

RELATORÍA SOBRE LAS DISCUSIONES DEL TALLER 1 “INSTITUCIONES” EN EL MARCO DEL FORO AOD

7. Noviembre 2006

Este documento recoge muchas de las afirmaciones y declaraciones que fueron expresadas por los participantes a lo largo del día del taller sobre “Instituciones”. El propósito del taller fue, por medio de una discusión centrada en cuatro temas – armonización, evaluación, recursos humanos, ayuda humanitaria-, valorar los avances y el rumbo de la cooperación española a lo largo de estos dos últimos años e identificar las medidas que no se han tomado o que figuran como tareas pendientes.

Mediante este documento, se pretende obtener la valoración de los participantes sobre gran parte de la discusión y recoger las opiniones tanto de los presentes como de aquellos que no consiguieron asistir pero cuya apreciación resulta imprescindible para otorgar a la discusión la necesaria representatividad y equilibrio.

Recordamos que FRIDE elaborará un informe que consolide las aportaciones de expertos en los talleres, junto con las discusiones planteadas en los documentos de trabajo del Foro y las contribuciones hechas en el mismo. Las opiniones de los ponentes y participantes en los talleres que se recojan no les serán atribuidas individual o institucionalmente.

1. INCREMENTO de AOD

Avances:

1. Se ha aumentado la cantidad de la ayuda significativamente.
2. El incremento presupuestario es sostenido.
3. Se ha enfocado la AOD hacia países menos avanzados.
4. Antes se cooperaba prioritariamente con países de renta media. Ahora se está redirigiendo más AOD hacia países menos adelantados. El cambio constituye un compromiso.

Tareas pendientes:

1. Definir si el incremento de la AOD es real para los países receptores y si es “fresh money” (es decir más que cancelación de ayuda) y/o si es “phantom aid”, es decir, reclasificaciones y gastos no deseados por los países receptores.
2. Una parte considerable de la ayuda permanece ligada.
3. AECI y MAEC canalizan y gestionan una proporción demasiado reducida de AOD a nivel de España. Tendría que ser más.
4. La AOD permanece demasiado fragmentada entre muchos gestores de la administración central.
5. Es viable que la AOD sea repartida entre varios actores (ministerios) de la administración central, siempre cuando haya un liderazgo estratégico de la SECI
6. El aumento de la ayuda ha actuado en contra de la necesidad de priorizar y concentrar estratégicamente la ayuda (contemplando actuar en países como Egipto por ejemplo en el que ya hay grandes donantes de larga trayectoria con importantes sumas de AOD).
7. Conviene promover una mayor transparencia y accesibilidad de los presupuestos y gastos de la AOD

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: contenidos y actores

Avances:

1. En los últimos dos años se ha logrado hacer de la política de cooperación una POLÍTICA PÚBLICA. Esto implica el marco de funcionamiento en cuanto al:
2. contenido: definición de lineamientos y un entendimiento común de la sustancia de la cooperación y el desarrollo.
3. actores: buscando diálogo y coordinación con los distintos actores, revitalizando organismos consultivos que ya existían (Consejo, Comisión Interterritorial, Comisión interministerial).
4. La SECI ha impulsado una política de consulta y participación que recoge otros departamentos del gobierno, la sociedad civil y niveles descentralizados de la administración. Así se ha desarrollado un nuevo estilo de política que se define por una práctica de consulta y debate abierto.
5. El Plan Director no se debería percibir directamente como Plan del Gobierno actual sino como un documento técnico de la cooperación. No es así, que cada gobierno haga “el suyo”, pero es un proceso técnico de planificación cuatrianual.
6. La apropiación del plan director es de todos los actores. Es un plan consensuado.
7. Para valorar éxitos (o fracasos) de lo alcanzado hay que ver más allá de sólo en función AECI. Por ejemplo, ya hay CCAA que están haciendo planes directores, planes sectoriales y estrategias país.

