situaciones de conflicto activo ha reducido su exposición al riesgo, y dos de sus equipos de rescate cuentan ya con acreditación internacional. La financiación de crisis crónicas está excesivamente marcada, lo que reduce la flexibilidad de la respuesta de los socios ante los cambios. La financiación podría ser plurianual para aumentar la previsibilidad. España dispone de una gran variedad de mecanismos de respuesta rápida para crisis nuevas o que estén agravándose. También participa activamente con otros donantes, en terreno y a nivel global, en la coordinación de intervenciones tanto a nivel operativo como de incidencia. El principal reto sigue siendo la excesiva carga administrativa para las ONG.

España ha dejado de realizar operativos en emergencias complejas y a menudo marca los fondos a sus socios

El examen de pares de 2011 del CAD recomendó a España analizar en detalle el riesgo que entrañaba su modelo muy implicado de respuesta humanitaria (OCDE, 2013). En este sentido España ha dejado de responder de forma bilateral en situaciones con conflictos activos. Este paso ha reducido de forma significativa el riesgo de interpretaciones erróneas sobre los principios del programa humanitario español.

Hoy en día, las herramientas de España para crisis crónicas incluyen financiación a socios que normalmente está marcada, a veces hasta el nivel de actividades, y financiación de fondos comunes en Colombia, la Autoridad Palestina y Siria. Puede hacer uso de subvenciones plurianuales de hasta dos años, aunque raramente lo hace, principalmente porque el presupuesto ya no es previsible.

España también apoya activamente acciones innovadoras en contextos de crisis crónicas. En colaboración con el sector privado, por ejemplo, está mejorando el acceso a la energía en los campos de refugiados de Etiopía[7] y financia un programa de transferencias de efectivo a refugiados sirios en Jordania y Líbano. Se anima a continuar con este tipo de intervenciones.

Una gran variedad de mecanismos de respuesta rápida y un sistema de respuesta bilateral más profesional, pero existen obstáculos legales que desalientan el desarrollo de respuestas sanitarias

El examen de pares de 2011 puso de manifiesto la impresionante variedad de mecanismos de respuesta rápida de España. Sin embargo, dado que España buscaba profesionalizar aún más su respuesta a emergencias, también recomendó que buscara formación y/o acreditación internacionales adecuadas para todos los actores del sistema de respuesta español (OCDE, 2013). En respuesta a esto, dos equipos españoles de búsqueda y salvamento han obtenido ya la clasificación de "grado medio" según el sistema de clasificación externa[8]del Grupo Asesor Internacional de Búsqueda y Salvamento (INSARAG, por sus siglas en inglés).

El abanico de mecanismos de respuesta bilateral se complementa con otras herramientas. España continúa gestionando dos centros logísticos de ayuda humanitaria y apoya un tercero en Gran Canaria. También continúa financiando fondos comunes de respuesta rápida de carácter global como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias de Naciones Unidas (CERF, por sus siglas en inglés) y el Fondo de Emergencia para el Socorro en Casos de Desastre de la Cruz Roja (DREF, por sus siglas en inglés). Al mismo tiempo, mantiene convenios de emergencias de rápida activación con cuatro ONG españolas.

Las alianzas con la comunidad humanitaria son en general sólidas, aunque se ven afectadas por la excesiva carga administrativa

La última de las recomendaciones del examen de pares del 2011 fue simplificar la carga administrativa de las ONG e introducir mecanismos comunes de seguimiento de los socios. Sin embargo, la carga administrativa sigue siendo excesiva y limita la capacidad de los socios para proporcionar asistencia de calidad. España es consciente de la situación. Se ha previsto la simplificación de la normativa que rige los procedimientos de concesión de subvenciones y abordar cuestiones como las múltiples auditorías que se exigen a todas las subvenciones a ONG. España también aplica sus propios requisitos de auditoría a las subvenciones al sistema de Naciones Unidas, en contra del Principio de Auditoría Única de Naciones Unidas[9]. Las discusiones legales que ello suscita están retrasando significativamente la finalización de acuerdos y el desembolso de los fondos. Se anima a resolver sin demora estas cuestiones.

Sin embargo, la colaboración en otras áreas es sólida. De hecho, los socios de España aprecian su apoyo y defensa en cuestiones como el acceso humanitario en algunos contextos de crisis. Elogian su diplomacia humanitaria global, en particular respecto a la crisis de Siria. Es encomiable el diálogo abierto y honesto que los socios dicen mantener con España, aunque algunos de ellos desearían que participase más activamente en sus órganos de gobierno. España también ha promovido mejores prácticas para asegurar la seguridad de sus trabajadores humanitarios, tras el secuestro de dos cooperantes españoles en los campos de refugiados saharauis en 2011. Sus socios de cooperación aprecian la postura adoptada.

Hay una coordinación activa con otros donantes en financiación e incidencia

España colabora con otros donantes en distintas cuestiones. Como miembro de la Unión Europea, comparte información a través del Grupo de Trabajo del Consejo sobre y Ayuda Humanitaria y Alimentaria (conocido como COHAFA[10]). El personal en terreno ayuda a coordinar las operaciones diarias con otros donantes presentes en las crisis humanitarias específicas. España también coordina, junto a Nueva Zelanda y Jordania, el Grupo de Alto Nivel de NNUU para Siria, como parte de los esfuerzos por encontrar soluciones políticas a la crisis crónica.

A un nivel más operativo, España informó al equipo del examen de pares que querría contar con indicadores comunes para respuestas que fueran asumidos por todos los donantes, para poder trabajar de una forma más armonizada.

Organización adecuada para cumplir con sus fines

Indicador: Los sistemas, las estructuras, los procesos y las personas funcionan eficiente y eficazmente

Hay estrechas relaciones de trabajo entre los diferentes departamentos gubernamentales sobre las grandes nuevas emergencias humanitarias (principalmente desastres sobrevenidos) y existen incentivos financieros y estructuras de coordinación útiles que apoyan una mayor colaboración entre la AECID y las Comunidades Autónomas, así como entre distintos recursos de protección civil. Se reconoce al equipo humanitario en Madrid como experimentado, lo que facilita una buena relación con los responsables de política exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. La amplia presencia de España en terreno le permite también apoyar a los socios y gestionar el riesgo en las operaciones diarias. Sin embargo, la ausencia de un modelo organizativo que establezca las bases de un abordaje cohesionado como "equipo español" en las crisis humanitarias en curso puede limitar la coherencia de las políticas, posiciones y operaciones de España en estos entornos de actuación tan complejos.

Un abordaje sistemático ante las crisis humanitarias como "equipo español" está todavía en proceso de elaboración

Los ajustes presupuestarios han obligado a los distintos departamentos del Gobierno a trabajar de manera más cercana en las cuestiones humanitarias. También han reducido la fragmentación, puesto que muchos actores del sistema español no disponen ya del presupuesto necesario para actuar internacionalmente. La creación de nuevas estructuras también ha sido útil en distintos casos.

Los comités de crisis, por ejemplo, se encargaron de graves desastres sobrevenidos como el tifón Haiyan en 2013 y emergencias sanitarias como la epidemia de Ébola en 2014. Los comités mandatan al Ministerio del Interior para coordinar las respuestas de protección civil, incluyendo a las Comunidades Autónomas. Para fomentar la participación de las Comunidades Autónomas en la programación conjunta, el Gobierno ha introducido incentivos como un fondo común que ha recibido 1 millón de euros por parte de la AECID como capital semilla. De igual modo, los servicios de protección civil trabajan de forma más estrecha ahora que llevan a cabo simulacros y entrenamientos conjuntos. La AECID también participa en grupos de trabajo *ad hoc* sobre distintas crisis bajo la tutela del Consejo de Seguridad Nacional.

Sin embargo, las estructuras de coordinación interministerial sólo abordan las crisis nuevas o que están agravándose. No existen acuerdos similares para promover un enfoque coherente como "equipo español" para las crisis humanitarias en curso; lo que supone un riesgo para una estrategia española coherente, para el trabajo de incidencia y para las operaciones de España en estos entornos de actuación tan complejos.

La cooperación civil-militar es correcta

Se considera que la coordinación civil-militar ha sido satisfactoria en el periodo que cubre este examen de pares. Los oficiales militares superiores continúan recibiendo una formación básica en los principios humanitarios antes de un despliegue, y los ejercicios de simulación incluyen un papel para las ONG. Se considera como una buena práctica.

Una amplia presencia en terreno apoya la calidad de la labor de incidencia y de las operaciones.

De manera poco frecuente para un donante humanitario relativamente pequeño, AECID ha puesto en marcha una red de personal en terreno, que contaba con ocho miembros en distintas localizaciones en el momento de este examen de pares. Los socios consideran que es positivo, en especial respecto al apoyo político y de incidencia para las operaciones y al establecimiento de relaciones. España considera que su personal en terreno ayuda a gestionar el riesgo de su programa humanitario, pero se lamenta de complejos procedimientos de contratación de dicho personal, que consumen mucho tiempo.

Se reconoce que el equipo humanitario en Madrid es experimentado, lo que ha facilitado una buena relación de trabajo con los responsables de política exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El equipo humanitario de la AECID también ha desempeñado un papel crucial en la creación de la unidad de gestión de la seguridad en la agencia.

Resultados, aprendizaje y rendición de cuentas

Indicador: Se miden y comunican resultados y se extraen lecciones aprendidas

La AECID promueve una mejora de la rendición de cuentas de sus socios humanitarios, que refuerza con el seguimiento de su personal en terreno. También cuenta con un planteamiento amplio y proactivo de comunicación en relación a su programa humanitario y a las cuestiones humanitarias. Otros donantes podrían aprender del mismo. Sin embargo, la AECID todavía no cuenta con un sistema de seguimiento de su propio desempeño como buen donante humanitario.

Se evalúa el desempeño de la AECID, pero no se lleva a cabo un seguimiento exhaustivo

El programa humanitario de la AECID está sujeto a los mismos procesos de evaluación que el resto de los programas (Capítulo 6). Se han llevado a cabo cuatro evaluaciones humanitarias durante el periodo de este examen de pares[11]. Sin embargo, todavía no se dispone de indicadores verificables para el seguimiento y la rendición de cuentas de su propio desempeño como donante humanitario. Cubrir esa brecha ayudaría a la AECID a identificar las debilidades de su sistema de cara al futuro y permitiría ajustar el rumbo en los momentos oportunos.

