

¿Qué se puede aprender de la cooperación al desarrollo para el diseño de un sistema de acción exterior?

Iliana Olivé | Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.

Tema

Este año se aprobará, previsiblemente, la primera estrategia de política exterior. Algunas lecciones aprendidas de la cooperación española quizá son extrapolables para el diseño del sistema de acción exterior.

Resumen

Se pueden extraer reflexiones interesantes acerca del sistema español de cooperación internacional de cara a la elaboración de una estrategia de acción exterior. Partiendo de la idea de que la fortaleza de dicha acción dependerá más del proceso político de la construcción del sistema que de su codificación jurídica, este artículo plantea diversas propuestas en los ámbitos de la planificación, el seguimiento, la evaluación, la rendición de cuentas, las capacidades técnicas, humanas y financieras, y el diseño institucional.

Análisis

La aprobación, reciente, de una ley y, en el corto plazo, la de una estrategia de acción exterior, puede implicar el rediseño del sistema español de acción exterior. Al igual que otros donantes de su entorno como, por ejemplo, el Reino Unido, la administración española cuenta ya con una cierta trayectoria en la configuración de un sistema estandarizado de identificación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Esta política pública cuenta con una ley propia desde 1998, se encuentra ya en su cuarto ejercicio de planificación cuatrienal y está en proceso de aplicación del rediseño de su sistema de evaluación. Así, puede decirse que, al igual que en otros países europeos, en la forma de pensar y hacer una política, la cooperación al desarrollo le ha tomado una cierta delantera a otras políticas públicas, como la misma política exterior. En este artículo se resumen algunas de las características del sistema en la medida en la que puedan extraerse conclusiones, buenas y malas prácticas, de cara a la reordenación de la acción exterior de España.

El siguiente epígrafe resume algunos de esos elementos, concretamente los relativos a la planificación, el seguimiento y la evaluación. El segundo apartado propone un decálogo de recomendaciones que pueda contribuir a la reflexión estratégica de la acción exterior.

Principales elementos de la ordenación de la política pública de cooperación para el desarrollo

En julio de 1998 se aprobó la ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta ley se promovió en un contexto de proliferación de actividades de cooperación al desarrollo desde diversos entes públicos y privados, y ante la necesidad de ordenarlos. Así, la ley define los principios, objetivos y prioridades de la cooperación española. También expone las pautas de planificación, las modalidades de cooperación, los órganos de formulación y ejecución, los recursos materiales y humanos, e incluso la participación de la sociedad civil.

Sobre los principios y objetivos, es importante señalar que éstos trascienden incluso el ámbito concreto de la política de ayuda: la coherencia de políticas para el desarrollo se establece como un principio (art. 2 y 4) que ha de guiar el conjunto de las políticas no de ayuda cuando éstas tienen efectos en países en desarrollo. Por otra parte, las prioridades geográficas se acotan a América Latina y al Norte de África y Oriente Medio en lo bilateral y a la construcción del proyecto europeo en lo multilateral (art. 6).

La planificación de la cooperación española. Son interesantes los cambios que introduce la ley en lo que se refiere a la planificación. Hasta el momento de su promulgación, la cooperación se guiaba por un ejercicio de planificación año a año, el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) que, como reconoce el mismo preámbulo de la ley, “se ha limitado a servir como instrumento estadístico, centrado en la estimación cuantitativa de los recursos destinados a cooperación, más que como un auténtico plan válido para señalar con antelación los objetivos y resultados que esta política debe alcanzar”. Para solventar esta situación, se introduce una herramienta de planificación a medio plazo, los Planes Directores de la Cooperación Española, cuatrienales y con vocación más estratégica (art. 8).

Además de los planes anuales y directores, la cooperación española ha publicado numerosas estrategias sectoriales y geográficas. En lo geográfico, los iniciales documentos de estrategia-país (DEP) han ido derivando hasta los actuales marcos de asociación-país (MAP), con una metodología de elaboración más compleja e incluyente del conjunto de los actores de la cooperación. En lo sectorial, existe una larga lista de documentos por sectores, que con frecuencia solapan más de un ejercicio de planificación cuatrienal. Incluso, bajo la estrategia del actual Plan Director, se está planteando la posibilidad de programar por instrumentos –además de sectores y países–, como sería el caso de la estrategia para el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) que debe elaborarse en este año 2014.