Tareas pendientes:

1. Las discusiones en el consejo de cooperación deberían comunicarse a un público más amplio.
2. Los resultados de la discusión del consejo tienen que comunicarse más ampliamente, sin embargo las discusiones tienen que hacerse en un espacio protegido para que haya la libertad de expresar consideraciones más allá de la representación institucional
3. Es más importante asegurar que, detrás de las buenas intenciones participativas, hay procedimientos claros que aseguran los tiempos necesarios para asegurar una buena participación para que hay un tiempo apropiado para discutir borradores (no solo plantear propuestas)
4. Hay que asumir que después de recibidos todos los input el gobierno tendrá que hacer “strategic choices”, (si se quiere contentar a todo el mundo es difícil encontrar el focus necesario para el trabajo de diseño de políticas)
5. No se ciña la valoración de la cooperación española sólo a AECI ya que hay muchos actores en el sistema español de cooperación al desarrollo (ver ley y plan director) y además, en relación al porcentaje de aportaciones, AECI no es quien más canaliza en el conjunto de actores.
6. La “socialización de documentos estratégicos sectoriales” se tiene que hacer más ampliamente con un proceso estructurado de presentación de la estrategia, recogida de opiniones de los actores y expertos y revisión final de la estrategia.
7. Los Documentos Estratégicos de País DEP y los Planes de Actuación Especial (PAE) deberían ser consultados más ampliamente con sociedad civil en los países receptores y en España.
8. Hay que conseguir más publicidad sobre posiciones políticas que España asume en foros internacionales (ahora casi que nunca se dan a conocer y se manejan con mucho secretismo)

3. AGENDAS GLOBALES a nivel político

Avances:

1. La cooperación española se ha sumado a y ha difundido las agendas (ODM, Monterrey, Declaración de París), compromisos y principios globales. Entre esto hay que destacar también la integración del discurso español en el consenso global especificado en los ODM y otros convenios multilaterales.

Tareas pendientes:

1. Hace falta un seguimiento de compromisos y de la agenda multilateral. Asunción teórica de los compromisos internacionales en el Plan Director.
2. Hace falta la proyección de ventajas comparativas de nuestra cooperación. Por ejemplo, el caso del BID con Min Economía representando a España.
3. Actuaciones más contundentes y focalizadas en temas que puede llegar a abanderar España (por ejemplo, la lucha contra el hambre, diálogo intercultural,...).

4. COORDINACIÓN

Avances:

1. En general, hay mayor diálogo entre todos los actores. La Coordinación interministerial se ha mejorado.
2. El peso político de la SECI ha aumentado para poder asumir el rol asignado en la Ley de 98: Se cita como ejemplo consecución de la reasignación de activos financieros. Ahora se han generado espacios de participación ad hoc. Esto es más que el diálogo.

Tareas pendientes:

1. Es necesario aumentar el peso político de la SECI, aún más. El MAEC y la SECI deben tener un rol en la definición de posiciones políticas que lideran otros ministerios.
2. La Coordinación de instrumentos y políticas entre los Ministerios sigue fragmentada y hay que buscar mecanismos más efectivos de comunicar y armonizar
3. Mejorar coordinación con la descentralizada y con otros donantes: Falta mucho por avanzar en cuanto a complementariedad en el terreno.

5. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN. Órgano

Avances:

1. El establecimiento de la DGPOLDE y a la apuesta por fortalecer las capacidades de planificación y evaluación. La OPE comenzó a fortalecerse en el año 2004. Se configura como dirección general (DGPOLDE) de a mitad de 2005. Con esto, se aprueba un relación de Puestos de Trabajo (RPT)
2. El personal es previsto solo funcional, pero se hace con contratación de técnicos. Aún no se han cubierto todos los puestos. Capacidad de aprox. 50 personas.
3. Se ha dotado un rango superior a una unidad que tiene las competencias de planificación estratégica y evaluación. Por primera vez se crea una división de evaluación otorgando envergadura a la función de evaluación.

Tareas pendientes:

1. Siguen existiendo las restricciones de contar con personal principalmente funcional que limita la posibilidad de encontrar los perfiles necesarios para los puestos.
2. Hace falta convertir a la DGPOLDE en una verdadera unidad de definición de políticas y análisis.
3. Hay que mejorar la capacidad técnica y los recursos para la recogida y publicación de datos. (los datos de 2005 se publicaron en noviembre 06!)

6. PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN. Ciclo Integral.

Avances:

1. Se ha concebido un ciclo integrado del PSE (Planificación, Seguimiento y Evaluación) y se ha desarrollado un abanico de instrumentos de planificación que contiene:
 - Un Plan Director consensuado.
 - Plan Anual de Cooperación internacional (PACI) a nivel operativo. PACIs ha habido siempre pero ahora se encuentra en proceso de cambio, dándole un enfoque temático cada año que describe un foco de reforma.
 - Proceso de planificación estratégica sectorial. Algunas estrategias sectoriales ya existían antes. Actualmente se están revisando/actualizando algunas, elaborando otras nuevas y se cuenta ahora con una herramienta que homogeneiza su elaboración, la aplicación de los criterios del Plan Director, y se ha incrementado el proceso participativo.
 - Planificación estratégica geográfica. Documentos de Estrategia País DEP (para países prioritarios) y Planes de Actuación Especial PAE (para países preferentes y de atención especial). Ya el anterior plan director hablaba de planes por estrategia país. Lo novedoso es que hay una herramienta que homogeneiza y que aplica los principios del Plan Director. También es innovador que se haya realizado de forma participativa. Y que se esté realizando en todos los países contemplados en el Plan Director
 - Herramientas de evaluación que se refieren a gestión por resultados y a reforzar la calidad de la ayuda a través de la incorporación de lecciones en el ciclo de la cooperación española. Para vuestra información, en este momento se está finalizando (a) la actualización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, (b) un Manual para Gestores de las Evaluaciones y (c) protocolos específicos para el seguimiento a los documentos de estrategia geográfica, los documentos de estrategia sectorial y para el nivel de intervenciones.
2. Esta introducción de nuevas herramientas de planificación ha generado una sobrecarga (no solo) en las OTCs, al principio en la implementación. Mientras había como situación de partida un descrédito desde el terreno, ha ido cambiando muy positivamente a lo largo de todo el proceso.
3. La primera vuelta de planes no han llegado a un nivel de calidad que es mejorable, dado que era la primera vez que se realizaba un ejercicio de esta envergadura. Sin embargo, se espera, en cuanto se ha cuajado la utilización del instrumento, en la segunda vuelta la utilidad va a avanzar. Los ejercicios de seguimiento son el momento para ajustar y mejorar estos documentos.
4. Asimismo, los DEP y PAE no son documentos AECE, sino del conjunto de actores de la cooperación española

Tareas pendientes:

1. Aunque es un avance, el PD consensuado, se incluye todo como prioritario para no "molestar" a nadie. Para tener un Plan que sirve para la orientación de políticas de tienen que tomar decisiones estratégicas.
2. Planificación estratégica de la evaluación. Falta implementar la gestión orientada hacia resultados. Aún no hay experiencias sobre la "nueva cultura de evaluación".
3. Se está haciendo demasiada planificación propia de las actores españoles en vez de sumarse a planificaciones globales, regionales y locales (países receptores).
4. Falta por desarrollar una práctica de evaluaciones conjuntas.
5. Hay una contradicción intrínseca entre el arsenal de instrumentos de planificación por un lado y la apropiación del propio país receptor por otro. Está por definir si los marcos de planificación afectan la flexibilidad de programar según la necesidad del país. En esta discusión entra la delegación de poderes a las OTC.

7. ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO nivel operativo

Avances:

1. Se está trabajando en un marco más amplio que la Agenda de París, sobre la eficacia de la ayuda, en la operativización del Plan.
2. En el plano operativo también se ha empezado a armonizar con otros donantes, destacan países como Etiopía o Senegal, en que se empezó un ejercicio de joint programming con la Unión Europea..
3. En este momento, se considera que aún queda mucho camino para llegar a un nivel aceptable de armonización y alineamiento. No se llegará en dos años.
4. Es preciso centrarse en lo operativo, tras haber logrado herramientas de gestión y planificación estratégica

Tareas pendientes:

1. Es necesario alinearse con los países receptores para gestionar por resultados.
2. Los resultados deberán ser compartidos.
3. Los procedimientos presupuestarios y administrativos de la AECE y en general de la Cooperación Española son un obstáculo para conseguir alineamiento. No se puedan flexibilizar a medio plazo (dos años). Se considera más fácil llegar al 2008 en lo que se refiere a contenidos que en cuanto a procedimientos.
4. Según las realidades nacionales puede ser muy difícil de armonizar y los procedimientos deberían adaptarse ad hoc.
5. Haría falta un plan de armonización para incorporar los indicadores de la Agenda de París

8. ARMONIZACIÓN Y ALINEAMIENTO – nuevos instrumentos

Avances:

1. Utilización nuevos instrumentos para concretar armonización con otros donantes: SWAP; apoyo presupuestario. Se hizo un enorme esfuerzo interno, como línea de base.
2. Las metas cuantitativas distorsionan una planificación de elección entre instrumentos en base de criterios y resultados. Todavía se planifica mucho en función de los instrumentos, y no tanto del objetivo, confundiendo el fin con los

medios puesto que hay presión para utilizar más estos instrumentos (exigencias Declaración de París). No se trata tanto del volumen de los nuevos instrumentos sino del manejo de los mismos.