Se prioriza una mayor rendición de cuentas de los socios

España ha sido muy activa en promover una mejor rendición de cuentas por parte de todos los socios, y continúa los esfuerzos en este sentido mediante un proyecto de 2015 para mejorar las herramientas de justificación. La AECID también hace un seguimiento a los socios mediante una combinación de informes oficiales y visitas regulares de su personal en terreno, principalmente con el propósito de rendir cuentas a los contribuyentes españoles. Al igual que ocurre con muchos otros donantes, no está claro cómo España comparte las lecciones aprendidas con los socios y utiliza el seguimiento para adaptar sus programas cuando es necesario.

Otros donantes podrían aprender del trabajo proactivo de España en comunicación

España ha sido muy activa en comunicar el contenido y los resultados de su programa humanitario a los contribuyentes, al Parlamento y a otros actores relevantes. Todos los documentos de los programas están disponibles online y a través de las redes sociales. La AECID colabora con los medios de comunicación formales (radio y televisión) para facilitar una cobertura eficaz de los programas en terreno. Se organizan eventos públicos regularmente, por ejemplo, los "Diálogos Humanitarios", que han contado con la presencia de líderes mundiales de la Unión Europea, el sistema de NNUU o el Comité Internacional

de la Cruz Roja. El interés de los parlamentarios también ha sido importante (AECID ha respondido a 250 preguntas parlamentarias en los últimos dos años). Otros donantes podrían aprender del enfoque español.

Notas

1. Más información sobre la Iniciativa de Soluciones de Transición del ACNUR en: www.unhcr.org/4e27e2f06.html.

2. España decidió no incluir las cuestiones humanitarias en los Marcos de Asociación País porque el personal cree esto pudiera ir en contra de los principios humanitarios. Sin embargo, si el programa de España también aborda los factores desencadenantes de las crisis, y no sólo la respuesta a las mismas, sería adecuado incluirlos como parte del programa de desarrollo.

3. Cifras proporcionadas por España: la ADO estimada total para 2014 es de 1.424 millones de euros, de los que 56,8 millones (un 4%) son ayuda humanitaria (España, 2015).

4. Canadá, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza y Estados Unidos dedicaron más del 10% de su AOD para ayuda humanitaria en 2012.

5. Puede encontrarse más información sobre el procedimiento de la Comisión Europea para seleccionar a sus socios para acuerdos de colaboración (que funciona *de facto* como una valoración para la ayuda humanitaria española) en: http://dgecho-partners-helpdesk.eu/partnership/start.

6. España trabaja con las siguientes ONG: las cuatro principales son MSF-Spain, Oxfam Intermón, Acción Contra el Hambre, y la Cruz Roja Española; dos ONG reciben financiación para intervenciones *ad hoc*, Save the Children y Cáritas España; y otras ONG reciben financiación ocasionalmente.

7. Se puede encontrar más información sobre el proyecto en los campos de refugiados de Shire, al Norte de Etiopía, en: www.itd.upm.es/download/appah/02_Project_Proposal_Energy_Partnership_Executive_Summary.pdf.

8. Tanto Emergencia y Respuesta Inmediata de la Comunidad de Madrid (ERICAM) como la Unidad Militar de Emergencia (UME) han sido calificados en "grado medio" por el sistema de clasificación externa de INSARAG durante el periodo analizado en este examen de pares. Véase más información en: http://www.insarag.org/en/iec/iec-leftmenu.html.

9. El sistema de Naciones Unidas trabaja bajo el principio de auditoría única, que consiste en que todas las auditorías externas son realizadas exclusivamente por el Consejo de Auditores de Naciones Unidas, de acuerdo a su plan de trabajo, y que el sistema de Naciones Unidas no está sujeto a las peticiones de auditorías por parte de Estados miembros individuales.

10. Para más información sobre COHAFA, véase: www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-humanitarian-aid-food-aid/.

11. Las evaluaciones cubrieron la asistencia humanitaria en la Autoridad Palestina, en Sáhara Occidental con la población saharaui, en Etiopía y en Sudán.

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

MAEC/SGCID (2015), "Memorándum of Spain for the 2015 Peer Review", Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

Otras fuentes

Comisión Europea (2015), "Eurobarometer: Humanitarian Aid and Civil Protection", ficha del Eurobarómetro disponible en http://ec.europa.eu/echo/files/eurobarometer/2015/factsheets/ES_en.pdf.

OCDE(2013), *OECD Development Assistance Peer Reviews: Spain 2011*, OECD Publishing, París. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/9789264117129-en.

Anexo A: Progreso desde las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2011

Temas clave: desarrollo más allá de la ayuda

Recomendación 2011	Grado de aplicación
Para gestionar los esfuerzos en coherencia de políticas para el desarrollo de manera que informe e influya en la política, España debería: • Reforzar su capacidad de analizar las políticas de coherencia, y garantizar que la información sobre el análisis y las decisiones de coherencia de políticas fluye libre y eficazmente entre los órganos existentes.	Parcialmente ejecutada

Temas clave: orientaciones estratégicas

Recomendación 2011	Grado de ejecución
Para incrementar el impacto de la ayuda, España debería garantizar que su IV Plan Director (2013-2016): • Se concentre en menos países, sectores, y áreas transversales, y se priorice claramente entre ellos. • Desarrolle un criterio claro en la selección de los países socios, con especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza.	Parcialmente ejecutada Ejecutada
Para reforzar su implicación estratégica con las agencias multilaterales y garantizar que se maximice el impacto de la ayuda multilateral española, España debería: • Hacer un uso sistemático de las evaluaciones de desempeño y de las impresiones de sus oficinas en terreno para orientar su apoyo a las agencias multilaterales.	Parcialmente ejecutada

Anexo A: Progreso desde las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2011

Temas clave: volumen, canales y asignación de la ayuda

Recomendación 2011	Grado de aplicación
Utilizar la pausa en el crecimiento de la AOD y ser más selectivo a la hora de asignarla, podría ayudar a España a mejorar la calidad y la eficacia de su cooperación. Con este fin, España debería: • Aumentar la concentración geográfica de su ayuda al desarrollo para permitir así una mayor concentración de recursos en menos países socios.	Parcialmente ejecutada

Temas clave: organización y gestión

Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Para hacer uso de todo el potencial de los actores de desarrollo españoles, España debería: • Examinar qué valor añadido aportan sus órganos de coordinación a la cooperación al desarrollo. • Garantizar que éstos trabajan de forma que los resultados de los debates informen la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno.	No ejecutada Parcialmente ejecutada
Para incrementar la transparencia y la cohesión, especialmente a nivel de país, España debería: • Garantizar que todos los actores españoles de desarrollo compartan la información sobre sus actividades en el marco de cooperación a nivel de país y que el gobierno del país socio esté totalmente informado a nivel central y local.	Parcialmente ejecutada
En un contexto económico en el que "hacer más con menos" será la premisa, España necesita criterios y políticas claras para apoyar las decisiones sobre cómo emplear los recursos de manera más eficaz y eficiente. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECID deberían: • Desarrollar una política de recursos humanos y un plan a medio plazo para la movilidad y la rotación del personal. • Introducir un sistema de gestión del desempeño individual unido a objetivos y resultados de carácter organizativo.	No ejecutada No ejecutada

Temas clave: ejecución y alianzas

Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Para hacer que la Cooperación Española sea más eficaz, España debería: • Garantizar que las oficinas en terreno y todos los Ministerios que distribuyen AOD entiendan y utilicen las nuevas herramientas y metodologías de planificación.	Parcialmente ejecutada
Conseguir una mejor relación "calidad-precio" de su ayuda oficial para el desarrollo. • España debería seguir su programa de desvinculación del resto de su ayuda ligada a todos los niveles de la administración.	Ejecutada
Para continuar con el compromiso de España con los países de renta media, España debería: • Hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo en sus marcos de asociación país y recopilar y compartir las lecciones aprendidas y la experiencia en este ámbito, especialmente en los países de renta media.	Ejecutada
Para utilizar todo el potencial de la relación del gobierno con las ONGD españolas, España debería: • Establecer una política clara que trace lo que se quiere conseguir con, y a través de las ONGD. • Perfeccionar sus instrumentos de financiación para garantizar que la AOD canalizada a, y través de, las ONG se asigna estratégicamente y asegura resultados.	No ejecutada Parcialmente ejecutada

Anexo A: Progreso desde las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2011

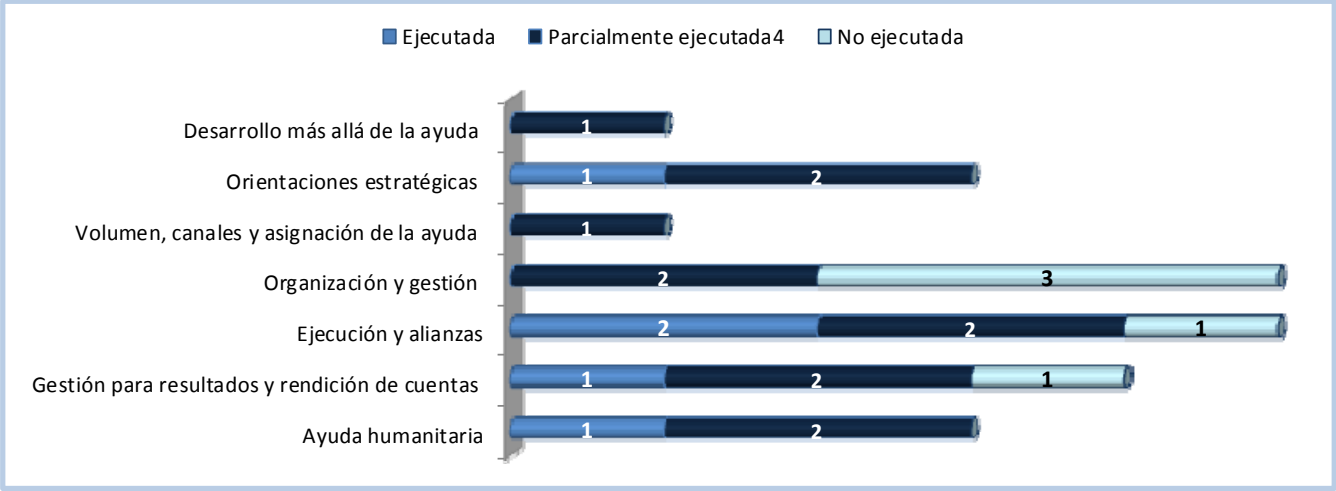
Temas clave: gestión para resultados y rendición de cuentas

Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Para demostrar resultados y promover una cultura de aprendizaje: • La DGPOLDE (ahora SGCID) y la AECID deberían aplicar sus herramientas de gestión para resultados de desarrollo en todas las oficinas, en sede y terreno, y formar al personal para definir objetivos e indicadores que hagan posible supervisar el impacto de las intervenciones de ayuda al desarrollo.	Parcialmente ejecutada
• La Cooperación Española debería hacer uso de la información sobre resultados que arrojan sus evaluaciones para influir en la política, en la programación y en el aprendizaje institucional e informar al público.	Parcialmente ejecutada
Para mantener el apoyo firme de la sociedad a la ayuda y al desarrollo, el gobierno debería: • Elaborar un plan actualizado y operativo sobre educación para el desarrollo y comunicación.	No ejecutada
• Incrementar las capacidades de la agencia en comunicación para el desarrollo.	Ejecutada

Temas clave: ayuda humanitaria

Recomendación 2011	Grado de aplicación
Para consolidar el considerable progreso en el programa humanitario, España debería: • Reducir la carga administrativa sobre las ONG humanitarias, e introducir criterios comunes de financiación y seguimiento del desempeño para todas las ONG y socios multilaterales.	Parcialmente ejecutada
• Buscar una formación y/o acreditación internacional apropiada para todos los actores dentro del sistema español de respuesta.	Parcialmente ejecutada
Para reducir la exposición general a los resultados negativos en entornos humanitarios complejos, España debería: • Desarrollar un enfoque sistemático de valoración, comunicación y gestión del riesgo programático.	Ejecutada

Figura A.1 Grado de ejecución de España de las recomendaciones del Examen de Pares de 2011



Anexo B: Listado estándar de tablas del CAD/OCDE

Tabla B.1. Flujos financieros totales

Desembolsos Netos

España	2000-2004	2005-2009	2010	2011	2012	2013	2014
Flujos oficiales totales	**1 869**	**5 100**	**5 949**	**4 177**	**2 040**	**2 489**	**1 889**
Ayuda oficial al desarrollo	**1 808**	**5 085**	**5 949**	**4 173**	**2 037**	**2 348**	**1 879**
Bilateral	1 084	3 314	3 999	2 282	985	945	466
Multilateral	725	1 771	1 951	1 891	1 052	1 403	1 413
Otros flujos oficiales	**60**	**15**	**-**	**4**	**2**	**141**	**10**
Bilateral	60	15	-	4	2	14	3
Multilateral	-	-	-	-	-	126	7
Donaciones privadas netas	**-**	**-**	**-**	**-**	**0**	**0**	**-**
Flujos privados a precios de mercado	**10 650**	**11 402**	**4 391**	**15 968**	**- 63**	**5 498**	**11 788**
Bilateral: de los cuales	10 650	11 402	4 391	15 968	- 63	5 498	11 788
Inversiones directas	10 845	11 604	4 704	15 982	-	5 739	11 788
Créditos a la exportación	- 195	- 203	- 313	- 14	- 63	- 241	-
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Flujos totales	**12 519**	**16 502**	**10 340**	**20 145**	**1 977**	**7 987**	**13 677**
Para referencia:							
AOD (millones de USD constante 2013)	*2 901*	*5 166*	*6 023*	*4 021*	*2 119*	*2 348*	*1 878*
AOD (en % del PNB)	*0.25*	*0.38*	*0.43*	*0.29*	*0.16*	*0.17*	*0.13*
Total flujos (en % del PNB)(a)	*1.72*	*1.23*	*0.74*	*1.38*	*0.15*	*0.59*	*0.98*
AOD para ONG y canalizada a través de ellas							
- en millones de USD	286	907	952	702	408	352	244
- como porcentaje de la AOD total neta	16	18	16	17	20	15	13
- % medio de los países del CAD sobre la AOD total neta	*9*	*7*	*9*	*13*	*13*	*13*	-

a. A países que reúnan los requisitos para computar como AOD.

Desembolsos netos de AOD
a precios y tipos de cambio constantes 2013 y en porcentaje del PNB

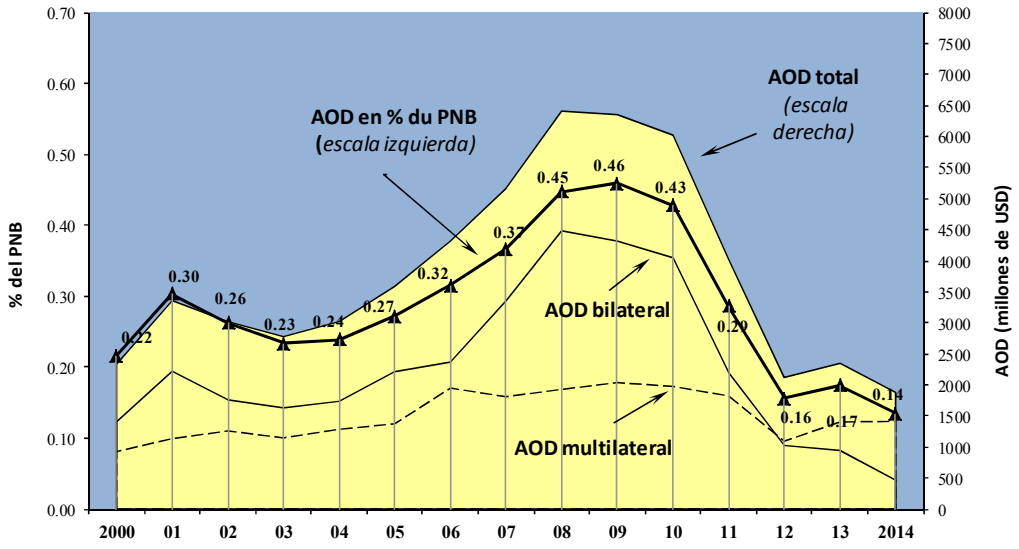
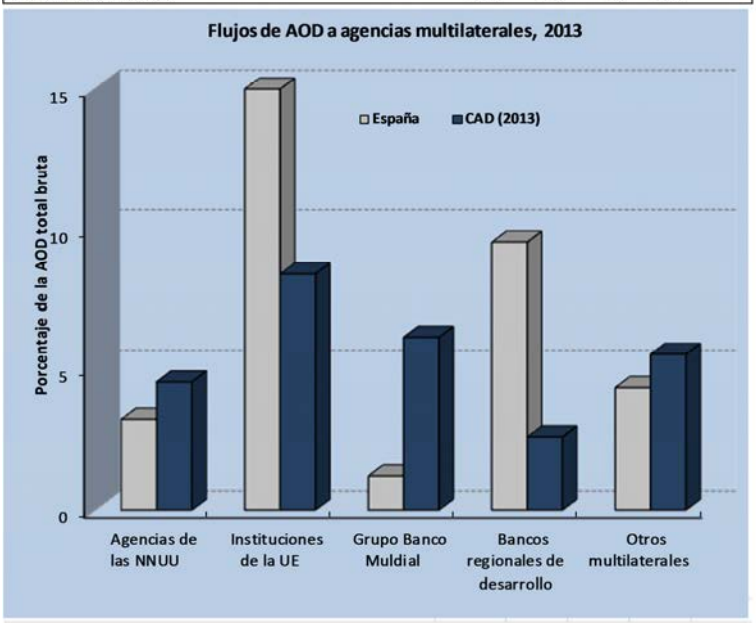
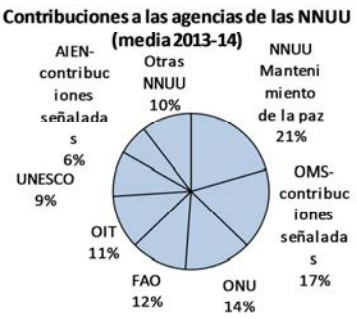


Tabla B.2. AOD por principales categorías

Desembolsos

España	Millones de USD constante 2013					% de los desembolsos netos					Total CAD 2013%
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	
AOD bilateral bruta	**4 420**	**2 491**	**1 114**	**1 174**	**708**	**69**	**58**	**50**	**46**	**33**	**73**
Apoyo presupuestario	264	59	11	33	14	4	1	0	1	1	4
del que: Apoyo Presupuestario General	102	15	4	10	1	2	0	0	0	0	3
Contribuciones generales y fondos y programas comunes	1 290	516	155	67	104	20	12	7	3	5	13
de los que: Apoyo a ONG nacionales	34	7	3	2	3	1	0	0	0	0	1
Apoyo a ONG internacionales	12	7	0	1	1	0	0	0	0	0	1
Apoyo a APP	1	9	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Intervenciones enfoque proyecto	1 985	1 407	548	588	372	31	33	25	23	18	38
de las que: Proyectos de inversión	883	578	175	180	96	14	13	8	7	5	12
Expertos y otra asistencia técnica	81	177	61	38	31	1	4	3	1	1	4
Becas y gastos de formación en los países donantes	60	7	17	14	10	1	0	1	1	0	2
de los que: Imputado a los costes de estudiantes	42	-	0	0	0	1	-	0	0	0	1
Alivio de deuda	438	37	76	242	-	7	1	3	9	-	4
Costes administrativos	176	187	177	136	129	3	4	8	5	6	4
Otros gastos en el país	127	102	67	55	47	2	2	3	2	2	3
de los que: refugiados en el país donante	38	34	24	25	18						
AOD Multilateral bruta	**1 975**	**1 822**	**1 094**	**1 403**	**1 412**	**31**	**42**	**50**	**54**	**67**	**27**
Agencias de Naciones Unidas	291	225	67	128	69	5	5	3	5	3	5
Instituciones de la UE	1 025	1 114	997	1 033	1 024	16	26	45	40	48	8
Grupo Banco Mundial	275	277	-	53	25	4	6	-	2	1	6
Bancos Regionales de Desarrollo	168	169	-	143	203	3	4	-	6	10	3
Otro multialteral	216	38	30	46	92	3	1	1	2	4	6
AOD total bruta	**6 395**	**4 313**	**2 208**	**2 577**	**2 120**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Reembolsos y compensación popr cancelación de deuda	**- 372**	**- 293**	**- 89**	**- 229**	**- 241**						
AOD total neta	**6 023**	**4 021**	**2 119**	**2 348**	**1 878**						
Para referencia:											
Cooperación Técnica no vinculada a ningún programa	*681*	*493*	*427*	*146*	*77*						
Alivio de la deuda neta	*343*	*29*	*79*	*244*	*-*						