Seguimiento de la cooperación española. A pesar de que la ley introdujera un cambio importante en la planificación, que pasa de ser anual a tener un carácter cuatrienal, el sistema de seguimiento sigue adaptado a la planificación anual. Cada verano, el MAEC publica el seguimiento-PACI, con una descripción de las actividades del año y con profusas estadísticas detallando la ayuda desembolsada por países, instrumentos y organismos. Esto es, el (hasta la fecha) seguimiento PACI describe las actividades realizadas pero no sigue en qué medida estas actividades contribuyen a la consecución de los objetivos fijados. Esto es así, entre otros motivos, porque el seguimiento PACI sigue una comunicación anual de la SGCID (que reemplaza, precisamente por virtud de la recientemente aprobada Ley de Acción Exterior, el PACI anual), y no el Plan Director, o al menos no formalmente.

El sistema de evaluación. La evaluación de la cooperación española ha sido extensamente tratada en diversos análisis.¹ Las principales críticas a la cooperación española pueden resumirse en que: (a) no se evalúa con suficiente frecuencia; (b) al menos hasta la fecha, existe una importante bolsa de evaluaciones sin publicar – por diversos motivos como, por ejemplo, el temor a herir sensibilidades cuando los resultados no son positivos o para evitar el desprestigio de las instituciones evaluadas–; (c) cuando se decide evaluar, no siempre se elige el proyecto o programa más importante, pertinente o relevante –desde el punto de vista de su representatividad, del volumen de fondos canalizados o de las posibles extrapolaciones a otras actividades de la cooperación– generándose así, en ocasiones, la impresión de que se evalúa lo obligatorio –en el caso de las ONG, la obligación viene dada por los convenios con la Administración– o, sencillamente, lo más fácil –por los buenos resultados esperados, por la predisposición de los actores, por ejemplo–; (d) la evaluación no alimenta la planificación –no se extraen buenas prácticas que corrijan futuros ejercicios de identificación, planificación o evaluación–; (e) a diferencia de lo que ocurre con otras cooperaciones bilaterales o multilaterales, el órgano de evaluación es interno al sistema –de hecho, planificación y evaluación comparten, incluso, misma secretaría general–; y, por último, (vi) tal y como muestra el recientemente publicado documento de Política de Evaluación de la Cooperación Española,² sigue existiendo el reto de una evaluación orientada al análisis de la eficacia en la consecución de los resultados más que al cumplimiento de las actividades programadas.

¹ Véanse, por ejemplo, Osvaldo Feinstein y Eduardo Zapico-Goñi (2010), “Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain”, *ECD Working Paper Series*, nº 22, IEG Banco Mundial; Juan A. Ligeró (2010), “Evaluations and Limitations of Social Interventions: The Case of Spain”, *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, vol. 6, nº 14, pp. 68-84; José María Larrú (2012), “Las brechas de la evaluación en la cooperación española al desarrollo”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 22, pp. 93-118.

² MAEC (2013), *Política de Evaluación de la Cooperación Española*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, junio.

¿Qué hemos aprendido?

(1) **En estos contextos, la política es más importante que el derecho.** Quince años después de su aprobación, algunas de las falencias de la cooperación española que se señalan en el preámbulo de la ley, y a las que ésta pretendía dar respuesta, siguen vigentes. En el texto de la ley, se recuerdan incluso algunas de las recomendaciones hechas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en su evaluación de 1994. La ayuda española debería estar más coordinada, mejor planificada a largo plazo, y tener mayor previsibilidad en los presupuestos de ayuda. Asimismo, y a pesar del impulso a la agenda de la coherencia de políticas para el desarrollo desde la UE y desde la OCDE y de que ésta sea ya no un objetivo, sino un principio según la ley, los avances en este terreno han sido, como hemos señalado en ocasiones anteriores, escasos.³ En definitiva, la racionalización de una política pública en su planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia no es una mera cuestión técnica ni jurídica: se trata de un proceso político en constante construcción.