Tareas pendientes:

1. En el plano operativo, no se ha alcanzado aprendizaje de las experiencias de otros países en los nuevos instrumentos
2. Hay un rechazo por parte de la estructura de implementación para aceptar plenamente lo que significan los nuevos instrumentos
3. Queda por asegurar – en instrumentos, prácticas y recursos humanos – que la cooperación española tiene capacidad para mantener un dialogo político con el gobierno receptor y con el resto de donantes.

9. REFORMA de POLÍTICA RRHH

Avances:

1. Se ha aprobado el estatuto del cooperante, que reconoce derechos y obligaciones en un marco contractual.

Tareas pendientes:

1. Profesionalización de la cooperación española, con cambio de cultura corporativa. Valoración de la profesión. Al margen del voluntariado; diplomacia; fuerzas armadas. Cambiar la cultura desde las propias personas que trabajan en ONGs.
2. Reforma integral del personal de la AECI que acabe con las contradicciones entre funcionarios y contratados y apoya un flujo entre sede y terreno. No hay cultura de rotación.
3. Regularización de la política de recursos humanos. Lo que tiene que ver con el régimen laboral no incluido en el estatuto del cooperante.
4. Inclusión de lo referido a la formación, capacitación pero yendo más allá, hasta la gestión de los recursos humanos, incluyendo la promoción. No existe una carrera del cooperante.
5. La comunidad académica de estudios al desarrollo tendría que organizarse como tal y asegurar calidad en la enseñanza, investigación y asesoría política/técnica.
6. Para esto la SECI tiene que definir una estrategia de investigación al desarrollo con una estrategia de financiar centros de estudios.

10. REFORMA AECI Institucional

Avances:

1. La Ley de Agencias permite redefinir el rol y los sistemas de gestión de la AECI.
2. El problema es que dicha ley abarca demasiado y al final no satisface a ningún tipo de agencias. La AECI ha de adaptarse a esta ley que no está pensada para agencias que trabajan fuera. Por tanto, es imposible que finalmente vaya a gozar de la flexibilidad en la gestión que requiere para aumentar la calidad de la ayuda al amparo de la Ley de Agencias y de su compromiso por trabajar con orientación a resultados.
3. Este proceso, que tan sólo acaba de empezar, tiene el apoyo del liderazgo político.
4. Hay muchas resistencias en la agencia

5. No se puede separar lo personal de la reforma, dado que los recursos humanos son los que constituyen la Agencia.
6. Es una ventaja que la fiscalización no va a ser a priori sino continua; sin embargo, se apunta que una mayor fiscalización no es sinónimo de mejor cooperación.
7. La contabilidad tendrá carácter analítico para orientar la gestión hacia resultados
8. La nueva constitución va a permitir la introducción de procesos de movilidad, porque la AECI va a poder aprobar y planificar pluri- anualmente sus necesidades de recursos humanos

Tareas pendientes:

1. En la estructura hay que mejorar coordinación entre lo sectorial y lo geográfico. Hay que buscar una solución organizativa que permita desarrollar un conocimiento técnico a la vez que una atención geográfica, sin perder la flexibilidad en gestión y en asignación de recursos humanos.
2. Todavía sigue el peso de la cooperación cultural.
3. Hay desconexión entre OTCs-SEDE que se tiene que suavizar con incentivos al personal.

11. ESTRATEGIAS MULTILATERALES

Avances:

1. Se han utilizado más canales multilaterales. El MAE destina más AOD a organizaciones internacionales – la ONU y sus organizaciones miembros en particular – y a fondos globales

Tareas pendientes:

1. Falta un enfoque estratégico sobre cómo cooperar e influir a multilaterales y con cuales prioritariamente.
2. Hay la necesidad de coordinar la posición política de España en los organismos multilaterales, tanto los financieros como los no financieros. Se tiene que coordinar dentro del gobierno inter-ministerialmente, así juntando la representación en los directorados, la presencia de españoles en OOH y la cooperación en el terreno
3. El Seguimiento y la evaluación de los fondos multilaterales y la definición estratégica de España en ciertas iniciativas.

