

RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Por una gobernanza democrática
comprometida con la efectividad

Anna Ayuso y Katty Cascante



©Anna Ayuso y Katty Cascante
©Para esta edición Exlibris Ediciones S.L. y Fundación Alternativas

Edita: Exlibris Ediciones S.L.
Infanta Mercedes, 92 - 28020 Madrid - Tel.: 91 571 70 51
exlibrisediciones.com
Realiza: Dinarte S.L.
Imprime: Desk Impresores S.L.
ISBN: 978-84-95028-99-0
Depósito Legal: M-43075-2009

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad, ni parte de este libro, puede reproducirse o transmitirse por ningún tipo de procedimiento electrónico y mecánico, incluidos los de fotocopias, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del autor y de los editores.



Agradecimientos

No estaba previsto el siguiente apartado de agradecimientos en este estudio, sin embargo hemos tenido que crearlo porque sin las aportaciones que hemos recibido no hubiese sido posible lo que tienes entre las manos.

Hemos de destacar que esta idea interesó a todos desde el principio, y sabemos que no es un tema fácil. Agradecemos la colaboración de todos los que nos han ayudado en su desarrollo, y de una manera especial a aquellos que ostentan los puestos de responsabilidad dentro de la Administración. Agradecemos a la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, y a Enrique del Olmo, asesor de la misma, la confianza en la Fundación Alternativas para llevar a cabo la investigación; a Ana Alcalde, de la Fundación Carolina, por apoyar la idea y dotarla de claridad; a Ana Lara, de la DGPOLDE, por orientarnos en nuestra definición y detalles prácticos; y por supuesto a la AECID por permitirnos llevarla a cabo gracias al apoyo de sus recursos.

Nuestro agradecimiento a todos los entrevistados, consultados y asaltados (muchos):

David del Campo (SECI), Juana Bengoa (CONGD/Grupo parlamentario PSOE), Josep Ribera (Fundación CIDOB), Manuel de la Iglesia Caruncho (AECID), Francisco González (DGPOLDE), Eduardo Ibáñez (FCONGD), Ignacio Soletó (CEALCI), Rafael Grasa (UAB), Pilar Lara (Ayuda en Acción),

Juan Pita (OTC/AECID), África Sanchis (OTC), Juan Manuel Albares (CAD/OCDE), Carmen González (IO), Marta Manrique (ISCOD), Esperanza Rivera (CEOE), Félix Ovejero (CCOO), José Antonio Sanahuja (ICEI/UCM), Carlos Rodríguez (DGPOLDE), Eva Garzón (DGPOLDE), José Ignacio Torreblanca (ECFR), Ignacio Suárez (CEALCI/F. Carolina), Nicolás Sartorius (F. Alternativas), Vicente Palacios (F. Alternativas), etc.

Gracias a todos y todas por aguantar entrevistas que a veces han excedido de las tres horas. Por vuestras respuestas siempre sinceras y transparentes a preguntas un tanto comprometidas. Por darnos de un modo tan generoso vuestro tiempo y compartir con nosotras vuestra emoción e implicación.

Gracias por participar en un proceso de validación en el que el tiempo apremiaba y os pedimos leer un informe tan largo en horas libres con más de cien páginas. Gracias por leerlas todas y ayudarnos con tantas precisiones y pertinentes correcciones. Gracias por vuestra complicidad.

Índice

Introducción	9
1. Marco teórico: delimitación del concepto de la rendición de cuentas	13
1.1. Objetivos de la rendición de cuentas	16
1.2. Diferentes niveles de la rendición de cuentas	20
1.3. Componentes de la rendición de cuentas	26
1.4. La sociedad civil y la rendición de cuentas	36
2. Institucionalidad de la rendición de cuentas en el ámbito internacional	45
2.1. El Comité de Ayuda al Desarrollo y la Declaración de París	48
2.2. La ONU y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC	68
2.3. La Agenda de Desarrollo de la UE y el código de conducta ...	74
3. Institucionalidad de la rendición de cuentas en el ámbito nacional	83
3.1. Marco legislativo	83

3.2. Marco institucional	95
3.2.1. Órganos de la Administración General del Estado	96
3.2.2. Otros agentes financiadores: CCAA y EELL y las Universidades	126
3.2.3. Otros agentes de desarrollo	133
4. Conclusiones y propuestas	153
4.1. Conclusiones	154
4.2. Propuestas	158
Anexo I	
Distribución de la AOD española	171
Anexo II	
Cuadro del sistema actual de rendición de cuentas en España frente al sistema necesario	173
Anexo III	
Mecanismos al uso para la rendición de cuentas del sistema español de cooperación al desarrollo	179
Anexo IV	
Cuestionario realizado	183
Bibliografía	185
Autoras	189
Índice de siglas	190

Introducción

“Not only do you (civil society organizations) bring to life the concept of ‘We the peoples’ in whose name the Charter was written; you bring to us the promise that ‘people power’ can make the Charter work for all the world’s peoples in the twenty-first century.”

“Las Organizaciones de la sociedad civil no sólo dan vida el concepto “Nosotros los pueblos...” en cuyo nombre la Carta de Naciones Unidas fue escrita, sino que activan “el poder de las personas” para que el mandato de la Carta se extienda a todos los pueblos del mundo en el siglo XXI.”

(Kofi Annan, ex Secretario General de Naciones Unidas)

Para mantener la legitimidad, toda política de estado debe rendir cuentas de su gestión ante las instituciones democráticas y la ciudadanía. En lo que se refiere a la política de Cooperación para el Desarrollo, debe rendir cuentas sobre la eficacia y calidad de los resultados de desarrollo. A lo largo de los años ha habido varias revisiones de los sistemas de entrega y administración de la ayuda, como también de los objetivos del desarrollo. Entre ellas, dos han puesto en el punto de mira el proceso de la Eficacia de la Ayuda (EA) y el de la Financiación para el Desarrollo (FpD). Ambos procesos afectan a los canales por medio de los cuales fluye la ayuda y tienen consecuencias en cómo se define y mide el desarrollo. El proceso de la EA fue impulsado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo

(CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mientras que el de la FpD se inició bajo los auspicios de las Naciones Unidas, pero ambos están interrelacionados y en proceso de convergencia.

Tal y como incorpora la Declaración de París sobre calidad de la ayuda, una de las mayores prioridades para los países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. Esta inquietud se plasma en el recién aprobado tercer Plan Director, no sólo en su parte declarativa de “mejorar la calidad en la gestión de la ayuda y el aumento de la eficacia”, (respondiendo así a los criterios fijados por el Consejo Europeo de Desarrollo y el CAD), sino también en la proliferación de mecanismos y herramientas que hacen más cercana la rendición de cuentas en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). El actual Gobierno, impulsor del proceso de estructuración y reforma de la política española de cooperación hacia una política de desarrollo, ha reforzado su papel político con una apuesta decidida, que debe completar con una responsabilidad consecuente y compromiso efectivo con la calidad, poniendo en marcha un sistema integral de rendición de cuentas.

Por un lado, resulta imprescindible conocer la correlación de objetivos y resultados de todas las intervenciones que generan los diversos actores. Por otro lado se debe aumentar la capacidad de las instituciones para gestionar los recursos y el aprendizaje en esa misma dirección y, por último, dotar a la ciudadanía de capacidad y mecanismos para exigir responsabilidades y una mayor implicación con los logros y retos futuros de la cooperación española. El actual entorno de Naciones Unidas, la DdP, el código de conducta europeo, o el aprobado por las distintas coordinadoras de ONGD y las iniciativas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de las empresas, perfilan un marco todavía insuficiente para hablar de una rendición de cuentas de resultados de desarrollo en la AOD.

En el siguiente documento, se ha analizado el concepto de rendición de cuentas en relación a los distintos canales de la ayuda con el fin de observar los mecanismos descritos para la consecución de este propósito. Desde el ámbito internacional y nacional se ha pretendido detallar el nivel de rendición y la participación efectiva de la ciudadanía, como sociedad civil organizada y como opinión pública.

A través de más de cuarenta entrevistas a responsables y técnicos del Gobierno y Administración General del Estado, parlamentarios, miembros del Consejo de Cooperación, representantes de sindicatos, universidades, empresas, ONGD, Coordinadoras de ONGD (nacionales, autonómicas y en países socios), personal de la AECID y OTC, así como a profesionales de las instituciones implicadas en el diseño, gestión y ejecución de los fondos destinados para la AOD, se han recogido las impresiones y valoraciones más sentidas sobre la necesidad de un sistema integral de rendición de cuentas para resultados de desarrollo que debería implicar responsabilidades políticas. En el ámbito internacional se ha revisado la documentación más actualizada de la OCDE, NNUU y UE sobre la materia, siguiendo muy de cerca el debate de la rendición de los avances registrados en los informes de seguimiento de la Declaración de País y nuevos impulsos de Accra. Del mismo modo, en el ámbito nacional se ha revisado detalladamente la legislación y reglamentos, así como el funcionamiento de las instituciones oficiales, analizando en profundidad el informe de seguimiento del PACI 2007, IIIPD y contrato de gestión que marca el inicio de la reforma de la AECID. También se ha revisado la normativa autonómica y local, las universidades, así como el funcionamiento que sobre la rendición de cuentas sobre resultados abordan el resto de los actores de la cooperación fuera del sector público, como son las ONGD, sindicatos y organizaciones empresariales. Finalmente se han extraído una serie de conclusiones y recomendaciones que esperamos incidan sobre las decisiones que puedan tomarse en adelante.

1.

Marco teórico: delimitación del concepto de la rendición de cuentas

Conceptos preliminares

La rendición de cuentas hacia la ciudadanía constituye un pilar esencial de la buena gobernanza¹ sin el cual los principios democráticos corren el peligro de carecer de efectividad real. Para que el ejercicio del poder sea democrático no basta con que los responsables políticos hayan sido elegidos, es necesario que el ejercicio de ese poder responda al mandato ciudadano y esté sometido al control institucional y social (CUNILL, N., 2000). El control ciudadano sobre los poderes públicos no solo se ejerce a través la renovación periódica del mandato representativo de los políticos o a través de la consulta directa para decisiones trascendentales, va más allá; requiere de una institucionalidad que permita, no solo un control pasivo del ejercicio del poder, si no que procure una interacción entre administración, ciudadanía y los actores económicos implicados en la gobernanza local, nacional y global. Eso exige el establecimiento de canales específicos, que respeten los principios de representatividad y división de funciones y al tiempo incorporen una participación efectiva abierta en igualdad de condiciones para todos

¹ Gobernanza es un sistema en el cual los diferentes niveles institucionales comparten, en vez de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas de competencias. Más que a una dominación uniforme de los gobiernos, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas (Llamazares-Marks, 1999).

los agentes interesados en la definición de las prioridades y que las instituciones asuman responsabilidad hacia los ciudadanos. Para ello las personas han de disponer del conocimiento suficiente para proponer y exigir y las instituciones han de tener capacidad y voluntad política de responder a las demandas ciudadanas (FORESTI *et al.*, 2007). Si la sociedad carece de la información necesaria y medios para hacer demandas realistas no conseguirá una incidencia efectiva en las instituciones y en las políticas. Si es la administración quien no tiene las capacidades o la voluntad de atender las demandas ciudadanas, el incumplimiento de las expectativas generadas puede derivar en conflicto. Un sistema de rendición de cuentas integral supone que el principio de transparencia y responsabilidad retroalimente a todos los agentes que participan.

El concepto de rendición de cuentas tiene una larga tradición en el contexto de las políticas públicas y las relaciones entre instituciones y ciudadanos, pero su traducción a la práctica en el ámbito de las políticas de desarrollo no evolucionó hasta la última década, ligada al debate sobre la eficacia de la ayuda. Rendición de cuentas es la traducción que se ha acuñado del término inglés *accountability*, pero se trata de una transposición pobre que precisa de matices y ha de contextualizarse en el marco del sistema de cooperación para el desarrollo, donde ha adquirido una especificidad dentro del marco de la Declaración de París (DdP). En el contexto actual de medición de la calidad de la ayuda, la mutua rendición de cuentas está interrelacionada con la democratización, la participación, la responsabilidad y los necesarios cambios estructurales en las relaciones entre países donantes y sus socios. Debemos considerar en el mismo nivel la rendición de cuentas de los países donantes hacia los socios y su ciudadanía y de éstos hacia los donantes y su ciudadanía; así como al conjunto de socios y donantes de la esfera internacional. La única rendición de cuentas mutua es la que incorpora un principio de reciprocidad entre derechos y deberes de los responsables de las políticas públicas en sus diversos niveles y de la ciudadanía. Sin embargo, la forma en que cada uno de los actores interpreta y concreta el concepto varía dependiendo de sus prioridades, su

estructura institucional y su cultura política, lo cual genera distorsiones en las relaciones.

De los diferentes elementos mencionados y de la literatura reciente se infiere que la mutua rendición de cuentas es un proceso complejo que está estrechamente interrelacionado con los otros puntos de la DdP² y tiene un papel esencial en su consecución; es casi imposible que pueda haber alineación sin acordar compromisos recíprocos y para poder analizar la eficacia de esos compromisos se deben establecer programas con resultados verificables. A su vez el seguimiento y evaluación de esos resultados exigirá la armonización de los procedimientos. Pero, sin duda, el objetivo de la apropiación es el que guarda una relación más estrecha y, al tiempo, el que puede generar más tensiones en relación a las diversas exigencias de donantes y socios. No obstante estas interrelaciones, la mutua rendición de cuentas precisa establecer unos mecanismos propios y diferenciados en relación a los diferentes objetivos. Para analizar esa complejidad distinguiremos varias cuestiones:

- Los objetivos de la rendición de cuentas: ¿Para qué sirve?
- Los diferentes niveles de la rendición de cuentas ¿Quiénes deben rendir cuentas y a quién?
- Los diversos componentes: ¿Cómo se debe rendir cuentas?
- El papel activo de la sociedad civil en la rendición de cuentas y la educación para el desarrollo.

El análisis de estas cuestiones se aborda como paso previo para después analizar los mecanismos de rendición de cuentas existentes en el actual diseño de la política de cooperación española, examinar su idoneidad en relación a los estándares internacionales, identificar las fortalezas, las debilidades y los vacíos.

Para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos en una política de cooperación al desarrollo orientada a resultados es necesario que

2 Los compromisos de París establecieron cinco grandes objetivos para la mejora de la eficacia de la Ayuda: a) Apropiación de las estrategias por parte de los países en desarrollo; b) Alineación de los donantes con las estrategias nacionales; c) Armonización de los donantes; d) Gestión en base a resultados; e) Responsabilidad mutua de los compromisos.

cumplan una serie de requisitos: en primer lugar, deben ser *instrumentos de mejora* que sean capaces de describir el camino por el cual una organización acepta comentarios y críticas de sus actividades, por tanto deben *promover cambios* que redirijan una acción mal encaminada. En segundo lugar, deben ser mecanismos que *democraticen* la política de desarrollo, por ello deben incorporar la participación de la ciudadanía. En tercer lugar, han de establecer medidas que, no solo controlen o fiscalicen las cuentas o los resultados ni se reduzcan al seguimiento de actividades, si no que *analicen las relaciones causales* entre las acciones y los resultados en los procesos de desarrollo. La rendición de cuentas supone pasar de un modelo previo centrado en la jerarquía, orientado al control de recursos, burocrático y donde el cumplimiento de la normativa ha sido lo dominante, a otro más flexible donde medir resultados significa atenerse a los cambios en un contexto en transformación y lleno de riesgos.

1.1 Objetivos de la rendición de cuentas

Los instrumentos adecuados para la rendición de cuentas varían en función del objetivo al cual se dirigen, distinguiéndose entre el control jurídico, el económico y el político. El primero es el más fácil de delimitar, pero genera problemas de interrelación frente a una diversidad de regímenes heterogéneos; el segundo también cuenta con canales específicos aunque está sometido a revisión para adaptarse a la incorporación de la gestión por resultados y el último es el que suele ser más débil y es en el que la DdP pone mayor énfasis y quiere fortalecer.

A) *Rendición de cuentas jurídica*

El control del cumplimiento de las leyes es implícito al estado de derecho y supone el sometimiento de los órganos del Estado y los ciudadanos a la legalidad vigente y al control judicial. Es una obligación vinculante que incluye también la normativa contable y presupuestaria, para lo cual las adminis-

traciones se han dotado de órganos específicos independientes (Tribunales de Cuentas) que fiscalizan todo el gasto público. Las normas generales del gasto público, sometido a la intervención del estado y al principio de anualidad presupuestaria, resultan difíciles de aplicar en las políticas de cooperación que requieren de una mayor flexibilidad y un horizonte temporal plurianual. Es por ello que, para gestionar la política de cooperación, muchos países han creado agencias independientes con normas más flexibles pero que, al ser fondos públicos, tienen una fiscalización legal externa a través de los contratos de gestión supervisados por la Administración y el Tribunal de Cuentas. En los países con administraciones muy descentralizadas y con diferentes actores de cooperación en diversos niveles esos procesos se multiplican, generando una carga burocrática e incremento de los costes de gestión.

En el contexto de las relaciones bilaterales, las exigencias legales de la diversidad de agencias donantes se han revelado como uno de los principales causantes de los exagerados costes de transacción a los países en desarrollo. Por ello es uno de los puntos prioritarios de los esfuerzos de *armonización* y *alineación* de donantes bilaterales y multilaterales. Las agencias han de flexibilizar los procesos y adaptarlos a la efectiva incorporación del principio de apropiación que comporta un incremento de la gestión local, el abandono de estructuras paralelas y el recurso a la cooperación delegada sin que con ello se pierdan las garantías propias del uso de los recursos públicos. Eso implica establecer unos estándares comunes que sean acordes a las capacidades locales y fortalecer los sistemas de gestión nacional local para garantizar el buen uso de los recursos. Igualmente hay que procurar que las exigencias burocráticas sean proporcionales a los recursos empleados y eso implica mecanismos más flexibles de control en las acciones de menor volumen.

B) Rendición de cuentas económica

El control económico consiste en la fiscalización del buen uso de los recursos, es decir, si éstos se han empleado en actividades dirigidas a la consecución de los objetivos a los que han sido asignados y si se han desembolsado en tiempo y lugar a los sujetos ejecutores. Es un control sobre la eficacia

de la ayuda, pero también para la lucha contra la corrupción y el desvío de recursos. En los países donantes este control se hace obligatoriamente a través de los presupuestos, con su aprobación y seguimiento parlamentario. Pero difiere si se hace dentro del bloque general a si se cuenta con un seguimiento específico de la cooperación a través de una comisión especializada y con la comparecencia de los responsables políticos. La extensión de esa rendición de cuentas a la ciudadanía se hace dando publicidad de las cuentas, garantizando la transparencia, el libre acceso y la claridad de las cifras agregadas y desglosadas.

Los nuevos instrumentos han introducido mayor complejidad al seguimiento económico, dado que en los programas sectoriales, en los apoyos presupuestarios y en las operaciones de condonación o reducción de deuda externa los recursos no están preasignados. Eso hace más difícil identificar el destino final de los fondos y si estos han tenido un resultado de *adicionalidad* a los recursos locales o si estos han dado lugar a un fenómeno de *fungibilidad* de dichos fondos (es decir, que los fondos externos han servido para liberar fondos locales presupuestados y estos se han destinado a acciones fuera de la agenda determinada). Por ello la rendición de cuentas económica requiere un sistema contable y presupuestario fiable, tanto por parte de las instituciones donantes, como por las organizaciones del país socio y todos los actores participantes. Si todos los donantes pueden usar los sistemas nacionales no solo se incrementa la eficacia del sistema, sino que se reducen enormemente los costes de fiscalización del gasto.

C) Rendición de cuentas política

La rendición de cuentas política trata de mostrar el avance en los objetivos establecidos y, por tanto, supone un análisis sobre la eficacia de las acciones en términos de *outputs* o resultados. Supone, no solo mostrar los logros obtenidos, sino también por qué se han elegido esos objetivos y no otros. Los órganos encargados de hacer este control serán de naturaleza política y el resultado implica una valoración sobre la *eficacia* de las políticas. El control político por excelencia es el que hace el Parlamento al Ejecutivo con

carácter preceptivo de manera periódica, pero también puntualmente de manera voluntaria por parte del Gobierno o a petición parlamentaria. En regímenes democráticos el gobierno está obligado a esa rendición de cuentas, otra cosa es que el órgano parlamentario esté capacitado para hacer una fiscalización real del contenido de las políticas y disponga de la información y los recursos necesarios.

Junto al control institucional la mayoría de donantes han establecido mecanismos de participación social para el seguimiento de las políticas, que suelen denominarse consejos consultivos. Éstos, como se verá, tienen normalmente una naturaleza mixta, ya que su función no es solo fiscalizar, sino también participar en el diseño de las políticas con carácter consultivo y son a la vez un instrumento para trasladar los debates de las instituciones a la ciudadanía y viceversa. Son un elemento indispensable de democratización y apropiación ciudadana de las políticas y en países con institucionalidad descentralizada se han trasladado a las entidades subnacionales y locales. Un tema importante es la composición de estos órganos, lo cual implica analizar la representatividad social de las personas que participan y también la proporción de los representantes políticos y su rol deliberante en la toma de decisiones. Otra cuestión a analizar es que la pluralidad de funciones que estos órganos realiza como instrumentos de participación y a la vez de control y de asesoría, dificulta su especialización y limita sus capacidades, en especial cuando los recursos materiales y humanos son escasos.

Más complejo es trasladar el control político a las relaciones entre donante y receptor ya que se trata de países soberanos y se debe respetar el principio de independencia y no injerencia. Uno de los aspectos más polémicos es la aplicación de la *condicionalidad* política por parte de los donantes a los países socios. Esta puede establecerse de dos maneras: primero, como condiciones mínimas de respeto a los valores democráticos y los derechos humanos y/u otros valores fundamentales como la protección del medio ambiente o unos estándares laborales básicos; segundo, sometiendo los futuros desembolsos o compromisos a la consecución de unos determinados objetivos. Esta práctica tiene como finalidad incentivar el cumplimiento de los objeti-

vos que en principio deberían haber sido previamente acordados, pero tiene varios problemas. Uno es el grado de *inducción* en el establecimiento de esos resultados en el marco de la relación asimétrica entre donantes y receptor, lo cual afecta al principio de apropiación, al cual haremos referencia en el siguiente apartado. El otro es un problema de *atribución* de los resultados a unas determinadas acciones o recursos cuando estos se hacen dentro de un marco de esfuerzos compartidos (Alonso J.A., 2006) que veremos al retomar el tema de gestión en base a resultados. Por todas estas razones un sistema de mutua rendición de cuentas debería transformar las condicionalidades verticales en un mecanismo de compromisos recíprocos con deberes y objetivos a cumplir para ambas partes de la relación.

1.2 Diferentes niveles de la rendición de cuentas

La pluralidad de actores del desarrollo, públicos y privados, que participan en los mecanismos de cooperación deben incorporar mecanismos de rendición de cuentas, sea como sujeto o como objeto de control, o ambas cosas a la vez. Estos mecanismos se dan a nivel nacional dentro de cada donante y país socio, pero también se dan en el ámbito de las relaciones entre donante y socio y entre las diferentes contrapartes. A estos se añaden mecanismos multilaterales que han formado una extensa red de interrelaciones. Es necesaria una reflexión sobre la vinculación de unos con otros para hacerlos compatibles y evitar multiplicar esfuerzos. Para ello es necesario identificarlos, analizar sus objetivos y componentes y valorar su desempeño.

A) *Mecanismos nacionales*

Son tanto aquellos que se dan en el interior de los países donantes, como los de los países socios. En abstracto el tipo de instrumentos utilizado en todos los países debería ser coincidente en los objetivos de transparencia, control y participación, aunque deben adaptarse a las condiciones locales. En este informe, nos fijaremos sobre todo en las características específicas de los

donantes. Atendiendo a las relaciones entre los diversos actores que participan en los procedimientos de rendición de cuentas nacionales, se suele distinguir entre la rendición de cuentas “horizontal” y la rendición de cuentas “vertical” (O’Donell, 1999).

La rendición de cuentas **horizontal** se refiere a las relaciones de fiscalización entre organismos públicos con diferentes responsabilidades en el ámbito de las políticas de cooperación al desarrollo. Los instrumentos concretos varían según el diseño institucional de la gestión de la ayuda en cada país. Existen modelos que concentran la cooperación en un solo organismo, a menudo de rango ministerial, del cual depende la responsabilidad de la acción de cooperación y que puede tener una gestión más o menos descentralizada a favor de las oficinas externas. Un ejemplo de esto es el Reino Unido. Otros modelos se estructuran de forma bicéfala y tienen un par de órganos de dirección con sus respectivas agencias para la cooperación financiera y técnica, lo cual hace necesario un organismo coordinador al cual se debe rendir cuentas. Este es típicamente el caso alemán. Otros son aun más dispersos y tienen numerosos órganos que actúan de manera independiente dentro de un marco común. Ese es el modelo español, en el cual no solo varios ministerios realizan actividades de cooperación, sino que además existen las de cada comunidad autónoma y los organismos locales. Cada uno de estos órganos actúa en el ámbito de sus propias competencias y formalmente no existe una subordinación, aunque el principio de coherencia del artículo 4 de la Ley de cooperación española de 1998 obliga a coordinar las políticas³. No obstante, cada órgano tiene sus mecanismos de control jurídico, económico y político, además de la rendición de cuentas a su ciudadanía. Esto genera una complejidad de mecanismos difícil de coordinar y que precisa de canales de diálogo para generar complementariedad.

3 Además el artículo 17 señala que el MAEC es responsable de la coordinación de los órganos de la AGE que realicen actividades en dicha materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior, y el artículo 20 señala que la Acción de las CCAA y Entidades Locales deben respetar las directrices establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones Públicas en cuanto a acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

La rendición de cuentas **vertical** contempla las relaciones entre desiguales lo que no implica siempre una relación de jerarquía. En primer lugar encontramos las relaciones entre *superiores y subordinados*, que sí implican jerarquía entre distintos órganos de la administración vinculados jurídicamente y suponen una función de supervisión del superior sobre el inferior y éste obligatoriamente debe rendir cuentas; distinto es el caso de la relación entre *principal y agente*, donde la desigualdad consiste en una posición de control social de la Administración por parte de la ciudadanía, que ejerce el papel de principal. En este caso se distinguen dos modalidades: una es el control político electoral general, que aprueba o rechaza en conjunto la acción de gobierno; la otra es una rendición de cuentas social más específica sobre las políticas de cooperación que se lleva a término fundamentalmente a través de mecanismos de participación abiertos a diversos agentes sociales. Estos últimos mecanismos pueden ser formales o informales, pero para garantizar su efectividad y su representatividad es mejor que estén institucionalizados. Para que puedan funcionar de forma eficaz necesitan una serie de condiciones que analizaremos posteriormente, pero sobre todo precisan de una ciudadanía activa y bien informada capaz de poder ejercer su derecho a participar y asumir sus deberes en cuanto ciudadanos.

Como vemos, en estos órganos se condensa control político, jurídico y económico sin una clara división de tareas y, dado que no siempre disponen de los medios materiales y humanos adecuados, se acaba poniendo el acento en lo más fácil de medir, las cifras, y en cambio el control político y jurídico se debilita.

B) Mecanismos internacionales

Aunque los instrumentos internacionales de rendición de cuentas de las políticas de cooperación son relativamente nuevos, se han beneficiado del bagaje acumulado a nivel nacional. La DdP pone el énfasis en la mutua rendición de cuentas, pero no existe nada homologable a la rendición de cuentas vertical. El establecimiento de estos mecanismos tropieza con algunos obstáculos genéricos y otros más específicos según el tipo de rendición de

cuentas. El principal problema es la posición asimétrica entre agencias donantes y los países en desarrollo que da como resultado una asimetría de los derechos y deberes recíprocos. Aquellos que poseen los recursos tienden a imponer las reglas del juego que les son más favorables, lo que se traduce en condicionalidades para los países socios receptores y ausencia de compromisos vinculantes para los donantes. Esto tiene consecuencias en la falta de apropiación de las políticas inducidas, ya que se perciben como un menoscabo a la soberanía. Con la mutua rendición de cuentas se pretende nivelar esos desequilibrios estableciendo responsabilidades recíprocas susceptibles de ser fiscalizadas y sujetas a mecanismos de control. No habiendo relación de jerarquía entre los sujetos participantes en la relación, estos instrumentos de mutua rendición de cuentas necesariamente se fundamentan en una aceptación voluntaria en base a objetivos e instrumentos libremente negociados y consensuados y no en imposiciones unilaterales.

Un estudio del Instituto de Desarrollo Overseas (ODI) trató de sistematizar una definición de la mutua rendición de cuentas en base a dos componentes claves: la obligación de justificar las decisiones (*answerability*) y la existencia de mecanismos para sancionar un mal desempeño o abuso de poder (*enforceability*) (ODI, 2006). Según este estudio la DdP se enfoca principalmente el primero y pone poco acento en el segundo, que afectaría a las obligaciones de los donantes. Sin embargo, para que la mutua responsabilidad sea efectiva se necesita una auténtica responsabilidad compartida de los objetivos y de los buenos y malos resultados y eso implica fortalecer la voz de los países receptores y mejorar los mecanismos de exigibilidad para ambos. Dentro de los mecanismos internacionales distinguiremos entre los *bilaterales*—que se establecen a nivel nacional, entre un país socio y uno o varios donantes— y los *multilaterales*—entre un grupo de donantes y receptores—.

• **Bilaterales**

Las asimetrías en la relación donante-receptor se incrementan en las relaciones bilaterales y hace difícil establecer mecanismos de mutua responsabilidad. Por ello el mencionado estudio (ODI, 2006) señalaba cuatro condi-

ciones básicas para desarrollarlos: generar relaciones de confianza entre los socios; marcos precisos de actuación establecidos por el gobierno del país socio con una estructura legislativa o semi-contractual; coherencia global de la relación mutua que incluya una coordinación de las políticas que incidan en dicha coherencia; y capacidad de gestión de las políticas y acciones establecidas. Para ello es necesario reforzar las instituciones y capacidades locales, pero también que funcionen los mecanismos de coherencia y coordinación en los países donantes. Para que tenga realmente efecto en el país socio, es necesario que la coordinación se extienda al conjunto de los donantes y permita una armonización de procedimientos que reduzca los costes de transacción y mejore el impacto de la ayuda. Por ello, los mecanismos de mutua rendición de cuentas de ámbito nacional necesitan como complemento ineludible mecanismos multilaterales que generen la convergencia de los diferentes mecanismos internos.

• **Multilaterales**

La rendición de cuentas multilateral es la más novedosa y la menos desarrollada institucionalmente. Aunque existen numerosas experiencias, la mayoría son de carácter fragmentario. Un estudio de la OCDE sobre 18 mecanismos⁴ de coordinación internacionales (OCDE, 2008b) analizó sus fortalezas y debilidades en cuatro grandes apartados: evidencia, apropiación, debate y generador de cambios. Con la *evidencia* hacían referencia a la credibilidad del sistema entendida como la correcta definición de las res-

4 Los mecanismos analizados son:

Entre los mecanismos externos no oficiales y autónomos denominados review of spotlights: Africa Progress Panel (APP); African Monitor; Centre for Global development (CGD) Commitment to development Index (CDI); CONCORD EU Aid Watch Report; DATA Report; IIPC Capacity Building Programme (CBP) Analysis; Reality of Aid Report. Por su parte, de los mecanismos entre donantes o llamados review of mirrors se analizan: Africa Peer Review (APRM); OECD Development Assistance Committee (DAC) Peer Review; EU Annual Report on financing for Development; Multilateral Development Bank's Common Performance Assessment System (COMPAS). Finalmente están los Two way mirrors, que incluye donantes y socios, como: el Africa Partnership (APF); ECOSOC High-Level Development Cooperation Forum (DCF); Global Monitoring Report (GMR); High-Level Dialogue to assess implementation of Financing for Development (FfD); Mutual Review of Development Effectiveness (MRDE); Strategic Partnership for Africa (SPA); Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF), incluyendo la Paris Declaration Monitoring Survey.

ponsabilidades y la calidad de los indicadores de seguimiento, los recursos técnicos, humanos y financieros adecuados, la rigurosidad técnica y la independencia. Por su parte en la *apropiación* se analizaba la legitimidad del sistema basado en el consentimiento de los participantes, los compromisos asumidos, la generación de relaciones de confianza, la coherencia con los principios de eficacia de la ayuda de la DdP, la participación de un número importante de actores relevantes y la contribución positiva de los mecanismos al conocimiento mutuo. La referencia al *debate* se entiende como su contribución a generar la discusión técnica, política y social y la relevancia de dichos mecanismos para los actores relevantes. Finalmente la capacidad para *generar cambios* indaga en el impacto real de esos mecanismos a la hora de transformar y corregir las políticas y los comportamientos en base a los resultados.

El estudio permite una serie de apreciaciones preliminares, aunque no se puede hablar de evidencias ya que el desempeño de los diferentes mecanismos es muy heterogéneo; existen muchas deficiencias en la recopilación de los datos. Sólo aquellos mecanismos que se centran en regiones y aspectos muy específicos cuentan con mejor calidad de la información. La apropiación se incrementa cuando los propios actores examinados participan en los mecanismos de rendición de cuentas. La generación de debate depende en buena medida de la obligatoriedad de exponer públicamente los resultados de los exámenes o informes realizados. Finalmente la capacidad de generación de cambios de comportamiento es baja en casi todos con muy pocas excepciones, que parecen estar relacionadas con una conjunción de alta apropiación y alta calidad de los datos e instrumentos de análisis.

La DdP pretende ser un revulsivo e instaurar un mecanismo de seguimiento de los compromisos de eficacia de la ayuda para organismos donantes y receptores que se base en una alta apropiación, ya que se trata de un proceso voluntario y sometido a debate público con indicadores que permitan una información homogénea. Sin embargo, no es más que el inicio de un proceso en desarrollo para el que no faltan las críticas, que se analizan específicamente en el siguiente capítulo.

1.3 Componentes de la rendición de cuentas

Además de atender a los diversos objetivos y niveles, la eficacia de la rendición de cuentas depende del grado de institucionalización de los mecanismos establecidos y su profundización. Podemos identificar unos elementos necesarios para un funcionamiento óptimo, aunque en la práctica no siempre se dan.

A) Información transparente

El derecho a la información es un componente clave de la rendición de cuentas y va ligado a la transparencia. Este derecho se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información de interés público, en especial la que se genera en los órganos del estado, pues la información de otras fuentes está protegida por el derecho a la privacidad. Se parte del principio que toda la información gubernamental debe ser del dominio público a menos que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada. La creación del marco legal que regula la transparencia en la rendición de cuentas es imprescindible para una sociedad democrática. La transparencia permite el acceso a información pertinente, y tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados, pero también incrementa el nivel de exigencia a las instituciones públicas. Si un elevado número de ciudadanos ejercen su derecho a estar informados, las instituciones se verán conminadas a responder de manera oportuna y satisfactoria. Así, la transparencia de información fidedigna, actualizada y sistematizada es un elemento esencial para la participación efectiva, para aproximar a los ciudadanos a las instituciones gubernamentales y para abrir canales de comunicación. No se trata solo de proporcionar información, sino de crear estímulos y oportunidades para su consulta y para la participación activa de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas. La falta de transparencia conduce fácilmente al abuso de poder y alimenta una potencial cooptación, otorgando discrecionalidad a quien controla la información, lo

cual reduce la credibilidad de los órganos gubernamentales y puede afectar a su legitimidad.

Una política pública es transparente si está disponible la información en torno a su concepción y ejecución, si ésta es comprensible, y si los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella. Es posible argumentar que las exigencias que conlleva la participación podrían obstaculizar, en el corto plazo, la implementación de determinados objetivos políticos, pero es preferible a los peligros de la falta de transparencia. Solo escuchando las distintas voces de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones es posible garantizar de forma efectiva los valores de justicia y equidad en la asignación de recursos públicos, así como su viabilidad (Finkelstein, 2000). Varias organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones académicas han asumido el estudio y la difusión de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción como instrumentos de promoción democrática. Aunque es sumamente difícil de medir, ha habido esfuerzos significativos en la construcción de índices de medición. Éstos son muy útiles para tomar conciencia del problema, establecer prioridades políticas y medir los efectos de las medidas tomadas⁵.