(2) **Los ejercicios de planificación no traen consigo una reflexión estratégica por defecto.** Como se señala más arriba, ha existido una proliferación de documentos de planificación de la cooperación española: generales, sectoriales, geográficos, quizá incluso podrían ahora incluirse instrumentales. Sin embargo, esto no significa que la cooperación española esté correctamente planificada. Muchos documentos de planificación son una descripción de las actividades realizadas, yuxtaponiendo la información recibida desde distintos actores de la cooperación de la AGE o de las comunidades autónomas y de los entes locales. Esto no significa que las actividades incluidas en un mismo documento de planificación sean necesariamente contradictorias entre sí, pero, por lo general, tampoco existe una visión estratégica, el establecimiento de unos objetivos y de unas prioridades, ni la exploración de las sinergias entre actividades impulsadas desde distintos organismos o la búsqueda de la resolución de los conflictos de intereses que puedan surgir. En ocasiones, la sensación que le queda al lector es que el documento de estrategia es más el resultado de un esfuerzo por encontrar una narrativa común a una serie de actividades más o menos dispersas que el fruto de un ejercicio conjunto de reflexión estratégica, aunque esto implique abandonar determinados proyectos o programas o, por el contrario, incluir nuevos actores en el sistema.

Además, la inflación de documentos de planificación, con las características que se acaban de describir, puede haber sobrecupado los escasos recursos humanos de la cooperación. En este sentido, es importante que exista una congruencia entre el tamaño del sistema y la planificación del mismo.

³ Véase, por ejemplo, Iliana Olivé (2010), "Coherencia de políticas para el desarrollo: retos políticos y metodológicos", en Alfonso Guerra, José Félix Tezanos y Sergio Tezanos (comp.), *La lucha contra el hambre y la pobreza. VIII Encuentro Salamanca*, Editorial Sistema, pp. 209-240.

Quizá una de las conclusiones que se pueden extraer de la experiencia en planificación de la cooperación española es que, más importante que el documento final, lo es contar con una metodología adecuada, aunque sea compleja, que respete las características del sistema, destaque sus puntos fuertes, corrija los débiles, logre altos niveles de apropiación de todos los actores del sistema, tenga una aproximación *whole-of-government* y cuente con una dirección política clara.

(3) Orientación a resultados. El énfasis en las actividades realizadas, más que en los objetivos a lograr, que caracteriza los textos de planificación de la cooperación española, también aparece en el sistema de seguimiento y en el de evaluación.

El seguimiento de la cooperación española –como el de otras cooperaciones bilaterales– es exhaustivo en lo que se refiere a la descripción de actividades realizadas. A través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), el ciudadano puede acceder a información detallada sobre los proyectos realizados, su orientación sectorial, su ubicación geográfica, el importe desembolsado, el organismo desde el que se articula y la contraparte local.

Sin embargo, el sistema de seguimiento no está aún adaptado al seguimiento de la cooperación desde el punto de vista de los resultados que se pretenden alcanzar. Esto es, con el sistema de seguimiento establecido, es difícil saber en qué medida esa lista de proyectos y programas está contribuyendo a la reducción de la pobreza o a mayores niveles de equidad.

Este enfoque permea, evidentemente, también a la evaluación. Si la planificación plantea las actividades a realizar y el seguimiento comprueba si éstas se realizan, el sistema de evaluación hace más o menos lo mismo. Es importante destacar que este año la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) está poniendo en marcha un nuevo sistema de evaluación que pretende incorporar una mayor orientación a resultados –enfoque que plantea el actual Plan Director de la Cooperación Española–. Sin embargo, la captura de información y conocimientos sobre la eficacia de la cooperación española en la consecución de resultados sigue siendo, por el momento, un reto importante del sistema.