12. COFINANCIACIÓN de ONGS

Avances:

1. La relación que reina la financiación de ONG es la nueva fórmula del convenio.
2. Ponderar más la dimensión del programa frente a los proyectos y resaltar la pluri- anualidad (aunque ésta ya existía antes)

Tareas pendientes:

1. ¿Sirve la fórmula de convenio para lograr más calidad? Es demasiado pronto para valorarlo. Acaba de salir. Por ahora sólo se puede valorar la participación.

13. ACCIÓN HUMANITARIA

Avances:

1. Reconocimiento de la singularidad de la Ayuda Humanitaria. Ahora hay una Política Humanitaria específica. .
2. También las CCAA tienen sus partidas para Ayuda Humanitaria.

Tareas pendientes:

1. La estrategia de la acción humanitaria queda por desarrollar
2. Cómo implementar los compromisos que se adquieren a nivel gubernamental, como por ejemplo con el GHD
3. Incremento AOD a Ayuda Humanitaria. (En la AECEI va a ser un 10% pero la AECEI solo supone un 30% de la AOD, aunque antes se dijo 18%)
4. Relación cívico-militar. La coordinación tiene que ser civil.

14. COHERENCIA de POLITICAS

Avances:

1. El proceso para promover la coherencia de políticas esté ya en marcha.
2. El Consejo de Cooperación que incluye SECI, MAEC, CCAA, ONG de Políticas hay 3 grupos sobre Coherencia: comercio; deuda; y Paz, seguridad, desarrollo y OOH. Por primera vez, SECI tiene más fuerza y capacidad para negociar y mayor peso político. (Reforma ley de deuda; fondos FAD que van a donaciones a UN.) Todo esto son hechos que indican que la SECI ha logrado aumentar la sensibilidad hacia el impacto de otras políticas (no de desarrollo) en países en desarrollo.).
3. El proceso de publicación del documento sobre coherencia en el Consejo de Cooperación: Del Consejo los contenidos pasan al Parlamento y solo entonces se harán públicos.
4. El Consejo de Cooperación es un instrumento privilegiado de conseguir coherencia. por primera vez se aplica de tal forma.

Tareas pendientes:

1. ha habido avances pero todavía falta mucho para que otros ministerios integren la visión de desarrollo en sus políticas.
2. Se ha trabajado poco en coherencia de políticas en Agendas globales.
3. La cooperación entre defensa y MAEC/SECI. Sigue sin contestar a la necesidad de clarificar el rol de las FFAA en la AH.
4. La posición política de España en el Comercio Internacional es un punto clave pendiente en coherencia de políticas, al igual que lo es la política de fomento de la inversión española en el exterior.

Participantes*:

Administración

Beatriz Moran. Vicesecretaria AECI

Paz García Montes Ayuda Humanitaria AECI

Ana Lara. DGPOLDE. Planificación Geográfica Estratégica

Belén Sanz. DGPOLDE. Área de Evaluación.

Sector Académico

Ana Alcalde. Centro de Estudios de la Fundación Carolina

Ana Ayuso. CIDOB y profesora Derecho Internacional. UAM Barcelona.

José Antonio Alonso, ICEI (ausente)

ONGs

Riccardo Polastro, DARA Int.

Marta Arias. INTERMON.OXFAM. (Ausente)

Manuel Sánchez Montero. ACH. (Ausente)

FRIDE

Stefan Meyer. Área Acción Humanitaria y Desarrollo

Silvia Hidalgo. Coordinadora del área HAD

Relatoras:

Soledad Posada. Asistente de Investigación en DARA.

Marta Marañón. Subdirectora de DARA.

* los participantes marcados de (ausente) no han podido asistir en el taller, sin embargo han podido comentar el documento consolidado.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Queremos crear un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analice la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identifiquen los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaborará, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

Este documento, es una de las ponencias que intentan arrancar la discusión en las salas temáticas del foro, como punto de partida para comentarios “online”.

www.foroaod.org