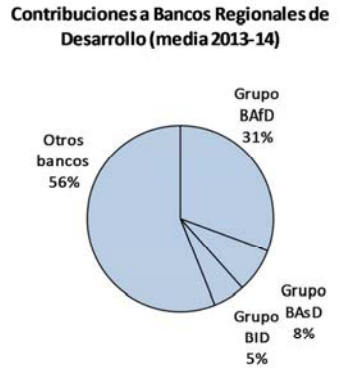
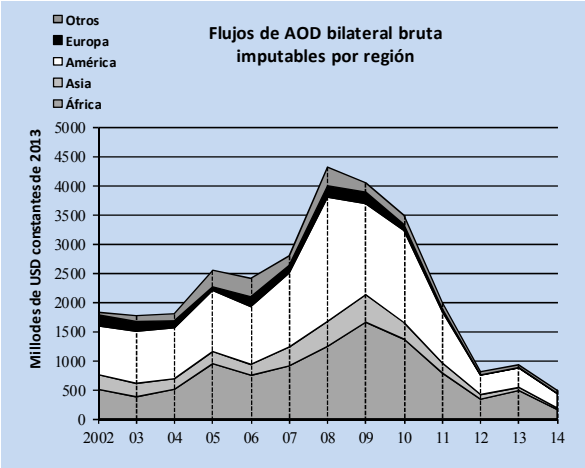
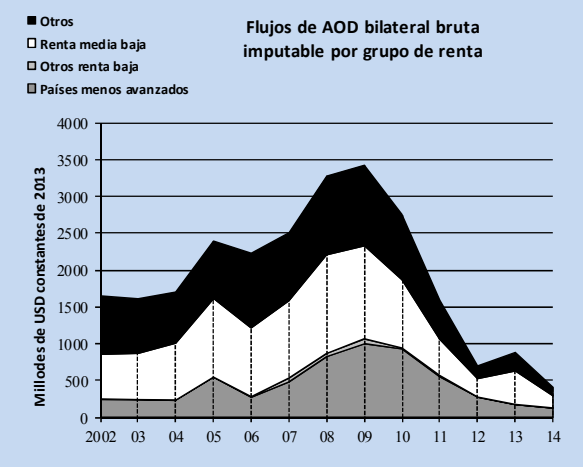


Tabla B.3. AOD bilateral imputable por región y grupo de renta

Desembolsos brutos

España	Millones de USD constantes de 2013					porcentaje					Total CAD
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2013%
África	1 363	784	333	484	161	39	39	41	52	33	**40**
África Subsahariana	930	440	266	397	128	27	22	33	43	26	**35**
Norte de África	360	328	52	85	31	10	16	6	9	6	**4**
Asia	285	174	81	52	26	8	9	10	6	5	**37**
Asia Meridional y Central	123	76	40	27	13	4	4	5	3	3	**24**
Lejano Oriente	154	90	41	25	13	4	5	5	3	3	**12**
América	1 578	873	334	336	244	45	44	41	36	50	**9**
Norteamérica y Centroamérica	714	408	170	152	129	21	21	21	16	26	**4**
Sudamérica	565	301	150	169	101	16	15	19	18	21	**4**
Oriente Medio	152	110	54	48	52	4	6	7	5	11	**9**
Oceanía	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**2**
Europa	99	47	5	4	6	3	2	1	0	1	**3**
Bilateral total por región	**3 482**	**1 988**	**807**	**923**	**490**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Menos adelantados	926	550	274	171	125	34	35	39	19	31	**45**
Otros renta baja	13	16	1	2	1	0	1	0	0	0	**4**
Renta media baja	926	492	250	457	168	34	31	36	52	41	**33**
Renta media alta	882	531	169	251	115	32	33	24	29	28	**18**
Paises más adeantados	1	0	-	-	-	0	0	-	-	-	**0**
Bilateral total por renta	**2 748**	**1 589**	**695**	**880**	**409**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Para referencia:											
Bilateral total	4 420	2 491	1 114	1 174	706	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	***100***
de la que: No asignado por región	*938*	*503*	*308*	*251*	*217*	*21*	*20*	*28*	*21*	*31*	***24***
de la que: No asignado por renta	*1 672*	*902*	*420*	*294*	*297*	*38*	*36*	*38*	*25*	*42*	***31***





1. Cada región incluye cantidades que no pueden ser clasificadas por subregión. La suma de las cantidades subregionales, por tanto, podría ser of the regional total. menor que el total regional.

Tabla B.4. Principales receptores de la AOD bilateral

Gross disbursements

España	2003-07 average			Memo: CAD		2008-12 average			Memo: CAD		2013-14 average			Memo: CAD
	Corriente mill. de USD	Constante 2013 mill. de USD	Porcentaje	*Media de los países*		Corriente mill. de USD	Constante 2013 mill. de USD	Porcentaje	*Media de los países*		Corriente mill. de USD	Constante 2013 mill. de USD	Porcentaje	*Media de los países*
Irak	112	123	5		Marruacos	116	112	3		Costa de Marfil	118	118	13	
Nicaragua	107	128	5		Guatemala	106	102	3		Perú	41	41	4	
Honduras	100	117	4		Nicaragua	104	100	3		Colombia	33	33	4	
Guatemala	99	116	4		Perú	93	90	3		Marruecos	33	33	4	
Marruecos	80	92	3		Haití	91	90	2		El Salvador	28	28	3	
5 mayores beneficiarios	**498**	**576**	**22**	**50**	**5 mayores beneficiarios**	**510**	**495**	**14**	**37**	**5 mayores beneficiarios**	**253**	**253**	**27**	**36**
Perú	78	90	3		República Democrática del Congo	88	88	2		Bolivia	23	23	2	
Bolivia	71	86	3		Honduras	88	84	2		Nicaragua	21	21	2	
China	66	78	3		Bolivia	85	84	2		Cisjordania y Franja de Gaza	19	19	2	
Ecuador	57	67	3		Túnez	81	80	2		Ecuador	18	18	2	
Argelia	53	59	2		Colombia	79	77	2		Mali	17	17	2	
10 mayores beneficiarios	**823**	**956**	**36**	**68**	**10 mayores beneficiarios**	**931**	**907**	**25**	**51**	**10 mayores beneficiarios**	**351**	**351**	**37**	**50**
Turquía	51	60	2		Cisjordania y Franja de Gaza	77	75	2		Senegal	16	16	2	
Colombia	46	53	2		El Salvador	73	71	2		Guatemala	16	16	2	
El Salvador	43	50	2		Afghanistan	64	62	2		Túnez	16	16	2	
Senegal	43	50	2		Ecuador	60	59	2		Mozambique	15	15	2	
Madagascar	39	46	2		Turquía	59	57	2		República Dominicana	14	14	1	
15 mayores beneficiarios	**1 044**	**1 214**	**45**	**76**	**15 mayores beneficiarios**	**1 265**	**1 231**	**35**	**55**	**15 mayores beneficiarios**	**429**	**429**	**46**	**57**
Cisjordania y Franja de Gaza	38	43	2		Senegal	58	56	2		Afghanistan	12	12	1	
Mozambique	35	40	2		Mozambique	54	52	1		Mauritania	12	12	1	
República Dominicana	30	35	1		Ethiopía	50	49	1		Repiblica Arabe de Siria	12	12	1	
Nigeria	28	32	1		China	46	44	1		Niger	12	12	1	
Congo	28	33	1		República Dominicana	43	42	1		Filipinas	10	10	1	
20 mayores beneficiarios	**1 202**	**1 398**	**52**	**80**	**20 mayores beneficiarios**	**1 516**	**1 474**	**41**	**58**	**20 mayores beneficiarios**	**487**	**487**	**52**	**61**
Total (129 beneficiarios)	**1 802**	**2 094**	**78**		**Total (135 beneficiarios)**	**2 417**	**2 345**	**66**		**Total (120 beneficiarios)**	**645**	**645**	**69**	
No especificado	497	558	22	5	No especificado	1 245	1 211	34	24	No especificado	296	296	31	28
Total bilateral bruta	**2 299**	**2 652**	**100**	**100**	**Total bilateral bruta**	**3 662**	**3 556**	**100**	**100**	**Total bilateral bruta**	**941**	**941**	**100**	**100**

1. 2012-13

Tabla B.5. AOD bilateral por fines principales

a precios y tipos corrientes

Desembolsos brutos, promedios bianuales

España	media 2003-2007		media 2008-12		media 2013-14		2012-13
	2013 millones USD	Porcentaje	2013 millones USD	Porcentaje	2013 millones USD	Porcentaje	Total CAD porcentaje
Infraestruturas y servicios sociales	**971**	**39**	**1 478**	**44**	**369**	**43**	**39**
Educación	250	10	313	9	69	8	8
de la cual: educación básica	66	3	101	3	8	1	2
Salud	143	6	194	6	58	7	6
de la cual: salud básica	112	4	118	3	24	3	4
Población y salud reproductiva	34	1	82	2	18	2	7
Abastecimento de agua y saneamiento	92	4	318	9	64	7	6
Gobierno y sociedad civil	232	9	389	12	121	14	12
de la cual: conflicto, paz y seguridad	40	2	52	2	28	3	2
Otras infraestruturas y servicios sociales	220	9	182	5	39	5	2
Infraestructuras y servicios económicos	**320**	**13**	**353**	**10**	**20**	**2**	**18**
Transporte y almacenamiento	166	7	105	3	1	0	8
Comunicaciones	15	1	6	0	0	0	0
Energía	56	2	112	3	8	1	6
Servicios bancarios y financieros	77	3	79	2	9	1	2
Servicios empresariales y otros	6	0	52	2	2	0	1
Sectores productivos	**145**	**6**	**369**	**11**	**93**	**11**	**7**
Agricultura, ganadería y pesca	97	4	241	7	81	9	5
Industria, minería y construcción	36	1	117	3	10	1	1
Comercio y turismo	12	0	10	0	2	0	1
Multisectorial	**232**	**9**	**292**	**9**	**38**	**4**	**9**
Ayuda a bienes y programas	**35**	**1**	**99**	**3**	**13**	**1**	**4**
Acciones relacionadas con la deuda	**530**	**21**	**267**	**8**	**122**	**14**	**3**
Ayuda humanitaria	**142**	**6**	**299**	**9**	**64**	**7**	**9**
Costes administrativos de los donantes	**115**	**5**	**187**	**6**	**122**	**14**	**6**
Refugiados en países donantes	**27**	**1**	**27**	**1**	**24**	**3**	**4**
Total bilateral imputable	**2 517**	**100**	**3 370**	**100**	**865**	**100**	**100**
Para referencia:							
Total bilateral	*2 652*	*64*	*3 584*	*65*	*916*	*40*	*74*
del cual: sin imputar	*134*	*3*	*214*	*4*	*51*	*2*	*1*
Total multilateral	*1 512*	*36*	*1 961*	*35*	*1 373*	*60*	*26*
Total AOD	***4 164***	***100***	***5 545***	***100***	***2 288***	***100***	***100***