(4) Evaluar, evaluar, evaluar.⁴ Como ya hemos señalado en análisis anteriores,⁵ la evaluación de la cooperación española es escasa. En este contexto, con falta de evidencias, resulta difícil articular un discurso para la ciudadanía sobre por qué la cooperación es importante para la reducción de la pobreza y de las desigualdades, la construcción de bienes públicos globales o la proyección internacional de los

⁴ En esta misma colección, José Manuel Argilés Marín realiza un análisis más amplio y detallado de las conclusiones a extraer, para la política exterior, de la política de evaluación de la cooperación internacional al desarrollo.

⁵ Iliana Olivéa (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis. Hacia una política pública española de desarrollo internacional”, *Informes Elcano*, nº 13, Real Instituto Elcano, diciembre.

valores e intereses de la sociedad española. También esto es un obstáculo para corregir los sucesivos ejercicios de planificación de forma que éstos se vayan incorporando lecciones aprendidas e ir refinando paulatinamente la eficacia, calidad y valor añadido de la cooperación española.

(5) Evaluación, input de la planificación. Así, la evaluación no es el final del proceso. El sistema de evaluación debe ser capaz de ofrecer lecciones aprendidas, buenas y malas prácticas para la toma de decisiones políticas y para los ejercicios de planificación. En caso contrario, se convierte en un mero coste de transacción del sistema.

(6) ¿Quién evalúa? La cooperación española es una política autoevaluada. El evaluador y el planificador no solamente se sitúan en el mismo Ministerio y misma Secretaría de Estado. Forman parte, incluso, de la misma Secretaría General. Existen muy diversos modelos de evaluación.⁶ Para el caso de la cooperación española, en un trabajo anterior,⁷ propusimos la externalización de la evaluación fuera del sistema de cooperación aunque manteniéndola dentro de la administración española. Concretamente, sugerimos la opción de trasladar la evaluación de la cooperación española a la Agencia Estatal de Evaluación las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Ésta podría ser, quizá, una opción pertinente para la evaluación de la acción exterior española.⁸

(7) Congruencia del sistema. Independientemente de que el propio sistema vaya alterando sus características, crezca, decrezca, o altere el orden de sus prioridades, debe haber una congruencia entre el tamaño y características del sistema, su planificación, seguimiento, evaluación, por una parte, y las capacidades técnicas, humanas y financieras del sistema, por otra. Por ejemplo, el crecimiento exponencial del volumen de fondos asignados a la ayuda en el período 2005-2008 pudo haber resultado indigerible para el marco institucional y los recursos técnicos y humanos de que disponía la cooperación española en ese período. Por otra parte, las exigencias de planificación y evaluación descritas más arriba requieren de unas capacidades de las que la cooperación española, históricamente, puede haber carecido.

Pensando en la acción exterior en términos más amplios, es importante tener en cuenta que se trata de la política pública de un país en concreto, con sus elementos constitutivos –un grado importante de descentralización o una apertura exterior relativamente reciente, por poner sólo dos ejemplos–. Tan importante es que los

⁶ José María Larrú (2009), *La ayuda al desarrollo, ¿reduce la pobreza? Eficacia y evaluación de la cooperación para el desarrollo*, Biblioteca Nueva, Madrid.

⁷ Olivie (2011), *op. cit.*

⁸ El debate, no obstante, está abierto. En el estudio, ya mencionado, de José Manuel Argilés Marín sobre los principales elementos de una política de evaluación, se sugiere un sistema de evaluación internalizado, que facilite la incorporación al sistema de los aprendizajes de la evaluación.

objetivos que se plantean para la acción exterior sean congruentes con las características y el proyecto de país como que cuenten con un diagnóstico preciso de las capacidades humanas, técnicas y financieras en las que tendrá que asentarse. De igual modo, cuando se detecte una brecha entre los objetivos que se desean lograr y los que se pueden alcanzar efectivamente con las capacidades instaladas, el proceso de planificación, seguimiento y evaluación deberá igualmente abordar la corrección de dicha brecha.