En la DdP los donantes y gobiernos de los países en desarrollo han acordado que la transparencia a la hora de usar los recursos es una “prioridad imprescindible”. Los donantes han afirmado que “proporcionarán información puntual, de forma transparente y específica sobre los flujos de ayuda

5 Algunos de los índices más conocidos son los de Transparencia Internacional (International Transparency, ONG internacional), el Índice de Negocios Internacional (International Business Index, consultora internacional), y el Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers (consultoría empresarial internacional). Transparencia Internacional publica periódicamente el Índice de Percepción sobre Corrupción (IPS), y el Índice de Fuentes de Soborno (IFS). El IPS es una encuesta sobre una serie de encuestas elaboradas por organismos diferentes a Transparencia Internacional, así como entrevistas a analistas y expertos. Trata sobre la percepción del grado de corrupción por parte de empresarios y analistas de riesgo, y va de un rango de 10 puntos (altamente “limpio”) a 0 puntos (altamente corrupto). Incluye a 102 países, pero no tiene información suficiente de muchos otros. El IFS clasifica a los países exportadores en función de si se percibe que las compañías internacionales con base en ellos tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto nivel de países con mercados emergentes. Es un complemento del IPS, y proporciona informes sobre la propensión de las multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más afectados, y las percepciones de la utilización de prácticas comerciales desleales para obtener contratos.

para que las autoridades socias puedan presentar informes presupuestarios detallados a sus legislaturas y ciudadanos”.

Sin embargo, el proceso de seguimiento de la DdP ha mostrado que existe aun información inaccesible o insuficiente, que muchas veces no llega a tiempo para ser útil en el proceso de control o de toma de decisiones y en algunos casos carece de fiabilidad. Por él es necesario incrementar los esfuerzos conjuntos en esa dirección. En ausencia de información actualizada sobre los avances y el gasto ejecutado se hace muy difícil que la sociedad civil pueda dar seguimiento a estos compromisos. Es una condición previa la disponibilidad de información actualizada y fidedigna sobre todos los desembolsos de la ayuda y que ésta sea accesible a través de la red, tanto respecto a los países socios, como a los donantes. Eso hoy tropieza con carencias técnicas, pero también con resistencias políticas, pues la opacidad facilita una mayor discrecionalidad en el uso de los fondos.

B) Responsabilidad

La responsabilidad supone que los ciudadanos tienen el derecho a pedir cuentas a sus gobiernos por la manera en que gestionan las políticas y por sus éxitos o fracasos en los objetivos comprometidos. La responsabilidad del cumplimiento de los objetivos fijados tiene tres elementos:

• Obligatoriedad

Implica el deber de proporcionar una respuesta y el derecho a recibirla. Ésta puede ser establecida por imperativo legal o bien acordada de forma voluntaria, pero para ser efectiva tiene que tener un carácter reglado y periódico que no deje lugar a la arbitrariedad por parte de aquellos que deben rendir cuentas. Es decir, no se trata de una concesión si no de un deber legal o político a dar explicaciones que se correlaciona con un derecho reciproco a recibirlas.

• Exigibilidad

Supone la capacidad de asegurar el cumplimiento de la acción comprometida. El compromiso con unos objetivos genera unas expectativas que

han de recibir una respuesta adecuada de los actores políticos y su incumplimiento genera responsabilidad legal o política de los responsables. Como veremos más adelante la forma en como se concreta la respuesta a esa exigibilidad varía en función de si están previstas sanciones o no, porque una cosa es poder pedir cuentas sobre el cumplimiento de los compromisos y otra es que el eventual incumplimiento conlleve consecuencias para el responsable de la acción.

• **Evaluabilidad**

Supone la valoración positiva o negativa sobre el cumplimiento del mandato. Para que se de esta condición es necesario que se hagan evaluaciones que incorporen principios e indicadores adecuados. Hasta que se consolidó la necesidad de incorporar plenamente el modelo de gestión para resultados (GPR), las evaluaciones se concentraron en el control económico y jurídico, si no exclusivamente contable. En el actual enfoque de gestión destinado a promover un uso eficaz de los recursos públicos, cada vez son más importantes los resultados y no tanto los procedimientos. En un marco de GPR los aspectos gerenciales de la ayuda son el instrumento para el logro de resultados de desarrollo por lo que no han de primar sobre éstos en ningún caso. En el centro del GPR se encuentra la idea de una cadena de efectos que combinan recursos (financieros, humanos y materiales) por medio de actividades (proyectos y programas) para producir cambios en el estado de desarrollo humano de los países en desarrollo (Toledano *et al.*, 2008).

Entre los elementos esenciales para una GPR encontramos: en primer lugar, la necesidad de diagnósticos adecuados que identifiquen las necesidades efectivas. A partir de dichas necesidades se diseñan los objetivos con indicadores verificables y se establecen prioridades. Finalmente, un proceso de monitoreo continuado permite valorar el progreso. Éste debe incluir a todos los participantes en el proceso y servir para adecuar los objetivos a los cambios o desviaciones observados con el fin de lograr maximizar los resultados.

De acuerdo al principio de mutua responsabilidad, la GPR implica el fortalecimiento del diseño, implementación y valoración de las políticas a

través de la mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de los países socios. Además, la medición de resultados e impactos de desarrollo supone contar con instrumentos que sean eficientes⁶ y con el alineamiento de los indicadores y metodologías entre el donante y los socios con el objeto de reducir costes y homologar visiones que permitan la mutua rendición de cuentas. En ese ejercicio es necesaria la incorporación de una amplia participación de todos los agentes implicados en la planificación y ejecución en los ejercicios de seguimiento, lo que incluye a la sociedad civil.

C) Participación

La cooperación para el desarrollo en general, y muy especialmente en un modelo de Gestión Basada en Resultados, supone una unión de esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo y es además integral, implicando los temas transversales; como el papel de la sociedad civil, el empoderamiento y participación plena de las mujeres en el desarrollo, la participación social, especialmente de los grupos más excluidos del desarrollo, y un desempeño flexible basado en el aprendizaje. La participación social es un elemento esencial de la apropiación de las políticas de desarrollo ya que éstas no se refieren solo a los estados o las instituciones públicas. Para que los procesos de desarrollo sean sustentables en el tiempo tienen que responder a las necesidades locales y ser asumidas por la ciudadanía como propias. La participación efectiva significa generar cambios de comportamiento y organizacionales así como en las relaciones entre socios y donantes. La GBR supone un nuevo marco de gestión y dirección hacia el reparto de responsabilidades y división del trabajo entre los diferentes agentes, que incorpore mecanismos de gestión del conocimiento, instrumentos de aprendizaje y disponibilidad de recursos.

La participación ciudadana es fuente de legitimidad de las políticas, pero además es el origen de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Ambos aspectos contribuyen a la construcción de la confianza pública en las

6 Tales como el Fondo Español de Gestión de Resultados de Desarrollo y Evaluación de Impacto conjunto con el Banco Mundial (dirigido a medir el impacto de desarrollo en general y no solo de la Cooperación española) u otros partenariados que se estimen convenientes.

instituciones de gobierno, mejorando la calidad de la democracia⁷. La apropiación democrática solo puede derivarse de la integración de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso de planificación, implementación y evaluación, pues las distintas voces que emanan de la sociedad civil han de ser determinantes de los objetivos de las políticas (Betteraid, 2008). Ahora bien, la forma en que la ciudadanía participa será diferente en las diversas fases mencionadas y deben estar claramente delimitadas ya que sino podrían darse conflictos de interés. En este sentido, un aspecto importante de la participación es garantizar que se da un acceso equitativo a todas las voces y no se genera una discriminación entre aquellos que tienen mayor capacidad para hacer valer sus intereses propios y aquellos que no las tienen, asegurando así un proceso de desarrollo en función del interés general y no de intereses particulares. (Cunill, 2000).

D) Justificación

La justificación supone demostrar un uso adecuado y eficiente de los recursos y eso supone probar de algún modo la causalidad entre los recursos destinados, las actividades propuestas y la consecución de los efectos deseados. La medición de los efectos de las políticas de cooperación constituye además un elemento necesario para su legitimidad, pues lo que quiere la ciudadanía es saber que los recursos públicos destinados a la cooperación se traducen en beneficios para los destinatarios. Los cambios en los modelos de gestión de la ayuda y los nuevos instrumentos han introducido complejidad al tema de la atribución de resultados concretos a cada uno de los agentes implicados. A pesar de reconocer la mejora que supone la GBR para la gestión y la RC, hay dificultades en dejar de valorar las acciones en términos de *inputs* y *outputs* como era tradicional en la justificación de los proyectos, y pasar a una evaluación de los impactos en términos de resultados de desarrollo. Es así especialmente cuando se trata de programas sectoriales o de apoyo presupuestario, ya que no es fácil probar la relación causal entre la lógica de intervención de cada uno de los agentes y los impactos globales de las políticas.

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Paris: OECD, 2003.

Es difícil de evaluar el aporte específico de un determinado donante a los resultados en un proceso de desarrollo que viene determinado sobre todo por las políticas nacionales del país socio y que cuenta con numerosas variables, ya que los resultados no son directamente atribuibles a una acción concreta. También son difícilmente mensurables los resultados de desarrollo que se dan en un largo periodo de tiempo en los términos temporales del ejercicio de la rendición de cuentas en el ámbito de las Políticas de Cooperación (Toledano *et al.*, 2008), que suelen tener una periodicidad corta y suponen un monitoreo permanente. Esto exige una nueva forma de medir la eficacia que contemple las responsabilidades de cada uno de los agentes participantes y al mismo tiempo el desempeño de los otros agentes. Como consecuencia surge la necesidad de establecer instrumentos de medición compartidos, y el protagonismo corresponde a los mecanismos nacionales de los países socios para la medición de los progresos en la ejecución de las políticas acordadas. En este sentido, es necesaria una creciente complementariedad entre los mecanismos de rendición de cuentas de todos los socios que va ligado al proceso de alineamiento, armonización y coordinación, tanto en el ámbito local, como en el internacional. La mutua rendición de cuentas entre donante y receptor debe concretar el grado de cumplimiento de las responsabilidades asumidas por cada uno de los participantes. Eso permite determinar, si no una atribución directa de los resultados, sí el grado de cumplimiento de los compromisos necesarios para la consecución de los objetivos compartidos.

E) Sanciones

El establecimiento de mecanismos de control obligatorios supone que, en el caso de que las actuaciones objeto de control sean evaluadas negativamente, pueda comportar una responsabilidad que se traduzca en sanción⁸.

⁸ Algunos autores distinguen entre “accountability” y “responsiveness” entendiéndose que la primera exige la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento de obligaciones, mientras que la segunda se referiría a que la adecuación de las políticas se correspondan con las preferencias señaladas por los ciudadanos. (Manin *et al.*, 1999) sin embargo en este estudio con el término rendición de cuentas se pretende abordar las dos acepciones incluyendo la dimensión jurídica, económica y política.

Para que un mecanismo de rendición de cuentas sea realmente efectivo necesita de instrumentos que permitan castigar aquellos comportamientos que no se adecuan a los compromisos adquiridos⁹.

En el caso del control jurídico y económico, los procedimientos de sanción dentro de un estado están pautados y regulados y cuentan con unos organismos independientes autorizados no sólo para determinar la existencia de una violación de la norma, sino también para establecer las sanciones correspondientes¹⁰.

En el caso del control político sobre la calidad de la cooperación y los resultados, el proceso es mucho más complejo e indeterminado. No solo es más difícil determinar el cumplimiento de los objetivos por los problemas de atribución más arriba referidos, sino que es también muy complicado determinar las responsabilidades en caso de no haberse conseguido los resultados. Primero, porque los objetivos que se plantean en términos programáticos normalmente no generan obligaciones jurídicamente exigibles. Pero, en segundo lugar, también es muy difícil determinar la atribución de los errores que han impedido la consecución de los objetivos debido a la gran cantidad de actores y factores involucrados en el proceso.

Por todo ello es necesario un reparto concreto de las responsabilidades de los diversos actores. Si cada uno de los participantes asume compromisos específicos, se podrá identificar dónde se han producido los obstáculos más determinantes.

En la relación donante-receptor los donantes han diseñado mecanismos de condicionamiento que pueden comportar una retirada de los recursos en caso de incumplimiento de determinados compromisos. Estos mecanismos van desde la garantía de incorporación de estándares básicos de protección

9 Esta correlación entre violación de la ley y exigencia de responsabilidades sancionables forma parte de la noción de “enforcement” y constituye un principio del estado de derecho que es la primacía de la ley y el sometimiento a esta de todos los poderes públicos.

10 Como se señaló, para el control económico existen, además de la intervención administrativa, los tribunales de cuentas que son órganos autónomos. En el caso de la jurídica están previstos un arsenal de recursos internos y externos entre órganos relacionados jerárquicamente que culminan en una Jurisdicción contencioso-administrativa independiente.

de los derechos humanos, la protección del medio ambiente o la buena gestión, hasta otros relacionados con la consecución de determinados objetivos, (tanto dentro del marco de la ayuda programa, como de programas específicos con otros organismos). No hay nada similar aplicable en sentido inverso, es decir que comporte un perjuicio al donante que incumpla sus compromisos. Así, tanto el seguimiento de la DdP como otros mecanismos del CAD que se referirán más adelante, incorporan mecanismos de control, pero no de sanción. Esta queda limitada a un cuestionamiento político-moral y las posibles consecuencias se trasladan a los mecanismos de control político interno en cada país.

Pero en el ámbito interno también estos mecanismos de control político son limitados, aunque eso no quiere decir que no existan. Mas allá del control indirecto que se ejerce por parte de la ciudadanía sobre los políticos a través las elecciones, el seguimiento sobre la eficacia de las políticas se extiende a todos los niveles del ejercicio del poder que incluye la gestión y la evaluación de los efectos de las políticas. Éste se traduce en una serie de reacciones de la ciudadanía que tienen consecuencias y canales de expresión a veces informales, pero también formales mediante instancias consultivas que pueden expresar aprobación o reprobación. En un contexto democrático la influencia de estos mecanismos de presión no es desdeñable, pero exigen de unas condiciones para ser efectivos. Entre éstas se destacan algunas ya reseñadas; que se disponga de información transparente, que se tengan las capacidades y los medios de análisis necesarios, que se haga por sujetos con representatividad y legitimidad suficiente, que esté bien fundamentada y que llegue a la opinión pública de forma comprensible para que ésta pueda formarse un criterio y ejerza sus derechos ciudadanos con conocimiento de causa.

F) Incentivos

Complementariamente a los instrumentos de control y sanción legalmente establecidos deberían existir otros instrumentos que generan incentivos para una rendición de cuentas que supere la exigencia legal. Ello supone identificar las ventajas que proporciona el buen desempeño y la transparen-

cia de la gestión (Toledano *et al.*, 2008). Para la Administración, someterse al escrutinio público más allá de lo regulado supone un esfuerzo y un riesgo que debería verse recompensado. Un primer beneficio se derivaría de un mejor desempeño de las políticas, es decir mejores resultados en términos de eficacia y eficiencia. Si mayor transparencia supone mejor rendimiento para la administración eso debería ser un aliciente suficiente. Sin embargo, eso no es evidente en un primer momento ya que los procesos de transparencia y participación cuestan trabajo, dedicación y recursos, por lo que en un primer momento pueden suponer una carga de gestión¹¹. Los beneficios deben contemplar el medio y largo plazo a través del proceso de aprendizaje y mejora de la gestión que se deriva de los procesos participativos y de escrutinio público. La mayor legitimidad de una política transparente debe ser considerada como un medio para lograr un mayor respaldo de la ciudadanía pues refuerza la confianza en las instituciones al tiempo que favorece la colaboración público privada.

Además de estas motivaciones para las instituciones públicas, es necesario incorporar incentivos a los agentes que desempeñan las políticas de cooperación, incluyendo funcionarios públicos y otros agentes ejecutores. Eso implica un reconocimiento de los mejores desempeños y prácticas y una valoración de los buenos resultados que además genere expectativas de desarrollo de una carrera profesional exitosa. La falta de incentivos genera resistencia al cambio. La ausencia de expectativas profesionales obstaculiza la innovación, que siempre exige un mayor esfuerzo y comporta riesgos. Es por ello que el establecimiento de una cultura de aprendizaje continuo está íntimamente ligado a la mejora de la eficacia de la ayuda, ya que el cambio de actitudes personales es un elemento necesario para la transformación de las prácticas organizativas (Groves y Hinton, 2006). La incorporación de las nuevas prácticas y los nuevos desafíos de la políticas de cooperación requieren de una *gestión adaptable* (Engel, 2006) que se adecue a las circunstancias cambiantes. Eso

11 Incorporar la cultura de la evaluación y la retroalimentación de las lecciones aprendidas es tarea de toda la Administración y no solo de la Política de cooperación por lo que sería interesante un estudio comparativo sobre los ejercicios de evaluación realizados en otras áreas y su impacto en las políticas públicas.

requiere de un proceso de aprendizaje que promueva el cambio institucional, lo cual exige un compromiso común de los actores implicados, una cultura organizativa y una comprensión compartida de los objetivos de todos los agentes. Estas condiciones sólo se dan si hay una implicación directa de los actores en los procesos de planificación, ejecución y evaluación que genere intercambio y relaciones de confianza entre los diversos agentes.

1.4 La sociedad civil y la rendición de cuentas

Como se ha reiterado, el papel activo de la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas es esencial para garantizar el control político. En relación a las Políticas de Cooperación para el Desarrollo, el control ciudadano sobre la administración no se ejerce de manera individual o colectiva en defensa de un interés propio, como ocurre en otros ámbitos de otras políticas públicas, si no que se actúa en función de un interés general, que incluye no solo el ámbito nacional, si no el internacional. Es, por tanto, un ejercicio vinculado a la defensa de un interés colectivo y por ello está muy ligado al derecho de libre asociación en la perspectiva de reforzar el apoyo ciudadano a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. La sociedad civil de los países donantes no puede ni debe desasociarse de la sociedad civil de los países receptores. Entre ambas hay mayores dosis de homogeneidad que entre instituciones afines de donantes y socios. Los donantes deben rendir cuentas tanto a su ciudadanía, como a la de los países donde actúan y que son los destinatarios finales de las políticas de desarrollo. Sin embargo, vamos a centrar este apartado únicamente en la participación de la sociedad civil de los países donantes en relación a las políticas de sus gobiernos, atendiendo a que los objetivos de este informe se centran en el caso español.

El grado de apertura en la formulación de políticas afecta directamente a la calidad de las políticas adoptadas, así como a la eficacia para aplicarla. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a identificar inversio-

nes necesarias, señalar las esferas y comunidades con mayores carencias, ayudar a elaborar estrategias de ejecución efectivas, establecer prioridades presupuestarias a nivel nacional y local, incorporar la participación de las mujeres en la elaboración y la ejecución de dichas estrategias, y asegurar que los pobres y los grupos marginados sean los principales beneficiarios¹².

Por otro lado, la sociedad civil debe asociarse con el gobierno a través de cuatro canales principales: en primer lugar mediante la participación de las comunidades locales; en segundo lugar, con la mejora de capacidades humanas; en tercer lugar, mediante el fortalecimiento de la gobernanza local; y finalmente, liderando la aplicación y la facilitación de servicios¹³.

Esta iniciativa de la sociedad civil puede complementar la acción del gobierno, asegurando que los esfuerzos gubernamentales sean pertinentes a las necesidades de las comunidades locales y se apliquen de manera apropiada.

Observando el papel de la ciudadanía en los mecanismos de rendición de cuentas hay que distinguir entre la ciudadanía activa y organizada que se moviliza a través de los diferentes canales disponibles y otra ciudadanía más pasiva que se limita a recibir la información y que, a lo sumo, expresa sus preferencias mediante el ejercicio de su derecho de voto o a través de los medios de comunicación. En la ciudadanía activa también se pueden distinguir diversos grados de compromiso que va desde la que trabaja en el sector especializado (ONGD, institutos de pensamiento públicos y privados, consultoras), hasta la que no tiene una vinculación permanente pero está sensibilizada y se moviliza fácilmente (sindicatos, universidades, empresas, ONG de otros ámbitos y otros movimientos ciudadanos). Aunque el papel activo de estos movimientos organizados es determinante, la efectividad de sus acciones depende en buena medida de la receptividad de lo que denominamos la opinión pública, que es la que en última instancia determina la actuación de

12 Éste es el enfoque adoptado por el mecanismo de coordinación nacional del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, el cual pide a las asociaciones de nivel nacional, incluidas ONGD y del sector privado, que presenten propuestas de subsidios basadas en las necesidades prioritarias, como vía de contribución a la elaboración de las políticas.

13 Por ejemplo, el Banco Grameen ha ayudado con éxito a millones de personas de Bangladesh, la mayoría mujeres, a obtener microcréditos, contribuyendo a la igualdad de género y al desarrollo de la pequeña empresa a nivel comunitario.

los políticos en estados con procesos de elección democrática. Contar con una ciudadanía sensibilizada con la problemática del desarrollo más allá de sus fronteras es una condición imprescindible para generar una política de cooperación de calidad capaz de permear al conjunto de las instituciones.

A) El papel de la sociedad civil organizada

La sociedad civil organizada constituye el denominado *tercer sector*, situado entre el estado y el mercado y es un sector necesario, activo y legítimo para abordar el progreso de erradicación de la pobreza tanto en su propio país como en la cooperación con otros países. Este sector incluye, tanto a organizaciones formales como informales que han impulsado y dotado de significado real al concepto de justicia social, cubriendo espacios de reivindicación y atención de demandas que las instituciones oficiales eran incapaces de atender. Es un sector muy dinámico, que en las últimas décadas ha tenido un crecimiento enorme, en número, diversidad e influencia, con posicionamientos influyentes en las agendas políticas locales y globales, con capacidad de movilización creciente a través de asambleas como el Foro Mundial Social o mediante su creciente protagonismo en organismos y conferencias de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. Es además un sector que ha incrementado su capacidad de movilizar recursos propios canalizados a través de sus propias estructuras.

Las organizaciones de la sociedad civil realizan diferentes funciones que las diferencia de otros agentes de cooperación; una de las principales razones por las que surgieron fue la voluntad de realizar una función de servicio a la sociedad, bien para cubrir un servicio deficitario, bien para dar alternativas a un servicio ineficiente o creando un servicio inexistente. Tienen también como tarea colaborar con otras instituciones de cooperación en diferentes acciones que van desde la realización de proyectos a la ayuda humanitaria. Pero, sobre todo, las ONG cumplen con una misión de iniciativa en la búsqueda de respuestas nuevas y originales a los diversos problemas, que van desde el ámbito local hasta propuestas alternativas a los modelos de crecimiento imperantes. Además, en todos los países donantes las

ONG y otros colectivos organizados realizan un control de las políticas de cooperación del estado, critican y hacen propuestas alternativas. Ante los poderes públicos, ejercen de agentes de cambio, actuando como grupos de presión para la defensa de los intereses colectivos, la lucha contra determinadas prácticas y la toma de medidas legales al respecto. En el mismo sentido, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel sobresaliente en la promoción de valores sociales (como la iniciativa, el voluntariado, el pluralismo, la solidaridad, la equidad de género y la promoción de la mujer, la protección de culturas indígenas, el respeto al medio ambiente, etc...) y han sido las encargadas de poner en marcha programas de educación por la paz y el desarrollo para sensibilizar a la población sobre los problemas que padecen los países en desarrollo, sus causas y las consecuencias de su perpetuación. Además de contribuir a la movilización, las organizaciones sociales promueven un concepto de ciudadanía global vinculando la sociedad del sur y el norte en acciones conjuntas.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden vigilar y calibrar los progresos conseguidos, lo que resulta crítico para determinar la responsabilidad. Pueden señalar aquellas regiones en donde los progresos son lentos y se requieren nuevos esfuerzos. Pueden intervenir en un control transparente y de amplia base de los gastos públicos. Y pueden proporcionar un intercambio de información en tiempo real, destinada al público, sobre la marcha de los trabajos. El sector público debería proporcionar acceso a los registros presupuestarios y se les debería alentar a difundirlos públicamente como un ejercicio de verificación de cuentas.

Muchas organizaciones de la sociedad civil se extienden más allá de las fronteras estatales y desempeñan funciones con enfoques más ambiciosos, exigiendo responsabilidades a los gobiernos por los compromisos que asumen respecto de los objetivos, controlando los progresos y subrayando las decisiones políticas pertinentes en países pobres y ricos por igual. Estas movilizaciones, son campañas que destacan los problemas de desarrollo con que se encuentran los países pobres, y presionan a los gobiernos y a la comunidad internacional. Las organizaciones de la sociedad civil suponen además

la provisión directa de servicios, en algunos de los lugares más difíciles del mundo, a menudo en estrecha colaboración con actividades multilaterales de emergencia. Estas grandes organizaciones de la sociedad civil internacionales, que trabajan estrechamente con organizaciones locales para proporcionar servicios muy necesarios, a menudo son las primeras en llegar a las regiones afectadas por conflictos o desastres naturales, incluso antes que los gobiernos. Estos servicios tienen incalculable valor, ya que el gobierno a veces no puede o no quiere invertir.

Todas estas funciones no pueden ser desarrolladas por cada una de las organizaciones individualmente, son funciones que están llamadas a ser acometidas colectivamente. Se trata de un conjunto muy heterogéneo en que las respuestas a los problemas del desarrollo no son idénticas, si no que reflejan el pluralismo de la sociedad y son por tanto un vehículo para trasladar esa diversidad a las instituciones a través del diálogo y la participación. Su papel en la rendición de cuentas se extiende a todas las fases de la elaboración de las políticas de cooperación y va aún más allá, para velar por la coherencia de políticas hacia los países del sur y fomentar una actitud participativa que implique una corresponsabilización en la toma de decisiones entre las instituciones y la ciudadanía. La sociedad civil debe ser un protagonista de pleno derecho del desarrollo y por ello “conviene incluirla en el proceso y apoyarla en sus esfuerzos por definir sus propios principios en materia de eficacia de la ayuda”¹⁴.

La participación de las ONG en el proceso de rendición de cuentas contempla tanto canales formales como informales. Por una parte, es necesario que tengan un diálogo directo con las instituciones y participen de procedimientos reglados en los procesos de deliberación, elaboración y aplicación de las políticas, así como en las tareas de control. Pero además es preciso que las ONG mantengan sus espacios de reflexión y una autonomía que les permita ejercer esas labores desde fuera. Ambas vías son

14 Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. “La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (Bruselas, 9.4.2008, COM[2008]).

complementarias y no excluyentes por lo que es preciso que la participación en los procesos de participación social institucionalizado dejen espacio a la existencia de ejercicios de monitoreo y exigencia de resultados externos e independientes.

Sin embargo, las tareas de ejercicio de la rendición de cuentas a menudo se ven dificultadas por la pobreza institucional de las organizaciones de la sociedad civil, por las carencias de representación o base social¹⁵ que les otorgue suficiente legitimidad y también por su dependencia de fondos públicos para mantener su actividad e incluso su infraestructura. Es inevitable que las ONG estén incómodas al controlar a las instituciones públicas cuando dependen fuertemente de ellas como fuente de financiación ya que están expuestas a medidas de retorsión. Algunas están demostrando cómo se puede lograr y han puesto en marcha ejercicios de monitoreo de los flujos de ayuda y participan en los procesos de consulta con el gobierno. Los donantes deberían contribuir al desarrollo de estos procesos independientes mediante la financiación de los costes básicos de dichas actividades y apoyo (que no control) a redes de comunicación entre las diversas organizaciones y la ciudadanía. Este fortalecimiento de las redes sociales debe redundar también en la ampliación del espectro de representatividad y permitir la incorporación de sectores tradicionalmente excluidos por su falta de institucionalidad abriendo nuevos canales de participación.

B) Opinión pública y Educación para el desarrollo

Para que la sociedad civil haga su papel de control y exigencia de responsabilidades a los poderes públicos, deben contar con el apoyo de un sistema que le proporcione información y conocimiento de la problemática. Ya se ha mencionado que disponer de información accesible es condición previa para que los ciudadanos puedan involucrarse en los debates políticos y controlar los gastos públicos.

15 Entendemos por representatividad y base social no en términos puramente cuantitativos, si no como representatividad de un determinado colectivo social y una estructura organizativa abierta, democrática y transparente.

(...entrevistado)

“si la información fuera difundida para que la población alfabetizada la conociera, tal vez se darían nuevas formas de hacer preguntas”.

Es necesario estimular la participación popular y dinamizar las bases de los distintos sectores sociales y económicos (organizaciones sindicales y empresariales, cooperativas, colegios profesionales, universidades, centros cívicos, escuelas, entidades locales, etc.) para que sean receptivos a los problemas del desarrollo. Hay que encuadrar la cooperación dentro del marco más amplio de las relaciones internacionales tratando de que éstas se democratizen y cada cual participe en el terreno que le corresponda. Por eso se deben trasladar a la sociedad las iniciativas y reflexiones surgidas de la actividad de intercambio entre los grupos más activos y las instituciones, y transmitir las consecuencias de las decisiones que se toman en los principales foros de decisión internacionales. Por mas que los medios de comunicación se hagan eco de las grandes tragedias del hambre y la miseria en el mundo, no habrá una transformación real desde los distintos gobiernos donantes y receptores si no hay una demanda social efectiva.

Actualmente, a pesar de que la erradicación de la pobreza está en el centro del discurso sobre el desarrollo, no se concreta en una prioridad de la política internacional. No existe una verdadera voluntad política para cambiar el destino de millones de personas. Una ciudadanía crítica y activa, con información e instrumentos adecuados para hacer que sus gobiernos rindan cuentas del desarrollo que promueven, es una verdadera herramienta para luchar contra la pobreza. Y es también un punto de partida para transformar las relaciones internacionales hacia un sistema más democrático. Para que la ciudadanía sea consciente de los problemas y de las diversas alternativas es necesario que se le transmita una información clara y comprensible.

A grandes rasgos existen dos vías complementarias a través de las cuales se incide en una mayor implicación de la sociedad en la políticas de desarrollo: una es la Educación para el Desarrollo, la otra hace referencia al papel determinante de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública.

La educación para el desarrollo es una herramienta imprescindible para que la sociedad pueda posicionarse correctamente sobre los temas precisos a tratar. Esta acción de formación y sensibilización requiere tanto la inclusión de contenidos formativos en la educación formal y reglada, como otro tipo de formación informal dirigida a colectivos específicos o a la ciudadanía en general. Eso exige una diversidad de acciones que operan en varios niveles: la sensibilización, que consiste en acciones esporádicas dirigidas a la ciudadanía en general para que tome conciencia de las causas de la pobreza y la desigualdad y fomente valores solidarios; la formación específica para el desarrollo, que supone la profundización en el análisis de los determinantes de los procesos de desarrollo y las diversas alternativas; la investigación, que es un complemento que fundamenta y da solidez a las argumentaciones y dota de pruebas empíricas a las propuestas de acción. Para poner en marcha todas esas acciones se necesita la colaboración de multitud de actores, que incluyen centros formativos formales y no formales, universidades y centros de pensamiento, ONG, movimientos sociales y medios de comunicación. Además las instituciones tienen que apoyar las iniciativas sociales y dotarlas de una dimensión estratégica respetando la pluralidad de contenidos.

Tener una población bien informada y con capacidad crítica sobre las relaciones internacionales y los problemas del desarrollo forma parte de un objetivo más amplio de corresponsabilizar a la ciudadanía en las políticas de cooperación al desarrollo y ofrecer vías de acción que contribuyan a las transformaciones necesarias. En general la población suele tener una predisposición favorable a la cooperación¹⁶, pero tiene también un sentimiento ambiguo sobre su eficacia, que se justifica en la falta de resultados, lo cual hace que se desentienda al considerar los problemas de la pobreza y hambre en el mundo, fuera de su alcance y en cierta medida irresolubles (Angulo, G., 2007). Es necesaria una mejor comprensión de los encadenamientos e interdependencias entre las diferentes políticas para despertar la conciencia

16 El Eurobarómetro 2005 revelaba que un 91% de la población de la UE-25 considera la Cooperación para el desarrollo “importante” y en concreto un 53% “muy importante”.

de la parte de responsabilidad que corresponde a ciudadanos e instituciones. Así, el ejercicio de la acción de rendición de cuentas es parte del ejercicio de una ciudadanía responsable. La educación para el desarrollo ofrece herramientas para comprender y elaborar propuestas, pero es necesaria una labor de despertar las conciencias y movilizar en la que los medios de comunicación juegan un papel esencial.

Los medios de comunicación son un factor crucial en la percepción que la ciudadanía tiene de los países en desarrollo, de las causas de la falta de desarrollo y de la persistencia de la pobreza. Son fuente básica de información y determinan el grado de prioridad en las preocupaciones de la ciudadanía. Sin embargo, el tratamiento que se da a la problemática del desarrollo es a menudo parcial y sesgado y sus fuentes de información primarias muy limitadas. Es por ello necesario que los colectivos más implicados en el seguimiento y control de las políticas de cooperación traten de buscar vías de participación que les permita llegar a las conciencias de la ciudadanía media. Eso implica ampliar las fuentes de información, incorporar visiones alternativas y aumentar la cobertura de los temas relacionados con las políticas de desarrollo además de respetar los códigos éticos de comunicación existentes al tratar la realidad de los países del sur. Se debe evitar transmitir una visión deformada de la realidad del sur que la presenta como incapaz de buscar respuestas a sus problemas y de poner en marcha estrategias de desarrollo efectivas. En definitiva se trata de proporcionar información, plural, crítica, bien fundamentada y transparente, para lo cual se precisa la participación de todos los actores sociales.

2. Institucionalidad de la rendición de cuentas en el ámbito internacional

La cooperación para el desarrollo es una política transnacional que presupone libertad e igualdad de los sujetos participantes, en el sentido de que no exista constreñimiento de alguno de los sujetos. Esto no significa que no pueda existir una obligación jurídica previamente asumida de forma voluntaria. La igualdad hace referencia a la ausencia de subordinación de un sujeto a otro. Sin embargo las asimetrías son inherentes en las relaciones norte-sur y dificultan el establecimiento de relaciones paritarias entre países donantes y receptores. La superposición entre el plano bilateral y el multilateral también comporta problemas de coordinación para los países socios. La cooperación internacional, además, involucra a una pluralidad de actores muy diversos y un abanico de acciones muy amplio. La interrelación entre unos y otros hace muy compleja la regulación de sus relaciones; en primer lugar porque se sitúan entre el plano interno y el internacional. En segundo lugar, porque la regulación internacional en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se limita mayoritariamente a disposiciones de derecho blando no vinculantes jurídicamente. Finalmente, la institucionalidad en el plano internacional es difusa sin una clara delimitación de funciones entre las diversas organizaciones que canalizan las relaciones de cooperación.

En las circunstancias descritas no es factible la comparación del sistema de rendición de cuentas del ámbito internacional con el que existe en el ám-

bito interno, o incluso el que se puede establecer de manera bilateral. Pero reforzar la mutua rendición de cuentas hace necesario también un nivel multilateral en el que las asimetrías entre donantes y países socios queden atenuadas merced a una acción colectiva. En esta vía se han ido desarrollando unos mecanismos de seguimiento y control institucionalizados mediante los cuales hacer un monitoreo de los compromisos, comprobar el desempeño de las políticas y velar por la calidad y la eficacia de la ayuda. Tan importante como establecer el objeto de la rendición de cuentas, lo es establecer la institucionalidad adecuada y garantizar el compromiso de los participantes en el sistema. Lo cual supone también clarificar una distribución de funciones entre un número cada vez mayor de actores. España se ha comprometido con dicho esfuerzo internacional y está en un proceso de transformación que se inició con su ingreso en el CAD a comienzos de los noventa¹⁷, pero que ha recibido un fuerte impulso político durante la pasada legislatura. El nuevo plan director ha confirmado la prioridad de incorporar los estándares de calidad como parte del objetivo estratégico de impulsar un multilateralismo eficaz.

Aunque existen una multitud de mecanismos de seguimiento públicos y privados de diferente naturaleza, con diversos objetivos y diferentes grados de efectividad, podemos identificar tres instituciones oficiales que sirven de referencia en el impulso de la rendición de cuentas en el ámbito multilateral: en primer lugar abordaremos el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE dentro del cual durante más de 50 años se ha desarrollado un complejo sistema de seguimiento de políticas y un mecanismo de coordinación y autorregulación que se ha convertido en la principal fuente de información respecto a la cantidad y la calidad de la ayuda. En paralelo, dentro del marco de Naciones Unidas se fueron estableciendo de forma dispersa diversos mecanismos especializados para el seguimiento de objetivos previamente comprometidos. En el último decenio, la aprobación de la Declaración del Milenio supuso un revulsivo para una mayor coordinación de las

17 España entro a formar parte del CAD en diciembre de 1991.

diversas iniciativas a las que recientemente se ha sumado la creación del Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Finalmente, para la política de cooperación española resulta referencia obligada el desarrollo, dentro del ámbito de la Unión Europea (UE), de unas directrices comunes que tratan de fortalecer una Agenda de Desarrollo Europea. Es preciso incorporar de forma efectiva los principios de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas. Ello supondrá la incorporación de mecanismos de seguimiento y la aplicación del código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo aprobado por el Consejo Europeo en mayo de 2008¹⁸.