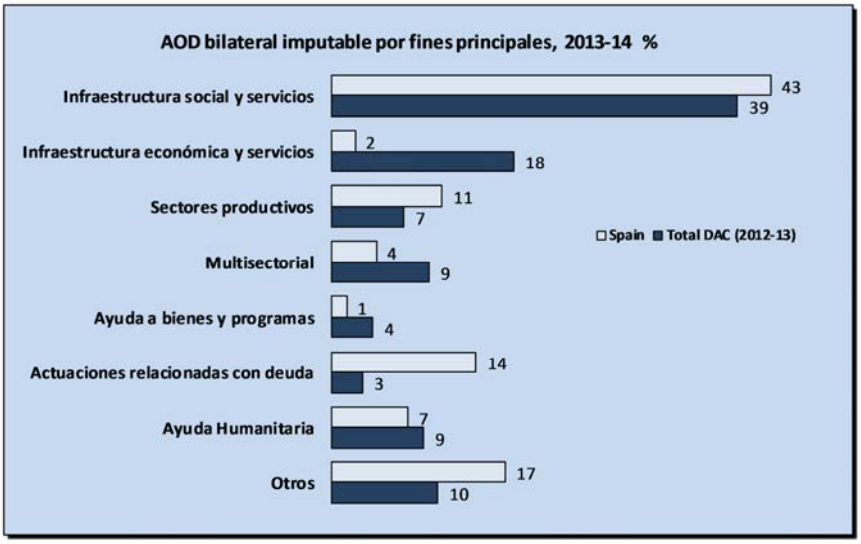


Tabla B.6.Comparativa del desempeño de la ayuda

Desembolsos netos

	Ayuda Oficial al Desarrollo 2013 mill. de USD	Ayuda Oficial al Desarrollo 2013 % de RNB	Ayuda Oficial al Desarrollo 2007-08 a 2012-13 % medio de variación anual en términos reales	Elemento concesional de la AOD (compromisos) 2013 % (a)	Porcentaje de ayuda multilateral 2013 % de AOD (b)	Porcentaje de ayuda multilateral 2013 % de AOD (c)	Porcentaje de ayuda multilateral 2013 % de PNB (b)	Porcentaje de ayuda multilateral 2013 % de PNB (c)	AOD a los PMA Bilateral y a través de organismos multilaterales 2013 % de AOD	AOD a los PMA Bilateral y a través de organismos multilaterales 2013 % de PNB
Australia	4 846	0.33	5.8	99.9	14.4		0.05		26.8	0.09
Austria	1 171	0.27	-8.5	100.0	53.6	28.1	0.15	0.08	29.1	0.08
Bélgica	2 300	0.45	1.0	99.8	43.2	21.6	0.20	0.10	35.3	0.16
Canadá	4 947	0.27	0.8	100.0	29.0		0.08		37.3	0.10
República Checa	211	0.11	0.3	100.0	73.0	16.9	0.08	0.02	24.7	0.03
Dinamarca	2 927	0.85	0.5	100.0	27.1	18.2	0.23	0.15	31.6	0.27
Finlandia	1 435	0.54	4.6	100.0	42.7	28.9	0.23	0.15	35.4	0.19
Francia	11 339	0.41	2.9	84.4	40.0	20.0	0.16	0.08	28.6	0.12
Alemania	14 228	0.38	0.8	86.9	33.6	15.2	0.13	0.06	23.6	0.09
Grecia	239	0.10	-13.5	100.0	81.8	6.5	0.08	0.01	18.7	0.02
Islandia	35	0.25	-4.7	100.0	15.8		0.04		46.0	0.12
Irlanda	846	0.46	-5.9	100.0	35.5	20.0	0.16	0.09	50.3	0.23
Italia	3 430	0.17	-6.9	99.8	74.7	27.9	0.12	0.05	27.9	0.05
Japón	11 582	0.23	2.1	89.1	25.6		0.06		60.4	0.14
Corea	1 755	0.13	16.8	95.1	25.4		0.03		40.5	0.05
Luxemburgo	429	1.00	-0.8	100.0	30.4	21.5	0.30	0.22	37.9	0.38
Holanda	5 435	0.67	-3.1	100.0	32.9	21.0	0.22	0.14	25.1	0.17
Nueva Zelanda	457	0.26	1.7	100.0	23.3		0.06		27.6	0.07
Noruega	5 581	1.07	2.7	100.0	22.7		0.24		27.6	0.30
Polonia	487	0.10	5.9	..	73.9	5.9	0.07	0.01	25.6	0.02
Portugal	488	0.23	0.6	87.7	38.0	5.8	0.09	0.01	29.3	0.07
República Eslovaca	86	0.09	0.2	100.0	81.2	12.1	0.08	0.01	24.3	0.02
Eslovenia	62	0.13	-0.1	100.0	66.5	12.7	0.09	0.02	17.5	0.02
España	2 348	0.17	-17.3	100.0	59.8	15.8	0.10	0.03	19.1	0.03
Suecia	5 827	1.01	2.2	100.0	32.8	26.4	0.33	0.27	30.9	0.31
Suiza	3 200	0.45	6.1	100.0	21.7		0.10		25.8	0.12
Reino Unido	17 871	0.70	9.9	100.0	41.0	30.3	0.29	0.21	34.7	0.24
Estados Unidos	31 267	0.18	3.6	100.0	15.7		0.03		34.6	0.06
Total CAD	**134 832**	**0.30**	**1.9**	**95.1**	**30.6**		**0.09**		**33.5**	**0.10**
Nota: Esfuerzo medio por país		0.39								

Notas:

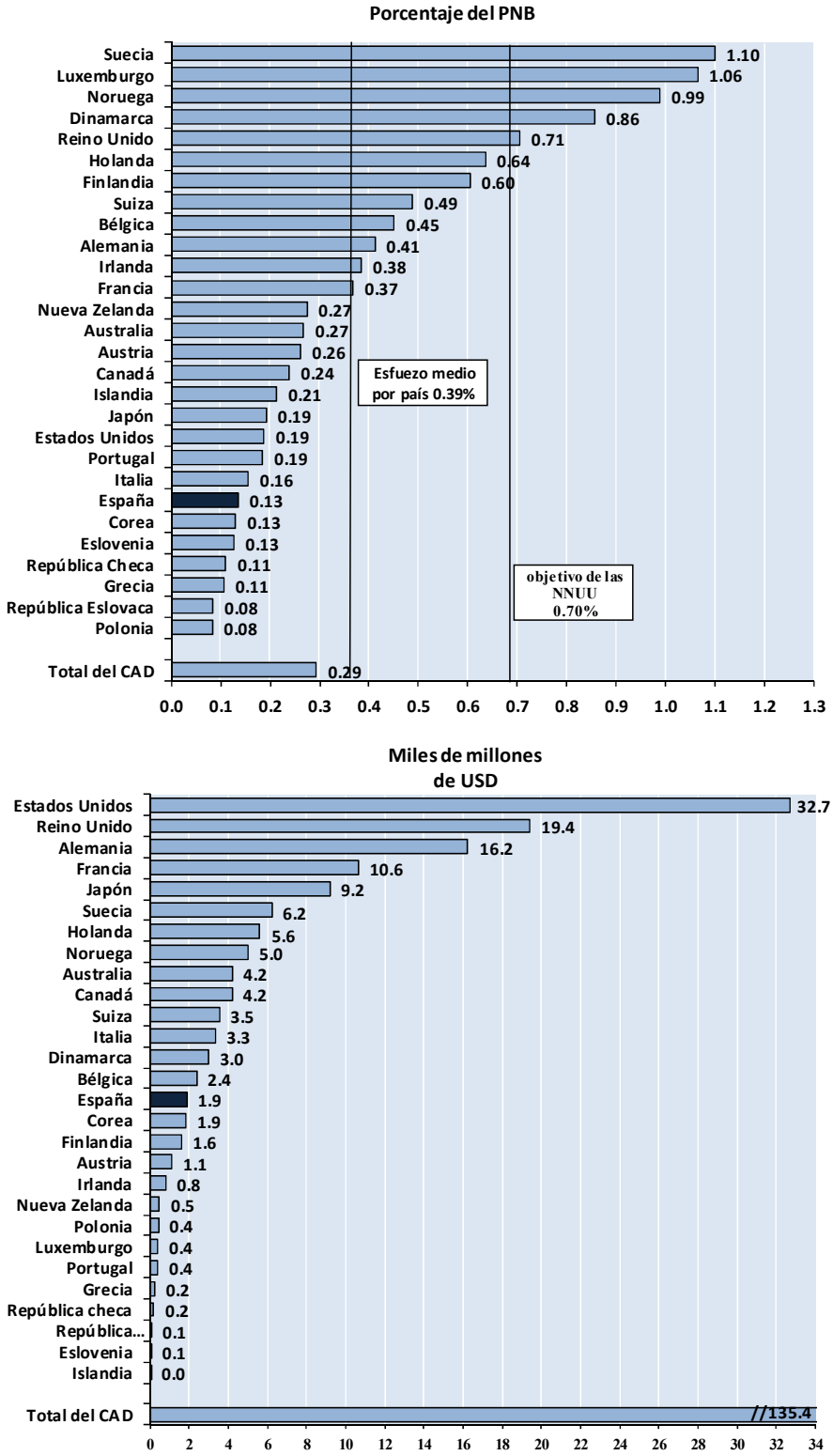
a. Excluyendo la reestructuración de la deuda

b. Incluyendo las instituciones de la Unión Europea

c. Excluyendo las instituciones de la Unión Europea

.. Datos no disponibles

Figura B.1 AOD neta de los países del CAD en 2013



Anexo C: Misión a terreno a El Salvador

En el marco del examen de pares de España, un equipo de examinadores de Alemania y Reino Unido y un observador de Chile visitaron El Salvador en julio de 2015. En el país, el equipo se reunió con representantes españoles del Gobierno central y de las Comunidades Autónomas, con representantes de las autoridades nacionales y locales salvadoreñas, y con representantes de los socios bilaterales y multilaterales y de las organizaciones de la sociedad civil española y salvadoreña.