Este debate enlaza con uno más amplio, y muy candente en estos momentos, sobre la calidad de la función pública. Para adecuar las capacidades de los recursos humanos a las necesidades del sistema es imprescindible contar con un sistema de acceso y gestión para los empleados públicos que garantice la adecuación de sus capacidades, incentive la formación constante y establezca un sistema incentivos positivos y negativos para el fomento de la excelencia.

(8) Rendición de cuentas. Con unos objetivos claros, un sistema de seguimiento y de evaluación adecuados y una gestión de personal adaptada al sistema, entonces es factible el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas que, además, contribuya a la detección de buenas y malas prácticas por parte de la función evaluadora.

(9) Mecanismos claros de toma de decisiones. Una de las debilidades históricas de la cooperación española es la falta de claridad en el proceso de toma de decisiones, fruto de una arquitectura institucional que no reparte equitativamente autoridad y responsabilidades. Por ejemplo, en estos momentos, es la SGCID la responsable de planificar y evaluar toda la cooperación española. No obstante, esta SG –antes la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE)– con rango de subsecretaría, no cuenta con el peso institucional suficiente para guiar la cooperación al desarrollo implementada desde otros ministerios. Se trató de subsanar esta deficiencia con la creación, en 2010, de una comisión delegada del gobierno para la cooperación al desarrollo, ubicada en la vicepresidencia del gobierno. Sin embargo, ni en esta legislatura ni en la anterior, dicha comisión ha ejercido un liderazgo notable.

(10) Necesidad de asumir ciertos riesgos: es un proceso de prueba y error. Con todo, el sistema de cooperación, al igual que el de cualquier otra política pública, es un sistema vivo, en constante evolución. En parte por este motivo, su planificación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y recursos humanos, técnicos y financieros estarán, a la fuerza, en un proceso de cambio constante. Además de la necesaria adaptación a los cambios del entorno, será importante dotar al sistema de acción exterior de la inteligencia y flexibilidad suficientes para aprender de sus propios errores y aciertos.

Conclusión

En 1998, tras un proceso de reflexión sobre las necesidades del sistema, se aprobaba una ley que regulara el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Independientemente del papel que puede haber desempeñado la comunidad internacional –a través del CAD de la OCDE o de la UE– en la promulgación de esta ley o en otros elementos de la planificación o de la evaluación de la cooperación española, es importante que el sistema se vaya modulando, adaptándose a las características nacionales, sin perder de vista los compromisos internacionales.

En este sentido, parece pertinente extraer conclusiones y recomendaciones de la experiencia de la misma administración española en el diseño e implementación de la cooperación española de cara a la reformulación del sistema español de acción exterior.

Las posibles lecciones aprendidas de la cooperación española para la puesta en marcha de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la acción exterior son las siguientes:

- (1) Se trata de un proceso esencialmente político, independientemente de su codificación jurídica.
- (2) Los documentos no son estratégicos por defecto. Para que así sea, es necesaria una metodología de planificación compleja. Un mayor número de documentos de planificación no significa necesariamente una mayor visión estratégica.
- (3) Planificación, seguimiento y evaluación deben tener un enfoque de orientación a resultados.
- (4) La evaluación es importante para (a) explicar a la ciudadanía la pertinencia de una política pública y (b) corregir los siguientes ejercicios de planificación de forma a ir mejorando la calidad y eficacia.
- (5) Así, los resultados de la evaluación deben ser un *input* del proceso de planificación.
- (6) El evaluador requiere un cierto margen de autonomía.
- (7) Los objetivos de la política deben ser plausibles dadas las capacidades del sistema. Esto puede implicar corregir objetivos, pero también mejorar paulatinamente las capacidades.
- (8) Con todos estos elementos, es factible y exigible un sistema de rendición de cuentas.

- (9) El proceso de toma de decisiones debe ser claro y la atribución de responsabilidades debe ir pareja a la de distribución de autoridad.
- (10) Se debe asumir que se trata de un proceso de prueba y error. El sistema debe contar con la flexibilidad suficiente para responder a las necesidades de cambio.