Son tres foros independientes, pero que están en un proceso de convergencia dentro de un contexto de renovación de la agenda del desarrollo, de los instrumentos de cooperación y de los criterios internacionales sobre calidad y eficacia de la ayuda. Este proceso impone la revisión de prácticas instaladas en las políticas de organismos internacionales y agencias donantes, además de en las relaciones entre éstos y los países socios. Como características comunes de todos los procesos de seguimiento internacionales cabe señalar: en primer lugar su voluntariedad; en segundo lugar el hecho de que se basan en información proporcionada por los propios estados evaluados (aunque se puedan consultar algunos agentes independientes); en tercer lugar que los criterios se establecen por consenso entre los participantes; en cuarto lugar, que su incumplimiento no genera responsabilidad internacional jurídicamente exigible o sancionable, a lo sumo supone una valoración moral. Otro rasgo común a cualquier mecanismo de seguimiento es que se hace necesario establecer los criterios de evaluación generales y específicos y elaborar indicadores de medición, establecer los órganos encargados del seguimiento y la evalua-

18 El código de conducta fue adoptado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores y por los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el Consejo, el 15 de mayo de 2007 sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2007, «Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo» (COM 2007, 72-final).

ción, y dotarlos de los recursos técnicos, económicos y humanos apropiados.

Junto a estas similitudes también existen diferencias importantes entre ellos así como entre los instrumentos de los que cada uno dispone, lo cual afecta a su capacidad de aportar a los procesos de mutua rendición de cuentas y su traslado a la ciudadanía. En cualquier caso, estos procesos y otros menos institucionalizados interactúan entre sí, a veces generando sinergias, pero en otras ocasiones creando competencia y algunos solapamientos. Aunque es positivo que se mantengan espacios autónomos para las iniciativas de la sociedad civil, sería conveniente que al menos las diversas instancias oficiales tendieran a una complementariedad que ayudara a solventar las lagunas y carencias existentes en materia de rendición de cuentas sin duplicar esfuerzos. En esta dirección se hace urgente una mayor estandarización de los indicadores de análisis, un amplio intercambio de la información disponible generada por diversas fuentes y una apertura a la mayor participación de los actores implicados en los procesos que incremente la credibilidad del sistema de rendición de cuentas.

2.1 El Comité de Ayuda al Desarrollo y la Declaración de París

El CAD es un comité especializado de la OCDE que nace en 1961 como una mezcla de agencia de seguimiento y supervisión de políticas, club de países ricos y universidad no académica¹⁹. Desde sus orígenes, el CAD tenía como objetivo general garantizar la expansión del volumen global de los recursos puestos a disposición de los PVD y la coordinación de los programas de los diferentes donantes. Una de sus primeras misiones consistió en medir y comparar los esfuerzos realizados por cada uno de los estados miembros y la primera dificultad fue intentar homologar criterios

19 Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Doctrina y Actividades. Ministerio de Asuntos Exteriores Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 1999.

para distinguir, entre las dispares categorías de flujos oficiales hacia los PVD, cuáles podían tener la consideración de ayuda y cuáles debían ser excluidas, así como la base para hacer el cálculo del 0,7% de transferencias financieras en concepto de AOD propuesto por la ONU. A partir de entonces, el CAD se convirtió en el principal foro de donantes en el que se desarrollaron gran parte de los debates sobre la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones y procedimientos como medio de incrementar la calidad de la ayuda, una instancia de la cual están prácticamente ausentes los países receptores.

Desde su creación, una de las labores principales fue la elaboración de principios, condiciones y pautas de conducta para armonizar y mejorar la calidad de las políticas de cooperación de los estados miembros. El acervo acumulado durante más de un cuarto de siglo fue compilado en un corpus publicado en 1992 con el título de *Principios del CAD para una ayuda eficaz. Manual de Ayuda al Desarrollo*, y se convirtió en punto de referencia para la evolución de sus trabajos de políticas, junto al enfoque participativo, para alcanzar los objetivos estratégicos. Desde entonces la labor del CAD en la actualización de los principios mencionados y otros nuevos es constante. Existen nueve grupos de trabajo ocupados en acordar las propuestas antes de enviarlas a su aprobación por la reunión de alto nivel. Las decisiones se toman por consenso (sistema general de la OCDE), lo cual les otorga un amplio respaldo moral, pero no tienen fuerza jurídica vinculante. Su eficacia depende de la voluntad de los estados en llevarlas a la práctica. El arma principal del comité es la vigilancia de su cumplimiento a través de las evaluaciones periódicas a las que se ven sometidos todos los miembros y que constituyen herramientas básicas para la rendición de cuentas en el ámbito internacional.

A) Mecanismos del CAD para la rendición de cuentas

El CAD contribuye a dar mayor transparencia a los esfuerzos que realizan sus miembros para ayudar a los países en desarrollo a través de cinco actividades principales:

- El CAD publica **estadísticas e informes sobre AOD** y otros flujos de recursos destinados a los países en desarrollo y en transición basados en los datos proporcionados por sus miembros. Estas cifras son las universalmente aceptadas como “oficiales” cuando se habla tanto de AOD, como de flujos de recursos no concesionales hacia los países en desarrollo o de la deuda externa de estos países, ya que la información debe adecuarse a una estricta normativa que permite unificar criterios para todos los donantes. La finalidad de las estadísticas es facilitar la toma de decisiones en materia de cooperación y permitir una evaluación comparativa de la ayuda prestada por los donantes. Constituyen asimismo la base para los exámenes individuales y para los informes especiales que sirven para determinar la medida en que los donantes dan cumplimiento a las diversas recomendaciones internacionales en materia de cooperación (volumen, composición, condiciones, instrumentos, etc.).

Todos estos datos se difunden a través de publicaciones periódicas y, en particular, en el Anexo estadístico del *Informe Anual de la Presidencia del CAD* y en la serie “*Distribución geográfica de las corrientes financieras hacia los beneficiarios de la ayuda*” y son consultables a través de las bases de datos que se actualizan regularmente. Los exámenes son también la base para redactar parte de los informes anuales del CAD, titulados *Cooperación para el Desarrollo. Esfuerzos y políticas de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo*, en los que se pasa revista a todas las actividades del año, a los logros y mejoras conseguidos, y a los retos que se plantean para el futuro. Es necesario aclarar que las cifras y datos que ofrecen estos informes se refieren a flujos de capitales desde los países miembros del CAD a los países en desarrollo y a las condiciones en que estos se realizan y también se analizan las tendencias y la adecuación a los compromisos establecidos, pero no se hace ninguna valoración respecto a los resultados. Es por tanto una información sobre el desempeño de las políticas de cooperación, no sobre las políticas de desarrollo. No se puede considerar un mecanismo de rendición de cuentas, pero tiene el gran valor de ofrecer información homologable, contrastable y

comparable sobre las políticas de los donantes que son utilizadas por otras instituciones de control y por la ciudadanía en general ya que no existe otra fuente comparable. La incorporación de España al CAD supuso la asunción de los estándares internacionales y contribuyó en gran medida a la mejora de la calidad de la información sobre cooperación y su distinción de otras políticas que estaban mal computadas. Supuso, por ejemplo la restricción del uso de los créditos concesionales a determinados países y sectores, la distinción entre ayuda humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz o subvenciones a refugiados e inmigrantes en territorio nacional y la separación entre la cooperación cultural y la promoción cultural, entre otras cosas. Implicó también hacer un esfuerzo por recoger la cooperación que se hace desde las diferentes administraciones públicas, un aspecto aun del todo no superado ya que la información sobre cooperación descentralizada y especialmente la local, aunque ha mejorado mucho, dista de ser precisa²⁰.

- Elaboración de **Exámenes periódicos individuales entre iguales** (*Peer Review*) de las políticas y programas de cooperación de sus miembros. En ellos se examina lo siguiente: cómo aplica cada miembro las diferentes orientaciones del CAD; cómo gestiona su programa de ayuda, incluyendo la coordinación con otros donantes; la coherencia de las diferentes políticas nacionales con los objetivos de la cooperación al desarrollo; las tendencias y volúmenes de los recursos destinados a cooperación; así como su distribución geográfica y sectorial. Se trata de un procedimiento único en las instituciones multilaterales y de gran credibilidad. De entre los objetivos concretos de los exámenes a los países miembros del CAD, destaca el contribuir a mejorar el desempeño de la ayuda, individual y colectiva, en un plano tanto cualitativo como cuantitativo y proporcionar rendiciones de cuentas y análisis creíbles a la opinión pública de los países de la OCDE y a la

20 En este aspecto la DGPOLDE está actualmente trabajando en la mejora del sistema estadístico que permitirá mejorar la calidad y homologación internacional de la información.

comunidad internacional. Por tanto sus objetivos no se limitan a examinar individualmente a cada país, si no que tiene también como finalidad mejorar el conocimiento mutuo de las políticas de los estados miembros y contribuir a mejorar la coordinación entre ellos.

El programa de cada miembro del CAD es examinado a intervalos fijados de común acuerdo. La Secretaría establece el calendario de los exámenes y gestiona la lista por la que se designa, en consulta con los miembros, a los dos que desempeñarán el papel de examinadores. Se evita la designación repetida de los mismos miembros para el examen de un mismo país, así como que los examinadores y los países examinados tengan relaciones de interés durante ese año. Los exámenes del CAD son realizados por funcionarios de la Dirección de Cooperación al Desarrollo, concretamente por aquellos adscritos a la División de Exámenes y Seguimiento de Políticas, en colaboración con representantes de dos países miembros. Los países socios son escuchados pero no participan en la elaboración del contenido. Sí participa el Secretario General, que viaja personalmente al país examinado, y los demás países miembros del CAD, quienes tienen la posibilidad de realizar comentarios al informe del examen. Asimismo, otros agentes del país relacionados con la cooperación, como ONGD, representantes del Parlamento o de la opinión pública, tienen la posibilidad de dar su opinión sobre la cooperación en su país.

El mecanismo de revisión entre iguales goza en la actualidad de una fuerte credibilidad, pero se está tratando de mejorar y adaptarlo a la agenda de seguimiento de la DdP y la AAA (Agenda de Acción de Acra). Es lo más parecido a un sistema de rendición de cuentas internacional en lo que se refiere a las políticas de cooperación pero tiene debilidades entre las que cabe destacar la reducida participación de los países socios en su elaboración y el carácter no vinculante de la normativa sobre la cual se hace el informe, que excluye cualquier sanción. Como observaciones positivas resaltaremos la exigibilidad, ya que es obligatorio pasar el examen para los miembros del CAD y su capacidad de generar incentivos para la mejora de las políticas.

España se sometió en 2007 a su cuarto ejercicio de examen individual entre pares del CAD²¹. El informe final constató que persisten algunas carencias ya observadas en el informe de 2002 respecto; a la dispersión de la ayuda, a la falta de cumplimiento del compromiso 20/20 para servicios sociales básicos, al escaso uso de los instrumentos comunes con otros donantes, a la falta de liderazgo operativo del MAEC en el terreno, a la carencia de criterios definidos para el uso de la cooperación reembolsable, y a la poca atención sobre la coherencia de políticas en el terreno. Pero, sobre todo, se señaló que “España todavía tiene como asignatura pendiente el definir un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo” y que eso afecta a todos los actores oficiales y no oficiales, ya que todos siguen enfocándose más en las actividades que en los logros.

El CAD reconoció avances en el apoyo político al incremento y la mejora de la calidad de la Ayuda dentro del marco del Plan Director 2004-2008, pero observó dificultades en traducir a la práctica la visión política, cuya superación dependerá de que termine con éxito la reforma institucional en marcha. El CAD comprobó que el crecimiento vertiginoso de los recursos económicos destinados a AOD no ha ido a la par del incremento de recursos humanos y técnicos para gestionar la ayuda. En el plano bilateral se deben incrementar las capacidades operativas. En el multilateral se precisa una estrategia que defina su compromiso multilateral con una visión estratégica. Una tarea fundamental en el plano estratégico es la de lograr la coherencia y coordinación de todos los actores de cooperación y otra es traducir la experiencia adquirida en lecciones aprendidas que sean susceptibles de ser trasladadas al conjunto de donantes como buenas prácticas. En el plano de la Coherencia de políticas el CAD se hizo eco de la petición por parte del Consejo de cooperación de una política más transparente sobre la postura del gobierno en los debates multilaterales.

21 Los anteriores fueron en 1994, 1998 y 2002 respectivamente.

Para el CAD los mayores desafíos de la cooperación española se sitúan en el plano de la organización, la gestión y la eficacia de la ayuda. Son necesarios mecanismos que vinculen el diseño de las políticas con las capacidades operacionales, establecer un sistema que se centre en resultados, fomentar una cultura de evaluación que ponga el acento en el aprendizaje y mejorar las capacidades de los recursos humanos garantizando un reconocimiento profesional adecuado. Estas son condiciones que permitirán dar un mayor protagonismo a los actores en el terreno y reforzar el papel de las OTC para garantizar los principios de calidad de la ayuda en el nivel local. España se someterá en 2009 a una revisión intermedia de la aplicación de las últimas recomendaciones 2007 del CAD. Esta es una iniciativa pionera, ya que la revisión va a ser aplicada con carácter experimental y de forma voluntaria a algunos países evaluados en 2007. A través de ella se analizará si España ha puesto en marcha las acciones concretas para el cumplimiento de las recomendaciones y pondrá a prueba la capacidad del sistema español de cooperación en relación a las mejoras y retos pendientes.

- **Foro de diálogo y creación de consenso.** Una vez al año funcionarios de alto nivel de las Agencias de cooperación se reúnen en el CAD para analizar el conjunto de la cooperación internacional al desarrollo y examinar el trabajo del propio CAD (*Senior Level Meeting*). También se realiza una Reunión de Alto Nivel (*High Level Meeting*) en la que participan los Ministros o los directores de las Agencias de Cooperación. Durante estas reuniones se aprueban las directrices de trabajo del CAD, así como las orientaciones básicas de trabajo común de los estados e instituciones miembros que se han ido elaborando en los diversos grupos de trabajo. Es el mecanismo de concertación para establecer las reglas a las que voluntariamente se someten los miembros del CAD y sirve para intercambiar puntos de vista que no son siempre coincidentes. Así aspectos como la condicionalidad, el elemento de liberalidad y la elegibilidad de determinados países como receptores o el uso de los créditos blandos, son objeto de discrepancias entre los pa-

íses miembros. España se ha comprometido a influir para que en el marco de la “Declaración Ministerial de la OCDE sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo”, los conceptos del CAD sobre AOD se reafirmen en el compromiso con los objetivos de desarrollo y de lucha contra la pobreza acordados internacionalmente, incluyendo los ODM. El mayor déficit del diálogo del CAD es que excluye de los debates a los países socios, pero aún no existe nada equivalente de carácter paritario, aunque parece que a eso aspira el recientemente creado FCD del ECOSOC.

- **Orientaciones y directrices sobre las políticas** de ayuda que reflejan los puntos de vista y las experiencias de sus miembros, los donantes, aunque se benefician de las aportaciones proporcionadas por las instituciones multilaterales y grupos de expertos, incluyendo algunos de los países en desarrollo. Las orientaciones del CAD abarcan desde las grandes líneas estratégicas de la política de desarrollo y cooperación, hasta los criterios técnicos que aseguran la eficacia de los programas y actividades concretas, los instrumentos y la evaluación. Como se señaló, estas orientaciones no son jurídicamente vinculantes, pero la evaluación sobre su cumplimiento se incluye en los sistemas de seguimiento y aparecen tanto en los informes anuales como en los sectoriales y los individuales, y son expuestas a la opinión pública. Por otra parte, es frecuente que los países miembros hagan remisión en su legislación interna a las recomendaciones del CAD, con lo cual hay una asunción voluntaria de su contenido que las hace sujeto de seguimiento en los órganos de control interno, al menos los de carácter político.

Es el caso de España pues la Ley de Cooperación 23/1998 hace referencia expresa a la incorporación plena de los principios del CAD, lo cual permite incorporar el control político de su cumplimiento en los órganos existentes.

- **Los Grupos de Trabajo del CAD** son los que elaboran los trabajos preparatorios y las directrices que después se discuten y aprueban en los foros de alto nivel. Están compuestos por representantes gubernamen-

tales, pero que precisan de una alta calificación técnica. En la actualidad hay nueve grupos formalmente constituidos²², aunque abarcan temas tan amplios que a veces es necesario crear subgrupos para hacerlos operativos. España se ha incorporado a todos los grupos existentes, pero su participación se ve dificultada por falta de medios y dedicación adecuada del personal técnico capacitado y no es homogénea en todos ellos. Existen dificultades en transmitir las lecciones de la experiencia aprendidas en la participación, que corresponde a la DGPOLDE, a los ejecutores en la AECID y las OTC. La DGPOLDE cuenta con un experto por grupo responsable de asistir, participar y transmitir los contenidos abordados en cada uno de los grupos de trabajo que cuenta además con el apoyo de la representación española ante el CAD. Entre estos expertos se organizan reuniones periódicas en DGPOLDE para garantizar la coordinación y buscar sinergias. La forma en que se transmite la información desde cada grupo hacia el resto del sistema y viceversa es muy heterogénea. De estos grupos de trabajo a los efectos de la rendición de cuentas destacamos:

El grupo de trabajo de *Eficacia de la Ayuda*, creado en 2003. Tiene como objetivos la mejora de la gestión de la ayuda y el incremento de la complementariedad de las políticas de cooperación para incrementar su impacto en términos de desarrollo. Cuenta entre sus líneas de trabajo la gestión de las finanzas públicas, la Gestión por Resultados de Desarrollo, y los sistemas de adquisición pública y la ayuda desligada. Todos ellos temas muy relevantes para el seguimiento de la DdP. Además de los miembros del CAD participan como observadores los Bancos Asiático (BAAsD), Africano (BAfD) e Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Éste es además el único grupo de trabajo que ha incorporado la participación paritaria de los países socios y donantes (23). En

22 Grupo sobre Estadísticas; Grupo sobre la Eficacia de la Ayuda; Grupo sobre Evaluación de la Ayuda; Grupo sobre Equidad de Género; Grupo sobre medio ambiente y desarrollo; Grupo sobre reducción de la pobreza; Grupo sobre gobernabilidad; Grupo sobre Conflictos, Paz y Cooperación; Grupo sobre Estados frágiles.

este Grupo de trabajo también se creó un Grupo consultivo sobre el rol de la sociedad civil en la mejora de la Eficacia de la Ayuda.

De acuerdo al párrafo 11 de la DdP se estableció un subgrupo conjunto, específico para su seguimiento, para establecer los indicadores de base que servirán para el seguimiento de las metas propuestas y para coordinar la implementación de la agenda de acción. El grupo es responsable de la revisión anual de los indicadores establecidos para el monitoreo de las metas establecidas en la que actualmente participan más de 50 países. La buena acogida del proceso y la amplia participación ha tropezado sin embargo con problemas en la definición de los indicadores.

El papel que debe desempeñar este grupo de trabajo en el seguimiento de la DdP está siendo cuestionado a raíz de la creación del FCD del ECOSOC. Este último se considera por parte de los países socios y la sociedad civil más adecuado para establecer una estructura más paritaria, participativa y menos inducida por los donantes (*donor driven*) que el CAD.

Dentro del mismo grupo de trabajo hay otro subgrupo que se ocupa de la *Gestión para Resultados de Desarrollo* y un equipo de trabajo sobre *mutua rendición de cuentas*. Ambos tratan de identificar buenas prácticas y difundirlas. España ha participado de forma activa en el proceso de preparación del Foro de Accra. Dentro de este último grupo España ha cofinanciado, junto al Reino Unido y Suecia un estudio para revisar los instrumentos existentes y desarrollar un marco de entendimiento común sobre el significado de la rendición de cuentas a nivel local, institucional y global. En el III PD España se decanta por el fortalecimiento del papel de los parlamentos y la sociedad civil y pone el énfasis en la inclusión del ámbito local al tiempo que se busca equilibrar las relaciones entre socios y donantes en el ámbito bilateral y multilateral.

Otro subgrupo de trabajo se ha centrado en la complementariedad de la ayuda y ha incorporado el debate sobre la *división del trabajo*.

En esta dirección, la Comisión Europea y Francia han preparado un compendio de buenas prácticas que recopila experiencias de acciones complementarias en los países socios. Uno de los principales problemas detectados es la necesidad de incorporar la visión de los países del sur en el debate sobre la división del trabajo y analizar las consecuencias de la concentración geográfica y sectorial tanto en términos de salida como de permanencia. Esto implica la necesidad de pactar los términos de una forma equilibrada, asumir responsabilidades sobre los efectos y establecer medidas de transición que eviten perjuicios, especialmente para los sectores más vulnerables.

Tras el Foro de Accra, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda ha acometido una profunda reorganización, revisando su mandato, su composición y los subgrupos de trabajo. Así, se ha creado un Comité Ejecutivo²³ para tomar decisiones operativas de forma más ágil (manteniendo el equilibrio geográfico y donante-recepto). Los nuevos subgrupos de trabajo son responsables del cumplimiento de los objetivos en cinco áreas temáticas y se ha establecido un plan de trabajo para los próximos años. En la última reunión del grupo se aprobó la creación de un grupo de trabajo sobre cooperación *sur-sur* y triangular liderado por Colombia en el que España participa.

El grupo de trabajo sobre *Evaluación de la Ayuda* pretende reforzar el uso de la evaluación como un instrumento clave de la política de cooperación al desarrollo porque permite el aprendizaje y mejora continua, proporcionando guías para la evaluación, como las aprobadas en 1991 y revisadas en 1998. En 2008 ha recopilado en un documento único los Principios normativos sobre evaluación de la Ayuda²⁴. También elaboró una guía para evaluaciones conjuntas que tiene como finalidad armonizar los procedimientos y mejorar la mutua rendición de cuentas para resultados de desarrollo. El grupo tam-

23 España está representada a través de la Comisión Europea y Holanda.

24 OECD-CAD (2008). Evaluating Development Co-operation: Summary of key norms and Standards, OECD, Paris.

bién dirige evaluaciones conjuntas que examinan temas como el impacto de las actuaciones de las ONGD, o las iniciativas de igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo, entre otros; y además promueve la creación de capacidades en los países socios gestionando el inventario de informes de evaluación del CAD para favorecer la difusión y la retroalimentación de las enseñanzas de las evaluaciones. Este grupo es el único foro internacional donde se reúnen con regularidad expertos en evaluación de políticas de las agencias bilaterales y multilaterales.

Para ello se ha creado La “Red de evaluación de cooperación al desarrollo” que está formada por 23 miembros del CAD, entre ellos 8 organismos multilaterales, y participan como observadores los Bancos Regionales de Desarrollo. Su propósito es aumentar la eficacia de los programas internacionales de desarrollo mediante el apoyo de una evaluación sólida, informada e independiente para garantizar la coordinación de esfuerzos, la armonización y el aprendizaje mutuo. Cuenta con un Centro de recursos (DEReC) donde se pueden consultar *on line* las evaluaciones que los miembros del CAD y otros organismos ponen regularmente a su disposición (se calcula que unos 30 informes se incorporan mensualmente). Por sus capacidades técnicas el Grupo sobre Evaluación colaboró en el diseño de la primera fase de la evaluación de la Declaración de París y ha estado encargado de elaborar un documento para poner en marcha la segunda fase que se examina más adelante.

España participa en el Grupo de trabajo sobre Evaluación de la Ayuda regularmente. Complementariamente, desde enero de 2009 es miembro de pleno derecho del Grupo de Trabajo de Eficacia Multilateral que realiza revisiones entre pares de las unidades de evaluación de distintos organismos multilaterales (MOPAN), tras haber participado como observador a lo largo de 2008. En esta red se encuentran países pioneros en este ejercicio como Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Suecia, Noruega y Holanda entre otros. Se

está llevando a cabo un proceso de evaluación de seis organismos multilaterales en ocho países de forma simultánea, entre ellos el Fondo Global del Medio Ambiente o el Programa Mundial de Alimentos, con la perspectiva interesante de los exámenes recíprocos. En 2009 España, junto con Canadá, está liderando el proceso de evaluación en Guatemala y en Perú, y además va a participar en el enfoque común para el seguimiento y evaluación de organismos multilaterales en otros países como Senegal, Etiopía, Serbia y Mozambique.

Aunque España ha incrementado su colaboración en los instrumentos de cooperación multilateral y ha participado en evaluaciones conjuntas como la realizada sobre apoyo presupuestario²⁵, estas medidas siguen siendo puntuales. Reconociendo que la mejora del sistema de evaluación se ha incorporado como un aspecto prioritario de la mejora de la calidad de la ayuda en el IIIPD, aun no podemos afirmar que haya una concepción integral de la cooperación española como parte de un sistema complejo de agentes de desarrollo interrelacionados, en el que cada uno debe buscar el mejor encaje posible dentro de un proyecto compartido y adaptado a las necesidades locales. Como ejemplo en el DERec del CAD apenas figuran dos evaluaciones referidas a nuestro país.

El III PD es el primero que se elabora después de un ejercicio de evaluación interna del ciclo anterior en el que han participado los actores de la política de cooperación española y que trata de incorporar las lecciones aprendidas. En él se reconoce que la aplicación del aprendizaje de las evaluaciones y seguimiento a la planificación han sido débiles hasta ahora y que es necesario sistematizar la información y definir procesos para una gestión del conocimiento apropiada que permita difundir la cultura de la evaluación en todos los actores. También se constata que el aumento del volumen de fondos

25 IDD and Associates "Evaluation of general Budget Support 1994-2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Rwanda, Uganda, Vietnam." May 2006.

no se acompañó de una mejora de la programación operativa y de su nivel de predicibilidad, y que los fondos se comprometieron primando la ejecución sobre la gestión para resultados.

El grupo de trabajo *Gobernabilidad* (GOVNET) acomete la eficacia de la ayuda desde la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos. Fue el responsable de la preparación de la Conferencia sobre la Evaluación de la Gobernabilidad celebrada en Londres (febrero 2008) donde se priorizaba avanzar en la armonización de las herramientas para evaluar la gobernabilidad por parte de los donantes. En la Conferencia de Accra de 2009, el grupo identificó la apropiación y la *mutua rendición de cuentas* como los dos principios de la Declaración de París donde GOVNET dispone de una ventaja comparativa, acordándose continuar trabajando sobre estos dos principios. España también participa regularmente en este grupo aunque con limitaciones de recursos materiales y humanos que permitan incorporar la experiencia al conjunto del sistema.

B) Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda

La aprobación de la Declaración de París sobre la eficacia de la Ayuda en 2005 fue el resultado de un largo proceso de discusión sobre las condiciones de eficacia de la ayuda. Tras el primer Foro de Alto nivel de Roma el año 2003, la DdP incorporó compromisos sobre la necesidad de adaptar las modalidades de gestión de la ayuda a las estrategias de desarrollo, la armonización y racionalización de las actividades de los donantes para evitar duplicidades y la responsabilidad mutua. Se establecieron 12 indicadores de eficacia, se acordaron metas en el horizonte temporal del 2010 y se estableció un mecanismo de monitoreo a través de encuestas voluntarias. Hasta el momento se han elaborado dos entregas; la primera se publicó en 2007²⁶ y la segunda en 2008²⁷. La rendición de cuentas en la DdP está vinculada al con-

26 “2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results”(2007), OECD, pp. 130.

27 “2008 Survey on monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What it will take”, Vol. I, Overview, pp. 148.

trol de la responsabilidad de los gobiernos ante su ciudadanía y sus parlamentos y enfocada a la verificación del desempeño en cuanto a las políticas y estrategias de desarrollo.

Aunque no se concretaron los instrumentos, se menciona la necesidad de ampliar la responsabilidad y la transparencia en el uso de los recursos para así lograr un mayor apoyo popular a las políticas nacionales. Los compromisos que se enumeran son: reforzar el papel de los parlamentos y los enfoques participativos en los países socios; proporcionar información transparente y completa sobre los flujos de ayuda por parte de los donantes; y, para ambos, evaluaciones conjuntas en base a mecanismos nacionales. Un objetivo de la responsabilidad mutua es tratar de reequilibrar las asimetrías en la relación de donantes y receptores. Sin embargo, para verificar el cumplimiento solo se estableció el indicador 12, que consiste en la obligación de tener mecanismos para evaluar los compromisos mutuos sobre la eficacia de la ayuda. No se previó, aunque tampoco se niega, la posibilidad de contractualización de las responsabilidades, lo cual permitiría su control jurídico y la posibilidad de incorporar mecanismos de sanción.

Una de las principales recomendaciones del primer proceso de seguimiento de la DdP fue definir claramente la agenda común y los resultados esperados a través de mecanismos de diálogo. Respecto al indicador establecido, se comprobó que solo un 41% de los países socios analizados contaban con mecanismos de revisión común de los resultados²⁸; una constatación meramente cuantitativa, que no analiza los resultados de esos mecanismos. No obstante, sí se constató la necesidad buscar un equilibrio entre las necesidades de rendición de cuentas por parte de donantes y socios. Otra recomendación fue la necesidad de orientar los procesos de revisión mutua hacia el seguimiento de los resultados de desarrollo y el fortalecimiento del diálogo, no solo a nivel bilateral, si no a través de los grupos consultivos y las mesas de donantes.

28 Cuentan con ellos 15 países Afganistán, Bolivia, Camboya, Cabo Verde, Egipto, Etiopía, Ghana, Malawi, Moldavia, Mozambique, Nicaragua, Sudáfrica, Tanzania, Vietnam y Zambia. Los otros 19 analizados no cuentan con ellos.

La revisión de 2008 presentada al 3º Foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra (a la que se sumaron 20 países más), extrajo como conclusión principal la necesidad de fortalecer los sistemas nacionales de planificación, programación y seguimiento de los resultados de desarrollo y su vinculación con los sistemas de gasto público. El informe reveló que menos del 25% de países socios contaban con estrategias de desarrollo de largo plazo y menos de un 10% contaba con un sistema de monitoreo por resultados. En consecuencia se recomendó mejorar los sistemas de rendición de cuentas, tanto nacionales como internacionales. En el ámbito doméstico, se destacó la necesidad de dar credibilidad a los presupuestos y responder ante la ciudadanía. Respecto a los sistemas de mutua responsabilidad, se observó que en 2007 solo un 25% de países los han establecido, lo cual supone un retroceso respecto a la anterior revisión. Aunque la disminución de la ratio se debe al incremento del número de participantes, muestra un escaso avance y hace difícil pensar que se va a conseguir la meta propuesta de que todos los países tengan un sistema de mutua rendición de cuentas en 2010. Ésta requiere de condiciones que no son susceptibles de ser improvisadas, pues suponen no solo instrumentos jurídicos, técnicos y financieros adecuados, si no también modificaciones en la estructura de las relaciones entre los diferentes actores.

El proceso de seguimiento de la DdP se complementa con una evaluación que se lleva a cabo en dos fases: la primera, ya finalizada, tuvo como objetivo evaluar los cambios de comportamiento e identificar las mejores prácticas para socios y donantes al poner en práctica los compromisos de la DdP durante el periodo 2005-2008. La segunda fase, en etapa de lanzamiento, tiene como objetivo evaluar la contribución de la DdP a la eficacia de la ayuda y a los resultados del desarrollo. Las conclusiones de la primera fase de la evaluación²⁹, valoran su contribución a la eficacia de la ayuda. Sin embargo, también da cuenta de retos y carencias a tener en cuenta en la segunda fase. Entre las recomendaciones subyace el mensaje de que la puesta en práctica de la agenda

29 WOOD, B. *et al.* (2008). Evaluación de la implementación de la declaración de París primera fase informe de síntesis, OCDE, CAD, pp. 64, http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/files/pdf/es/ES-rapport-chap1-5.pdf.

política de la DdP, depende fundamentalmente del reparto del poder y la economía política entre países socios y donantes³⁰. Es decir, la DdP no es técnica, implica tareas políticas y eso comporta conflictos de interés. Para resolverlos se necesita liderazgo político y mecanismos efectivos para la resolución de las disputas que se puedan producir. La Agenda de Acción de Accra supuso el reconocimiento internacional del carácter político de los principios de eficacia de la ayuda. Los avances de Accra en relación a la apropiación democrática y local y a la participación de la sociedad civil supusieron un punto de inflexión en la forma de entender la mutua rendición de cuentas.

Otras conclusiones se dirigen hacia una asociación sur-norte más horizontal, sin la cual no es posible avanzar en los principios de la DdP. Así, se subraya la necesidad de usar los sistemas nacionales de gestión mejorando su calidad y confiabilidad; de delegar en las oficinas locales; de asegurar la predictibilidad; de garantizar la participación de los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil; y de adaptar los instrumentos a los diferentes contextos. Se afirma que la actual formulación de la DdP es demasiado prescriptiva, lo cual provoca tensiones entre los compromisos y su priorización en la práctica. También hay otros problemas más técnicos, como que los indicadores actuales son demasiado limitados y que la transición de los antiguos a los nuevos sistemas son difíciles y tienen costes. En suma, se comprueba que la armonización y la división del trabajo no han evolucionado suficientemente, que aún existe un gran desconocimiento de la DdP entre los actores de desarrollo, y que faltan capacidades para su implementación³¹.

Respecto a la responsabilidad mutua, el informe de síntesis concluye que es el aspecto donde se producen menores avances y que es necesario incluir otros matices ya mencionados en la DdP. Eso supondrá hacer un seguimiento mucho más complejo que incorpore a un mayor número de actores, ya que la rendición de cuentas entre las instituciones nacionales está íntimamente liga-

30 Comentario al Foro de la AOD de Nils Shulz del 16 de agosto de 2008, en la categoría de más avisos para Accra: la Declaración de París.

31 Además del informe de síntesis se encargaron cuatro documentos temáticos: “Creación de capacidad estadística”; “Liberación de la Ayuda y Declaración de París”, “Aplicabilidad de la DdP en situaciones frágiles y afectadas por conflictos”; “La DdP, la eficacia de la Ayuda y la del desarrollo”.

da con la que éstas hacen a su propia ciudadanía. El informe señala nuevamente que los obstáculos son más de carácter político que técnico, y que existen una multitud de plataformas de diálogo (grupos de consulta, mesas redondas, revisiones conjuntas, diálogos sociales) que no están siendo aprovechadas. Como elementos claves para mejorar la rendición mutua de cuentas se señalan la mejora de los sistemas de gestión de las políticas basados en resultados y las evaluaciones conjuntas que incluyan a las instituciones implicadas.

En cuanto a la GpR la tercera Mesa redonda en Hanoi, Vietnam, en 2007 evaluó los progresos de la Agenda de Marrakech desde 2004, incorporando los compromisos de París. Allí analizaron las reformas necesarias y trataron de identificar las mejoras incorporadas a los instrumentos de GpR para debatir sobre las dificultades. Durante el encuentro se constataron avances en el Plan de Acción de Marrakech sobre Estadísticas (MAPS)³², cuya principal función ha sido ayudar a preparar y ejecutar Estrategias Nacionales para el Desarrollo Estadístico (ENDE). También se saludó el respaldo dado al Partenariado en Estadísticas para el siglo 21 (PARIS21) de la OCDE y el Fondo fiduciario del Banco Mundial para la formación de capacidades estadísticas, pero se constató falta de financiamiento para la elaboración de censos y para mantener un sistema de información adecuado. Por ello se instó a un mayor compromiso de los donantes que permita contar con sistemas nacionales de estadísticas para elaborar políticas, asignar recursos y realizar el seguimiento de resultados.

El borrador del Documento de Evaluación de la segunda fase de la DdP de enero de 2009³³ parte de las anteriores consecuencias y del mandato de la AAA³⁴ y centra el objetivo en la vinculación entre la eficacia de la ayuda y la eficacia del desarrollo; es decir, la consecución de resultados de desarrollo sostenible que incorporen el alcance de los ODM y que tengan efectos sobre los ciu-

32 Éste establecía la necesidad de apoyar la elaboración de sistemas de estadística con suficientes recursos, preparar la ronda del censo 2010 y apoyo a la red de encuestas de hogares mejorando la coordinación y responsabilidad del sistema internacional de estadística.

33 <http://www.oecd.org/dataoecd/4/7/42082342.pdf> (ERIKSSON, J, 2009).

34 Adoptada en el Tercer foro de Alto nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Accra, Ghana entre el 2 y 4 de septiembre de 2008. http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/ACCRA_4_SEPTEMBER_FINAL_16h00.pdf.

dadanos más desfavorecidos, aunque reconoce de las dificultades para extraer conclusiones determinantes de la experiencia hasta hoy acumulada. Dada la pluralidad de factores que influyen en la eficacia de las Políticas de Desarrollo la segunda fase de evaluación se presenta más compleja y necesita incorporar los factores contextuales del lugar donde la DdP se implementa. Respecto al desarrollo de capacidades y responsabilidad común el documento hace hincapié en que los flujos de información y la transparencia han de ir acompañados de una participación efectiva de las partes, incluyendo los parlamentos y la sociedad civil, y que ello debe ir acompañado de una mejora de las capacidades institucionales y mecanismos de aprendizaje que generen relaciones de confianza. Es por ello que se pone especial hincapié en la generación de “mecanismos de cambio” que ayuden a percibir las reformas como positivas y a mejorar la gestión de los riesgos. Para todo ello la mejora de las capacidades es un instrumento, pero también un objetivo en sí mismo. Los resultados solo se podrán percibir de forma efectiva en el medio plazo, pero es preciso establecer de forma inmediata mecanismos que generen dinámicas transformadoras, tanto en el ámbito interno, como en el bilateral y el multilateral.