Hacia un esfuerzo comprehensivo de España para promover el desarrollo

Veintiséis años de asociación entre España y El Salvador

Desde los acuerdos de paz de 1992, que pusieron fin a una década de guerra civil, El Salvador ha avanzado significativamente en el mantenimiento de la estabilidad y la democracia, con una constante disminución de la pobreza y la desigualdad. No obstante, la crisis financiera mundial de 2008 afectó negativamente estos avances: disminuyeron las exportaciones y las remesas[1] y el paro, la pobreza y los precios de los alimentos y la energía han estado aumentando hasta 2012. El Salvador experimenta una lenta recuperación. El crimen y la violencia siguen siendo una amenaza para el desarrollo social y el crecimiento económico y deterioran la calidad de vida. El país sigue siendo extremadamente vulnerable a los desastres naturales, acentuados por la degradación medioambiental y la variabilidad climática extrema.[2]

El Salvador es un país de renta media baja. La Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) neta al país descendió un 40% entre 2011 y 2013, lo que supuso un 0,7% de la RNB en 2013 (Figura C.1.).

Durante los últimos 26 años, España ha sido un socio importante en El Salvador tanto en comercio como en cooperación para el desarrollo.[3] España muestra una comprensión profunda del contexto salvadoreño y ha creado unos fuertes lazos basados en la confianza mutua. Mantiene un diálogo abierto, que se ha mantenido a pesar de los importantes recortes de la AOD española en El Salvador, y apoya las políticas públicas a nivel nacional y local. El hecho de que El Salvador fuese el primer país en firmar un Marco de Asociación País ilustra los estrechos lazos existentes entre ambos países.

Figura C.1 Visión general de la ayuda a El Salvador

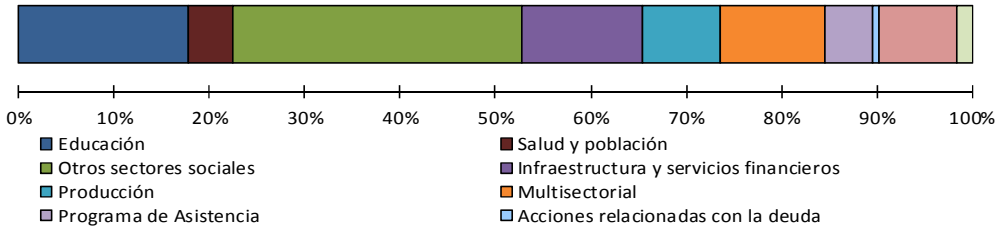
El Salvador

	2011	2012	2013
AOD neta (mil. USD)	286	230	171
Porcentaje bilateral (AOD bruta)	84%	87%	76%
AOD neta/PNB	1.3%	1.0%	0.7%
Flujos Privados Netos (m. USD)	182	113	1 139

	2011	2012	2013
Población (millones)	6.3	6.3	6.3
RNB per capita (Atlas USD)	3 490	3 600	3 720

Diez mayores donantes de AOD bruta (media 2012-13)		(m USD)
1	Estados Unidos	119
2	Institutions UE	28
3	España	27
4	Alemania	26
5	Japón	21
6	Fondo Global	11
7	Luxemburgo	10
8	Corea	4
9	Francia	3
10	Fondo España-BID	3

AOD bilateral por sectores (2012-13)



Fuentes: OECD - DAC, World Bank; www.oecd.org/dac/stats.

Un apoyo bien coordinado entre los diferentes departamentos gubernamentales que podría ser más inclusivo

A pesar de que la cooperación para el desarrollo constituye la mayor contribución de España a El Salvador, todo el apoyo gubernamental está bien coordinado, bajo el liderazgo del Embajador. Las intervenciones en seguridad se implementan con la ayuda del Ministerio del Interior, que proporciona asistencia técnica. La Oficina Económica y Comercial apoya a la AECID en la identificación de préstamos y proyectos relacionados con el cambio climático. España hace uso de sus actividades culturales como elementos dinamizadores de transformación social, lo que fortalece su estrategia de cooperación para el desarrollo[4].

No obstante, fuera de la planificación del Marco de Asociación País, las actuales estructuras de coordinación no facilitan un diálogo inclusivo y permanente con todos los actores españoles más importantes. Las ONGD y las Comunidades Autónomas no son parte de los distintos grupos de coordinación y consideran el Marco de Asociación País como la herramienta de planificación de la AECID en El Salvador, no como la suya propia. Una muestra de ello, de acuerdo a la revisión intermedia del Marco de Asociación País (MAEC/SGCID, 2014), es que pocos proyectos de ONG están alineados con el Marco de Asociación País.

España apoya la reforma fiscal pero podría hacer más respecto al comercio y la inversión

Puesto que la AOD representa un porcentaje muy bajo del presupuesto nacional, es importante que España apoye los esfuerzos de El Salvador para movilizar recursos adicionales. Sin embargo, la ayuda de España en este sentido se ha limitado a los recursos domésticos salvadoreños. Bajo el actual Marco de Asociación País, España ha respaldado la reforma fiscal como uno de sus resultados esperados. También apoya a El Salvador en la recaudación de fondos a través de las líneas de crédito de Naciones Unidas para las Acciones Nacionalmente Apropiadas de Mitigación.[5]

A pesar de los esfuerzos para dirigir inversiones de las empresas españolas hacia el desarrollo, el actual programa de cooperación de España en El Salvador carece de una perspectiva de sector privado. Este hallazgo refleja que la estrategia del sector privado en el marco general de la política española de cooperación está todavía en sus primeras etapas de desarrollo. También pone de manifiesto que el trabajo con el sector privador en El Salvador conlleva cierta polarización política.

Políticas, estrategias y asignación de la ayuda de España

La AOD bilateral española está totalmente alineada con las necesidades y prioridades de El Salvador y se centra en la reducción de la pobreza

El compromiso de España en El Salvador queda recogido en una Marco de Asociación País (MAP) a cuatro años que se elaboró en terreno. España trabajó con el Viceministerio de El Salvador y la Oficina Técnica de Cooperación para elaborar el marco, que se basa en la ventaja comparativa de España, el debate con los actores locales y españoles y el alineamiento con las orientaciones estratégicas del IV Plan Director. La estrategia también está alineada con el ciclo nacional salvadoreño, ya que España retrasó la elaboración del MAP hasta la publicación del Plan Quinquenal de Desarrollo de El Salvador.

La política de cooperación para el desarrollo de España se adapta a la perfección al contexto salvadoreño de país de renta media baja. Prioriza sistemáticamente la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, España apoya los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para fortalecer sus instituciones, reformar su legislación y políticas públicas y promover la integración regional a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Asimismo, España ha ido adecuando sus instrumentos de cooperación a medida que evolucionaba la relación con el país, pasando de un rol de donante de ayuda tradicional a otro de socio estratégico de desarrollo. Por ejemplo, España apoya el fortalecimiento de capacidades en sus áreas prioritarias a través del apoyo y del diálogo permanentes, así como de la cooperación triangular.

Cuadro C.1 Coordinación de donantes en El Salvador

El Salvador ha sido un socio muy activo en la agenda de eficacia de la ayuda desde que firmó la Declaración de París. En 2009, estableció el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo para coordinar, integrar y fortalecer la cooperación internacional y mostrar el liderazgo gubernamental en materia de eficacia de la ayuda. En 2010, los principales actores de desarrollo firmaron la Agenda Nacional para la Eficacia de la Ayuda, basada en los principios de la Declaración de París, y más tarde, elaboraron un Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación (PNEC).

El Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo también ha creado un sistema de información de cooperación para el desarrollo que contiene datos sobre:

- la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral
- la ayuda recibida en emergencias
- las becas otorgadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores
- la cooperación descentralizada y la cooperación Sur-Sur
- buenas prácticas
- la cooperación no oficial

Actualmente está preparando una estrategia nacional de cooperación descentralizada y un marco de resultados para la cooperación Sur-Sur y la integración regional.

Aparte de algunos grupos de trabajo sectoriales (mesas de donantes) que reúnen a representantes del Gobierno y de la comunidad de donantes, no hay un foro general de coordinación. El diálogo entre los socios sigue siendo principalmente bilateral y se centra en las intervenciones específicas. El número de intervenciones financiadas conjuntamente por los socios se limita a la reforma fiscal y al Programa de Comunidades Solidarias Rurales para familias en extrema pobreza. En este contexto, España ha sido un socio líder en promover el diálogo y el trabajo conjuntos.

Fuente: MRE (2014), *Establecimiento de un Sistema Nacional Integrado de Cooperación para el Desarrollo: la Experiencia del Salvador.*

El apoyo de España podría estar más concentrado

Con el fin de conseguir una mayor concentración, la Cooperación Española con El Salvador establece tres prioridades con nueve resultados asociados. La previsión presupuestaria, que cubre tanto los programas nuevos como los compromisos anteriores, es la siguiente:

- Reducción de la pobreza, desigualdad económica y de género, y exclusión social: entre 99 y 179 millones de dólares.
- Reforma de la administración pública: entre 52 y 66 millones de dólares.
- Elaboración de políticas de Estado y promoción de la participación social: entre 60 y 70 millones de dólares.

En la práctica, la amplia definición de prioridades y resultados provoca una relativa fragmentación sectorial del programa. En el próximo Marco de Asociación País podría concretarse aún más el programa de cooperación para el desarrollo definiendo objetivos más precisos e identificando sinergias entre las actividades y las alianzas. Sin esa priorización, es posible que los limitados recursos adicionales que puedan destinarse a El Salvador se dispersen demasiado.