España está profundamente implicada en el seguimiento y evaluación de la Agenda internacional de eficacia de la ayuda y se ha sometido voluntariamente a las dos encuestas de seguimiento realizadas. Los resultados de la segunda evaluación con datos de 2007 ponen en evidencia deficiencias importantes, aunque hay aspectos positivos. Uno de ellos es el incremento en el uso de los sistemas nacionales de gestión, que se sitúa en el 70%, y también ha mejorado de forma ostensible el uso de los sistemas de compras locales (76%). Así mismo, se ha incrementado la coordinación de la cooperación técnica hasta un 62% (por encima de la meta establecida para el 2010 del 50%). En el resto de indicadores el desempeño es aún deficiente. Así, el uso de la ayuda presupuestaria y sectorial está en un 25%, muy por debajo de la metas para el 2010 del 85% y la predecibilidad de la ayuda está en 34%, también lejos de la meta del 63%. Otro aspecto negativo es que apenas el 17% de las misiones son coordinadas, aunque se ha mejorado desde el informe de 2006 que era solo del 8%. También ha habido progresos en el número de análisis conjuntos, que ha subido al

39%, respecto el 12% del anterior, aunque lejos de la meta del 66%. Experimentando progresos, pero igualmente lejos de la misma meta, está la ayuda programa, aún en un 34%. Pero los peores indicadores, allí donde no se ha experimentado mejora notable, es en la ayuda desligada y en el número de estructuras paralelas de implementación de la ayuda. Este dato negativo empaña la posición de España en la comunidad donante y debería ser abordado inmediatamente. La vinculación de la ayuda además de ineficiente es incompatible con mecanismos multilaterales de responsabilidad compartida.

Como aspecto positivo, el Gobierno español se ha comprometido a hacer públicas en 2009 todas las condicionalidades relativas a los desembolsos de la AOD en cada país, siguiendo los compromisos de la AAA y al tiempo se pasará a formar parte del Comité de Dirección en la Iniciativa de Ayuda Transparente Internacional (IATI, por sus siglas en inglés). Estos son pasos necesarios para abordar las relaciones más paritarias con los países socios que exige la mutua rendición de cuentas³⁵. En la misma línea, la DGPOLDE se comprometió a elaborar un Plan que identifique los principales desafíos para incorporar plenamente la aplicación de la DdP pero aún no se ha iniciado el proceso. El informe individual del CAD 2007 señaló que el retraso de las reformas necesarias en la gestión de la cooperación española está dificultando la aplicación efectiva de los principios de la DdP y que su buena ejecución depende de la reforma de la AECI.

El III PD 2009-2012 señala como una de las bases de una agenda común para el Desarrollo el principio de asociación inter-pares como elemento esencial de la mejora de la eficacia, y sitúa la responsabilidad y la transparencia entre los valores compartidos y las señas de identidad. La DGPOLDE difunde información sobre la DdP a todos los actores del sistema, incluidas las embajadas y la AECID, quien las transmite a las OTC con instrucciones de incorporar los principios de calidad en la gestión de la ayuda. Se está elaborando un manual para gestores sobre el terreno con criterios y orientacio-

35 El marco de resultados del ámbito estratégico 1 del Plan Director Actual, "Plan de Acción para una Ayuda Eficaz", es el primer paso de la elaboración de este Plan al que se comprometió DGPOLDE. Queda pendiente añadir el detalle operativo del plan y su consulta con el resto de actores de la cooperación.

nes sobre la aplicación de nuevos instrumentos. También se ha encargado un estudio para identificar buenas prácticas con el fin de delegar la cooperación a otros socios. España participó activamente en la primera fase de evaluación de la aplicación de la Declaración de París: financió el ejercicio de evaluación de Bolivia, único país latinoamericano incluido en esta iniciativa y participó en los informes de seguimiento de la DdP sobre las buenas prácticas y el posicionamiento conceptual. Según el CAD (2007), en los casos analizados de El Salvador y Colombia, España ha sabido adaptar los principios de la DdP al contexto latinoamericano de PRM animando procesos de apropiación por parte de los gobiernos de los países socios y fomentando procesos participativos de la ciudadanía que tratan de potenciar un diálogo político endógeno. De momento son esfuerzos individuales sin alcance estratégico, aunque se podría aprovechar la experiencia adquirida como fuente de buenas prácticas replicables.

2.2 La ONU y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC

Un avance significativo de la Declaración del Milenio fue el establecimiento de un mecanismo de seguimiento anual sobre el cumplimiento de los ODM y una revisión a los cinco años de su aprobación. Esta obligación corresponde tanto a donantes como receptores, aunque el peso ha recaído sobre todo en estos últimos, que son los que están en proceso de alcanzar los ODM. Para los donantes solo el Objetivo 8 establece obligaciones más directas. La Declaración del Milenio no contemplaba el seguimiento de los estándares de calidad de la ayuda y el debate sobre la eficacia se dejó a foros como el CAD y los organismos financieros³⁶.

El Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas se incorporó a la Declaración de París en marzo de 2005. Posteriormente en la Cumbre mundial or-

36 Eso no significa que Naciones Unidas no adoptara algunas resoluciones sobre armonización y coordinación de donantes, pero no disponía de un sistema de seguimiento. (VATTERODT, 2008).

ganizada por la ONU en 2005 para el seguimiento del logro de los ODM instó a todos los participantes a adoptar “medidas concretas, efectivas y oportunas para cumplir todos los compromisos convenidos sobre la eficacia de la ayuda, con un seguimiento y plazos claramente establecidos”. Con esta exhortación, el Grupo de desarrollo de Naciones Unidas asumió plenamente los principios de la DdP y los incorporó al seguimiento en relación al cumplimiento de los ODM. En julio de 2005 la ONU adoptó el Programa para la implementación de la DdP y a partir de entonces participa en los sistemas de monitoreo y evaluación.

La Resolución 60/265 de julio de 2006 para el seguimiento de los resultados de la Cumbre pidió que se utilizasen mecanismos de seguimiento, fomentando la capacidad institucional y concentrándose en los resultados. En relación a los PRM se pidió la promoción de nuevas alianzas, acuerdos bilaterales y foros multilaterales regionales e internacionales en apoyo de las estrategias nacionales de desarrollo. Para incorporar de manera eficaz los principios, un primer paso fue reforzar los mecanismos de coordinación internos entre el conjunto de programas y órganos que hoy componen el complejo sistema de Naciones Unidas. De allí surgió el programa “Una sola ONU. Unidos en la Acción” que trata de situar a todos los organismos de Naciones Unidas actuando en un mismo país bajo un líder (Coordinador General), un programa (UNDAF), un presupuesto y una oficina (PNUD), estableciendo una comisión de seguimiento única, mecanismos de financiación multilaterales, un sistema de evaluación común y consolidación de organizaciones para evitar duplicidades. El programa venía acompañado de la propuesta de crear en el Comité Económico y Social (ECOSOC) un Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD).

El FCD fue creado en 2007 y es el encargado de desarrollar un enfoque global integrado de la cooperación al desarrollo dentro del marco de la ONU. Entre las funciones asignadas destacan³⁷: analizar las tendencias y los avances de la cooperación internacional para el desarrollo y formular reco-

37 El mandato del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de puede consultar en <http://www.un.org/spanish/ecosoc/newfunct/mandate.shtml>.

mendaciones y orientaciones normativas con objeto de fomentar la eficacia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; determinar las carencias y los obstáculos a fin de formular recomendaciones sobre medidas prácticas y opciones normativas para propiciar la coherencia y la efectividad y promover la cooperación al desarrollo con miras al cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los ODM; servir de base para que los estados miembros intercambien lecciones aprendidas y experiencias en la formulación, el apoyo y la aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo. Este Foro puede reunir a todos los actores relevantes hacia un enfoque global integrado y dotar de un espacio para el ejercicio de una mutua rendición de cuentas, con presencia de múltiples partes, participación igualitaria de todos los países y gobernado por las reglas de la ONU, incluyendo a las organizaciones de las Naciones Unidas, las instituciones financieras y comerciales internacionales, las organizaciones regionales, la sociedad civil y representantes del sector privado.

El Primer Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de periodicidad biennial se celebró en la sede de Naciones Unidas de Nueva York, del 30 de junio al 1 de julio de 2008. Dado su carácter previo a la celebración del Foro de Alto Nivel de Accra, las recomendaciones recogieron el apoyo a los principios de la DdP al tiempo que se autoproclamaba como un actor clave en los mecanismos internacionales de mutua rendición de cuentas y asumía un papel de facilitador de un marco más inclusivo para una cooperación más eficaz. La creación de este nuevo foro dentro de Naciones Unidas ha conducido inevitablemente a plantear la necesidad de clarificar su papel frente a los foros preexistentes y en particular su relación con los foros de alto nivel del CAD. Durante el Foro de Accra la sociedad civil y países en desarrollo han mostrado más confianza en el FCD para equilibrar las relaciones entre donantes y receptores, por su capacidad de ser más incluyente y exigir una mayor rendición de cuentas a los países donantes. De hecho, la Declaración de Accra incluye una referencia al posible futuro papel del FCD en el seguimiento de la AAA.

Sin embargo, existen obstáculos para que el FCD pueda asumir a corto plazo el seguimiento de los mecanismos sobre eficacia de la Ayuda. Uno es

su reciente creación, que hace que carezca de la institucionalidad adecuada y de las capacidades técnicas que conlleva ese seguimiento. Eso se puede subsanar, pero precisa de los recursos materiales y humanos con los que ya cuenta en estos momentos el CAD de la OCDE, lo cual implica o duplicar o traspasarlas de un lugar a otro. Desde la sociedad civil se entiende que el plus de legitimidad que otorga el foro compensa los inconvenientes técnicos y se apunta que el mayor obstáculo es la resistencia por parte de los donantes a priorizar el marco de Naciones Unidas, más abierto, sobre el de la OCDE, donde tienen un mayor control. Es un argumento pertinente, aunque también podemos preguntarnos en que medida Naciones Unidas está representando un papel más efectivo a la hora de construir compromisos vinculantes para los donantes. Sin una reforma del marco jurídico no parece que se vaya a producir ningún cambio en los compromisos por el mero hecho de trasladar el debate de un foro a otro. Aun así, por el momento el FCD parece la plataforma más viable para promover, a nivel global, el Derecho al Desarrollo.

En el III Foro de alto nivel de Accra, España se alineó con los países Nórdic+³⁸ y en general con la UE. Su representante, el Director General de la Dirección General de Políticas de Desarrollo, pronunció un discurso en el que incorporaba la necesidad de fortalecer la mutua responsabilidad en el plano multilateral que se centre en los resultados de desarrollo, y enfatizó los temas relacionados con los incentivos de una relación más horizontal (costumbres, confianza, etc.)³⁹.

En esta dirección, se apostaba por la coherencia de políticas y por la incorporación de marcos globales de mutua rendición de cuentas en el ámbito de Naciones Unidas. De esta manera se complementa la rendición a escala local o bilateral con la multilateral. España apoya un creciente papel del

38 Nórdic+, es un grupo de donantes de ideas afines (Noruega, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, los Países Bajos y Dinamarca). El grupo tiene un plan de acción conjunto sobre armonización y alineación y subgrupos en una serie de cuestiones, algunas de las cuales incluyen, además, a otros donantes: la adquisición (incluye Alemania y Canadá), Acuerdos de Financiación Conjunta (incluye Canadá) etc.

39 El discurso de Juan López-Dóriga está disponible en la web www.ayudaeficaz.es, recientemente puesta en marcha por DG POLDE y AECID con la colaboración de la Fundación Carolina, para mejorar la comunicación entre todos los actores de la cooperación española en relación a la eficacia de la ayuda.

FCD del ECOSOC como foro multilateral de discusión sobre la cooperación al desarrollo. Se entiende que es un espacio más adecuado para plantear la futura reforma de la arquitectura de la ayuda en equilibrio con los países en desarrollo. España es el primer país donante que mencionó expresamente la integración de la Agenda de París en la estructura de las Naciones Unidas, superando el ámbito del CAD. A su vez el III PD apuesta por reforzar el multilateralismo y establecer “la rendición mutua de cuentas a escala global que permita valorar el desempeño como cooperantes mediante estudios independientes. También se contempla la participación de la sociedad civil, a escala, local, estatal y global, como actor clave en la mutua rendición de cuentas” (página 12 IIIPD).

En este debate sobre los foros conviene sopesar en qué medida se pueden establecer complementariedades entre un nivel más político para el que parece más adecuado un foro abierto y democrático, y un nivel más técnico en el que, garantizando un proceso participativo, se aprovechen las capacidades técnicas instaladas en los grupo de trabajo del CAD y especialmente el de Eficacia de la Ayuda. Ésta además ha introducido la paridad entre donantes y socios en su composición. Para facilitar una mejor incorporación de la perspectiva y demandas de los países socios, se ha señalado que es necesario ayudarles a mejorar en sus capacidades técnicas y recursos humanos y elevar el nivel de representación de los participantes en el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (OECD 2008 b).

Por otra parte, el notable incremento de las aportaciones españolas a organismos multilaterales ha comportado un incremento de la demanda de rendición de cuentas de esas contribuciones. El Seguimiento del PACI 2007 incorporó mejoras en el cómputo de las aportaciones que se hacen a diversos organismos internacionales lo cual permitió, entre otras cosas, distinguir las aportaciones multilaterales de las multilaterales. Según una reciente comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional⁴⁰, se han introducido cláusulas específicas sobre seguimiento y evaluación en nu-

40 Comparecencia de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional ante la Comisión Internacional de Cooperación para el Desarrollo del Congreso de los Diputados de 12 de marzo de 2009.

merosos acuerdos sobre fondos y contribuciones multilaterales cuya finalidad es conocer de manera periódica el cumplimiento de los objetivos, la ejecución presupuestaria, la gestión de fondos, la realización de actividades y el logro de resultados e impactos de estos fondos y contribuciones suscritas. Un ejemplo de este esfuerzo es la puesta en marcha de un plan de seguimiento y evaluación del Fondo fiduciario España-PNUD creado en diciembre de 2006 para los ODM bajo el principio “Una sola ONU”.

Otro avance concreto es el apoyo de España al fortalecimiento de la unidad de evaluación de UNIFEM, organismo del que es uno de los principales contribuyentes. Esta unidad tiene el objetivo de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación y facilitar la sistematización y retroalimentación de la información. En la misma línea va la consolidación de la participación de España en redes de donantes que realizan ejercicios de seguimiento y evaluación como la MOPAN dentro del CAD. Durante los últimos años se ha procedido a la identificación y creación de alianzas estratégicas con otros socios del sistema internacional, generando mecanismos de armonización y aprendizaje mutuo. Es el caso del Fondo programático España-Banco Mundial creado en septiembre de 2007 para la evaluación de impacto y la gestión para resultados de desarrollo en sectores sociales básicos. Su objetivo es generar, fortalecer y gestionar conocimientos sobre desarrollo humano, y han realizado numerosas actividades de evaluación⁴¹.

Todos estos avances son positivos pero el retraso en la elaboración de la estrategia multilateral ha significado que la distribución de los recursos se ha hecho sin un enfoque selectivo; Se ha orientado más hacia las oportunidades de financiación que hacia los resultados. Es urgente una efectiva aplicación de la recién publicada estrategia multilateral que incorpore la experiencia adquirida los últimos años revertirla en el conjunto de la cooperación española. Para ello no solo se precisa de mecanismos de evaluación como los anteriores citados, sino también que se someta a escrutinio público la actua-

41 Se han ejecutado 50 evaluaciones de impacto, que representan un tercio de las evaluaciones de impacto gestionadas por el Banco Mundial en el campo del desarrollo humano; se ha capacitado en metodología de evaluación de impacto a más de 600 funcionarios públicos y técnicos de países en desarrollo, y se ha hecho una importante labor de publicación y de divulgación sobre la evaluación del impacto en diferentes ámbitos.

ción en los organismos internacionales. Habría que abrir el debate a la sociedad e impulsar la participación de las organizaciones sociales en los mecanismos de consulta existentes en las organizaciones internacionales.

La aplicación de la nueva estrategia multilateral deberá suponer también la concentración de los recursos en sectores estratégicos y por tanto la reducción del número de aportaciones dispersas que hay actualmente. También se debe abordar la distribución de las competencias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Economía y Hacienda, en lo referente a la participación en los organismos financieros y no financieros. Quienquiera que sea que las gestione, ambas deberían estar guiadas en los mismos principios y establecer criterios claros de asignación. De ahí la transparencia que se demanda desde el Consejo de cooperación y el CAD sobre la posición española ante los diversos organismos internacionales. Se debe establecer un mecanismo específico de seguimiento de la acción multilateral y para ello es necesario incrementar las capacidades tanto dentro de la Administración, como de los actores sociales. Un aspecto a tomar en consideración es el progresivo incremento de las aportaciones a organismos internacionales que se está haciendo desde algunas Comunidades Autónomas.

2.3 La Agenda de Desarrollo de la UE y el código de conducta

La UE lleva una década de reformas para adecuar su política de desarrollo a la agenda internacional y las condiciones de eficacia de la ayuda. Uno de los hitos en ese proceso fue la aprobación en 2005 de la Declaración conjunta para una nueva Política de Desarrollo de la UE titulada *El Consenso Europeo de Desarrollo*⁴² que inscribe la cooperación en el marco del compromiso de la UE con el multilateralismo responsable. Ésta estableció por primera vez un marco de principios comunes que comprometían tanto a la UE, como a los estados miembros y reconocía que, para la aplicación de los

42 "The European Consensus" COM(2005) 311 final de 13.7.2005, p.24.

principios de coherencia y complementariedad de políticas, y para mejorar la eficacia, era necesario un renovado esfuerzo de coordinación y armonización. Los principios comunes incluyeron la apropiación, así como la participación social y el diálogo político como elementos esenciales de las políticas de desarrollo. España es miembro de la red informal de la UE para la evaluación de la Coherencia de políticas y el informe del CAD de 2007 puso énfasis en dos sectores en los que debería tomar un papel de liderazgo: la política pesquera y las migraciones. El consenso incorporó también una serie de acciones temáticas en las que la UE debería elaborar unos lineamientos comunes⁴³.

En el apartado de instrumentos se reiteraron los principios asumidos en la DdP y un compromiso con la calidad de la ayuda, que incluía una mayor predicibilidad, la desvinculación de la ayuda y las acciones de reducción de la deuda. Sin embargo, no se hizo referencia explícita a la mutua rendición de cuentas. El informe individual del CAD de 2007 sobre la Cooperación de la Comisión Europea constató que la rendición de cuentas es uno de los aspectos más débiles de su política y que la información a los socios y a la sociedad en general es limitada. Sí existe rendición de cuentas económica y jurídica al Consejo, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas, pero apenas hay instrumentos de responsabilidad del impacto social de las políticas (CORRE, 2009), ni ante los socios, ni ante la ciudadanía. También es deficiente la incorporación de la gestión para resultados lo cual limita la evaluación de impacto, especialmente en los programas sectoriales y de apoyo presupuestario. Existen informes que denuncian la mala calidad de algunas evaluaciones realizadas y la falta de publicación sistemática de los resultados (Eberlei y Auclair, 2007).

Desde la aprobación del Consenso Europeo la UE ha ido adecuando los instrumentos y ha participado en los mecanismos de monitoreo de la DdP. A los efectos de este informe interesa destacar dos documentos: uno es el *Li-*

43 Estos ámbitos son: Desarrollo de los Derechos Humanos y acceso a los servicios básicos; Gobernanza para el desarrollo y Seguridad; Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; Crecimiento económico y comercio; Seguridad Alimentaria; Lucha contra la inequidad; Promoción de la cohesión social y el empleo.

bro Blanco sobre la gobernanza europea, que incluye reglas, procesos y comportamiento sobre la manera en la que se ejercita el poder desde el ámbito europeo, particularmente en relación a la transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Estos cinco principios de la buena gobernanza refuerzan el principio de subsidiariedad y proporcionalidad y deberían aplicarse también a las políticas de desarrollo, tanto a la comunitaria como a la de los estados miembros.

El segundo, específico para la cooperación internacional, es el *Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo*, para una mejor distribución de las tareas entre los donantes de la UE en los países en desarrollo. El código se basa en once principios destinados a reducir los trámites administrativos, utilizar los fondos donde sean más necesarios, poner en común la ayuda y distribuir las tareas para proporcionar mayor eficacia. La idea es avanzar hacia una división del trabajo entre los diversos donantes con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda y evitar solapamientos, atendiendo a sus capacidades y experiencia, que constituirían sus ventajas comparativas frente a otros posibles actores. Es un tema vinculado a la coordinación y la complementariedad de las acciones que forma parte del proceso de reforma del sistema de la ayuda y pretende servir de guía a las actividades de los estados miembros y de la Comisión, reforzando los ámbitos de complementariedad y división del trabajo esenciales para una ayuda más eficaz.

Su objetivo es evitar la dispersión, fragmentación y duplicidad de las actuaciones bilaterales de cada estado miembro y de la Comisión, mejorando así los resultados globales de desarrollo y su impacto en la reducción de la pobreza. Con ello se reducirían los costes de transacción y se facilitaría la coordinación nacional y sectorial.

El Código de Conducta es voluntario y flexible, y se aplicará siguiendo criterios específicos por país, teniendo en cuenta la situación concreta de los socios en un proceso liderado desde el terreno. Se trata además de un documento dinámico que se revisará periódicamente a la luz de las lecciones aprendidas de su propia aplicación.

Presenta unos principios generales necesarios en el proceso de complementariedad:

- El liderazgo y apropiación del país socio.
- Asegurar que los avances en el proceso de complementariedad no afectan al volumen y previsibilidad de los flujos de ayuda.
- Aplicación basada en las prioridades y necesidades establecidas sobre el terreno.
- Perspectiva de largo plazo.
- Enfoque pragmático y progresivo.
- Evitar que la UE esté ausente de un determinado sector de importancia estratégica para la reducción de la pobreza.

Se enumeran también un conjunto de principios-guía, de entre los que pueden destacarse como básicos los siguientes:

Concentración Sectorial. Supone la concentración en un número limitado de sectores dentro de un mismo país, como resultado de un proceso de diálogo sobre el terreno que implique a todos los donantes y al país receptor, y que esté basado en las ventajas comparativas de los donantes, la experiencia en el país o sector, la confianza del país socio y de otros donantes, la capacidad o conocimiento técnico y la eficiencia de las actuaciones. Los donantes de la UE intentarán focalizar su presencia activa en un país socio a un máximo de tres sectores y trabajarán conjuntamente con el país socio para que cada miembro pueda identificar sectores en los que permanecer, y otros en los que retirarse, y, en este caso, preparar estrategias de salida. Fuera de los sectores en los que cada donante se concentre, se plantean cualquiera de las siguientes alternativas: la celebración de acuerdos de cooperación delegada con otro donante, el recurso al apoyo presupuestario sectorial, o bien una salida responsable.

Concentración Geográfica. Los donantes UE acuerdan establecer un número limitado de países prioritarios. Este proceso de concentración geográfica estará basado en un diálogo previo entre los donantes de la UE, con los países socios y con otros donantes más allá del ámbito UE. Ha de partir de la identificación de aquellos países en los que están presentes un gran nú-

mero de donantes, y de aquellos otros que apenas reciben atención, los “países huérfanos” a los que se debe prestar especial atención.

El Código de Conducta es objeto de profundos debates en los que se ha identificado la necesidad de impulsar su aplicación a nivel país, lo cual requiere la reflexión conjunta entre comunidad donante y país socio, la identificación de donantes líder en cada sector y país en términos de mayor impacto, y el avance en la definición y aplicación de nuevos instrumentos que permita a los estados miembros de la UE seguir apoyando los sectores clave para la lucha contra la pobreza de forma más eficaz y menos gravosa para los sistemas nacionales (cooperación delegada, apoyos presupuestarios, etc.). Un problema para la división del trabajo es el déficit de información y su mala calidad. Desde la oficina de EuropAid se ha puesto de manifiesto que la información pública disponible de los programas del conjunto de donantes es insuficiente (Keijzer y Corre, 2009).

Otro problema del Código de Conducta, es la falta de definición de los criterios sobre las ventajas comparativas, dejando la puerta abierta a múltiples interpretaciones. Existe el riesgo de un exceso de rigidez que haga prevalecer los intereses de los donantes en un determinado sector o país sobre los del receptor a la hora de establecer las ventajas comparativas. Otro riesgo es que la presión de la oferta sobre el receptor tenga un efecto condicionante-inductivo en el diseño de las políticas. Ambas cosas van en contra del principio de apropiación, que responsabiliza del diseño de las estrategias y políticas a las instituciones de los PVD. Lo apropiado es definir las prioridades sectoriales de los donantes partiendo de las propias capacidades, pero dentro de un contexto flexible de coherencia de políticas, buscando complementariedad entre los recursos e instrumentos disponibles y las necesidades identificadas previamente. Como reconoce uno de los estudios al respecto (Mürle, H., 2007), los motivos de los donantes para elegir sectores y países socios no suelen ser de carácter exclusivamente técnico, sino en su mayoría políticos, y eso no facilita el ejercicio de racionalización. El diálogo paritario y participativo a través de instituciones locales y mecanismos de coordinación se presenta como la vía idónea.

La incorporación de mecanismos de consulta con las instituciones y agentes sociales en el diálogo político, tanto en el nivel nacional como en el regional es una vía para identificar las necesidades, obtener información de los resultados, controlar el cumplimiento de los acuerdos y fomentar el liderazgo local. También es un instrumento para fortalecer las instancias de diálogo nacional y contribuir al consenso social, así como para impulsar una evolución de las instituciones en función de las necesidades y objetivos. Se necesita un fuerte compromiso político y apoyo, tanto de las ciudades como del campo. La Comisión Europea y Alemania han impulsado una “Iniciativa de seguimiento rápido” para apoyar la implementación de la agenda de división del trabajo en 31 países, que deben servir para identificar problemas y abrir un debate más concreto sobre el impacto de su aplicación en los países socios. En el marco de esta iniciativa, España lidera el proceso de división del trabajo en Bolivia, junto con la cooperación danesa, y siempre bajo el criterio del país. Se insiste en que no se hable de países piloto, la iniciativa busca estimular la división del trabajo *in country* y se comenzó en esos países basándose en la información del terreno, pero se trata de una iniciativa abierta y flexible a la que se pueden unir nuevos países cuando se den las condiciones.

La Cooperación Española ha de plantearse de forma progresiva y consensuada la aplicación del Código de Conducta, lo cual requiere una amplia reflexión política y una visión a largo plazo que garantice la orientación del proceso hacia los objetivos de desarrollo marcados. La concentración geográfica y sectorial supone un gran reto para España, que ha avanzado poco en ese aspecto. A nivel país, la Cooperación Española habría de incrementar el uso de los nuevos instrumentos de la cooperación (apoyos presupuestarios generales, SWAP, apoyos a programas sectoriales, cooperación delegada...) en los que tampoco se ha progresado suficientemente⁴⁴. El enfoque de proyectos dificulta la incorporación de la gestión por resultados y la armonización de los donantes. España cuenta con una

44 Aunque se ha mejorado en la cooperación con enfoque sectorial hasta un 70% del total, el apoyo presupuestario, que sigue en un 25%, y el de Fondos globales, que representa solo el 5%, siguen siendo muy bajos.

“Guía técnica para la puesta en marcha de nuevos instrumentos” y la AECID ha iniciado formación específica. Sin embargo, la metodología dista de estar plenamente aplicada en la identificación, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas. Tampoco hay mecanismos adecuados para la incorporación de las lecciones aprendidas, las directrices y las buenas prácticas derivadas de la experiencia de: la comunidad donante, la de los países en desarrollo, la propia Cooperación Española, así como las adquirida a través de la participación en ejercicios de planificación conjunta.

El Plan Director señala que en 2012 se evaluarán las ventajas comparativas de la Cooperación Española en cada sector y país según criterios que se harán públicos en el 2010 y los resultados servirán para la concentración geográfica y sectorial. La definición de las ventajas comparativas no tiene que estar únicamente basada en el esfuerzo financiero de un donante en un país o sector, sino también en un conjunto amplio de factores, como la especialización geográfica o temática. España, que parte en desventaja frente a donantes más experimentados en los nuevos instrumentos, debe afirmar un papel catalizador en ámbitos y países en los que goza de ventajas comparativas⁴⁵. Este ejercicio de acomodación no se puede hacer unilateralmente, si no que forma parte del proceso de concertación multilateral que ha de contar con las instancias apropiadas y ser sometido a deliberación pública y transparente tanto a nivel interno como con los países socios. España asume la presidencia del Consejo de la UE en enero de 2010, justo después de Suecia, país pionero en la aplicación del código y la división del trabajo. A la presidencia española le tocará impulsar el debate político sobre las consecuencias de la aplicación de la agenda de división del trabajo. Eso implica atender, entre otras cuestiones: el establecimiento de estrategias flexibles de

45 El Plan Director 2009-2012 establece como criterios para elegir los países con los que establecer un marco de asociación amplia: el potencial del país como socio de desarrollo (esto incluye la relación del país socio (gobierno y sociedad civil) y el desempeño con su propio proceso de desarrollo); la presencia y estructura de la Cooperación española en el país; características de la comunidad donante en el mismo; las oportunidades de armonización, coordinación y complementariedad con otros donantes; así como la posición relativa de la cooperación española (países en los que juega un rol relevante tanto en términos de volumen de AOD como de capacidad de interlocución).

entrada y salida consensuadas⁴⁶, la complementariedad de esfuerzos de los donantes que asegure la sostenibilidad de las políticas y programas nacionales y evite perjuicios a los sectores más débiles, el cumplimiento de los calendarios preestablecidos y la garantía de la predecibilidad de la ayuda (Schulz, 2009).

De momento España, al igual que otros donantes, ha elegido un grupo de países prioritarios sin que parezca que se haya realizado un ejercicio de concertación internacional previa ni un análisis a fondo de sus ventajas comparativas. Ciertamente no existe en este momento un proceso internacional de división del trabajo que permita a España valorar sus ventajas comparativas de forma consensuada con otros donantes, pero ello no hace sino constatar de nuevo el predominio de la unilateralidad en el sistema de cooperación y una realidad de hechos consumados. Las experiencias pioneras de aplicación de la agenda de concentración geográfica por parte de la cooperación sueca en varios países ponen en evidencia los peligros de un enfoque que deje al margen a los países socios en decisiones de gran impacto para la sostenibilidad de sus políticas. Es necesario internacionalizar más el debate sobre la división del trabajo y establecer una institucionalidad que permita escuchar de forma adecuada la voz de los países socios, tanto en el ámbito local, como en el internacional. El FCD de la ONU puede ser el marco adecuado en un el ámbito general, pero también se deben establecer mecanismos en el ámbito nacional con cada país receptor que ayuden a concretar los grandes principios en acciones concretas.

El informe individual del CAD de 2007 señaló que España debería prepararse para ejercer un papel de liderazgo en América Latina y considerar su apoyo a otros liderazgos en África subsahariana, poniendo como ejemplos

46 El III Plan Director propone una selección de países prioritarios basada en criterios de eficacia de la ayuda española y posibilidad de impacto en desarrollo. Estos criterios están explicados en el III Plan Director. Tanto para la definición de categorías como para la categorización de cada uno de los países se ha utilizado la información estadística de los últimos años que se recoge en DG PLODE así como toda la información producida en el proceso de planificación estratégica que condujo a la elaboración de los DEP y los PAE. Esta información incluye todo lo relativo a las oportunidades de alineamiento con las prioridades de los socios y de armonización con otros donantes y viene del terreno. Según el III PD, los principios de eficacia de la ayuda son el eje de esta priorización y se ha considerado la necesidad de abordar los procesos de concentración geográfica de forma progresiva y fundamentada.

los casos analizados en Colombia y El Salvador. Para asumir un liderazgo España debería reforzar el debate sobre cooperación con Países de Renta Media (PRM) surgido de las dos conferencias celebradas en Madrid y en San Salvador (2007) y contribuir a transformarlo en estrategias operativas en cada país. Esto facilitaría identificar los sectores estratégicos en los cuales concentrar la ayuda, aplicar los instrumentos más adecuados y establecer indicadores de resultados más precisos. El diálogo dentro de los marcos de asociación que está previsto crear para las relaciones bilaterales con los países socios prioritarios debe incluir un debate transparente sobre los términos en que se va a producir la concentración y las condiciones de entrada y salida, así como un adecuado calendario. Un paso inicial es incorporar a los países socios en la evaluación e identificación de las ventajas comparativas de España y así contribuir a fortalecer su papel de liderazgo en el proceso de mejora de la eficacia de la ayuda. Otro paso es incorporar un sistema de mutua rendición de cuentas en cada país que garantice la participación de la sociedad civil y las instituciones de representación social de carácter plural.

3.

Institucionalidad de la rendición de cuentas en el ámbito nacional

Partiendo del análisis conceptual previamente realizado y del marco internacional en el que se inserta la política de cooperación española, en este capítulo nos adentramos ya en el análisis del actual sistema rendición de cuentas que tenemos en España como paso previo para identificar sus fortalezas y debilidades en el proceso de renovación actual:

En primer lugar detallaremos la legislación sobre el principio de rendición de cuentas y nos detendremos en qué y cómo a través de ella se exige la justificación de los objetivos cumplidos, la asignación de responsabilidades y qué espacios ofrece para la participación de la sociedad civil. A continuación se analizarán las instituciones y los órganos desarrollados para facilitar el control del cumplimiento de las obligaciones legales y de las responsabilidades políticas. Finalmente se identifican las aportaciones del resto de actores implicados en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo.

3.1 Marco legislativo

El hecho de que nos encontremos ante la reforma de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional y Desarrollo (LCID), con más de diez años cumplidos desde su promulgación, nos da el pulso de cual es el

proceso de cambios que está viviendo la política de cooperación al desarrollo en España. No vamos a citar aquí todos los motivos que hacen que dicha ley se haya quedado obsoleta, pero es evidente que las circunstancias actuales son muy diferentes a las de 1998. Actualmente, nos encontramos con un marco internacional de objetivos compartidos por toda la comunidad (los ODM) y fórmulas de trabajo novedosas (principios de la Declaración de París, el consenso europeo, código de conducta de la UE); una AOD con más recursos; la inclusión de nuevos agentes de cooperación; y, en fin, apuestas más activas hacia la cooperación multilateral. Todo ello aconseja revisar la antigua ley para su adaptación a los principios de calidad de la ayuda, la modernización hacia los instrumentos más eficaces para la consecución de los ODM y mayor eficiencia en los procedimientos administrativos, que a su vez deben desarrollar mecanismos que garanticen la transparencia y la evaluación objetiva. Estos elementos, por otro lado, ya se contemplaban en los antecedentes de la exposición de motivos de la presente ley y no han tenido mayor evolución.

En este sentido, la Ley 23/1998 define, aunque sin desarrollarlo, algunos de los aspectos sobre los que se deben rendir cuentas. Así encontramos “...*la planificación, junto al seguimiento y evaluación de la cooperación, requiere dotarse de instrumentos que permitan no sólo valorar la programación y asignación adecuada de los recursos y su debida gestión, sino la eficacia de los criterios adoptados*”. La ley no desarrollaba los criterios, ni precisaba los mecanismos para garantizar su cumplimiento, ni por tanto las consecuencias de su aplicación o su incumplimiento. Por otra parte, resulta revelador la subordinación de la Ley a los principios y criterios del CAD (OCDE) “...*Para que los recursos públicos materiales y humanos de la Administración General del Estado tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos marcados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD)*”. Que se persiga esa coherencia bajo el paraguas del CAD es un aspecto positivo. Sin embargo, que España no desarrolle un mecanismo propio para verificar la adecuación de los fondos, las modalidades, instrumentos y destino final previamente, no lo es tanto. España ha sido durante 2007 el donante que mayor esfuerzo ha realizado en el incremento de la AOD

(19,7%)⁴⁷, por ello debería ir desarrollando en su sistema una vigilancia que crezca en paralelo y permita analizar sistemáticamente qué se considera como tal.

Otra disposición importante de la ley acerca de sobre qué hay que rendir cuentas, la encontramos en la afirmación de que la política de Cooperación al Desarrollo “... responderá a los objetivos de la política exterior del Estado”. Claramente la política de Cooperación no puede ser contraria a nuestra política exterior, sin embargo algunas acciones de nuestra política exterior si son susceptibles de entrar en contradicción con los objetivos de la política de cooperación (acuerdos comerciales, acuerdos de pesca, política de venta de armas) que dificulten el desarrollo en los mismos países donde dirigimos nuestra AOD. No hay ningún mecanismo preventivo que lo impida. Es cierto que el Consejo de Cooperación incorporó la obligación de realizar anualmente un informe de coherencia, pero este es a posteriori y, como se ha visto en el primer y único informe realizado en 2006, a pesar de llegar al Congreso, no tuvo casi relevancia.

La ley también establece la constitución de la Comisión parlamentaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados, *que será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y el Plan Anual, y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente*. En este apartado la ley ofrece mayor concreción sobre a quién, qué y cómo se rinde cuentas. Se trata de una rendición de cuentas fundamentalmente jurídica y en parte económica entre órganos sin relación de subordinación. La limitación de unos instrumentos como los informes de seguimiento, el escaso recorrido del sistema de evaluación, en revisión también, y el bajo nivel de la obligación del Gobierno, reducido a informar, describe ampliamente los desafíos de la reforma de ley prevista.

47 DAC, OECD, Final Official Development Assistance (ODA) data for 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf>.

En el recorrido que hace la ley por las instituciones competentes en materia de cooperación internacional no se contempla ningún mecanismo concreto para la rendición de cuentas. Ni siquiera se establecen cuando la ley explica entre las funciones de la SECI cómo... *“evaluará la política de cooperación para el desarrollo, los programas y proyectos financiados con fondos del Estado en curso de ejecución y los finalizados, desde su concepción y definición hasta sus resultados. La evaluación tendrá en cuenta la pertinencia de los objetivos y su grado de consecución, así como la eficiencia y eficacia alcanzadas, el impacto logrado y la viabilidad comprobada en los programas y proyectos ya finalizados”*. En el actual proceso de revisión del sistema de seguimiento y evaluación será necesario consensuar y homologar criterios para que sea compatible con el nuevo sistema de planificación enunciado por el IIPD y la naciente gestión para resultados. Pero la deficiencia de recursos humanos y económicos dentro de esta unidad obstaculiza un mayor progreso y desarrollo. El número de las evaluaciones anuales llevadas a cabo en la actualidad está lejos de significar *“una evaluación de los programas financiados con fondos del Estado”*. Su limitado número, el sistema de selección, así como los retrasos en la publicación son detalles que encierran muchas de las claves sobre el mal mayor de la actual política de evaluación: la incapacidad de producir cambios una vez que las recomendaciones así lo determinan.

La SECI, por ley, es responsable de los tres mecanismos de planificación: el Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, cada cuatro años, el PACI anual y el Informe de seguimiento del PACI, anual también. Más adelante trataremos sobre la reforma del sistema de planificación, pero cabe destacar que la ley a pesar de establecer plazos de entrega, no es capaz de conseguir los reiterados retrasos de las propuestas. Tampoco hubo un desarrollo reglamentario sobre los contenidos básicos, ni formatos fijos que permitan análisis comparativos fluidos. Así, la responsabilidad se diluye entre las leyes y órganos que desarrollan un control jurídico de los fondos, limitando la responsabilidad al dictamen del Tribunal de Cuentas sobre la asignación de los recursos.

En cuanto a los espacios que establece la ley para la participación de la sociedad civil, nos encontramos exclusivamente con el Consejo de Coopera-

ción al Desarrollo. Éste tiene por ley la facultad de ser informado previamente de la propuesta del Plan Director, del Plan Anual, de los resultados del Documento de Seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación, entre otros. De los informes y dictámenes que elabore, prosigue la ley, se dará conocimiento a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados. Al margen de que esto suceda o no en la práctica, no existe ningún mecanismo que garantice la trascendencia e influencia de los mismos, como veremos más adelante. El Consejo, a pesar del papel fiscalizador que asume de facto, tampoco tiene previsto por ley ningún mecanismo para exigir la información cuando ésta no emane del órgano competente en forma, tiempo y lugar.

Las escasas disposiciones sobre rendición de cuentas de la Ley 23/1998 deben completarse con otras normativas que afectan a la responsabilidad del conjunto de la Administración del Estado y por ende a los órganos encargados de la Cooperación para el Desarrollo. Entre éstas, destacamos la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado. Su objeto es la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal. Más específicamente precisa que *“las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectúen tomando en cuenta el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores”*. En referencia al procedimiento de rendición de cuentas, la Ley 47/2003 establece como receptor al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, a la que quedan sometidas las entidades integrantes del sector público estatal. En cuanto a las *responsabilidades* derivadas de las infracciones de la esta ley que supongan un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Estatal o a las entidades integrantes del sector público estatal, se regulan *sanciones* para los supuestos de infracción, los tipos de responsabilidad, distinguiéndose entre el dolo y la culpa, y los supuestos de solidaridad y mancomunidad en la responsabilidad. La rendición de cuentas sobre la vigilancia en la ejecución del presupuesto parece estar debidamente regulada en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo que, desde

la promulgación de su LCID, se somete anualmente a la ley vigente pese a las necesidades específicas de mayor flexibilidad y plurianualidad presupuestaria.

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, afecta directamente al funcionamiento de la AECID, órgano ejecutor principal de la AOD española. Esta ley busca establecer una nueva cultura de gestión, a la vez que insiste en el principio del cumplimiento de objetivos. Es una ley que tiene por objeto mejorar la gestión a través de contratos donde se especifican los detalles para una gestión más eficaz, eficiente y cercana al ciudadano. Más adelante, cuando analicemos la AECID, veremos qué mecanismos establece sobre qué, cómo y a quién se rinde cuentas. Esta ley supone grandes avances en cuanto a la gestión, pero no resuelve el problema de la medición sobre la consecución y atribución de los objetivos de desarrollo que han planteado la necesidad de esta mejora.

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, contempla la *rendición de cuentas económica* de los perceptores de subvenciones públicas instrumentada a través del cumplimiento de la obligación de justificación al órgano concedente: esto incluye, bajo la responsabilidad del declarante, la obligación de presentar los justificantes de gasto de la subvención pública así como la forma y el plazo de rendición de la misma. La Ley también incluye la obligación de publicitar, como medida de transparencia, las subvenciones que se concedan, y crear una base de datos de ámbito nacional que contendrá la información *relevante* sobre todas las subvenciones concedidas (actualmente pendiente). Finalmente, establece un sistema de seguimiento de control y evaluación de objetivos, que permite sustituir o eliminar aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos. Pero este sistema contempla sólo los casos extremos de subejecución presupuestaria y/o modificaciones sustanciales en los conceptos previamente asignados para acometer el gasto y no tienen capacidad para entrar en otras valoraciones.

El único mecanismo de esta ley que contempla la rendición de cuentas es el Informe anual que la Intervención General de la Administración del Estado remite al Tribunal de Cuentas, como titular de la responsabilidad econó-

mica. El informe contiene el seguimiento de los expedientes de reintegro y sancionadores derivados del ejercicio del control financiero. Esta ley regula las obligaciones jurídico-contables de los perceptores de las subvenciones públicas, actores o agentes de desarrollo que gestionan el 15,8% de la AOD total neta⁴⁸; pero no establece mecanismos que contemplen la efectividad o el impacto de desarrollo de tan alto montante. En el IIIPD se menciona la necesidad de una revisión de esta Ley, tal y como señala el Pacto de Estado contra la Pobreza a través del desarrollo normativo de la disposición adicional 18ª de Ley 38/2003. A instancias del Ministerio de Presidencia se creó un grupo de trabajo que opera desde 2007. En el marco de esta mejora y en virtud del principio de apropiación, será necesario plantear la apertura de nuevas modalidades de subvenciones a ONGD que contemplen aspectos tales como los de la selección en terreno de las propuestas a financiar, dando entrada al propio país socio en la toma de las decisiones y en la verificación de los resultados alcanzados, y aumentando el protagonismo de las OTC, o el establecimiento de líneas de financiación para las organizaciones del sur.

De los mecanismos para la rendición de cuentas que incluyen las convocatorias públicas, cabe destacar la reciente resolución de 31 de marzo de 2008 de la presidencia de la AECID, por la que se aprueban las normas de justificación de las subvenciones de convocatoria abierta y permanente para actividades de cooperación y ayuda al desarrollo y que incluye por primera vez y en el caso de subvenciones superiores a 350.000 euros, la Orden AEC/442/2007 que exige la realización de una evaluación final externa (informe de evaluación) en el plazo de seis a nueve meses desde la fecha de finalización del proyecto. La evaluación valorará el grado de cumplimiento del objetivo específico de la intervención y de los resultados alcanzados. Sin embargo se establece el escaso plazo de once meses, con lo que solo se podrá hacer una valoración de la ejecución realizada y poco más. Nos detendremos en este mecanismo cuando tratemos el papel institucional de la AECID en materia de rendición de cuentas.

48 Según datos mas actualizados del seguimiento del PACI 2007.

El resto de la justificación exigida en las convocatorias públicas de cooperación al desarrollo se reduce al proceso de ejecución técnica y económica (la justificación económica requerida por las entidades convocantes ocupa más de dos tercios de las bases reguladoras) de las intervenciones llevadas a cabo por los actores que acceden a ellas, fundamentalmente ONGD. No se describen mecanismos de rendición de cuentas sobre otros impactos o consecución de objetivos. De momento, la normativa actual de convocatorias para las intervenciones de desarrollo, no parece incentivar de ninguna manera la realización de mecanismos que promuevan la transparencia y la máxima rendición de cuentas. Ésta puede entenderse en una doble dimensión: como capacidad para justificar las decisiones entre todos los agentes involucrados (aspecto positivo), y como capacidad de penalizar los malos resultados o transgresiones de los acuerdos, sea por pobre esfuerzo o por abuso de poder (aspecto negativo).

Por otro lado, en materia de legislación podemos ver una evolución positiva en la última legislatura que introduce obligaciones de transparencia en materia de coherencia de políticas en dos ámbitos de gran impacto en los países en desarrollo. Ambas leyes nacen con el propósito de garantizar la transparencia en la información oficial que se ofrece desde el órgano responsable y abren la posibilidad de conocer el desarrollo de otras políticas que influyen directamente sobre el impacto de nuestra AOD. Se trata de una rendición de cuentas fundamentalmente jurídica, aunque también comporta un mayor control sobre el cumplimiento de la legalidad vigente. Sin embargo, no suponen un incremento de los niveles de responsabilidad ya que no conllevan descritas sanciones.

La Ley 38/2006, Reguladora de la gestión de Deuda Externa, trata de garantizar la calidad de los esfuerzos de la ayuda, evitando el sobreendeudamiento de países ya endeudados. Esta Ley, establece un mecanismo que compromete al Gobierno a informar en los primeros treinta días hábiles de cada ejercicio presupuestario a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados acerca de las líneas y estrategias principales en materia de gestión de la deuda externa. También, establece la obligación de remitir cuantos datos soli-

citen los grupos parlamentarios para determinar con exactitud la cifra total de la deuda externa española de carácter bilateral, así como su naturaleza, composición y los países que resulten ser deudores del Estado español y también los datos referidos a la política prevista de tratamiento de la deuda externa. Entre otros datos, la información facilitada por el departamento competente relativa a la deuda externa española debería incluir: recursos públicos utilizados; objeto del contrato; fechas y razones de los impagos; importes pagados y pendientes; deuda reestructurada y no reestructurada; deuda por países y áreas geográficas; desglose de la deuda en sus distintas categorías; número de acuerdos firmados por España en el Club de París y características de esos acuerdos. La Ley establece además que el Gobierno está en la obligación de ofrecer toda la información de la que dispone sobre cada uno de los contratos, con objeto de poder dilucidar el origen legítimo o no de la deuda reclamada a los países deudores de la Administración española. Hasta aquí la ley representa un gran avance en la materia y en cuanto en lo que al sistema legislativo compete. Sin embargo, se observa con desencanto que el propio principio rector de la transparencia, el control parlamentario y participación de la sociedad civil que expone la ley no llega a ser efectivo, pues esta información llega a duras penas a la sociedad civil organizada y de ninguna manera a la opinión pública.

Los informes recogidos por la ley cumplen con los plazos establecidos y en sus contenidos, a excepción de algunos detalles en referencia a la ampliación de información solicitada sobre el objeto del contrato, se puede apreciar el esfuerzo por trasladar la información comprometida. Sin embargo, todas estas valoraciones se han tenido que hacer sobre unos documentos que, como ya hemos dicho, no son públicos ni se contempla que deban serlo. La falta de transparencia impide pasar al escalón siguiente, asumir la responsabilidad que no puede llegar ni a exigirse, ni ser vinculada a sanción posible ya que se desconoce el alcance de la rendición de cuentas jurídica, económica y posiblemente política que se desprenda de estos informes.

Por su parte, la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, (y su modificación el 25 de abril de 2008), sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, también incorpora un informe semestral del Gobierno al

Congreso de los Diputados con indicación de las exportaciones por países de destino, categorías descriptivas de los productos, las asistencias técnicas, el uso final del producto, la naturaleza pública o privada del usuario final, etc. Esta Ley amplía el control parlamentario, ya que los grupos parlamentarios tendrán, además de interpelar sobre las estadísticas más problemáticas o que susciten dudas, la posibilidad de elaborar un dictamen con conclusiones y recomendaciones sobre la comparecencia anual de el/la Secretario/a de Estado de Turismo y Comercio ante la Comisión de Defensa para explicar los datos y estadísticas del año anterior. Con la nueva Ley, la Secretaría de Estado tendrá el cometido de aplicarlas o, si no lo hace, dar las pertinentes explicaciones.

El 30 de diciembre del 2008, la Secretaría de Estado de asuntos constitucionales y parlamentarios hizo llegar a los diputados el primer informe elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio, Secretaría General de Comercio Exterior y la Subdirección General de Comercio Exterior de material de defensa y de doble uso, sobre las exportaciones realizadas durante el primer semestre del año 2008. Un mecanismo que debería, al igual que en la Ley de Deuda, publicitar su contenido y someterlo a los niveles de rendición de cuentas del sistema de la política de cooperación al desarrollo.

Actualmente, ninguna de las leyes mencionadas desarrolla mecanismos suficientes como para que sea posible un *“análisis del desempeño de las intervenciones de la cooperación española en términos de resultados de desarrollo”*. En el mejor de los casos, mas allá de las buenas intenciones del cumplimiento de los objetivos y la aplicación de criterios de eficacia, solo encontramos recomendaciones sobre la mayoría de los elementos que la hacen posible (transparencia, calidad, mejoras en la información, eficacia y eficiencia, etc.) y de algunas de las responsabilidades fundamentalmente en el terreno de jurídico y económico, insistiendo en lo fiscal a la hora de definir las sanciones. No es explícita ninguna responsabilidad política sobre el incumplimiento de los objetivos de desarrollo, porque tampoco se exige una rendición de cuentas sobre el desarrollo que impulsan.

Las obligaciones se reducen a la adecuada asignación de los recursos a las intervenciones y la verificación de su traslado de un modo transparente y

eficiente, en el mejor de los casos. La sociedad civil tampoco tiene un marco legal para participar en la vigilancia del cumplimiento, ni siquiera en las dos últimas leyes (deuda y regulación de armas). Aunque los antecedentes a su promulgación (movilizaciones de la sociedad civil y campañas de sensibilización a la ciudadanía) han marcado claramente una mejora del acceso a la información, no garantizan una actividad mayor de control al Gobierno, quien tiene obligación política de rendir cuentas.

Es decir, no hay ningún mecanismo que obligue al Gobierno a rendir cuentas sobre los informes que no publica a pesar de estar comprometidos, así como de los tiempos de presentación y si los contenidos de los mismos resultan suficientes. Tampoco existe un mecanismo mediante el cual se obligue al Gobierno a rendir cuentas sobre un incumplimiento de un mandato legal, como es por ejemplo, la anunciada reforma de los créditos FAD y CESCE, comprometida desde finales de la legislatura 2004-08.

No es el propósito de este documento considerar el marco legislativo como el único espacio donde deberían desarrollarse los mecanismos de rendición de cuentas sobre resultados. Sin embargo consideramos que es un punto esencial donde establecer las obligaciones y responsabilidades y los límites de aplicación de un sistema de rendición de cuentas integral para todo el sistema de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo.

La LCID no legisla aisladamente. En el ámbito autonómico y local, con datos de 2008, existían hasta dieciséis Leyes de Cooperación autonómica y veintinueve decretos⁴⁹, que con limitadas especificidades, replican la finalidad y principios, clasificación y funciones de sus órganos, así como las funciones para la coordinación y complementariedad debida para con la Administración General del Estado. No entraremos a analizarlas, porque su aporte en materia de rendición de cuentas no resulta un avance significativo, pero se adjunta a continuación una tabla esclarecedora que refleja el amplísimo marco normativo y estratégico de la cooperación descentralizada española.

⁴⁹ En su mayoría constitutivos de las Agencias de Cooperación autonómicas, consejos de cooperación, comisiones regionales, fondos de cooperación, etc.

Nivel	Leyes de Cooperación* (LC)	Primer PD	Otras normas
Estatal	LC Internacional para el Desarrollo (1998)	• PD 2001-04	• RD Consejo (1995, reformado 2004) • RD Comisión Interterritorial (2000)
CCAA			
Andalucía	• LC Andaluza (2003) • Ley de la Agencia Andaluza de Cooperación (2006)		• Dec. regula Consejo de Coop. y otros órganos (2005)
Aragón	• LC de Aragón (2000)	• PD 2004-07	• Dec. Consejo (2000) • Dec. Comisión Autónoma (2002)
Asturias	• LC Asturias (2006)	• Plan 2004-07	• Dec. Consejo • Dec. crea Agencia (2003)
Baleares	• Ley Balear de Cooperación (2005)		• Dec. Consejo (2000) • Dec. crea Agencia (2006)
Canarias	No tiene aún		• Dec. regula acciones (1995) • Dec. Consejo (2006)
Cantabria	• Ley de Cantabria de Cooperación (2007)		• Dec. regula subvenciones (1996)
Castilla y León	• Ley de Castilla y León de Cooperación (2006)		• Dec. ayudas (1998) • Dec. Consejo (2000)
Castilla-La Mancha	• LC Castilla-La Mancha (2003)		• Dec. Consejo (2004)
Cataluña	• Ley Catalana de Cooperación (2001)	• PD 2003-06	• Dec. órganos coordinación (2003) • Dec. crea Agencia (2003) • Dec. Comité Catalan de AH (2005)
Comunidad Valenciana	• LC de la Comunidad Valenciana (2007)	• PD 2004-07	• Dec. Consejo (2001)
Euskadi	• Ley Vasca de Cooperación (2007)		• Dec. Fondo Vasco (1990) • Dec. Consejo (1998)
Extremadura	• Ley de Cooperación de Extremadura (2003)	• Plan General, 2004-07	• Dec. Consejo (2005) • Dec. Comisión Autónoma (2005)
Galicia	• Ley Gallega de Cooperación (2003)	• PD 2006-09	
La Rioja	• Ley de Cooperación de La Rioja (2002)	• PD 2004-08	• Dec. Consejo Regional (2004)
Madrid	• Ley de Cooperación de la Comunidad de Madrid (2000)	• Plan General 2001-04	• Dec. Consejo (1997) • Dec. Comisión Regional (2000) • Dec. Agencia de Inmigración y Cooperación (2005)
Murcia	Proyecto Ley aprobado en octubre de 2007 y presentado a Asamblea Regional		• Dec. Consejo Regional (1994, modificado en 1996 y 2002)
Navarra	• Ley Foral de Cooperación (2001)	- PD 2007-2010	• Dec. Consejo (1996)

Fuente: elaboración Christian Freres⁵⁰ con base al Observatorio de la Confederación de Fondos (<http://www.confederacionfondos.org/>), un espacio de la página de la AECI dedicado a marcos normativos (www.aeci.es) y diversas páginas institucionales en Internet.

*Los títulos de leyes han sido abreviados por razones de espacio. AH = Ayuda Humanitaria; Dec.=Decreto; RD=Real Decreto; PD=Plan Director.

50 La Cooperación Descentralizada Española con América Latina , para Anuario 2007 del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Christian Freres, 2008.

3.2 Marco institucional

“Un sistema democrático no termina en el diseño y funcionamiento regular de las instituciones. Uno de los elementos claves de su legitimización es la capacidad para responder a demandas y necesidades y establecer cauces permanentes con los agentes sociales y la sociedad civil. Por ello la concertación, el dialogo social, es un elemento de vitalización de la sociedad y por ende de la gobernabilidad democrática.”

(III Plan Director 2009-12)

Las instituciones son responsables de diseñar, gestionar y ejecutar adecuadamente los presupuestos de la política de cooperación al desarrollo. Siguiendo la clasificación de la ley 23/1998 analizaremos la contribución a la rendición de cuentas de los principales agentes de la Administración General del Estado distinguiendo entre:

- **Órganos rectores:** Congreso de los Diputados, Gobierno, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, otros Ministerios y Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.
- **Órganos consultivos y de coordinación:** Consejo de Cooperación para el Desarrollo, Comisión Interterritorial de Cooperación y Comisión Interministerial de Cooperación Internacional.
- **Órganos ejecutivos:** Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo y Oficinas Técnicas de Cooperación.

Una de las mayores debilidades de la ley de Cooperación Española es la deficiente distribución institucional de las competencias que ha dado lugar a una estructura institucional extremadamente atomizada, con un excesivo número de ministerios involucrados al mismo tiempo en funciones de decisión y ejecución y con escasos o deficientes mecanismos de coordinación. Esta indefinición no fue casual, sino que obedece a pugnas por mantener espacios de poder de los diferentes ministerios involucrados y es muy probable que este conflicto de intereses se reabra al retomar la negociación para la nueva ley. En el momento actual, atendiendo a las relaciones entre los diver-

Los actores que participan en los procedimientos de rendición de cuentas en el Parlamento español, vemos que la rendición de cuentas entre los diversos organismos públicos, todos ellos con diferentes responsabilidades en el ámbito de las políticas de cooperación al desarrollo, resulta muy compleja. Así tenemos hasta catorce ministerios que realizan actividades de cooperación. A estos órganos de la Administración General del Estado (AGE) se añaden otros agentes esenciales que actúan de manera independiente dentro de un marco común. Al papel que desempeñan en relación a la rendición de cuentas se dedican sendos apartados a:

- **Otros agentes financiadores:** CCAA y EELL y las Universidades.
- **Otros agentes de desarrollo:** ONGD, Sindicatos, Organizaciones económicas, Empresas y los medios de comunicación.

Es importante no confundir los espacios o ámbitos propios de las instituciones con los espacios o ámbitos de éstas para relacionarse. En este apartado analizaremos la rendición de cuentas en estas instituciones desde las posibles mejoras en los espacios de relación, sin ingerencia en los propios. Cuando sea posible, estableceremos los diferentes niveles de rendición de cuentas y las relaciones de fiscalización entre los diversos organismos públicos con diferentes responsabilidades en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo. Del mismo modo, nos detendremos en la vinculación con los mecanismos oficiales y “alternativos” que permitan la participación de la sociedad civil.

A) Órganos rectores

- **Las Cortes Generales**

(...entrevistados)

Del control parlamentario, la única fortaleza destacable es prácticamente que exista, no hay más. El resto son debilidades tales como la falta de articulación de los parlamentarios con la sociedad. Los interlocutores son muchos actores que son impuestos. Deberían recoger la información de más gente y que se implique más la sociedad.

...el Parlamento es el mayor ejercicio democrático en lo que se refiere a la concepción y elaboración del presupuesto, no así de su seguimiento. Es una transparencia ligada a impuestos...

En representación de la ciudadanía, las Cortes Generales ejercen los aspectos esenciales de la soberanía nacional: poseen la potestad legislativa, aprueban los Presupuestos Generales del Estado, controlan la acción del Gobierno y desempeñan el resto de funciones que les atribuye la Constitución.

Por lo que se refiere a la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, además de su función legislativa, las Cortes Generales actúan en dos grandes ámbitos. Por un lado, tal y como establece el artículo 15 de la LCID, al Congreso de los Diputados le corresponde el establecimiento, a propuesta e iniciativa del Gobierno, de dicha política de Cooperación Internacional para el Desarrollo cada cuatro años para su debate y dictamen, de la misma manera que también debate los Planes Anuales de Cooperación Internacional. Por otro lado, las Cortes Generales desempeñan el papel de control de la acción del Gobierno que le reconoce la Constitución Española. Este control lo realizan a través de mociones, preguntas parlamentarias, solicitudes de comparecencias, etc. y se refuerza mediante el conocimiento de otros informes y propuestas, como los elaborados por el Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Desde el Parlamento español se realiza tres tipos de rendición de cuentas. La rendición de cuentas jurídica, mediante el control del cumplimiento de las leyes y el cumplimiento de las normas contables y presupuestarias. Ésta se completa a través del Tribunal de Cuentas⁵¹ y la Intervención General del Estado, que fiscaliza todo el gasto público. Este es un modelo que replican todas las CCAA, que a su vez tienen parlamentos autonómicos y tribunales de cuentas *ad hoc*.

La rendición de cuentas económica, que se ejerce desde el Parlamento en tanto en cuanto se aprueban y da seguimiento de los presupuestos, se

51 De las auditorías a las distintas gestiones de los ciclos de cooperación no se ha producido sanciones de consideración mas allá de irregularidades denominadas técnicas.

hace a través de la Comisión permanente y legislativa de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Congreso de los Diputados y la del Senado. Sin embargo, en lo que respecta al buen uso de los recursos, se reduce al seguimiento de los desembolsos en tiempo y lugar a los sujetos ejecutores, sin que se examine si se han empleado en actividades dirigidas a la consecución de los objetivos para los que fueron asignados. Es un control que tiene que ver con la eficacia de la ayuda, pero también con la lucha contra la corrupción y el desvío de recursos. La extensión de la rendición de cuentas económica a la ciudadanía debería contemplar la publicidad de las cuentas, garantizando la transparencia, el libre acceso y la claridad de las cifras agregadas y desglosadas. Aunque la disposición adicional primera de la Ley 23/1998 establece que: *“Junto a los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno elaborará un informe que recoja de manera integrada los créditos de los distintos Ministerios y organismos públicos destinados a financiar programas de Ayuda Oficial al Desarrollo”* en la actualidad, las partidas computables como AOD siguen dispersas, e incluso existen apartados importantes, como la cooperación descentralizada o la cancelación de deuda externa, que no aparecen recogidos⁵². Para facilitar el seguimiento parlamentario y social, resulta imprescindible contar con esta información desglosada.

En lo que respecta a la rendición de cuentas política, los órganos parlamentarios ejercen un control al Ejecutivo con carácter preceptivo de manera periódica establecido en la Ley 23/1998. Pero también puntualmente de manera voluntaria por parte del Gobierno o a petición parlamentaria. El Gobierno, obligado a hacer esa rendición de cuentas, prioriza el instrumento de las comparecencias fundamentalmente ante las comisiones permanentes de Cooperación Internacional, tanto en el Senado como en el Congreso⁵³, donde ambas cámaras fiscalizan el contenido de las políticas de cooperación, haciendo una valoración sobre la eficacia de ésta. Las comparecen-

52 La Coordinadora Nacional de ONGD denuncia cada año el incumplimiento de la LCID.

53 Creada por la ley 23/1998 LCID, esta Comisión será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidos en el Plan Director y el Plan Anual, y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación, así como de los resultados que refleje el Documento de Seguimiento del Plan Anual del ejercicio precedente.

cias en la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso durante la VII Legislatura (2000-2004) fueron 19, de las que ninguna fue a iniciativa exclusiva del Gobierno. En la VIII Legislatura (2004-2008) de las 22 que se celebraron, 9 fueron a solicitud del Gobierno y en la presente legislatura (2008-nueve primeros meses 2009) ya han sido 10, tres de ellas a solicitud del propio Gobierno⁵⁴.

En estas comparecencias e intervenciones se exponen, sobre todo, los logros obtenidos, pero vagamente trasciende el debate de los grupos parlamentarios donde se determina el criterio para elegir esos objetivos y no otros. También encontramos limitaciones en el terreno de la eficacia de las acciones en términos de *outputs* o resultados, ya que nos obliga a entrar de lleno en el debate de la atribución. La imposibilidad de atribuir un resultado de desarrollo a una intervención o varias, de uno o diversos donantes, debilita el argumento de este tipo de rendición, tan extendida como indicador de consecución de objetivos de desarrollo. Por otro lado, aunque necesarias, no podemos afirmar que el número de comparecencias o el origen de la solicitud, hayan efectivamente mejorado la rendición de cuentas, ya que no existe un órgano que evalúe la adecuación y suficiencia de sus contenidos, así como la asunción de responsabilidad en el caso de no satisfacer la información requerida. A pesar de que se puede afirmar que desde España el Parlamento ejerce la actividad progresiva de control sobre la política del gobierno mediante preguntas, aumento de las comparecencias y otros instrumentos de control, el Parlamento podría desempeñar un papel más relevante en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo⁵⁵.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, las posibilidades no son ni muchas ni evidentes. Las enmiendas parlamentarias⁵⁶, a pesar de ser un

54 Elaboración propia a partir de la página web del Congreso de los Diputados, a través del formulario de búsqueda avanzada de expedientes públicos de las iniciativas parlamentarias.

55 En Suecia y el Reino Unido se ha establecido una mayor capacidad de control por parte del Parlamento mediante comités parlamentarios de carácter permanente. En Suecia, por ejemplo este comité es consultado sobre las solicitudes de exportación que puedan generar dudas.

56 Que sirven para enmendar las omisiones o corregir las desviaciones del Gobierno en la ejecución del programa del partido, y en manos de la oposición, son un medio de participación en la actividad legislativa y un instrumento como pocas para revelar errores, censurar abiertamente o proponer alternativas políticas en cada materia o sector a legislar.

mecanismo interno dentro del espacio propio del Parlamento, son en la práctica un cauce para la discusión de demandas o reivindicaciones de los agentes sociales⁵⁷. Es decir, que en su práctica habitual facilitan informalmente un canal que la sociedad civil puede utilizar para hacer llegar determinadas demandas. También suelen canalizarse a través de los distintos grupos parlamentarios⁵⁸ enmiendas a los proyectos de ley que son presentados por el Gobierno; resulta una práctica habitual que las organizaciones de la sociedad civil incidan sobre uno o varios grupos parlamentarios, en razón de la mejor estrategia para la consecución de su propósito. Las propuestas suelen hacerse a través de coaliciones porque dan más representatividad, y siempre en función de intereses conjuntos, para que llegue la demanda determinada a influir sobre la cuestión o ley en discusión.

Al fin y al cabo, el poder legislativo representa a los ciudadanos y debe legislar en consonancia. Sin embargo, como el Congreso no determina espacios de relación, la ambigüedad y arbitrariedad invaden un terreno donde el ciudadano participa a discreción de la conveniencia política. Esta discrecionalidad llega incluso a la nada certera posibilidad de asistir como ciudadano a las comparecencias, ya que la mesa de la comisión en cuestión, sin ningún reglamento preestablecido, se reserva la decisión de admitir o no la presencia pública.

Otro instrumento del Parlamento son los intergrupos parlamentarios formado por todos los partidos. Allí una iniciativa o propuesta de la sociedad civil puede canalizarse a través de los grupos parlamentarios y crear lo más parecido a un espacio de debate y diálogo entre el Parlamento y los agentes sociales. Es un mecanismo por el cual la sociedad civil puede hacer llegar al Parlamento sus inquietudes, aunque es preciso que estos intergrupos se constituyan por acuerdo y un consenso muy amplio. Desde el Pacto de Estado

57 La CONGD ha presentado en enero de 2009 enmiendas parlamentarias canalizadas por el conjunto de los partidos con el fin de orientar los Presupuestos hacia el cumplimiento de los compromisos, en materia de cantidad y calidad de la ayuda, adquiridos por nuestro gobierno en las diferentes citas internacionales.

58 Son los miembros de las cámaras, unidos en función de su afinidad ideológica o pertenencia a un mismo partido político. El mínimo es de 15 diputados, aunque podrá formarse un grupo parlamentario con formaciones políticas con un número no inferior a 5 diputados y que represente al 15% de los votos emitidos en la circunscripción que se hubiesen presentado, o bien al 5% del conjunto nacional.

contra el hambre existe pretensión de formar un grupo sobre coherencias de políticas para el cual todavía no se ha conseguido el apoyo necesario⁵⁹.

El Senado⁶⁰, como Cámara de representación territorial, debería también jugar un papel relevante en la configuración de la política de cooperación como política de Estado, donde la Administración General del Estado y las distintas administraciones territoriales actúan, con respeto a la autonomía de cada una de ellas, bajo unos principios comunes. Sin embargo, no cuentan con mecanismos que impulsen este tipo de rendición de cuentas horizontal. Nos referimos a mecanismos interrelacionados que puedan coordinar las distintas agencias y organismos locales de cooperación, que actúan en el ámbito de sus propias competencias, sin subordinación formal. No existe coordinación entre los órganos de control jurídico, económico y político (intervención, tribunal de cuentas, comisiones parlamentarias, entre otros), ni en relación a los mecanismos de rendición de cuentas hacia su propia ciudadanía. Mas adelante analizaremos si los mecanismos de coordinación existentes en este ámbito pueden servir para este propósito.

Desde el punto de vista de la transparencia, el Congreso es la institución donde más reveladora resulta la ausencia de una Ley de acceso a la información pública. Solo Grecia y España carecen, en el seno de la UE, de una ley que garantice este acceso a sus ciudadanos. Muy significativo si comparamos los niveles de corrupción de uno y otro país contemplados por la Organización Transparencia Internacional, que posiciona a España en el puesto 28 y a Grecia en el 57 del índice de percepción de la corrupción, elaborado en 2008⁶¹. Sin una Ley que pueda garantizar que la sociedad civil pueda controlar la aplicación de los principios para la elaboración de los presupuestos

59 Hasta ahora solo se han constituido dos: uno para el Sahara y otro para los territorios ocupados de Palestina.

60 Tiene atribuido por la Constitución el ejercicio de funciones de carácter concurrente con el Congreso de los Diputados (la representación del pueblo español, la potestad legislativa, la función presupuestaria y el control de la acción del Gobierno), subordinado (la potestad legislativa, pudiendo considerar proposiciones de ley o enmendar o vetar los proyectos y proposiciones procedentes del Congreso de los Diputados, que siempre puede rechazar las enmiendas o vetos por mayoría absoluta tras su reenvío por el Senado) o exclusivo (como la potestad de autorizar al Gobierno a intervenir en las comunidades autónomas).

61 Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparencia Internacional <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCIÓN%202008/TABLA%20SINTÉTICA%20DE%20RESULTADOS.pdf>.

destinados a la AOD, la dificultad para la rendición de cuentas aumenta. El Parlamento debería ser siempre garante de información actualizada disponible sobre los desembolsos de la ayuda, a través de la continua actualización de la página web del MAEC.

La responsabilidad que tiene el Parlamento en relación a la función de control al Gobierno le obliga a rendir cuentas también sobre las respuestas a las interpelaciones y preguntas a los miembros de éste, en Pleno o en Comisión, y de las proposiciones no de ley, de las mociones y las resoluciones. El Parlamento debe responder a los ciudadanos y asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los actores políticos de la Cooperación al desarrollo y, en caso contrario, generar sanciones legales o políticas de los responsables. El Parlamento también debe valorar, con principios e indicadores adecuados, los planes de cooperación a través del seguimiento de los PACI, así como las evaluaciones realizadas por el resto de los actores que efectúan intervenciones con fondos públicos en los países en desarrollo. Hasta ahora, ni el Gobierno, ni ninguna de las ONGD publican los resultados de las intervenciones que realizan. Los órganos competentes no exigen mayor rendición que la jurídica y la económica solo en lo que respecta al principio presupuestario, dejando de lado otros elementos como son la pertinencia y eficacia de la acción. Más adelante analizaremos el tipo de rendición de estos órganos responsables de la ejecución.

En lo que se refiere al régimen de sanciones del Parlamento español, se impone la regulación contemplada en la Ley de presupuestos y subvenciones públicas. Es decir, no se depuran responsabilidades políticas de las intervenciones “fallidas”, ni siquiera en aquellas que pudieron producir perjuicio, entre otras cosas porque no siempre es fácil demostrar que así fue, dada la debilidad del propio sistema de seguimiento y evaluación, que todavía no puede proporcionar información evaluable sobre los resultados de desarrollo.

• El Gobierno

El Gobierno define y dirige la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. A propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación,

el Gobierno aprueba el Plan Director y el Plan Anual sobre los que tiene la obligación de rendir cuentas, es decir de informar con exactitud sobre las actividades en aspectos como: la responsabilidad individual y colectiva, la calidad de la planificación y ejecución de los proyectos, los sistemas eficaces de gestión, supervisión, apoyo y control, el diálogo abierto con las demás instituciones implicadas y actores de la cooperación (incluida la Sociedad civil) y la transparencia a la hora de informar sobre actividades, resultados de los proyectos y empleo de recursos. Las instituciones responsables de la política de cooperación al desarrollo, y en primera instancia el Gobierno, deben garantizar que el público esté al corriente de su trabajo.