España está comprometida con las prioridades transversales pero su implementación podría ser más eficaz	España está comprometida con la integración de las prioridades transversales de género, medioambiente y derechos humanos en su programa. Ha otorgado a la igualdad de género un peso importante en el diálogo, la programación y la creación de alianzas estratégicas en El Salvador, en particular con el Parlamento. El punto focal responsable de la igualdad de género ha recibido formación para promover la transversalización y diseñar indicadores adecuados. Se han llevado a cabo esfuerzos similares en la transversalización de los derechos humanos, con el apoyo de ONG. Se ha producido un progreso menor en la transversalización del medioambiente y cambio climático, a pesar de la demanda de las contrapartes salvadoreñas. Para realizar una transversalización eficaz, el personal debería disponer de las capacidades y del asesoramiento adecuados
La gestión del presupuesto y la programación fortalecen la apropiación y la flexibilidad	La flexibilidad en la gestión del presupuesto y en la programación, acentuada por la autonomía que tiene la oficina de cooperación, han permitido a España responder a las necesidades de El Salvador y ajustar oportunamente sus actividades. El Marco de Asociación País se elaboró con el apoyo de un grupo estable de coordinación en El Salvador y de un grupo de coordinación en sede. Los presupuestos anuales se elaboran en terreno y reciben la aprobación final en Madrid. Siempre que las intervenciones formen parte del Marco de Asociación País y los cambios sean aprobados por los Ministerios de Finanzas y de Cooperación de El Salvador, la agencia puede ajustar las intervenciones a las necesidades que surjan. Por ejemplo, tras las tormentas tropicales de 2011, un proyecto del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento se reformuló para cubrir zonas costeras e incluir actividades de sensibilización.
La previsibilidad está disminuyendo	El marco a cuatro años ha mejorado la previsibilidad (MAEC/SGCID, 2014). La vinculación directa de cada área prioritaria con los instrumentos de financiación ha facilitado al Gobierno salvadoreño priorizar intervenciones con distintos actores y ha permitido una financiación a medio plazo. Sin embargo, los avances de la Cooperación Española en cuanto a previsibilidad en El Salvador se han visto afectados por los cambios recientes en los procedimientos presupuestarios. Los compromisos plurianuales están sujetos a acuerdos internos de la AECID en vez de a compromisos presupuestarios formales.[6]
España utiliza los sistemas nacionales pero la baja ejecución afecta a los resultados	El actual uso sistemático de los sistemas nacionales promueve una fuerte apropiación por parte del Gobierno, aunque esto podría cambiar con la introducción de préstamos. Sin embargo, el bajo nivel de ejecución de los fondos desembolsados afecta a los resultados, a la gestión del programa y a la elaboración del presupuesto. Además de apoyar de manera muy implicada a los socios en la planificación y ejecución de los programas, España necesitará seguir ayudándoles a identificar y solucionar los cuellos de botella en la ejecución.
No se analiza el riesgo de forma sistemática	En algunos ámbitos, España necesita unos procedimientos más sólidos, sistemáticos y racionalizados. Por ejemplo, su actual abordaje del análisis y la gestión del riesgo en el programa país de El Salvador presenta limitaciones. El análisis y el seguimiento del riesgo varían de un instrumento a otro y algunos requisitos de justificación no parecen añadir ningún valor.

Organización y gestión

La buena coordinación entre los principales actores mejoraría con instrucciones más claras

Como se ha mencionado anteriormente, el apoyo de las distintas instancias del Gobierno español está bien coordinado bajo el liderazgo del Embajador. La coordinación con Madrid se facilita mediante videoconferencias mensuales, reuniones anuales de los responsables de las unidades de cooperación en el exterior, redes temáticas y sectoriales, e informes trimestrales con respuesta desde Madrid. La oficina en El Salvador también tiene contacto directo cuando resulta necesario con las unidades de AECID responsables de la cooperación multilateral, la acción humanitaria y la cooperación cultural. La coordinación con la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) también ha mejorado. No obstante, una supervisión y orientación clara y coherente desde Madrid – centrada en los resultados y en la gestión eficaz del programa – aumentaría la eficiencia y mejoraría la rendición de cuentas.

Las prácticas en la gestión de los recursos humanos pueden socavar el desempeño

La falta de una estrategia de recursos humanos y de un sistema para la gestión del desempeño a nivel global puede socavar la ejecución eficaz del programa y el desempeño de la organización en El Salvador.

- No queda claro que España haya encontrado un equilibrio adecuado entre capacidades de generalistas y de especialistas para llevar a cabo los objetivos en El Salvador. Aunque es en Madrid donde se decide sobre las asignaciones de personal, no se pide a la oficina de la AECID una valoración de los recursos humanos necesarios para ejecutar el nuevo programa país.
- El personal en las oficinas en terreno tiene pocas oportunidades de desarrollo profesional, promoción o rotación. El personal local contratado se dedica exclusivamente a tareas administrativas, aunque podría aportar conocimiento y experiencia útiles para la programación.
- No existe un sistema de gestión del desempeño que incluya una definición de objetivos individuales y un seguimiento transparente. Madrid sólo hace seguimiento del desempeño del Coordinador de la OTC. Esto afecta a la motivación, al desarrollo profesional y al desempeño de la organización.
- A pesar de los esfuerzos de Madrid por poner en marcha formación online en temas actuales y relevantes, las oportunidades de formación y los recursos no parecen beneficiar a todo el personal por igual, dependiendo de si es local o español, y tampoco forman parte de una estrategia de desarrollo profesional.

Alianzas, resultados y rendición de cuentas

España apoya la armonización pero podría mejorar la asociación con las ONG

España ha lanzado iniciativas conjuntas, tales como el apoyo presupuestario para el Programa de Comunidades Solidarias Rurales para familias en extrema pobreza y el programa conjunto para la reforma fiscal, y participa en operaciones de cooperación delegada con la Unión Europea. A pesar de las restricciones presupuestarias, la agencia continúa comprometida con los donantes multilaterales y establece colaboraciones sólidas con los organismos de Naciones Unidas.

El Marco de Asociación País - con indicadores que miden la contribución de las ONG al desarrollo de El Salvador - constituye un intento interesante de fortalecer la colaboración con la sociedad civil. Sin embargo, las estructuras actuales de coordinación no facilitan el

	diálogo continuo y la planificación conjunta. Existe la oportunidad de mejorar a partir de las lecciones aprendidas del Marco de Asociación País actual, de las estrechas relaciones entre la AECID y las ONG españolas en El Salvador, y de la mayor coordinación entre dichas ONG para incorporar mejor a las ONG en la planificación y el seguimiento del próximo Marco de Asociación País.
España está dando los primeros pasos en la gestión para resultados	España ha dado pasos hacia la planificación para resultados en el Marco de Asociación País, pero todavía no gestiona para resultados. Para cada uno de los nueve resultados esperados, define un indicador de impacto utilizando las estadísticas nacionales, asociadas con los tres indicadores de proceso. Sin embargo, la cadena de resultados entre los indicadores de proceso y de impacto es a veces confusa. Además, el seguimiento se centra en el nivel de intervenciones y aborda más bien cuestiones administrativas y financieras que de resultados. Se deberían poner esfuerzos adicionales para desarrollar indicadores útiles y herramientas de seguimiento, para que los resultados puedan generar información que se utilice en la toma de decisiones. La decisión de la agencia de realizar evaluaciones más estratégicas y de limitar las evaluaciones de proyectos es pragmática en un contexto con recursos limitados. El apoyo técnico de la SGCID ha facilitado el proceso.
España está perdiendo oportunidades de comunicación	España no cuenta con un planteamiento sistemático ni con un formato para el intercambio con sede de historias de éxito de su experiencia de cooperación para el desarrollo en El Salvador. Tampoco tiene expertos en comunicación en la oficina en terreno que tengan la competencia técnica para compartir conocimientos interna y externamente. Como resultado, está perdiendo la oportunidad de comunicar a la ciudadanía en general. Sin embargo, los esfuerzos por conducir evaluaciones estratégicas conjuntas con El Salvador son un buen ejemplo de su interés por aumentar la mutua rendición de cuentas.

Notas

1. En 2013, las remesas alcanzaron el 16% del PIB, en comparación con el 19% del PIB procedente de impuestos y otros ingresos.

2. El último ciclón tropical afectó a más de 1,4 millones de personas y provocó una emigración a gran escala hacia los países vecinos y a Estados Unidos.

3. España es el 10º mayor importador de El Salvador y el 7º exportador. España también es el 5º inversor directo en el país. El Salvador fue el 5º receptor de AOD bilateral de España en 2012-2013, con un monto total de 27 millones de USD desembolsados.

4. Este programa innovador ofrece una gran variedad de herramientas culturales y sociales que los actores locales pueden utilizar para tratar de reducir la tensión, fortalecer la confianza y la integración, y desarrollar el potencial económico de empresas sociales y culturales.

5. Con el apoyo de la oficina regional de Costa Rica y la Oficina Económica y Comercial de la Embajada, la agencia ayuda al Gobierno a formular los términos de referencia y seleccionar a las empresas privadas que llevarán a cabo la implementación.

6. La Constitución Española exige la aprobación por parte del Parlamento de los tratados internacionales que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública (artículo 94).

Bibliografía

Fuentes gubernamentales

AECID (2012), *Marco de Asociación para el Desarrollo entre El Salvador y España 2010-2014*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, San Salvador.

MAEC/SGCID (2014), *Revisión intermedia Marco de Asociación País El Salvador-España 2010-2014,* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*,* Madrid.

Otras fuentes

Gobierno de El Salvador (2010), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, Gobierno de El Salvador, San Salvador.

MRE (2014), *Establecimiento de un Sistema Nacional Integrado de Cooperación para el Desarrollo: la Experiencia del Salvador*, Ministerio de Relaciones Externas del El Salvador, San Salvador.

MRE (2012), *Plan Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador*, Ministerio de Relaciones Externas de El Salvador, San Salvador.