Desde el Gobierno, concretamente de la Comisión de Subsecretarías, nace la figura de la Comisión Delegada de Cooperación para el Desarrollo fundamentalmente para institucionalizar el impulso político desde la Vicepresidencia del Gobierno que venía apoyando especialmente dicha política desde septiembre de 2006 a raíz de la crisis sobre emigración. Constituida en julio de 2008⁶², surge como máxima instancia de coordinación del Gobierno para el debate político sobre esta materia dentro de la Administración General del Estado y como instrumento fundamental para avanzar en una mayor coherencia de políticas para el desarrollo donde se construya y asiente la posición común del Gobierno español ante las políticas que afectan al desarrollo. Esto refuerza su carácter de política de estado. El Gobierno se plantea, a través de esta Comisión, reforzar el funcionamiento del Consejo de Cooperación en su elaboración de informes sobre coherencia de políticas para el desarrollo, así como la emisión de recomendaciones al Gobierno al respecto por ambas cámaras. Esto vendría a subsanar una de las grandes

62 Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno. Componen la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo: la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, que la presidirá; el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda; los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Educación, Política Social y Deporte, de Industria, Turismo y Comercio, de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y de Igualdad; el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores, de Cooperación Internacional, de Economía, de Inmigración y Emigración, de Comercio, y de Cooperación Territorial. El Secretario de Estado de Cooperación Internacional ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo.

deficiencias que en la actualidad se critica con mayor dureza por parte de los miembros que representan a la sociedad civil en el Consejo.

En lo que a nuestro análisis respecta, esta Comisión Delegada resulta significativa porque facilita una postura común del Gobierno a la vez que anuncia un seguimiento y control de las acciones de cooperación para conocer “de forma real” cuál es el impacto de cada una de ellas y para saber “dónde y cómo hay que mejorar”. Aunque claramente se refiere a la rendición de cuentas, no ha desarrollado de momento ningún mecanismo que pueda hacer efectiva tal declaración. Por tanto no podemos decir que hasta la fecha la rendición de cuentas por parte del Gobierno se vea reforzada por esta Comisión. El Gobierno debe garantizar la obligación y desarrollar los canales y mecanismos para que, junto con el resto de actores, incluida la sociedad civil, permitan alcanzar el nivel de rendición de cuentas acorde a la responsabilidad debida. La SECI (DGPOLDE) ha sido designada ante el CAD de la OCDE y la UE como punto focal para avanzar en el cumplimiento del principio de coherencia de políticas por parte de la AGE española, por lo que su rol en la coordinación entre los diferentes ministerios será importante y tendrá que compensar también la debilidad legislativa existente.

De todas formas, no sería justo valorar como escaso el esfuerzo realizado desde el Gobierno por incrementar y mejorar la relación con todos los actores de la Cooperación Española, incluida la sociedad civil en la tarea de construir esta política pública. La participación y consenso ha despuntado frente a anteriores gobiernos de pasadas legislaturas. Sin embargo, el proceso todavía está incipiente en cuanto a lo que la rendición de cuentas supone. Actualmente no podemos hablar de una mejora desde la obligación, como deber político, de rendir cuentas ni que haya aumentado la capacidad de asegurar el cumplimiento y de producir sanción en caso contrario. Tampoco podemos hablar de grandes avances en el terreno de la evaluabilidad. Como indicábamos más arriba, el hecho de que la evaluación interna del IIPD no haya podido utilizar indicadores más allá de la financiación habla por si solo.

Por otro lado, la confianza pública no parece haberse beneficiado de la participación promovida desde el Gobierno hacia la sociedad civil ya que

ésa, a su vez, poco ha invertido en difundir los contenidos de esa participación hacia los sectores de la población que le son más afines. Eso no obsta para que el Gobierno siga teniendo la principal responsabilidad de difundir a la ciudadanía los avances de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, y de explicar las decisiones adoptadas como punto de partida para legitimar la lucha contra la pobreza.

• El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)

El MAEC, responsable de la ejecución de la política exterior del Estado, lo es también de la dirección de la Política de Cooperación para el Desarrollo y de la coordinación de los órganos de la AGE que, en el ámbito de sus competencias, realicen actuaciones en esta materia con observancia del principio de unidad de acción en el exterior⁶³. Esta función se hace a través de la participación en el Consejo de Ministros y de una comisión específica de coordinación ministerial, la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo (CICI). Pero el órgano esencial para lograr la unidad de Acción de la política de Cooperación Internacional es la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI)⁶⁴.

Creada bajo la LCID 23/1998, de 7 de julio, es el órgano del Ministerio de Asuntos Exteriores que, por delegación de su titular, coordina la Política de Cooperación para el Desarrollo, administra los recursos a que se refiere el artículo 28.1, asegura la participación española en las organizaciones internacionales de Ayuda al Desarrollo y define la posición de España en la for-

⁶³ Junto con la AECID, el MAEC ha gestionado durante el 2007, el 49,51% de la AOD. De los 3.754.623.468 € presupuestados para el 2007 para AOD, 3.231.665.263 € han sido gestionados por la Administración General del Estado (AGE), es decir, el 86,07% del total ejecutado en la AOD española durante 2007. Seguimiento PACI 2007.

⁶⁴ La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional asiste al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación internacional para el desarrollo. Según establece la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo, ejerce las competencias atribuidas al Ministro en la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo; en su planificación y en su coordinación; administra los recursos de cooperación gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo. Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo, y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado.

mulación de la política comunitaria de desarrollo. Entre las funciones de la SECI se encuentran la formulación, planificación, seguimiento y evaluación de la política de cooperación⁶⁵. Concretamente, ostenta la responsabilidad de evaluar la política y estrategias de la cooperación para el desarrollo, asistiendo sobre la calidad de las evaluaciones que otras instancias realizan sobre los programas y proyectos financiados con fondos del Estado. Como un paso más de difusión de esta cultura de evaluación, la DGPOLDE elaboró en 2007 el Manual de Gestión de Evaluaciones de la cooperación española dirigido a todo tipo de actores.

Para desempeñar dichas labores, la SECI cuenta con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) responsable de la planificación y evaluación sectorial y geográfica de las acciones de la Cooperación Española. Esta Dirección se encarga del diseño y fortalecimiento de un sistema integral de evaluación, y del fomento del conocimiento y la cultura de la evaluación entre los distintos actores. Para ello elabora las herramientas metodológicas necesarias como programar anualmente las evaluaciones a realizar y coordinar y dar seguimiento a las evaluaciones realizadas en cada uno de los niveles del sistema de ayuda y en colaboración con los distintos actores. Además, debe asegurar la difusión de los resultados de las evaluaciones y emitir recomendaciones para mejorar la planificación de intervenciones futuras y los procesos desarrollados por los diferentes actores. En el ejercicio de estas funciones, la DGPOLDE promueve de forma directa tres grupos de iniciativas de seguimiento y evaluación: las evaluaciones estratégicas comprendidas en el Plan Anual de Evaluaciones, el seguimiento de los PACI, y la asistencia a la evaluación de proyectos y convenios ejecutados por organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) promovidas por el Departamento de ONGD de la AECID. El IIPD le otorga también la responsabilidad de desarrollar los mecanismos para la rendición de cuentas. Cabría esperar que fuese también la entidad capaz de unir esfuerzos para el logro de objetivos de desarrollo integralmente, es decir, implicando los temas transversales

65 Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo resulta ser el brazo de operativo de la SECI donde se articula y promueven las políticas que alimentan la Cooperación al Desarrollo en España.

les a al vez que se generan cambios de comportamiento y organizacionales entre socios y donantes. Para orientar la nueva gestión a resultados de desarrollo se deben actualizar los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación periódicos de la Cooperación Española más allá del cumplimiento de presupuesto, que es lo que vienen ofreciendo los informes actuales de seguimiento de los PACI.

Con la puesta en marcha del IIIPD⁶⁶ se anuncia la elaboración, durante este año 2009 y siguiente, de un sistema integrado de gestión para resultados de desarrollo con mecanismos simétricos que mejoren los sistemas actuales de información pública que permiten la rendición de cuentas a la ciudadanía.

**SISTEMA DE GESTIÓN PARA CONTRIBUIR A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO DE LOS ODM
(CLAVE PARA PODER RENDIR CUENTAS A LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y A SU PARLAMENTO)**

1. Asociación de cada intervención a una línea estratégica del PD (CAD y ODM).
2. Programaciones operativas de los diferentes actores, en primer plano AECID, y los correspondientes PACI de la Cooperación Española y su seguimiento, se basarán en esta cadena de contribución a resultados.
3. Adaptación a un sistema de gestión y cultura organizativa vinculada a contribuir a la consecución de resultados de desarrollo (AECID y cooperación descentralizada)
4. Capacidad para trasladar a la opinión pública española, resultados a los que contribuye la Cooperación Española en asociación con otros donantes y con el liderazgo de los países socios a la opinión pública española y no sólo de los recursos invertidos.
5. Capacidad de España de rendir cuentas a cada país socio, y exigirles recíprocamente, en función de cómo contribuyen ambas partes a conseguir resultados de desarrollo.

Para la realización del IIIPD, una auto-evaluación realizada por la DGPOLDE, todavía por publicar, concluyó que efectivamente la mayor dificultad para incorporar la gestión por resultados es que ésta requiere de una reforma en la manera de trabajar y la mentalidad de los profesionales de la Cooperación Española, ya que implica una transformación de la forma de

⁶⁶ El Plan Director de la Cooperación Española, de carácter cuatrienal, es el documento de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la Cooperación Española, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de nuestra política de desarrollo y los procesos de seguimiento y evaluación que conlleva.

entender la relación entre donantes y socios. Por ello, no es posible aplicar la gestión por resultados sin contar con un liderazgo fuerte y decidido en esa dirección (la toma de decisiones en base a resultados de desarrollo), que posibilite un marco de incentivos adecuado y dote de las capacidades necesarias a los actores. De entre las recomendaciones destaca la de destinar más recursos y responsabilidades para fortalecer la División de Evaluación de la DGPOLDE en particular y de las unidades de evaluación del conjunto de las Administraciones Públicas, así como incluir en la AECID un área de evaluación y seguimiento coordinada con éstas.

El nuevo III PD⁶⁷, prevé también un seguimiento anual a través de un sistema de indicadores de los marcos de resultados por ámbito estratégico y sector y de sus planes de acción. Este seguimiento consiste en un informe de evaluación intermedia sobre la contribución a Resultados de Desarrollo que incorporará también la información respecto a desembolsos de AOD, que se hará a los dos años de comenzar a implementarse el IIIPD y que complementará el informe de evaluación final en el primer semestre del último año en vigor. De esta nueva planificación se espera establecer un sistema integrado y automatizado que relacione los resultados a los que contribuye la actuación de la cooperación española con las líneas estratégicas del IIIPD.

El IIIPD, también propone actualizar unas guías metodológicas para una gestión orientada a resultados de desarrollo, con la inclusión de mecanismos de mutua rendición de cuentas. Acompañando a estas guías se realizará una evaluación intermedia y final del Marco de Asociación por un organismo independiente local, cuyos resultados sean difundidos y publicados en el país socio y en España, comunicación de resultados de desarrollo y no sólo la ejecución de actividades. De alguna manera esta iniciativa reconoce la falta de predicibilidad y transparencia que presentaba el IIPD a nivel de país en los documentos de estrategia país, carentes de un marco presupuestario o detalle de las modalidades de la ayuda, donde apenas aparecían las prioridades estratégicas o presupuestarias del país socio.

67 Literal del III PD, pág. 224.

Por otro lado, los nuevos mecanismos para el seguimiento y rendición de cuentas de las intervenciones que se anuncian en este IIIPD precisan de una gran coordinación de la DGPOLDE con los dos órganos ejecutivos de la administración: AECID y OTC, sin embargo se sigue observando dificultades a la hora de vincular el nivel operativo con el nivel estratégico. Es indudable que en el nuevo IIIPD genera mecanismos de recolección de información con indicadores específicos. Sin embargo, sin incentivos que lo potencien, y dadas las restricciones presupuestarias de la coyuntura económica actual, hacen poco probable una mayor capacidad en este sentido.

• Otros ministerios

La responsabilidad de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo se comparte fundamentalmente con el Ministerio de Economía y Hacienda, que durante el 2007 ha gestionado el 31,42% de la AOD neta (Ver Anexo 1), tanto por sus competencias como representante permanente de España y coordinador en materia de política económica y financiera en las Instituciones Financieras multilaterales, como por su competencia sobre la refinanciación y reestructuración bilateral y multilateral de la deuda soberana externa y sobre las contribuciones a los fondos de la UE destinados a la cooperación exterior. Con tan solo un 2,77% le sigue el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio (Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización en la Dirección General de Comercio e Inversiones) que se encarga de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

En lo que respecta a la rendición de cuentas de estos dos últimos ministerios, cuya gestión asciende a casi el 35% de la AOD neta española, siguen los procedimientos generales propios del tipo de políticas relativas a sus competencias a pesar de gestionar esta parte tan importante de la Ayuda. Durante la última legislatura, sus competencias sobre la ayuda reembolsable y la relación con las instituciones financieras internacionales han señalado la intención de complementar y procurar la coherencia con el resto de la Política de Cooperación al Desarrollo. A pesar de que se han limitado las condi-

cionalidades que imperaban en este tipo de modalidad de ayuda, aún no podemos hablar de un retroceso en las condicionalidades políticas ya que es difícil medir la inducción en el establecimiento de los resultados que propone España al país socio, o afirmar que la relación de asimetría ha mejorado en este sentido.

Tampoco podemos medir si la atribución de los resultados está dentro de un marco de esfuerzos compartidos. Para transformar las condicionalidades verticales en mecanismos de compromisos recíprocos con deberes y objetivos a cumplir por ambas partes (donantes y socios) es necesario algo más que reducir la ayuda reembolsable de los créditos FAD. Por tanto, tampoco se avanza cuando los nuevos instrumentos disfrazan la condicionalidad para ganar tiempo mientras la esperada reforma de los FAD llega. En este sentido, el mecanismo de Canje de Deuda por Educación no favorece la mejora de la relación asimétrica ya que liga la ejecución de obras de infraestructura escolar a las empresas españolas como únicas beneficiarias de los contratos de esas obras. Esta práctica no favorece los canales de diálogo necesarios para que la complementariedad rebaje la condicionalidad política, sobre la que tampoco se describe responsabilidad alguna. Aunque tímidamente la RSC va abriéndose hueco, todavía es pronto para hablar de una factible alianza público-privada para el desarrollo en este nuevo sistema de gestión para resultados⁶⁸.

No obstante, hay que destacar aspectos positivos como la adhesión española a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas ITIE⁶⁹. España como donante, consumidor de energía y país origen de multinacionales que operan en países sin transparencia, debe rendir cuentas respecto a los procesos de licitación y negociación de los contratos de las empresas es-

68 CASADO, F. (2008) Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española, 22/2008 Doc OPEX, F. ALTERNATIVAS, <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/las-alianzas-para-el-desarrollo-a-traves-de-una-gestion-para-resultados-retos-y-oportunidades-para-la-cooperacion-espanola>.

69 En diciembre de 2007 del Gobierno español se unió a la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE), formando parte de un proceso internacional de concertación multipartito (gobiernos, empresas extractivas, organismos de financiación internacional y sociedad civil) orientado a conseguir fórmulas de consenso sobre transparencia, particularmente en la generación y gestión de los recursos extractivos.

pañolas, los pagos que efectúan las compañías a los gobiernos productores por diferentes conceptos (royalties, bonus, impuestos sobre utilidades etc.), las cantidades ingresadas por los gobiernos como consecuencia de la explotación de los recursos naturales y la gestión pública de estos ingresos, y la ausencia de control en dicha gestión⁷⁰. El Gobierno debe asumir, según el posicionamiento de Intermón Oxfam (IO) y FRIDE, la responsabilidad de impulsar la participación efectiva y coherente de los distintos ministerios que mantienen intereses en el sector de las industrias extractivas. Es decir, articular a través de una política de Gobierno liderada por el Ministerio de la Presidencia, una responsabilidad conjunta en todos los ministerios implicados, Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Economía y Hacienda (que apoyó la iniciativa desde su origen ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y Ministerios de Industria, Turismo y Comercio.

Pero esta iniciativa, debido a que adherirse a ella es un acto voluntario, no encuentra el apoyo de todos los gobiernos necesarios para garantizar las buenas prácticas de todas las empresas extractivas. De tal manera que en empresas como Repsol, que ha solicitado adherirse a la ITIE, sólo abre sus cuentas de pagos en aquellos países que se lo piden, dejando tal decisión de transparencia unilateralmente vinculada a la decisión de los gobiernos⁷¹ que la solicitan. Por otro lado, resulta fundamental abrir los mercados de capitales y los espacios donde las compañías realizan sus intercambios o buscan sus fuentes de financiación.

Además de los tres departamentos ministeriales mencionados, la práctica totalidad de los ministerios, hasta doce, desempeñan un desembolso financiero para actuaciones de Cooperación al Desarrollo y no tienen mecanismos de rendición de cuentas específicos que permitan medir los resultados ni tan siquiera unificar intervenciones. También encontramos

70 Documento de posicionamiento: Transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva, Intermón Oxfam y FRIDE, octubre 2008.

71 El experto en Industrias Extractivas de Oxfam America, Ian Gary, explicó el 29/4/09 en el Congreso de los Diputados la propuesta de ley que actualmente está en proceso de trámite en el Congreso de los Estados Unidos para que las empresas petroleras publiquen los pagos que realizan a los gobiernos de los países en los que operan.

otras muchas instituciones involucradas en la mejora de la calidad y efectividad de la ayuda española en su conjunto, así como en el ámbito multilateral⁷², donde a su vez tampoco se promueven mecanismos específicos que permitan rendir cuentas sobre su aportación a los resultados de desarrollo. Si bien no es preciso que estas instituciones desarrollen una metodología al uso, sería de gran utilidad garantizar que los mecanismos de rendición de cuentas hacia el órgano competente contemplasen una gestión compatible o complementaria a la gestión para/por resultados que incorpora el IIIPD, para que el sistema de cooperación permita la rendición de cuentas sobre todas las intervenciones y en el mejor de los casos, de los resultados.

Es decir, que de poco sirve asumir una gestión basada en resultados si todas las instituciones involucradas no integran los mismos elementos susceptibles de ser medidos y valorados hacia la consecución de objetivos dentro de un mismo sistema.

B) Órganos consultivos y de coordinación

En un sistema de cooperación como el español, caracterizado por la pluralidad de actores implicados, la consulta y coordinación son pieza fundamental en la construcción de la política pública de desarrollo. Los órganos de consultivos y de coordinación de la Cooperación Española recogidos en la LCID y adscritos al MAEC son: la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y el Consejo de Cooperación al Desarrollo (estos dos últimos a través de la SECI).

72 Además de las Comunidades Autónomas, son muchas las instituciones que desde el ámbito central en España realizan actividades vinculadas con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: la Agencia de Protección de Datos, el Consejo Económico y Social, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Estudios Fiscales, la Intervención General del Estado y el Instituto Nacional de Estadística, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y Ciencia, el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ministerio de Fomento, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Sanidad y Consumo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, entre otros.

• Consejo de Cooperación al Desarrollo

(...entrevistados)

El Consejo de Cooperación debería hacer seguimiento y control de lo que desarrolla pero carece de los recursos suficientes.

Creado en 1995⁷³ como órgano consultivo de la Administración General del Estado, participa en la definición de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo y reúne a representantes de la Administración y agentes sociales implicados en la cooperación al desarrollo⁷⁴. Entre sus últimas reformas destacan, a partir del 2004, que la designación de los representantes de las ONGD⁷⁵ vuelve a ser competencia de éstas y la elaboración de un informe anual sobre el cumplimiento del principio de coherencia con la posibilidad de hacer llegar al Congreso de los Diputados las propuestas y sugerencias que estime oportunas, sobre el que volveremos más adelante.

El Consejo también tiene entre sus funciones, emitir informes y dictámenes sobre los proyectos normativos relacionados con la cooperación al desarrollo y a las propuestas del Plan Director y del Plan Anual de Cooperación Internacional, conocer los resultados del documento de seguimiento del plan anual y de la evaluación de la cooperación, así como informar sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de AOD.

73 Nace como demanda central de las movilizaciones y respaldo de 500.000 firmas a favor del 0,7% durante 1994 y está regulado por el artículo 22 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Real Decreto 2217/2004 de 26 de noviembre.

74 Se compone de 33 miembros: el Secretario de Estado de Cooperación Internacional (Presidente), el Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Vicepresidente Primero), los titulares de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y de las Direcciones Generales de Presupuestos y Financiación Internacional (Ministerio de Economía y Hacienda) y Comercio e Inversiones (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio); un representante de los Ministerios de Defensa, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Cultura, Sanidad y Consumo y Medio Ambiente; seis representantes de ONGD, dos de organizaciones sindicales, dos de asociaciones empresariales, dos de universidades, uno de organizaciones de economía social, uno de asociaciones de derechos humanos y seis expertos.

75 En la actualidad, los seis representantes son el presidente de la Coordinadora de ONGD y cinco miembros designados por dicha Coordinadora, frente a la regulación anterior en que tan sólo dos de los miembros podían ser designados por las asociaciones de ONGD, y el resto los elegía a dedo la SECI.

Es decir, nos encontramos ante el primer órgano que oficialmente vincula directamente a la sociedad civil con el ciclo de planificación y de control de la cooperación española. En la actualidad cuenta con tres grupos de trabajo (género, migración, y desarrollo y coherencia de políticas⁷⁶) y una comisión, la más activa, para el desarrollo y seguimiento del Plan Director y el PACI. De hecho los dictámenes de la Comisión de Seguimiento PACI/PD han supuesto un valioso insumo para la evaluación interna realizada en la DGPOLDE sobre el IIPD, una prueba más de que en evaluación, la rendición de cuentas ayuda al aprendizaje.

El informe entre iguales de la Cooperación Española realizado por el CAD, atribuye al Consejo de Cooperación insuficiencias como la ausencia de una fórmula oficial para reunirse con la Comisión Interterritorial, responsable de la coordinación de la cooperación autonómica y local, lo que evitaría muchos problemas entre la representación de la administración y la sociedad civil; así durante el 2007 solo se reunió dos veces y una durante el 2008, a pesar de tener agenda suficiente, y que el artículo 5.1. del RD 2217/2004 de 26 de noviembre establece tres anuales. A la escasa previsibilidad para la celebración de reuniones, hay que sumar la necesidad de prever mayores plazos para el análisis de los distintos documentos propuestos por parte de los diferentes actores con representación en el Consejo. Debería establecerse una agenda de reuniones a principios de año y armonizarla con todos los participantes.

El Subdirector General de Planificación y Políticas de Desarrollo asiste a las reuniones, con voz pero sin voto, y ejerce las funciones de Secretario del Consejo, que consiste en convocar reuniones, preparar el orden del día, elaborar las actas y distribuirlos. Sin duda, el Consejo debería contar con secretaría propia. El último informe que realizaron sus miembros, hace referencia al PACI 2008 y fue aprobado por el Pleno del Consejo en la reunión⁷⁷ de 17 de diciembre de 2007. De las consideraciones y recomenda-

76 Recientemente se ha anunciado la creación de un cuarto grupo sobre RSC.

77 Primera vez que se reúne el Consejo en el año 2008, no así la comisión de seguimiento del PACI que lo hace con regularidad mensual.

ciones recogidas⁷⁸, ninguna de ellas tuvo seguimiento. En lo que respecta a los grupos de trabajo, el panorama no es mejor y se perciben claramente distintas velocidades en cada uno de ellos. De entre todos destaca el incumplimiento⁷⁹ del grupo de trabajo encargado de elaborar el informe sobre coherencia de políticas, que sólo ha llevado a cabo uno. El primer y hasta ahora único informe de coherencia se inició en 2005 y no fue aprobado hasta el 18 de julio de 2006. Según los actores más activos de su elaboración el principal problema fue la ausencia de una postura única del Gobierno ante la negociación con el resto de actores. De hecho la sociedad civil tuvo un papel inesperado, ya que terminó negociando posturas bajo mínimos entre los distintos ministerios, con actitudes de disenso y líneas rojas infranqueables entre ellos, en vez de fortalecer sus posiciones y conseguir mayores avances de las demandas propias de la sociedad civil. La parte positiva de reconocimiento de los problemas, definición de posiciones y el alcance los consensos mínimos, se tradujo en desmotivación cuando no se produjo comentario alguno de este informe en la Comisión de Cooperación del Congreso, generando el lógico malestar y frustración. En el escaso impacto que tuvo el informe y el exceso de trabajo en DGPOLDE, que ostenta las secretarías de los grupos (a excepción del de acción humanitaria que corresponde a la AECID) podemos encontrar algunas de las causas de la parálisis actual.

Todas estas disfunciones han sido definitivas para que la Comisión Delegada de Cooperación tenga como prioridad reforzar al Consejo, principalmente en la elaboración del informe de coherencia y en la emisión de las recomendaciones al Gobierno. El Consejo debería informar aquellos proyectos de ley y disposiciones generales de la AGE que, sin ser

78 Las consideraciones y recomendaciones recogidas son:

Reflejar explícitamente las aportaciones y peculiaridades en las distintas acciones y documentos de cooperación, informar sobre los avances significativos sobre la evolución del instrumento del FAD, revisar en profundidad los instrumentos con los que se canaliza la AOD, Tratamiento especial de la Educación para el Desarrollo en la discusión del nuevo Plan Director y Disponer a principios de año de un plan y calendario que ordene el trabajo y marque unas pautas claras a todos los actores de la cooperación.

79 Una función que el RD 2217/2004 específicamente señala como responsable de llevar a cabo al Consejo.

específicamente sobre materias de cooperación al desarrollo, puedan tener un impacto significativo en este ámbito. En este sentido, leyes similares a lo que fue en la pasada legislatura la Ley de Deuda Externa o iniciativas como el Plan África no deberían excluirse de su ámbito de discusión y dictamen.

El Consejo, pese a su carácter consultivo, es el único mecanismo de rendición de cuentas formal hacia la ciudadanía, no solo a través de sus dos informes anuales sobre coherencia y cumplimiento de compromisos internacionales, sino también por ser el foro donde participan 14 representantes de la sociedad civil más activa y motivada por las cuestiones de la Cooperación al Desarrollo. Debería ser, *“el espacio privilegiado para el diálogo entre los actores sociales y la administración”*⁸⁰ sin embargo no siempre ha logrado influir de manera determinante en las decisiones políticas, haciendo casi inútiles las largas horas de discusión y elaboración de argumentos y aportaciones.

Durante muchos años la crítica se ha visto claramente limitada y aunque la cultura de tolerarla ha avanzado considerablemente, los mecanismos para que haya mayores cauces para las iniciativas en este sentido no han tenido la misma progresión. No podemos decir que mecanismos como los dictámenes del Consejo puedan producirse sin la iniciativa de la propia AGE. De hecho la reforma de la AECID fue uno de los temas que puso en evidencia esta condición, ya que a pesar de que hizo una presentación especial al Consejo, su estatuto no fue sometido a la aprobación del mismo y por tanto se le privó de la posibilidad de emitir el dictamen correspondiente. Aunque no fuese intencionado el olvido, los mecanismos actuales no permitieron subsanarlo entonces y tampoco ahora.

Por otro lado y a pesar de la efectiva voluntad política y compromiso, la escasa capacidad y limitación de recursos hace que la situación no termine de mejorar⁸¹. La pluralidad de funciones que asume el consejo dificulta la

80 <http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3364>. Autores: José María Vera, Plataforma 2015.

81 La actual LCID establece en el artículo 22, punto 5, que: *El Consejo de Cooperación al Desarrollo será dotado con los recursos necesarios para poder cumplir sus objetivos.*

especialización y sin duda limita su capacidad. Otro déficit es la inexistencia de canales de comunicación y por tanto de coordinación entre los distintos Consejos de Cooperación españoles (estatal y autonómicos). Es decir, la materia tratada desde los distintos consejos no trasciende a la DGPOLDE ni siquiera a modo de acta por parte de los secretarios responsables. Tampoco se hace por parte del Consejo de Cooperación Nacional ningún tipo de nota informativa hacia aquellos. En ningún caso se han establecido canales formales para poder facilitar o reclamar esta deficiencia en ambos sentidos.

• **Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo**

Es el órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales⁸². Funciona a través de un Pleno, la Comisión Permanente y seis grupos de trabajo⁸³, que al igual que en el Consejo de Cooperación, no han tenido prácticamente evolución. El Pleno, que debería reunirse al menos dos veces al año, lo hizo una sola vez durante el 2008 y la Comisión permanente, que debería reunirse al menos cuatro veces al año, tampoco lo cumplió. Los grupos de trabajo también se reunieron poco y llegaban a reproducir dinámicas tan atípicas como la de que sus miembros participaran más a título personal que institucional. Claramente refleja el recorrido pendiente en relación con el tema de la representatividad y responsabilidad en los procesos participativos de la propia Administración.

Desde esta Comisión se impulsa un grupo de trabajo de evaluación cuya finalidad es compartir información y marcar líneas de actuación y coordinación para el futuro. La última fase de la evaluación se centrará en

82 Está compuesto por 19 miembros representando a la AGE, otros 19 en representación de las CCAA y 19 más representando a las Entidades Locales. Está adscrito funcionalmente al MAEC y la presidencia corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ejerce como Secretario, con voz pero sin voto, el Director General de Planificación y Políticas de Desarrollo.

83 Los seis grupos de trabajo son sobre acción humanitaria, educación para el desarrollo y sensibilización, evaluación, financiación y participación de la sociedad civil, sistemas comunes de información y estadística y planificación.

garantizar su utilidad y el aprendizaje para los procesos de cooperación, incluyendo la comunicación y difusión de resultados, la retroalimentación, y la elaboración de recomendaciones y respuestas por parte de los órganos de gestión y unidades responsables. En la página web del MAEC no aparece ningún documento, acta o dictamen producido desde este órgano. Todas las expectativas parecen centrarse en la anunciada Conferencia Sectorial de Cooperación, que deberá impulsar y dotar de un contenido efectivo a esta comisión.

En este órgano no se aprecia ningún mecanismo de rendición de cuentas de ningún tipo por parte de las CCAA y EELL más allá de lo estandarizado para otras políticas. Esta Comisión no parece ser el foro adecuado, aunque tal y como hemos mencionado anteriormente, la Comisión Delegada tiene entre sus atribuciones próximas, impulsar y delimitar sus competencias, especialmente en materia de calidad de la ayuda y eso debería incluir la rendición de cuentas.

- **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)**

Como se señaló, la LCID atribuye al MAEC la dirección de la Política Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la coordinación de los órganos de la AGE que desempeñen actuaciones de cooperación para el desarrollo. En el sistema español, en el que las competencias de gestión de los distintos instrumentos de cooperación corresponden a diferentes departamentos ministeriales, la coordinación resulta esencial para lograr la mayor eficacia de la ayuda posible. Con esta intención se creó la Comisión Interministerial⁸⁴, que establece criterios generales para facilitar la coordinación de los órganos de la AGE en esta materia.

Entre sus funciones destaca tanto la de someter a la aprobación del Gobierno la propuesta de Plan Director y Plan Anual de Cooperación Inter-

84 La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional tiene como Presidente al titular de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y como Vicepresidente al titular de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio que, en caso de ausencia enfermedad, o cualquier otra causa justificada, podrá hacerse representar por el titular de la Secretaría General de Comercio Exterior. El Subdirector General de Planificación y Políticas de Desarrollo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo actuará como secretario con voz y voto.

nacional, como la de conocer los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de la evaluación de la cooperación. También la política de gestión de la Deuda Externa enfocada a los aspectos de cooperación al desarrollo se trata en la CICI, con el objetivo de armonizar las distintas prácticas sectoriales relativas a su tratamiento, dándoles una coherencia de conjunto dentro de los objetivos de Cooperación Española y posibilitando la coordinación de toda la información disponible. La CICI debería reunirse al menos dos veces al año. Durante 2008 no consiguió reunirse una sola vez, a pesar de que durante ese año se ha elaborado el IIIPD.

Finalmente mencionar que las escasas reuniones en este órgano consultivo resultan todavía más infructuosas porque tampoco se cuenta con un sistema de información que permita a los interesados, incluida la sociedad civil, conocer su trabajo. Todas las actas de los plenos, los documentos, dictámenes e informes aprobados deberían estar publicados en la web del MAEC⁸⁵. Claro que para que esto sea posible es necesario que se realicen por escrito, y no hay constancia de ello. Resulta un punto de partida indispensable para un funcionamiento transparente sobre las posturas de todos los ministerios frente a las diferentes decisiones políticas, pues la CICI, como órgano de coordinación interna, es la principal herramienta para garantizar el efectivo cumplimiento del principio de coherencia de políticas del conjunto de la AGE. Este ejercicio interno es imprescindible para ofrecer la información que permita pedir responsabilidades a nivel jurídico, económico y político.

C) Órganos ejecutivos

- **La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, (AECID)**

(entrevistados...)

La rendición de cuentas no se trata solo de una memoria de actividades de la AECID, y eso es una confusión muy extendida....

85 Solo se cuelgan algunos y siempre con bastante retraso.

Adscrita al MAEC, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es principal órgano para el fomento, gestión y ejecución de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. La AECID, actualmente en su segundo año de reforma⁸⁶ para responder a los nuevos retos de la cooperación al desarrollo, cuenta con los servicios centrales y con distintas unidades en el exterior que funcionan bajo la dependencia funcional de la misma: Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros de Formación y Centros Culturales. En la medida que gestiona y ejecuta un importante presupuesto propio en proyectos y programas de cooperación al desarrollo, la AECID, tiene que contar con una estructura y capacidad reforzada para garantizar la calidad de la ayuda que ejecuta⁸⁷. La nueva regulación bajo la *Ley de Agencias Estatales 28/2006, de 18 de julio*, para la mejora de los servicios públicos ha supuesto la incorporación en el discurso de una mayor responsabilidad hacia los resultados obtenidos, pero también una mayor autonomía en la gestión. En este sentido se ha reforzado el Gabinete del Director, con nuevas funciones de programación, seguimiento y calidad de la ayuda y, por otra parte, las de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.

El nuevo contrato de gestión, recientemente aprobado⁸⁸, menciona como objetivo estratégico aumentar la transparencia en la gestión y favorecer la rendición de cuentas y resultados a la ciudadanía. Objetivo que también se encuentra entre los cinco retos que la AECID se ha propuesto afrontar en los próximos cuatro años. La AECID tiene previsto elaborar un *Plan de Calidad* que contemple un Programa de Cartas de Servicios sobre los compromisos que la institución establezca con la ciudadanía, relativos a los servicios que presta, objetivos perseguidos y resultados obtenidos. Se constituirá una *Comisión de Seguimiento del Contrato de Gestión*, integrada por cuatro miembros, en representación del MAEC, MAP, MEH y de la AECID. Esta

86 Decreto 2007 con el objeto de dotarla de la estructura y condiciones necesarias.

87 El presupuesto de la AECID en 2009 aprobado en la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, es de 931,55 millones de euros en 2009.

88 Consejo de Ministros del 20/02/09, B.O.E. núm. 171 de 16.07.2009 ORDEN PRE/1914/2009, de 13 de julio.

se reunirá semestralmente y facilitará información periódica sobre recursos humanos, grado de ejecución del contrato y gestión económico-presupuestaria, en los términos y formas todavía por definir. Como cualquier órgano de la Administración, la AECID está sometido al *control financiero* del contrato de gestión de la Intervención General de la Administración del Estado, quién lo ejercerá a través de la Intervención Delegada en la Agencia. La Comisión de Control, prevista en el artículo 15 del Estatuto, elaborará para el Consejo Rector, con periodicidad semestral, *informes sobre el desarrollo y ejecución de este Contrato de gestión*.

De entre los objetivos estratégicos previstos para la AECID, destacaremos a continuación los que de alguna forma hacen referencia a elementos del principio de rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo y participación de la sociedad civil.

Respecto al objetivo de adaptar la AECID a la “Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda” suscrita por el Gobierno español, el plan propone centrarse en los principios apropiación, alineamiento y armonización.

Respecto al objetivo de adaptar la AECID a los compromisos establecidos en el IIIPD, el primer Plan que se propone hace referencia al cumplimiento cuantitativo relacionado con la calidad de la ayuda; el segundo plan al cumplimiento respecto a la acción humanitaria, la cooperación multilateral, las subvenciones dirigidas a ONGD y a las prioridades horizontales y sectoriales. El tercer plan de este objetivo vincula a la AECID al reto de promover una cultura de seguimiento y evaluación de sus actuaciones. Ninguno de estos planes de calidad de la ayuda contempla expresamente la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo.