Anexo D: Estructura organizativa

Figura D.1 El sistema de cooperación español

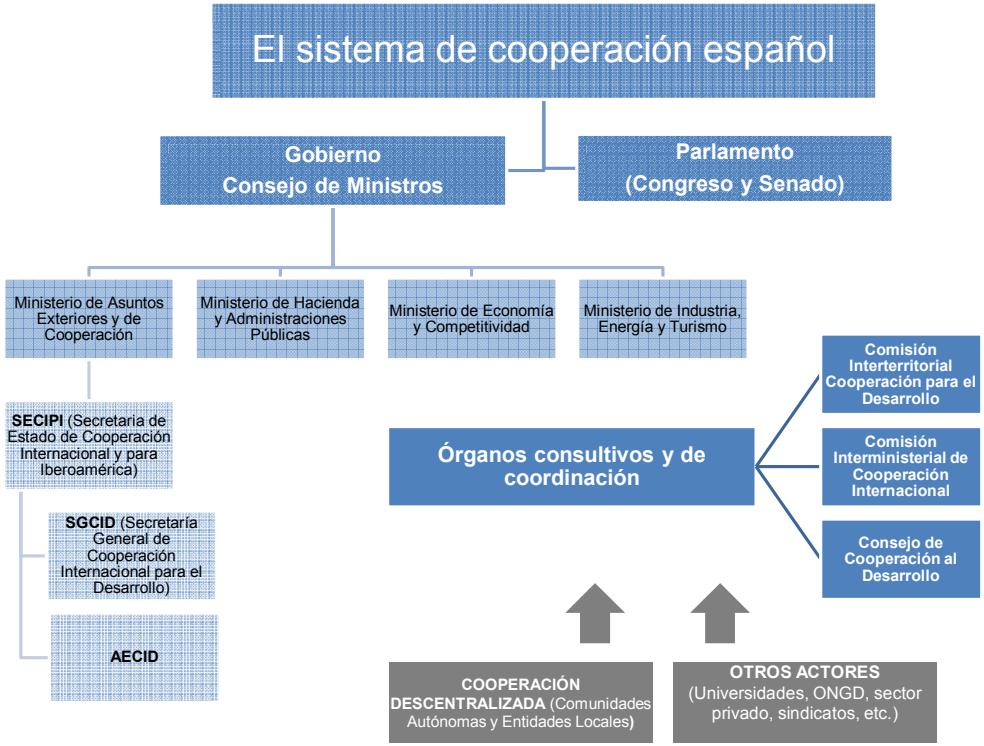


Figura D.2. La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

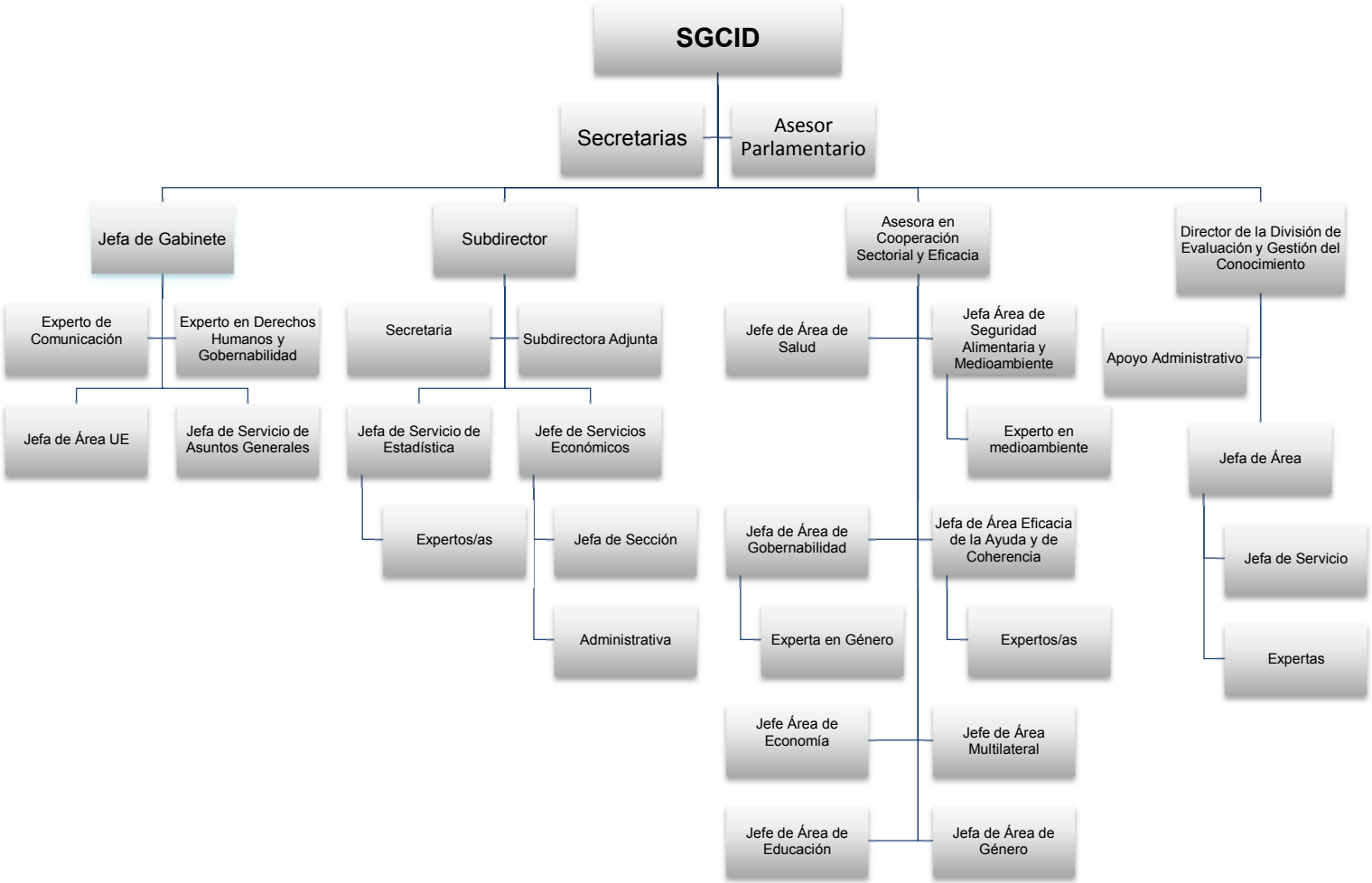
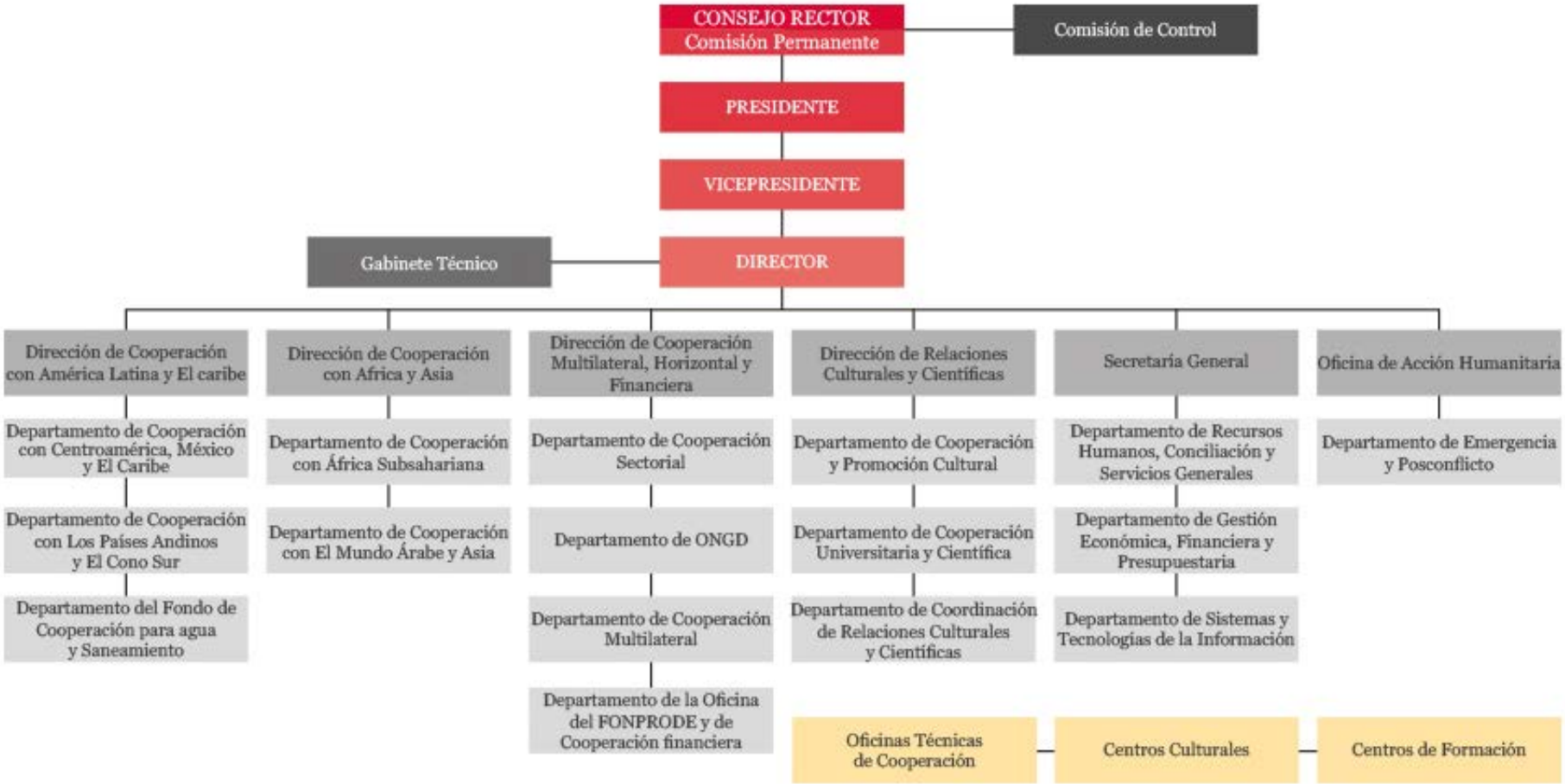


Figura D.3 Organigrama de la AECID



OCDE Cooperación al Desarrollo Exámenes de Pares

ESPAÑA

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE evalúa de forma periódica los esfuerzos individuales de los miembros del CAD en materia de cooperación para el desarrollo. Aproximadamente cada cuatro o cinco años se revisan minuciosamente las políticas y los programas de cada país miembro. Los exámenes de pares del CAD evalúan la actuación del país miembro, no solamente de su agencia de cooperación para el desarrollo, y valoran tanto la política como la implementación. Adoptan un enfoque integrado y sistémico de las actividades de cooperación para el desarrollo y de ayuda humanitaria del país miembro examinado.

Contenidos

Visión general de la ayuda española

Contexto español durante el examen de pares

Principales hallazgos y recomendaciones del CAD

Capítulo 1: Hacia un esfuerzo comprehensivo de España para promover el desarrollo

Capítulo 2: La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo

Capítulo 3: La distribución de la ayuda oficial al desarrollo española

Capítulo 4: La gestión de la cooperación para el desarrollo española

Capítulo 5: La ejecución y las alianzas de la cooperación para el desarrollo española

Capítulo 6: La gestión de resultados y la rendición de cuentas en la cooperación para el desarrollo de España

Capítulo 7: La ayuda humanitaria de España

Anexo A: Progreso realizado desde las recomendaciones del Examen de Pares del CAD de 2011

Anexo B: Listado estándar de tablas del CAD/OCDE

Anexo C: Visita a terreno en El Salvador

Anexo D: Estructura organizativa

La versión original de este libro fue publicada bajo el título *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Spain 2016* © 2016, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

ISBN: 9789264251168/DOI: *http://dx.doi.org/10.1787/9789264251175-en*

Esta traducción está publicada con permiso de la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecdbookshop.org - OECD online bookshop
www.oecd-ilibrary.org - OECD online library
www.oecd.org/oecddirect - OECD title alerting service