El octavo objetivo⁸⁹ sí recae directamente sobre nuestro objeto de estudio; aumentar la transparencia en la gestión y favorecer la rendición de cuentas al ciudadano. Tanto la Declaración de París como la Ley de Agencias, obligan a la AECID a comprometerse con la transparencia, y a la rendición de cuentas y resultados de sus actividades. El contrato de gestión

89 El octavo objetivo deriva de la Ley de Agencias, del propio Estatuto de la AECID y de la voluntad expresada por el Gobierno a favor de la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

propone aumentar la comunicación a través de una mejora de contenidos en la intranet, la creación de un *sistema de información permanente* sobre las convocatorias de ayudas y subvenciones, las resoluciones de las mismas, las convocatorias de personal o los asuntos relacionados con la contratación y el presupuesto; el refuerzo de la visibilidad corporativa e institucional y la promoción de un mayor conocimiento en el mundo del periodismo sobre la cooperación española; la elaboración de un *informe general de actividad anual* con las actuaciones y la información sobre la ejecución presupuestaria y el balance de gestión y resultados, que será público en la web de la AECID una vez aprobado por el Consejo Rector; y el fomento de las relaciones con el ciudadano/a a través de un sistema de atención personalizada en un *Centro de Información* que atiende la información presencial, telefónica y el buzón de consultas electrónico.

De entre los mecanismos descritos, se pone mayor énfasis en la mejora de los canales de información, pero apenas se informa sobre la responsabilidad de la calidad de los contenidos a difundir y si va a traspasar la frontera de la gestión de los fondos para traducirse en impactos y resultados. Para que esta información pueda difundirse primero hay que elaborarla y eso supone crear un sistema de indicadores evaluables que pueda aplicarse a todos los actores de la cooperación, no solo a la AECID, y homologable internacionalmente.

Sin embargo, no hay que desestimar la reciente creación del portal web que sobre la eficacia de la ayuda⁹⁰ acaban de lanzar conjuntamente la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE-MAEC), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la Fundación Carolina, y que busca contribuir a la mejora de la calidad de la ayuda al desarrollo, a través de la puesta a disposición del conjunto de actores de la Cooperación Española, de un centro de recursos en materia de eficacia de la ayuda que facilite la interacción, el intercambio y el acceso a información actualizada. Entre los recursos que ofrece presenta una biblioteca virtual, materiales audiovisuales, una sección

90 <http://www.ayudaeficaz.es>.

de noticias y una agenda de actualidad, así como diversos espacios de participación como foros relacionados con distintos aspectos de la eficacia de la ayuda al desarrollo.

En lo que respecta a la relación con las OTC, son muchas las deficiencias que parecen perpetuarse incluso a través de la reforma iniciada y recién estrenado contrato de gestión. No vamos a entrar en todas las que surgen de la falta de coordinación e información, pero cabe mencionar los mecanismos que tienen establecidos para la toma de decisiones de la AECID hacia las OTC y a su vez, éstas sobre las intervenciones que impulsan en los Estados receptores de la ayuda española. Recordemos que la AECID es la responsable formal del diseño, la ejecución y la gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo, ya sea directamente con el país receptor (cooperación bilateral) o a través de los OO.II. y la UE (cooperación multilateral). En el ámbito de la cooperación bilateral, la financiación puede ser directamente a programas y proyectos, o bien de forma indirecta a través de la concesión de subvenciones a ONGD para prestar ayuda humanitaria y de emergencia. Siendo las OTC las representantes de la cooperación en cada país, prácticamente son ignoradas a la hora de definir los países que serán objeto de la intervención de la Política de Ayuda Española.

En cuanto a las áreas de desarrollo en que se interviene, se está incrementando la interrelación con los Estados receptores, siendo cada vez más frecuente el alineamiento con las estrategias de desarrollo de cada país. Sin embargo, no existe ningún mecanismo que vigile esa prioridad o depure responsabilidades ante una decisión contraria que puede incluso apoyar arbitrariedades personales. En la cooperación bilateral, la ejecución gestionada directamente por la Agencia no está sujeta a ningún mecanismo de rendición de cuentas más allá que el puramente formal sobre la cantidad de fondos destinados. Existe una discrecionalidad absoluta sobre las decisiones del personal de la OTC en cuanto a los instrumentos a utilizar en cada uno de los casos. Podríamos decir que tiene plena competencia en estas decisiones y que desde la AECID no existe capacidad real para valorarlas. Entre otras cosas, el personal responsable de las OTC en Madrid, asume en su mayoría

funciones de gestión y administración y difícilmente podría entrar a otros niveles de discusión.

Siguiendo con la lógica del actual IIIPD, cabe pensar que no es necesario atribuir mayores capacidades a la AECID en Madrid dado que es en la OTC donde hace falta potenciarlas, pero lo cierto es que no podrá ser así mientras la toma de decisiones sobre las múltiples contribuciones multilaterales dirigidas a cada país a través de los también muy numerosos OOI y las asignaciones a ONGD sigan siendo competencia última y a veces exclusiva de Madrid.

Es muy difícil por tanto desarrollar mecanismos de rendición de cuentas sobre resultados cuando no se ha resuelto la discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan tan directamente al impacto de las intervenciones. Además carecen de una sistematización para el seguimiento y evaluación por parte de la AECID, que ni siquiera contempla una unidad específica dentro de su renovada estructura. Por mucho que el instrumento de convenio con ONGD anuncie la obligatoriedad de la evaluación de los proyectos, de poco sirve si, aunque se lleven a cabo, no se centraliza la información o se establece una matriz por país que permita, una vez verificados, medir los resultados alcanzados y unirlos al resto de los actores.

De entre las actuaciones calificadas como inaplazables en el nuevo Contrato de gestión de la AECID, se encuentra la de fomentar las relaciones con la ciudadanía de manera directa, facilitando la presentación de solicitudes, consultas, quejas o sugerencias a través del Centro de Información. Esto poco tiene que ver con la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo ya que no hay ningún instrumento que garantice la calidad de respuestas del Centro, ni si se podrán realizar este tipo de consultas o mejor dicho, podrán ser resueltas de un modo satisfactorio. El sistema, tal y como está planteado impide acceder a una información que debería realizarse proactivamente a través de documentos oficiales con datos consolidados (estratégicos y financieros) y reactivamente interactuando con la sociedad, con comparencias en medios de comunicación del personal de la AECID. Ante el reto de elaborar un sistema para la gestión

por resultados de desarrollo es necesario que la AECID disponga de los recursos necesarios.

• Las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC)

La estructura exterior de la AECID está compuesta por 42 oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), 16 Centros Culturales y 3 Centros de Formación. Orgánicamente, son unidades adscritas a las embajadas, pero funcional y presupuestariamente dependen de la AECID. En este apartado nos centraremos en la función de las OTC en la gestión, control y seguimiento de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo que competen a la AECID, pero además colaboran con los programas y proyectos impulsados por las demás administraciones públicas. Bajo el contrato de gestión y según el III PD de la Cooperación Española, se crean dos espacios nuevos de coordinación y por tanto facilitadores de la información con implicación directa sobre la participación de la sociedad civil:

Por un lado está la figura del *grupo estable*⁹¹, encargado del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores. Aunque se trata en esencia de un mecanismo de coordinación para el trabajo operativo, representa, por primera vez en el terreno, a los principales actores de la Cooperación Española. Su objetivo es asegurar la comunicación, coordinación y búsqueda de complementariedad en el país concreto a lo largo del ciclo de la estrategia (gestión y evaluación), promoviendo el intercambio de información y el análisis conjunto de la realidad del país. De entre sus funciones cabe destacar la de compartir los resultados del seguimiento y evaluaciones. Por otro lado, las *“mesas de complementariedad”*, que podrían considerarse como evolución lógica de las mesas sectoriales, reunirán por un lado a los diferentes actores que coincidan en la financiación de un programa concreto o con determinados sectores o áreas geográficas dentro del mismo país, y por otro a gobiernos o sociedad civil de los países socios en la medida de su interés y capacidad.

91 El liderazgo del grupo será ejercido por la Embajada de España y, su composición y funcionamiento deberán estar adaptados a las características y necesidades de cada país. En cualquier caso, la composición deberá reflejar proporcionalmente la presencia y el papel de cada actor en el país.

El nuevo IIIPD establece que, junto con la Embajada, la OTC es el foro encargado del seguimiento de la asociación con el país y de la adaptación permanente del marco correspondiente incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias. El *Marco de asociación*, en coherencia con los compromisos adquiridos en Accra, reflejará la previsión indicativa de los recursos que se tiene previsto destinar al país en los siguientes 3 a 5 años. Esto conlleva la necesidad de revisar los actuales marcos para adaptarlos a las estrategias de reducción de la pobreza impulsadas desde los propios países socios. El seguimiento del Marco de asociación responderá a la mutua rendición de cuentas con el país, integrándose en los sistemas existentes para ello o contribuyendo a generarlos. Así, a la vez que se siguen sucediendo las Comisiones Mixtas entre España y el país receptor, se prevé la elaboración de informes periódicos independientes sobre el desempeño de la Cooperación Española por parte de universidades o *think tanks* locales.

Estos dos mecanismos, los grupos estables y las mesas de complementariedad, son lo más próximo que hemos encontrado a la sistematización de la información y espacio de comunicación para rendir cuentas. Sin embargo, cabe destacar que por un lado se fuerzan vínculos tradicionalmente enfrentados (competencias embajada y comercio, versus cooperación) y tampoco garantiza la elaboración y publicidad de dichos informes, ni se establece ningún mecanismo que exija responsabilidades ante el incumplimiento. De nuevo está sometida a la discreción mas o menos voluntariosa del responsable de turno, ya que desde Madrid no se podrá ni hacer seguimiento ni valorar la acción.

D) Otros agentes financiadores

- **La cooperación autonómica y local**

De los 3.754.623.468 euros de la AOD española, ejecutados en 2007, 389.753.319 euros, han sido gestionados por las Comunidades Autonómicas, es decir, el 10,38% del total AOD neta. El aporte de las CCAA y EELL a la cooperación al desarrollo computa en la AOD neta española, pe-

se a no contemplar los mismos criterios ni desde el origen de sus fondos, ni por su instrumentación y modalidad, ni siquiera en cuanto a quién y cómo rinden cuentas. La característica fundamental de la cooperación al desarrollo ejecutada a través de las CCAA es que se rige bajo los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar, por el principio de coherencia de políticas establecido en la Ley 23/1998, las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información (LCID).

La Política Española de Cooperación para el Desarrollo de las administraciones autonómicas por una parte y de las locales por otra dentro del sistema español debe diferenciarse, pues presentan particularidades, ventajas y desafíos distintos. Para ello ya mencionamos que existen diferentes mecanismos de mayor o menos eficacia dispuestos por el Estado: la Conferencia Sectorial sobre la materia cuya puesta en marcha está prevista para finales del 2009, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, comisiones específicas y grupos de trabajo.

En el ámbito de coordinación municipal, los Fondos de Cooperación y Solidaridad, con más de veinte años de experiencia, se han conformado para facilitar y articular la acción de las entidades locales en la Cooperación Internacional al Desarrollo. En 2008 existían nueve fondos de cooperación en el Estado español, más tres en gestación, que reúnen a más de mil entidades locales y provinciales, además de otras entidades colaboradoras. Sus ámbitos de actuación se centran casi en exclusividad en la coordinación de programas y proyectos de desarrollo vinculados al municipalismo, trabajando con redes y otras asociaciones locales y fomentando la cooperación técnica y financiera, además de acción humanitaria y sensibilización. Los fondos cuentan con un instrumento de coordinación propio: la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. Por otra parte, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) cuenta con una Comisión de Cooperación para la coordinación de estos temas y la participación en éstos mecanismos.

También han desarrollado sus propios órganos consultivos y de coordinación, como los *consejos de cooperación autonómicos y locales*. A lo largo de los años estos consejos han contribuido a conformar las políticas de cooperación de las administraciones locales así como a acercar la cooperación a la sociedad. Ha habido ejemplos para todos los gustos, incluyendo casos en los que el Consejo se involucra en tareas ejecutivas propias de la administración, pero en general estos consejos han influido para que la cooperación descentralizada atienda a principios y objetivos enfocados en la lucha contra la pobreza.

Más allá de las condiciones y formatos de justificación solicitados a través de las convocatorias de subvenciones, no se describen otros tipos de mecanismos para la rendición de cuentas de las ONGD u otros agentes de desarrollo responsables de la ejecución de fondos de AOD gestionados por los organismos autonómicos y locales. La participación de la sociedad civil se resume en la información sobre la resolución de convocatorias y nunca hay información adicional sobre desviaciones, modificaciones o cumplimiento de propósitos. Para avanzar en este sentido es muy importante que la cooperación autonómica y local se coordine con la nacional (alineamiento), contemple la complementariedad en los objetivos de desarrollo e indicadores, asumiendo los mismos principios de calidad de la ayuda. Nos encontramos con una pluralidad de actores en un sistema de cooperación descentralizada que no garantiza la aplicación de dichos principios con el Gobierno central, ni puede ser exigida pues no existe subordinación al ser competencias propias. Esto dificulta la rendición de cuentas conjunta sobre el desarrollo impulsado y conseguido desde los órganos autonómicos y locales sobre una base homogénea.

En este contexto se abre paso MUNICIPIA, un programa para el fortalecimiento de la institucionalidad municipal que aunque no se adentra en otros aspectos de la política de apoyo al desarrollo que puedan impulsar los municipios españoles (convocatorias de ONGD, apoyos en infraestructuras no municipales, iniciativas productivas en comunidades, etc.), asume la vocación de contribuir a dar sentido estratégico y coherencia a ese tipo de empeños y como tal supone una buena iniciativa.

Brevemente, veamos cómo la Generalitat de Catalunya y la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo y cómo la vinculan a la sociedad civil.

El Plan Director de Cooperación al Desarrollo, aprobado por el Parlamento de Cataluña en 2007, abarca la planificación estratégica de la política de cooperación para el desarrollo de la Generalitat de Cataluña en el periodo 2007-2010⁹². Dice literalmente. *“En coherencia, desde el convencimiento que la generación de sinergias, la complementariedad y la concentración en las actuaciones son condiciones de primer orden de una cooperación eficaz y de calidad, el actual PD apuesta por reforzar la pluralidad mediante la creación de redes, plataformas y espacios de coordinación y concertación entre los agentes catalanes y también con sus homólogos internacionales”*. Sin hacer ninguna mención hacia el resto de los agentes de la cooperación española.

Si profundizamos en el Plan Anual del 2008, vemos que para cumplir con los principios de información y de transparencia, considera algunos mecanismos de rendición de cuentas semejantes al Gobierno central como son las comparecencias regulares, a petición de la Consejería de Vicepresidencia y de la DGCDAH, ante el Parlamento de Cataluña, con independencia de las comparecencias de la Consejería previstas por la Ley y el Plan Director o las solicitadas por los parlamentarios. También hay un portal sobre la AOD catalana para consultas vía internet sobre la distribución de la AOD según las prioridades, los actores, las modalidades y los instrumentos previstos en el Plan Director y la publicación de la Memoria Anual de 2007 como instrumento de rendición de cuentas de la actividad realizada a lo largo de este período por dicha entidad. Hay también otros mecanismos más específicos del Gobierno catalán, como la Fiesta de la Cooperación Catalana, difusión de la revista de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), difusión del boletín digital de la ACCD y la mejora de la web de la ACCD como sitio de información permanente para la ciudadanía.

92 Diari Oficial de la 39016 Generalitat de Catalunya Núm. 5135 – 21.5.2008 Plan Director de Cooperación al Desarrollo. http://www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/docs/Plan_anual_2008_CAST.pdf.

En cuanto al sistema de seguimiento y evaluación, el plan para el 2008, incorpora también la *elaboración de una matriz de indicadores de progreso* en la consecución de los objetivos, nuevos productos de análisis cuantitativo y cualitativo sobre la AOD catalana, y las bases de un sistema de evaluación de la política de cooperación al desarrollo. Para la sistematización y aprendizaje de la evaluación, propone: la realización de dos evaluaciones *estratégicas de la cooperación al desarrollo*; difundir las actuaciones de apoyo presupuestario ejecutadas o en curso de ejecución; evaluar la convocatoria conjunta entre el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña y la Agencia catalana para promover la cooperación de las asociaciones empresariales en la mejora de las capacidades productivas y comerciales de los países socios. Para mejorar los mecanismos de la socialización y capitalización de los resultados de la evaluación se establecerá un espacio en la web sobre evaluación de la cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo y como promoción de la cultura de la evaluación entre los actores de la cooperación, se difundirá en la web información sobre las herramientas de evaluación más relevantes y una base de datos de personas y empresas de servicios en este sector.

En el ámbito multilateral, la ACDC tiene prevista la elaboración de la *estrategia multilateral de la cooperación al desarrollo catalana* con los siguientes principios: que se justifique la relevancia de la cooperación multilateral en general y la cooperación descentralizada en particular; se sistematicen las recomendaciones de la comunidad internacional de cooperación sobre el nuevo multilateralismo; se valore la experiencia del Gobierno de Cataluña en este ámbito; que proporcione criterios y principios para mejorar la eficacia de las contribuciones en los organismos multilaterales con fórmulas para tener presencia significativa en los organismos internacionales; que participe en los debates que se dan en torno a ellos. Para garantizar la eficacia y la rendición de cuentas en la aplicación de esta modalidad de cooperación multilateral tiene previsto impulsar acuerdos marco de colaboración con PNUD, UNICEF y UNRWA y el seguimiento mediante la participación en las comisiones mixtas y técnicas de los actores multilaterales a los que se está contribuyendo.

En cuanto a la participación de sociedad civil, el Plan catalán 2008 contempla la mejora de los mecanismos de participación de los actores en la política de cooperación para el desarrollo. Busca impulsar en el Consejo de Cooperación al Desarrollo catalán, un nuevo mandato con un nuevo reglamento interno que mejore el funcionamiento y la composición ampliada, y equilibrada, entre hombres y mujeres. También prevé la puesta en marcha de espacios específicos de participación de los actores de la cooperación catalana en la elaboración de los documentos estratégicos de planificación previstos para el año 2008, con el apoyo metodológico, en su caso, de la Dirección General de Participación Ciudadana. El PD catalán *“reconoce que la generación de ciudadanía crítica, la profundización democrática de las sociedades y el empoderamiento de la sociedad civil en su capacidad de introducir términos en la agenda política representan una prioridad para una cooperación con voluntad de transformación social y que tiene por mandato crear capacidades en el sur”*. En ese sentido desarrollará un estudio sobre el conocimiento y la opinión de la ciudadanía en relación con el desarrollo y la cooperación para el desarrollo; una evaluación a la convocatoria conjunta de la ACCD y el Departamento de Educación de concesión de apoyo a proyectos de elaboración, revisión y mejora de los recursos pedagógicos en el ámbito de la educación para el desarrollo en el periodo 2005-2008; convocatorias de becas, de universidades y de ayudas de subvenciones de la ACCD para impulsar la investigación sobre el contenido, la metodología y los actores de la educación para el desarrollo y la formación teórica y práctica, y la capacitación de las personas voluntarias, cooperantes, profesionales y agentes catalanes de la cooperación para el desarrollo.

Es cierto que la ACCD parece proponer un modelo de seguimiento económico mas flexible dadas las peculiaridades de la Política de Cooperación para el Desarrollo, sin embargo no consigue librarse del sometimiento al Tribunal de Cuentas ni de la carga burocrática y elevados costes de gestión que supone, al igual que el resto de CCAA, a través de sus consejerías u órganos designado para gestionar la cooperación.

Por su parte, la Agencia Andaluza de Cooperación al Desarrollo⁹³ nos ofrece como instrumento más cercano de rendición de cuentas su balance 2007, que incluye un programa con un total de 238 proyectos cuyo monto asciende a 74.351.007,97 euros. Sobre estos recursos, el informe enuncia el destino y cuantía global. Pero, incluso en el listado detallado al final del mismo sobre los proyectos y sus destinos, excluye la información individualizada, es decir cuánto se destinó a cada proyecto. No se menciona nada sobre la rendición de cuentas, ni por tanto se articula mecanismo alguno. Los cuatro informes país que incluye son meramente descriptivos de los proyectos ejecutados, los sectores y áreas geográficas en los que se ha trabajado, así como de los agentes de la cooperación que los han ejecutado y no incluye ningún tipo de valoración en el momento de concluir este informe.

• Las Universidades

Durante 2007, la Cooperación Universitaria al Desarrollo (CUD) ascendió a 11,7 millones de euros, apenas un 0,3% del total de la AOD. También en el 2007 y en colaboración con la SECI y AECID se creó el *Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo*⁹⁴, que cuenta entre sus objetivos con el de facilitar la integración de la CUD en el sistema de la Cooperación Española y mejorar el seguimiento y la evaluación de las actividades de la CUD mediante la elaboración de informes periódicos que incluyen recopilación de datos estadísticos de nuestra cooperación interuniversitaria⁹⁵. Además, las universidades en España llevan a cabo fundamentalmente acciones de sen-

93 Agencia andaluza de Cooperación al Desarrollo, http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/export/portal/com/bin/contenidos/la_consejeria/Accion_exterior/agencia_andaluza_coop_int/informes_cooperacion_andaluza/Balances_anuales_de_la_Cooperacion_andaluza/1211354317477_memoria_2007.pdf.

94 Creado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), tiene como objetivos: compartir experiencias previas en recopilación, explotación y difusión de información de actividades y recursos en Cooperación para el Desarrollo; explorar las necesidades y las oportunidades en el empleo de dicha información; abrir vías para la convergencia y para la concertación de modelos de representación o intercambio de este tipo de información, identificando interlocutores e instrumentos.

95 La universidad que realizó un mayor desembolso de AOD es la Universidad Complutense de Madrid, con más de 3 millones aportados. Las orientaciones geográficas y sectoriales se centran en mejorar el sector educativo en países en desarrollo y, más específicamente, en países de América Latina (72,4% de la AOD total bruta distribuible geográficamente).

sibilización y educación para el desarrollo en especial entre los estudiantes por un importe total de 1,7 millones de euros (el 14% de su AOD total bruta).

En el 2000, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) elaboró la Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo, se creó la *Comisión de Cooperación al Desarrollo del Comité Español Universitario de la Conferencia de Relaciones Internacionales (CEURI)* y en 2006 el Código de Conducta de las universidades españolas en materia de cooperación al desarrollo. Estos tres mecanismos junto con el recientemente mencionado observatorio buscan garantizar la coherencia y coordinación de la actuación de las universidades con los planteamientos de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo.

Desde el ámbito universitario también se participa en el Consejo de Cooperación. Sin embargo su actividad no resulta demasiado activa, entre otras cosas porque sus representantes no son los expertos en la materia, que a título personal, participan en el Consejo a través de la cuota de expertos y no como representantes de la Universidad. Por otro lado, cada vez se centra más en replicar la estructura de las ONGD ejecutando y financiando proyectos muy parecidos a los que éstos llevan a cabo y se aleja de su papel más importante, el seguir dotando a la política de cooperación de mayores profesionales y asesorías técnicas desde un conocimiento más profundo del desarrollo. No obstante, no hay referencia a ningún mecanismo de rendición de cuentas que permita medir resultados, ni la correspondiente responsabilidad.

E) Otros agentes de desarrollo

“La participación ciudadana es fuente de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Ambos contribuyen a la construcción de la confianza pública en las instituciones de gobierno, mejorando la calidad de la democracia.”

(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Paris: OECD, 2003).

(entrevistados)Hay cuestiones pendientes, la ciudadanía debe exigir...

• **Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo (ONGD) en España**

“...reitera la importancia del papel de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como agentes activos del desarrollo y de la lucha contra la pobreza y el hambre, apoyando el incremento de la AOD canalizada a dichas organizaciones sociales, acorde con el incremento del total de la ayuda, por lo que constata la importancia de la indicación de recursos programados con dicho fin, al objeto de destinar como mínimo un 5% del total de la misma”.

(Dictamen de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados en relación con el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. 25/3/09).

(entrevistado...) ...Hay un déficit de participación democrática. Las ONGD no tienen idea de lo que hacen las Agencias de Desarrollo, van a la suya no hay una construcción democrática. Hay mucha dispersión.

Los propios actores impiden que sea la propia sociedad la que participe, cada uno se dedica a cubrir su parcela. Hay que tener en cuenta que la ciudadanía debe ser corresponsable en una política pública. Es un sujeto político y como tal debe participar...

Las ONGD han adquirido un creciente protagonismo⁹⁶ en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, ampliando los sectores de intervención, y planificando y ejecutando actuaciones a más largo plazo. Trabajan en diferentes campos de desarrollo: proyectos y programas de desarrollo, acción humanitaria, educación para el desarrollo y comunicación social, investigación y reflexión, incidencia política, comercio justo, migraciones y género. Han ido mejorando la calidad de sus actuaciones y contribuyendo a la eficacia de la ayuda canalizando gran parte de los recursos de la coopera-

96 En 2007 las ONGD de nuestra cooperación mantuvieron un alto grado de participación en la canalización de la ayuda: cerca del 14,6% de la AOD total neta, con un desembolso total de 549,6 millones de euros dirigidos tanto a actuaciones de cooperación para el desarrollo como a acciones humanitarias y actividades de educación para el desarrollo y sensibilización social.

ción oficial descentralizada con el respaldo de la sociedad civil. Están en disposición de aportar su particular visión ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo.

El principal agente de la Cooperación Española por volumen de recursos canalizados hacia países en vías de desarrollo por medio de ONGD es la AECID, con 200,5 millones de euros de los 216,6 que finalmente se canalizaron desde la Administración General del Estado⁹⁷.

Desde abril de 2005 se regulan las subvenciones⁹⁸ a convenios y proyectos, que entre los principios que las informan destaca para nuestro análisis, el de colaboración ya que se enuncia unido a la corresponsabilidad de las partes en la consecución de los objetivos fijados. Esta responsabilidad compartida anuncia un vínculo que debería nutrirse de mecanismos para que pudiera ser efectiva, si embargo sólo se desarrollan aquellos que verifican la presentación de los informes de seguimiento e informes finales y la realización de las evaluaciones, así como el cumplimiento con las obligaciones de justificación del gasto establecidas en esta Orden. Para el seguimiento y control de objetivos se establece que las ONGD beneficiarias de convenios presenten un informe anual con la información técnica y económica relevante del período informado y la previsión inicial para el período siguiente. También se exige una evaluación intermedia externa compartida con la contraparte local, la OTC y la unidad gestora de la AECID. Las ONGD con proyectos superiores a 350.000 euros, cuestión mencionada ya en la aproximación legislativa del principio de este capítulo, realizarán una evaluación final externa valorándose el grado de cumplimiento del objetivo específico de la intervención y de los resultados alcanzados. Para la justificación económica, que comprende todos los documentos de los gastos efectuados con cargo a la subvención, los parámetros son de conformidad con

97 Para el año 2009, las subvenciones públicas destinadas por la AECID a las ONGD, ascienden a 186,6 millones de euros, donde se incluyen los 25,9 millones provenientes del porcentaje del IRPF destinado a fines sociales.

98 ORDEN AEC/1303/2005 de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

la Ley General de subvenciones. Podemos decir que son suficientes, pero para la justificación técnica que debe detallar los objetivos alcanzados y los resultados obtenidos, la realidad se limita a la comprobación de las actividades realizadas.

Cabe destacar en esta misma Orden, la previa obligación de estar calificada como una ONGD “apta” para poder acceder a las subvenciones más cuantiosas que otorga la AECID. Este sistema de calificación supone una validación cuantitativa y cualitativa de las organizaciones que quieran financiar sus intervenciones con cargo a la modalidad de convenios, y aunque supone uno de los análisis más innovadores de Europa por la transparencia y coherencia que persigue, no supone una calificación con respecto a la capacidad de rendir cuentas sobre los resultados obtenidos. De hecho, el sistema carece de mecanismos que permitan medir el impacto de las acciones llevadas a cabo por estas organizaciones; sólo permite clasificarlas por los objetivos que anuncia, y por la estructura y capacidad de desarrollo organizativo. Esto, aunque necesario, resulta insuficiente para valorar los resultados.

Por otro lado, este sistema de calificación al que tienen que someterse las ONGD genera recelo y desconfianza en el sector debido a que otros actores de la cooperación que también reciben subvenciones con cargo a la AOD no se someten sin embargo a los mismos requisitos. Las empresas, los sindicatos, así como otros actores privados, no pasan por ninguna categorización previa para acceder a este tipo de fondos y esto provoca la reivindicación constante de las ONGD, además de dificultar más aún un marco común para la rendición de cuentas para resultados.

Junto con la AECID, destaca la participación de los agentes de la cooperación autonómica y local en la canalización de ayudas por medio de ONGD: en 2007 CCAA y EELL apoyaron actividades de ONGD por un importe total de 256,4 y 76,4 millones de euros, respectivamente. Más significativo aún como indicador de la importancia de las ONGD en la canalización de la AOD de la cooperación autonómica y local, es la participación de estos agentes en su AOD total: su promedio es el 72,8% de las

ayudas autonómicas y el 63,6% en el caso de las ayudas de la cooperación local.

Existen varias plataformas de representación de ONGD que persiguen objetivos concretos en determinados ámbitos de la cooperación. La más representativa y de ámbito general es la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGD), compuesta por ONGD y Coordinadoras de ONGD de ámbito autonómico lo que le hace ser un modelo de red muy ventajoso para el impulso del trabajo conjunto en materia de sensibilización e incidencia y para representación de sus intereses y valores compartidos ante la sociedad, las administraciones públicas y otros actores de la cooperación. Las ONGD de la coordinadora se someten a unos principios básicos recogidos en un Código de Conducta⁹⁹ (CC), entre cuyos objetivos destaca el de garantizar los principios de transparencia, democracia interna y austeridad en la actuación de las ONGD y dar a conocer a la sociedad española los criterios de actuación consensuados por todas las ONGD integrantes. En este Código el principio de responsabilidad aparece ligado al cumplimiento incondicional de la ley para favorecer el control y la transparencia en la gestión de sus recursos y actuaciones. La eficacia y eficiencia en la gestión son entendidas como el grado de alcance de los resultados y objetivos de las actividades impulsadas y en relación con los recursos que se consumen. La rendición de cuentas que refleja el CC, la encontramos ligada a la acción, como deber legal y ético, que tiene las ONGD de responder e informar sobre la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos y privados asignados, y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido. Este CC cuenta con una Comisión de Seguimiento que elaboró un cuestionario autoevaluativo para que todas las ONGD voluntariamente pudieran realizar su propio diagnóstico de cumplimiento

Por otro lado, un instrumento habitual de la rendición de cuentas es la auditoría de las cuentas que solo tienen obligación de realizar aquellas

⁹⁹ Aprobado por la Asamblea General Ordinaria del 28 de marzo de 1998. Revisado en la Asamblea General Ordinaria del 16 de Abril de 2005 y adaptado en la Asamblea del 29 de marzo de 2008.

ONGD que superan los 2,4 millones de euros en su gestión anual. Sin embargo la CONGD recomienda que ésta se realice a partir de los 300.000 euros y que además sea público el resultado¹⁰⁰.

Finalmente, en marzo de este año, la Asamblea General Ordinaria de la Coordinadora aprobó una serie de indicadores de transparencia y buen gobierno a partir del documento de más de cien recomendaciones que, en torno a la rendición de cuentas, elaboró en 2007 un grupo de la Coordinadora. Estos indicadores están ponderados en función de su contenido en dos categorías: los inexcusables y los relevantes. De esta forma si los primeros no se dan, no se miden los segundos, garantizando un mínimo siempre de transparencia y buen gobierno en las acciones. Para mejorar la verificación de la aplicación se contempla la necesidad de que sea un agente externo a las propias ONGD y Coordinadora quien realice los informes y además los haga públicos.

Como vemos, a pesar del amplio recorrido, las herramientas creadas poseen un buen marco teórico pero carecen de mecanismos que verifiquen el cumplimiento efectivo de todas las ONGD que lo suscriben. Si bien la rendición de cuentas persigue una gestión para resultados de desarrollo, las herramientas y condiciones que brinda este Código de Conducta resultan insuficientes. A pesar de existir una Comisión del Código de Conducta para velar por su cumplimiento, ni por su naturaleza ni por sus instrumentos es capaz de garantizarlo. No hay descrita responsabilidad desde la obligación ni desde la exigibilidad y por tanto tampoco está ligada a la sanción salvo en casos extremos. Nuevas circunstancias apuntan a que este código y herramientas similares no han impedido que se den situaciones tan atípicas como la de expulsar de la CONGD a una ONGD por estar imputadas por delito fiscal y sin embargo, seguir participando sin impedimento en otras Coordinadoras de ONGD autonómicas y de las constituidas en muchos de los países receptores de la AOD española.

100 Medina Rey, José María. Transparencia y Buen Gobierno de las ONGD, Revista Española del Tercer Sector/ n°11, enero-abril 2009 Madrid (pp. 93-113).

Por otro lado la Fundación Lealtad¹⁰¹ ofrece un servicio gratuito de análisis sobre la gestión que llevan a cabo organizaciones empresariales, no lucrativas, etc. que lo deseen para que se puedan acreditar con una especie de “sello de calidad” cara al sector. Esta fundación, que exige unos requisitos previos (dos años ininterrumpidos de actividad, haber tenido una auditoría externa de cuentas y en el caso de las asociaciones la acreditación de ser de utilidad pública) emerge ante la carencia de un mecanismo que exija mayor transparencia a estas organizaciones. Supervisa el cumplimiento de la legislación vigente en las organizaciones no lucrativas que tienen la obligación de rendir cuentas anualmente ante la Administración Pública. Las ONGD deben presentar con carácter anual el balance y la cuenta de resultados de acuerdo con el Plan General de Contabilidad de Entidades sin Fines Lucrativos que deben ser aprobados por el órgano de gobierno, y una memoria detallada de actividades y exacto grado de cumplimiento de los fines, así como el cuadro de financiación y la cartera de inversiones financieras ante su registro o protectorado correspondiente. También comprueba que la organización esté al corriente de sus obligaciones fiscales ante la Administración Tributaria y la Seguridad Social.

Pero éste y otros principios de transparencia y buenas prácticas, impulsados por la Fundación Lealtad, al margen de no constituir una normativa legal, no presuponen ninguna garantía para la calidad de las acciones. El análisis que se lleva a cabo es sólo sobre la gestión y no incluye cuestiones como la finalidad de la organización, los resultados de desarrollo obtenidos en base a los objetivos identificados, la selección primera de éstos frente a otros posibles..., entre otras cosas porque no tiene capacidad de extender el análisis al trabajo que se desarrolla en los países destinatarios de la intervención. Aún así, supone una de las pocas herramientas que ofrece información sobre

101 La Fundación Lealtad es una institución sin ánimo de lucro constituida en 2001 por un grupo de donantes. Su misión es fomentar la confianza de la sociedad española en las ONGD para lograr un incremento de las donaciones, así como de cualquier otro tipo de colaboración con las ONGD. La Fundación ofrece a particulares y empresas información independiente, objetiva, homogénea y gratuita sobre las ONGD para ayudarles a decidir con qué ONGD colaborar y orientarles para hacer un seguimiento de sus donaciones. Todos los servicios que la Fundación presta a ONG, particulares y empresas son gratuitos. <http://www.fundacionlealtad.org/web/home>.

estas organizaciones y por interés para una ciudadanía que carece de elementos suficientes para tomar decisiones responsables más allá de una donación genérica para la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, la CONGD posee una gran influencia por su capacidad de movilización y de impacto en los medios. Capacidad que le llevó a consolidar el éxito de la reciente firma del Pacto de Estado contra la Pobreza por parte de todos los partidos políticos, el 19 Diciembre del 2007. Por primera vez todas las fuerzas políticas firman *un pacto político por la erradicación de la pobreza en el mundo* y se comprometen a mantener una política de solidaridad activa hacia los países empobrecidos. Este pacto renueva el compromiso de una cooperación de calidad y con una financiación suficiente para *lograr un cumplimiento efectivo del Pacto* por la Solidaridad firmado en 1996¹⁰². Las directrices expuestas por el mismo buscan orientar una política pública de Estado española, a través de mecanismos hasta la fecha tan demandados como ignorados.

La filosofía y muchas de las medidas claves planteadas en el Pacto de Estado contra la Pobreza quedan recogidas en el IIPD, favoreciendo el cumplimiento del pacto por parte del Gobierno. Tras un año de recorrido, y en la primera reunión de la Comisión de seguimiento del Pacto¹⁰³, se han establecido las prioridades para el 2009. Entre ellas destaca la dirigida a lograr avances en materia de transparencia y acceso a la información, como es la elaboración del informe agregado a los PGE sobre las principales partidas de AOD o el informe sobre las contribuciones de España a los organismos multilaterales. Frente a las deficiencias de la información pública de los PACI e informes de seguimiento, la sociedad civil ha ido abriéndose espacios para pronunciarse de forma autónoma como el informe anual de IO “La realidad de la Ayuda” y otros mecanismos de influencia política que denuncian las irregularidades más sobresalien-

102 En 1996 hubo un acuerdo similar, el denominado Pacto por la Solidaridad, cuyo fin era lograr que se destinara el 0,7% del PIB a la cooperación internacional, tras las movilizaciones sociales que reclamaban ese compromiso, aunque en aquella ocasión el objetivo no se cumplió.

103 Se reunieron en Madrid, el 20 de noviembre de 2008, representantes de todos los grupos políticos, a excepción del PSOE, con representantes de la CONGD.

tes¹⁰⁴. Pero esta labor resulta tremendamente complicada por la falta de acceso a la información pública.

Por otro lado, en España las ONGD han importado instrumentos de sus homólogas europeas y de ámbito internacional que suponen un gran impulso y refuerzo a los mecanismos gubernamentales de rendición de cuentas como las campañas de incidencia que contribuyen a mejorar el nivel de transparencia, la participación e implicación de la sociedad civil y mejoras significativas del sistema de cooperación. La “Plataforma 2015 y más” que engloba a 14 ONGD bajo la denominación de progresistas, y que exigen el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, involucra a la sociedad civil en temas como la sensibilización ciudadana y la educación para el desarrollo, la influencia sobre las administraciones públicas y los gobiernos, la colaboración con los sindicatos para ejercer presión sobre el mundo empresarial y la plena participación de la sociedad civil que integran las organizaciones de desarrollo de los países en desarrollo.

Encontramos otras asociaciones con fines diversos; en enero de 2006 se presentó una de las campañas con mayor repercusión en los medios de comunicación: “¿Quién debe a quien?”. Esta campaña perseguía la promulgación de una Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa. La ley finalmente aprobada, que ya comentamos, recogió parte de las demandas sociales que se promovieron en la campaña, agrupables en los principios de transparencia, control parlamentario y participación de la sociedad civil. Como otro ejemplo, cabe aludir a la campaña impulsada por la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona, Greenpeace, Intermón-Oxfam, Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional, que perseguía influir mediante informes y recomendaciones en la modificación de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso. El propósito de esta campaña se concretaba en garantizar la transparencia en la información oficial que se ofrece sobre dichas transferencias españolas de material militar, policial y de seguridad. En

104 Particularmente importante es la labor de la Coordinadora de ONG y las Federaciones autonómicas o regionales que hacen un seguimiento continuado de diversos aspectos de la política de cooperación.

este contexto también hay que entender la actual campaña “Armas bajo Control”, lanzada conjuntamente por Oxfam Internacional, Amnistía Internacional e *International Action Network on Small Arms* (IANSA), que persigue la firma de un tratado internacional, global y efectivo sobre el comercio de armas, para que se dejen de utilizar como instrumento de conflictos y abuso sobre los derechos humanos y la pobreza.

Merece la pena detenerse sobre un caso atípico de asociacionismo reciente cuya iniciativa no es exclusiva del tercer sector, sino que involucra al Estado. En el marco de la “Llamada Mundial a la Acción contra la Pobreza” y bajo el impacto del argumento de que el 10 por cien de la población mundial disfruta del 70 por cien de las riquezas del planeta, ha surgido la campaña de sensibilización “Pobreza cero”¹⁰⁵. Lanzada en 2005 por las ONGD, sindicatos y organizaciones sociales, obtuvo el apoyo del gobierno y forma parte de la Coalición Mundial de Lucha contra la Pobreza¹⁰⁶. Todas estas campañas actúan en cierto modo como mecanismos alternativos para la vigilancia de algunos de los temas que más preocupan a la sociedad y representan las prioridades de la AOD española. Este papel de vigilancia se ve reforzado, debido también en parte a la ausencia de instituciones oficiales y de instrumentos que hagan posible el seguimiento y que aseguren las correspondientes responsabilidades. Aún así, todos estos logros resultan insuficientes ya que no significan un avance en la institucionalidad de la transparencia y no consiguen involucrar a la opinión pública que sigue ajena a estos progresos.

• Sindicatos

Destacamos a los sindicatos españoles por la cooperación al desarrollo que en este sector llevan a cabo junto con las organizaciones sindicales de los países en vías de desarrollo. Su actuación reorienta a la gobernabilidad,

105 La campaña se puede seguir a través de www.pobrezacero.org.

106 El presidente de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional firmaron un convenio de colaboración el 28 de abril de 2005 que ponía en marcha una campaña estatal de sensibilización sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, bajo el lema “Pobreza cero”. Se trataba de una campaña de difusión para toda la sociedad española con abundante material pedagógico. El gobierno español, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) aportó más de 220.000 euros y la CONGDE, por su parte, 110.300 euros.

promoción del respeto de los derechos humanos y sindicales y del desarrollo económico y social sostenido y sostenible. Ocupan una posición privilegiada para la sensibilización sobre los problemas de desarrollo de los países del sur entre los trabajadores españoles. En España, los principales sindicatos, directamente o a través de ONGD constituidas para el trabajo en el ámbito de la cooperación al desarrollo, llevan a cabo distintas iniciativas de cooperación sindical al desarrollo, en colaboración con la AECID, Organismos Internacionales (OOII) y otros actores de la Cooperación Española. Los representantes de los dos sindicatos mayoritarios (CCOO con la Fundación Paz y Solidaridad y UGT con ISCOD, Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo), participan en el Consejo de Cooperación y con mayor intensidad en la Comisión del seguimiento del PACI como agentes de pleno derecho en la defensa del trabajo digno.

Respecto a los mecanismos internos que emplean para la rendición de cuentas, ISCOD, uno de los sindicatos mayoritarios realiza evaluaciones periódicas internas, con indicadores propios, para analizar los distintos niveles de transparencia de sus contrapartes (exclusivamente sindicatos); convoca reuniones semestrales, en los países receptores de las intervenciones, del comité de evaluación integrado por los representantes de los departamentos involucrados en la sede que se desplazan al país para reunirse con el expatriado/a en el país, el delegado regional y representantes de dos y tres niveles de los sindicatos del país receptor. Estos comités actúan cada vez en un país que suele ser evaluado en su conjunto bajo la óptica del avance sindical y no por las acciones de cooperación en particular. También encontramos, en sede, un órgano colegiado integrado por un equipo de la dirección que se reúne cada quince días y que cada mes hacen repaso del plan de trabajo. A pesar de que todas estas iniciativas son herramientas que mejoran claramente el acceso a la información y suponen amplias mejoras para la gestión de la cooperación sindical, no llegan a ser mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de sus intervenciones, ya que no implican responsabilidad política ni van más allá de la justificación que les supone acceder a los fondos públicos.

• **El sector empresarial y las organizaciones de la economía social**

(entrevistados...) ...en el Código de comercio, el representante debe rendir cuentas al representado. En el sector público no parece figurar de igual modo esa obligación...

El sector empresarial, actúa directamente en actividades de cooperación a través de la ejecución de proyectos por concurso, préstamos con ayuda ligada y financiación de proyectos. Pero aún es mayor su influencia en las Políticas de Desarrollo a través de la internacionalización de su actividad empresarial propia. Tanto la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) como la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, llevan a cabo iniciativas de cooperación empresarial al desarrollo en colaboración con la AECID y con OOII y en coordinación con otros actores de cooperación.

El nuevo IIIIPD, incluye un Plan de actuación para el fomento de las alianzas público-privadas. Alianzas que deben contemplar los requisitos de elegibilidad de los potenciales socios privados empresariales, quienes deben a su vez someterse a la normativa internacional aplicable –Directrices CAD sobre Anticorrupción para empresas multinacionales, respeto a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Directivas de la Unión Europea al respecto, entre otras–, así como al cumplimiento de las legislaciones vigentes nacionales donde estas empresas operen. Desde el Parlamento, (Comisión Permanente de Cooperación al Desarrollo) se propone incentivar a las empresas con una de Responsabilidad Social apropiada al Plan Director, y también establecer convenios específicos para definir los mecanismos de funcionamiento y financiación conjunta más adecuados en cada caso para lograr la máxima eficacia en la consecución de los objetivos de desarrollo humano y sostenible que se establezcan. En este sentido supone un avance con respecto a las alianzas público-privadas que vienen sucediéndose desde siempre, y donde el recorrido de los criterios era más bien parco o giraba en torno al controvertido instrumento del FAD.

Por su parte, a la hora de analizar la RSC, el Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) y la Asociación *Paz con Dignidad*¹⁰⁷ recuerdan que la RSC se concibe en el marco de un modelo socio-económico y es inseparable del mismo. No es cierto que con la RSC se salga siempre ganando. Aunque se reconozca que con determinados programas se han conseguido mejoras puntuales, se debe manejar una perspectiva más global de la situación y cuestionar las implicaciones de la adaptación de las grandes corporaciones a las críticas que se les hacen desde la sociedad civil en cuanto a que la RSC se utiliza como un potente instrumento para el lavado de cara empresarial.

No debería ser suficiente el cumplimiento de los acuerdos voluntarios y de los códigos de conducta definidos por las propias empresas. Los Estados deberían garantizar el cumplimiento de las actuales legislaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y establecer un código internacional que delimitase las responsabilidades legales de las grandes corporaciones por las consecuencias de sus actividades por todo el mundo. En esta línea, recientemente y a iniciativa de 24 directivos de multinacionales, se han reclamado mecanismos supervisores que garanticen el cumplimiento de la Convención Anticorrupción de Naciones Unidas adoptada en 2003. Por ello recomiendan que: los procedimientos de verificación cuenten con una amplia financiación garantizada en el tiempo; que estén respaldados por observadores internacionales que visiten terceros países para verificar sus actuaciones en este sentido; que generen información de forma transparente y pública. Las asociaciones dedicadas al fomento de la responsabilidad social corporativa como el Pacto Global y la Iniciativa Anticorrupción del Foro Económico Mundial son los encargados de transmitir estas propuestas en Doha, en la 3ª conferencia de la convención anticorrupción de la ONU, el mes de noviembre de 2009.

Actualmente la RSC no permite afirmar que el discurso de las buenas prácticas se esté traduciendo en mejoras significativas para las poblaciones

107 Pedro Ramiro, investigador del Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL), y Luis Nieto, coordinador de la Asociación Paz con Dignidad, artículo sobre las relaciones de las ONG con las multinacionales en el marco de la RSC, en el nº 36 de la Revista Pueblos, marzo de 2009.

más desfavorecidas del planeta. Las empresas españolas se mantienen al margen de las resistencias de minorías dentro de los países en los que intervienen y no tienen una política única frente a todos sus negocios.

También hay algunas oportunidades perdidas, como la reciente negativa de la CE ante la regulación de los criterios y los estándares que debe respetar toda iniciativa privada para promover el comercio justo. Desde la DG de Comercio se considera innecesarios regularlos, ya que podría limitar el factor dinámico de las iniciativas privadas en este ámbito como son las compañías multinacionales que se están abriendo al mercado del comercio justo, y obstaculizar así un mayor desarrollo en el sector. Sin embargo, desde la DG de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, se insiste en la especial importancia de que estas iniciativas garanticen un precio mínimo para los agricultores de los países en vías de desarrollo. Pero cara al consumo, la CE sí defiende la transparencia¹⁰⁸ para que se puedan tomar decisiones informadas. De alguna manera se espera que cuando los promotores de estas iniciativas informen mejor a los consumidores sobre el impacto real de sus acciones en el comercio y en los países en vías de desarrollo, sí se consiga el efecto esperado.

En España también se cuenta con iniciativas muy positivas, como los formatos para la divulgación de la información financiera para las memorias de RSC. La Caja de Navarra recoge este lenguaje en su última memoria, que incluye cerca de 500 indicadores y 26 fuentes de información, códigos de buen gobierno, índices de sostenibilidad internacional, estándares de información y certificación, principios internacionales y normas internacionales de contabilidad. Por su parte, la Comisión Permanente del Consejo Estatal de RSE (Responsabilidad Social de las Empresas) ha creado cinco grupos de trabajo, entre los que se encuentra uno sobre la gestión de la diversidad, cohesión social y cooperación al desarrollo, y donde se incluye también todo

108 Entre 2007 y 2008 se destinaron 19.466 millones de euros a ONG para financiar acciones dedicadas a aumentar la concienciación pública en la UE de este mercado, y en 2008 y 2009 se ha presupuestado otro millón de euros cada año para apoyar acciones específicamente relacionadas con el comercio justo, en forma de créditos comerciales. Europa Press 5/5/09.

aquello que estuviera relacionado con las alianzas público-privadas. Contará con un máximo de cinco representantes y su coordinación será acordada por los participantes y en ningún caso podrá recaer en el representante de las administraciones públicas, quienes asumirán el papel de secretaría. Además, a las comisiones podrán acudir expertos invitados por los vocales participantes y la duración de sus trabajos será fijada por sus integrantes.

Las empresas españolas también participan activamente en el Consejo de Cooperación, a través de la CEOE que cuenta con una representante desde prácticamente el principio de la formación de este órgano. Al igual que el resto de los actores, la participación en el grupo del Plan Director y Planes anuales es donde condensan la mayoría de esfuerzos. Desde la CEOE tienen liberada a una persona que se dedica en exclusividad a esta materia. La participación en el Consejo de Cooperación supone también trasladar a los grupos de trabajo internos de la confederación los mismos temas para consensuar una postura común entre las más de 2.000 empresas que representan. El Comité de Cooperación al Desarrollo, como se ha denominado en la CEOE al órgano que desarrolla los contenidos de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, está integrado por unas setenta personas que se reúnen en un plenario dos veces al año y que participan representando las distintas posiciones de las patronales. Para la rendición de cuentas, la auditoría es el instrumento más habitual y consideran que su propia estructura y vocación de negocio les ofrece una ventaja comparativa en este frente a otros actores. La Ley Mercantil brinda un marco de mecanismos propios para un sector que considera al estado más aplicado en definir la actuación de las empresas que las suyas propias. Según la perspectiva empresarial debería trabajarse la rendición de cuentas desde lo público del mismo modo que se regula lo privado.

Las *organizaciones de la economía social* españolas juegan también un papel relevante en el sector de la promoción del tejido económico de la cooperación para el desarrollo. Muy activas también en el Consejo de Cooperación, se agrupan en su mayoría en torno a Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES), a través de la prestación de asistencia técnica a los homólogos de la economía social en países socios mediante la formación y capacitación en

sectores productivos con fuerte impacto social y generación de empleo. Sin embargo, sobre la rendición de cuentas de éstas poco o nada revierten hacia el sistema de la política de cooperación y menos a su cómputo de resultados.

• **Los medios de comunicación**

“Dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: conseguir la coherencia de políticas de Estado y la legitimidad de la política de desarrollo y cooperación en base a una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda”.

(III PD)

Los medios de comunicación (prensa, radio, TV, Internet) tienen un papel determinante en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo, no sólo en lo que respecta al fomento de la información y sensibilización del público, sino por su compromiso con la construcción de una cultura de la paz y la justicia social. Los medios de comunicación constituyen *un canal clave para la rendición de cuentas* a la ciudadanía sobre los flujos de la ayuda y tienen una importante incidencia en la percepción de la opinión pública sobre los problemas del desarrollo y las crisis humanitarias influyendo en el cómo, cuándo y dónde de las actualizaciones de respuesta.

La contribución a tales fines debe consistir en informar con veracidad e imparcialidad, facilitar la comunicación y el conocimiento mutuo de las distintas comunidades y contribuir a la educación para el desarrollo completando y reforzando la acción formativa (formal o no formal) llevada a cabo por otros actores. Por primera vez, el contrato de gestión de la AECID incluye un plan de comunicación para difundir su actuación y acercar la información relativa a la cooperación al desarrollo a los medios de comunicación, donde esperamos que la propaganda no robe espacios tan válidos como los ya consolidados “diálogos de la AECID”, que deben ampliar su público más allá de la sociedad civil organizada.

Por su parte las ONGD deberían entrar en el debate sobre el derecho a la comunicación y la democratización de la información que deben cuestionar

los grandes monopolios informativos. En España, la dispersión y desconexión entre los actores y espacios que trabajan o piensan en la comunicación, no han facilitado hasta ahora la reflexión ni iniciativas colectivas alguna. Entre las ONGD, a pesar de la percepción crítica generalizada sobre el modelo de comunicación actual, y de las dificultades para acceder a él, el cuestionamiento o la transformación de dicho sistema, ya sea como eje principal o complementario de intervención o como estrategia política, no ha formado parte de sus agendas. Sólo en Cataluña, en 2005, a propósito de la promulgación de la nueva Ley del Audiovisual, se solicitó que se reconociera el Tercer Sector Audiovisual, distinto del privado y del público institucional. A pesar de trabajar por el reconocimiento social y económico del Tercer Sector, las ONG no tienen articulado un sector propio también comunicativo. A pesar de disponer de buenos contenidos de carácter social y transformador y de un público receptivo a éstos, hasta ahora los esfuerzos se centran sólo hacia los grandes medios, o en crear y mejorar medios propios. Salvo excepciones, no se colabora regularmente con medios libres, comunitarios o alternativos, ni se consideran las revistas, boletines etc., de las ONG como medios alternativos, a pesar de los esfuerzos de muchas organizaciones por ofrecer algo más que boletines institucionales.

Más allá de un código ético avalado por la CONGD y que ponía límites al tipo de publicidad que algunas organizaciones utilizaban en la captación de recursos y que la mayoría del sector de la publicidad ha ido suscribiendo, la interacción es limitada. Sin embargo, cabe destacar el papel único de los medios de comunicación para priorizar escenarios y reclamar responsabilidad ante la falta de transparencia o justificación de las decisiones políticas adoptadas sobre el destino de los recursos, sobre las consecuencias de una mala implementación o sobre la violación de los compromisos adquiridos.

F) Ciudadanía: la educación para el desarrollo hacia la sociedad civil española

Como ya avanzábamos la educación para el desarrollo es un ámbito estratégico de la cooperación ya que a través de ella se contribuye a que la ciudadanía

pueda responder a los retos que plantea el actual proceso de globalización. La estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española establece cuatro dimensiones interrelacionadas: la sensibilización para despertar la conciencia crítica y práctica solidaria, haciendo que el ciudadano distinga entre los mensajes engañosos, que pueden promover el paternalismo y el asistencialismo, haciéndoles superar el círculo vicioso de la indiferencia-ignorancia; la formación sobre el desarrollo, dirigida al público objetivo con la intención de profundizar en el análisis de las causas de la pobreza y en las propuestas de cambio e impulsa al compromiso y a la participación de la ciudadanía; la investigación sobre el desarrollo para analizar en profundidad la problemática del desarrollo y fundamentar las distintas propuestas que los distintos actores de la educación para el desarrollo; y la movilización social que posibilita un protagonismo directo en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano.

A través del IIIPD, se anuncia un Plan que de acuerdo a las recomendaciones establecidas en el *Consenso Europeo sobre Desarrollo, en esta materia*, promoverá a través de los espacios formales, no formales e informales, la participación, coordinación y complementariedad de los agentes de la sociedad: ONGD, nuevos movimientos sociales, empresas de economía social, medios de comunicación, plataformas y redes internacionales, incluyendo redes de autoridades locales, que promuevan una ciudadanía global, e incorporará en sus iniciativas a representantes de estas instituciones y movimientos; especialmente en el ámbito formal promoverá la coordinación y complementariedad, en el espacio de sus competencias, del conjunto de la AGE. La puesta en marcha de las líneas de acción y medidas recogidas en el Marco de resultados promete recursos suficientes en el Gabinete de Comunicación y Educación para el Desarrollo de la AECID. Se creará una unidad específica con las capacidades y los recursos propios y humanos que le permitan ejecutar actividades y promover la coordinación y complementariedad con otros agentes de la Cooperación Española y de la AGE en estrecha colaboración con las unidades competentes del MAEC.

De entre los numerosos mecanismo que se impulsan desde el IIIPD, destacamos el que se enuncia como “la promoción de campañas incidan en te-

máticas relacionadas con: los ODM y los acuerdos internacionales para la mejora de la calidad de la ayuda (Paris, Agenda de Acción de Accra (AAA)” y el de promover las acciones conjuntas de expertos universitarios, ONGD y periodistas, que incidan en la puesta en marcha o el seguimiento de políticas públicas en el ámbito comunicativo coherente con el derecho a la comunicación y los objetivos de desarrollo. Ambas iniciativas encaminan a la ciudadanía a tener mayor exigencia en la calidad de la ayuda y a demandar el derecho a la comunicación de los objetivos de desarrollo, dos ingredientes fundamentales para un sistema integrado de rendición.

Por último cabe destacar la línea de investigación, innovación y estudios sobre el desarrollo, ya que viene a reforzar y mejorar los mecanismos existentes. En España no existe una verdadera tradición investigadora sobre los problemas del desarrollo similar a la que se observa en otros países próximos. A diferencia de éstos, se detecta un notable predominio de la consultoría-asesoría, centrada en el estudio de los programas y proyectos de cooperación sin que la investigación sobre los propios procesos y experiencias de desarrollo en sus distintos aspectos (económicos, sociales, políticos, de género, medioambientales, etc...) hayan tenido un progreso equivalente. Los esfuerzos que, hasta el momento han realizado las universidades españolas han sido aislados. En los últimos años se han creado institutos universitarios de investigación en el campo del desarrollo, fundaciones, think tank y departamento de estudios en ONGD. Los temas relativos al desarrollo y la cooperación apenas encuentran eco ni tienen prioridad en las convocatorias de programas públicos de apoyo a la investigación, lo cual sitúa en clara desventaja esta temática frente a las más priorizadas.

El Ministerio de Ciencia e Innovación junto con el MAEC anuncia en el IIPD algunas medidas orientadas a mejorar la situación de investigadores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, mediante el refuerzo de capacidades de investigación sobre desarrollo en nuestros países socios, apoyando decididamente sus políticas públicas de I+D+i, universidades y centros de investigación locales, la especialización del personal investigador en aquellos ámbitos de la ciencia y tecnología que más apli-

cación o importancia pueden tener para el desarrollo y las prioridades temáticas de la Cooperación española. Se pretende consolidar y duplicar la base de investigadores, profesores y centros de investigación especializados en estudios sobre el desarrollo, a través de la creación de una Red de Estudios sobre el Desarrollo dependiente del MAEC y poner en marcha en 2009 en AECID un instrumento adecuadamente dotado para proyectos y convenios plurianuales de apoyo a los estudios de desarrollo. Sin duda es una de las grandes carencias del sistema actual.

Al reforzar el acceso a esta disciplina desde ámbito académico y como alternativa de conocimiento la ciudadanía debería adquirir una mayor implicación con el compromiso de lucha contra la pobreza y el estado debería proporcionar canales de participación efectiva. Para motivar la implicación de la opinión pública se debe garantizar la utilidad de involucrarse en la construcción de una política pública de Cooperación al Desarrollo con mecanismos efectivos de cambios, democráticos hacia una cultura participativa donde los distintos actores acepten las críticas ciudadanas.

4. Conclusiones y propuestas

“Para finalizar, dos retos importantes se encuentran dentro de nuestras fronteras: aumentar la legitimidad y la coherencia de políticas de desarrollo, en base a una ciudadanía concienciada y exigente con la calidad de la ayuda”.

III Plan Director (2009-12)

La rendición de cuentas es una herramienta esencial para garantizar una ayuda eficaz y comprometida con la consecución de unos resultados de desarrollo. La eficacia del desarrollo supone avanzar en la solución de los problemas de las personas, independientemente de si es la AOD quien genera este avance o pudiera imputarse a otros factores.

La rendición de cuentas para resultados de desarrollo debe centrarse en si se han alcanzado los impactos esperados de las intervenciones directas e indirectas de los donantes, aunque éstos no puedan atribuirse la acción concreta ya que dependen de un conjunto de factores complejo en los que el país socio tiene el protagonismo. La gestión para resultados es una buena herramienta para ordenar, priorizar y aplicar criterios de eficacia y calidad en las intervenciones pero no para cuantificar el impacto de desarrollo que se puede atribuir a una política de ayuda de un país donante en un país socio.

4.1 Conclusiones

- La rendición de cuentas es un instrumento para equilibrar la relación asimétrica entre donantes y receptores y para responsabilizar a ambos de sus políticas hacia su ciudadanía en un marco de transparencia. La regulación internacional actual se limita a disposiciones de derecho blando no vinculantes jurídicamente. La institucionalidad es difusa y no existe una clara delimitación de funciones entre las diversas organizaciones que canalizan las relaciones de cooperación. El CAD sigue siendo el foro principal para la reforma de la ayuda, aunque no representa a los países receptores ni permite que éstos tengan posiciones fuertes en las negociaciones.
- La rendición de cuentas de los flujos de ayuda internacionales es actualmente unidireccional, del país socio al donante. Los donantes no rinden cuentas a los gobiernos y ciudadanía de los países a los que entregan ayuda. Los países del sur tienen a menudo sistemas de rendición débiles, sin mecanismos eficaces para que la ciudadanía o los parlamentos hagan rendir cuentas al poder ejecutivo. La superposición entre el plano bilateral y el multilateral comporta problemas de coordinación para los países socios, por ello es necesario un equilibrio entre las necesidades de la rendición de cuentas por parte de donantes y receptores.
- Los procesos internacionales de seguimiento se caracterizan: por su voluntariedad; porque se basan en información proporcionada por los propios estados evaluados (aunque se puedan consultar algunos agentes independientes); porque los criterios se establecen por consenso entre los participantes; porque su incumplimiento no genera responsabilidad internacional jurídicamente exigible o sancionable, a lo sumo una valoración moral.
- Los informes del CAD no son un mecanismo de rendición de cuentas, pero ofrecen información homologable, contrastable y comparable sobre las políticas de los donantes que son utilizadas por otras institucio-

nes de control y por la ciudadanía en general, ya que no existe otra fuente comparable. Las recomendaciones de los exámenes individuales, a pesar de no ser vinculantes y excluir cualquier sanción, suelen ser atendidas por los gobiernos. Éstas son más cualitativas que cuantitativas y no contemplan una valoración del impacto de las políticas en términos de desarrollo.

- El examen individual del CAD de España en 2007 constata que persisten los siguientes problemas: dispersión de la ayuda, falta de cumplimiento del compromiso 20/20 sobre servicios sociales básicos; escaso uso de los instrumentos comunes con otros donantes; falta de liderazgo operativo del MAEC en el terreno; carencia de criterios definidos para el uso de la cooperación reembolsable; poca atención sobre la coherencia de políticas en el terreno. Destacando como la mayor asignatura pendiente la necesidad de definir un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo, y eso afecta a todos los actores, oficiales y no oficiales.
- La DdP señala la necesidad de establecer mecanismos para evaluar los compromisos mutuos acordados sobre eficacia de la ayuda, pero no se establece la posibilidad de contractualización de las responsabilidades, lo cual permitiría un control jurídico y la posibilidad de incorporar mecanismos de sanción en caso de incumplimiento. Existe un gran desconocimiento de la DdP entre los actores de las políticas de desarrollo, y faltan capacidades para su implementación. España está comprometida en el seguimiento y evaluación de la agenda internacional, pero aún adolece de una baja utilización de los nuevos instrumentos de ayuda directa a presupuestos y sectorial, una predecibilidad de la ayuda lejos de la meta y pocas misiones coordinadas. Los datos más negativos corresponden a la ayuda desligada y a la proliferación de estructuras paralelas para gestionar la ayuda.
- La rendición de cuentas es un punto débil de la Política Europea de Cooperación. Existe rendición de cuentas económica y jurídica al Consejo, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas, pero apenas hay instru-

mentos de responsabilidad sobre el impacto social de sus políticas, y la información a los socios y a la sociedad en general es muy limitada. Es deficiente la incorporación de la gestión por resultados y eso limita la evaluación de impacto. La División del Trabajo Europeo presenta déficit y mala calidad de información, así como falta de definición de los criterios sobre ventajas comparativas en el Código de Conducta, lo que permite múltiples interpretaciones.

- La concentración geográfica y sectorial que exige el código de conducta europeo supone un gran reto para España. Al igual que otros donantes, se ha elegido un grupo de países prioritarios sin realizar un ejercicio de concertación internacional previa, ni un análisis a fondo de sus ventajas comparativas. Eso supone un predominio de la unilateralidad en el sistema de cooperación y una política de hechos consumados.
- El modelo español tiene numerosos órganos que actúan de manera independiente dentro de un marco común. Además de una gran cantidad de ministerios que realizan actividades de cooperación, existen las agencias de cada comunidad autónoma, a las que se unen los organismos locales. El principio de coherencia, que debería servir de principio coordinador, no ha sido efectivo para garantizar un sistema integral de rendición de cuentas.
- La proliferación de informes aporta transparencia, pero no clarifica el debate sobre los resultados de desarrollo que se buscan con las intervenciones. No se ha conseguido integrar la rendición de cuentas de forma sistémica en la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. Las instituciones que asumen ese papel en el sistema jurídico institucional español lo hacen desde la eficiencia económica o simplemente contable. Respecto a la eficacia, sólo hay recomendaciones para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación que proporcionarían mayor acceso a la información, pero sin la obligación de asumir la responsabilidad correspondiente.
- Hay espacios propios en las instituciones donde se desarrolla el concepto interno de rendición de cuentas. Sin embargo estos espacios no

trascienden al sistema compartiendo objetivos y mucho menos metas. Es el caso del nuevo contrato de gestión de la AECID, formulado en términos de eficiencia de la gestión bajo los mismos términos que cualquiera de las otras nueve agencias estatales que existen en España. El cambio de la cultura organizativa que persigue no contempla la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo como objetivo esencial para todos los agentes de desarrollo, tal y como enuncia el IIIPD.

- La Cooperación Española tiene deficiencias en el sistema de información. No hay un formato fijo sobre los contenidos de los informes ni un plazo asumido para su entrega. Tampoco está prevista la obligación de verificar que los datos proporcionados sean fidedignos y estén validados por instituciones terceras, para que no sean la propia administración pública o los actores directamente implicados quienes proporcionen exclusivamente la información analizada. Respecto a la difusión de los informes, en la mayoría de los casos se reduce a canales parlamentarios y no trascienden a la opinión pública, limitando cualquier posibilidad de difusión y por tanto de capacidad de exigir la correspondiente responsabilidad. Otras veces no hay capacidad para desarrollar una política de comunicación adecuada y se subestiman las necesidades de información y capacidad de interpretación de la ciudadanía.
- El único espacio que, sin ser específico de la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo, contempla elementos suficientes para impulsarla desde la sociedad civil es el Consejo de Cooperación. A pesar de su carácter consultivo y de coordinación, cuenta con una participación equilibrada de administración y sociedad civil y tiene el potencial para liderar los procesos de fiscalización y asesoramiento de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. Sin embargo, la pluralidad de funciones dificulta su especialización y limita su capacidad debido a los escasos recursos materiales y humanos con los que cuenta.

4.2 Propuestas

La rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo debe ser entendida como un sistema basado en derechos. Los donantes, los gobiernos del sur y otros actores en el sistema de la ayuda deben rendir cuentas del impacto y de los resultados de desarrollo de la ayuda. Éstos deben evaluarse en términos de progreso hacia estándares universales de derechos humanos. Las obligaciones basadas en derechos deben proporcionar una normativa y marco organizativo para la rendición de cuentas en el sistema de la ayuda. La iniciativa de crear mesas de coordinación en los países receptores de la ayuda alrededor de los distintos ODM, debe tomarse como un primer ejercicio en el que España orienta su política de ayuda hacia un enfoque basado en derechos humanos, cuestión que debe priorizarse desde el inicio hasta la consecución de toda intervención.

La rendición de cuentas ha de ser entendida también como un sistema de responsabilidad mutua a través de la gestión por resultados, que permita a los principales actores de la cooperación española gestionar sus recursos de manera orientada a la producción de resultados e impactos y mediante presupuestos plurianuales por objetivos.

Los mecanismos de rendición de cuentas deben incluir indicadores capaces de asegurar pasos efectivos hacia el logro de los ocho ODM. Es necesario contemplar inclusivamente instrumentos específicos como el presupuesto, auditorías y monitoreo de la implementación de los instrumentos internacionales que promueven su desarrollo.

El sistema español se monitorea a sí mismo, mientras que una tercera institución monitorea a los socios. Para que el proceso sea creíble, la evaluación y el seguimiento independientes son esenciales.

A) Ámbito internacional

- **Recomendación 1: Mecanismos de rendición de cuentas equitativos, transparentes y vinculantes**

El Gobierno español debe colaborar con la mutua rendición de cuentas

en un nivel multilateral de manera que las asimetrías entre donantes y países socios queden atenuadas a merced de una acción colectiva. Los nuevos mecanismos de rendición de cuentas deben apoyarse en organismos internacionales y regionales con experiencia para garantizar el equilibrio de poderes entre los diversos actores y la participación de la sociedad civil. Para realizar la rendición de cuentas mutua deben establecerse compromisos transparentes y vinculantes sobre los cuales se rindan cuentas y eso implica establecer un marco de incentivos políticos y jurídicos y contemplar sanciones en caso de incumplimientos graves que generen perjuicios a la población.

Es urgente una mayor estandarización de los indicadores de análisis, un amplio intercambio de la información disponible generada por diversas fuentes y una apertura a la mayor participación de los actores implicados en los procesos que incremente la credibilidad del sistema de rendición de cuentas en el ámbito multilateral.

• **Recomendación 2: Definir la institucionalidad internacional de la rendición de cuentas**

Hay que definir una institucionalidad adecuada para la rendición de cuentas internacional y garantizar el compromiso de los participantes en el sistema. Lo cual supone clarificar una distribución de funciones entre el ámbito de Naciones Unidas, el CAD y la Unión Europea. Se deberían fomentar complementariedades entre un nivel más político para el que parece más adecuado un foro abierto y democrático como el FCD del ECO-SOC, y aspectos más técnicos en los que, garantizando un proceso participativo, se aprovechen las capacidades técnicas instaladas en el grupo de trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD, que ya ha introducido la paridad entre donantes y socios en su composición. Los debates sobre la división del trabajo entre los miembros de la UE deben enmarcarse en esa institucionalidad internacional. Para una efectiva incorporación de los países socios es necesario la mejora de sus capacidades técnicas y recursos humanos y elevar el nivel de representación de los participantes en el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda.

• **Recomendación 3: Mecanismo que vincule el diseño y operatividad de resultados**

La Cooperación Española debe fortalecer la organización, la gestión y la eficacia de la ayuda que permita traducir a la práctica la visión política. En el plano bilateral eso supone incrementar las capacidades operativas sobre el terreno. El marco de asociación debe establecer mecanismos concretos que vinculen el diseño de las políticas con las capacidades operacionales, establecer un sistema que se centre en resultados y fomentar una cultura de evaluación que ponga el acento en el aprendizaje. En el plano multilateral se precisa una estrategia que defina el compromiso multilateral con una visión estratégica capaz de lograr la coherencia y coordinación de todos los actores españoles de cooperación. Otro reto es sistematizar la experiencia para trasladarla al conjunto de donantes como buenas prácticas.

• **Recomendación 4: Liderazgo político y mecanismos efectivos de resolución**

La puesta en práctica de la agenda política de la DdP implica tareas políticas y eso comporta conflictos de interés. Para resolverlos se necesita de un liderazgo político y de mecanismos efectivos para la resolución de las disputas que se puedan producir. Esos mecanismos deberían ser independientes, autónomos y de carácter multilateral por lo que su ubicación institucional debería ser el marco de Naciones Unidas. Existen además una multitud de plataformas de diálogo (consultas anuales, grupos de consulta, mesas redondas, revisiones conjuntas, diálogos sociales) que no están siendo aprovechadas de forma correcta. Deberían racionalizarse y converger hacia una plataforma común. Esto también implica modificaciones en la estructura de las relaciones de los diferentes actores, tanto en las instituciones como en la sociedad civil.

• **Recomendación 5: Seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo**

Para orientar los procesos de rendición mutua hacia el seguimiento de los resultados de desarrollo y el fortalecimiento del diálogo (no solo a ni-

vel bilateral, si no a través de los grupos consultivos y las mesas de donantes) se precisa de una mayor coordinación de los donantes que permita contar con sistemas nacionales de estadísticas para elaborar políticas, asignar recursos y realizar el seguimiento de resultados. Entre los elementos más técnicos se señalan la mejora de los sistemas de gestión de las políticas basados en resultados y las evaluaciones conjuntas que incluyan a las instituciones implicadas. Esto supone fortalecer los sistemas nacionales de planificación, programación y seguimiento de los resultados de desarrollo y su vinculación con los sistemas de gasto público. Los donantes deben asumir plenamente los mecanismos nacionales y contribuir a su calidad evitando introducir cargas burocráticas en el seguimiento de las políticas de los países socios.

Para reforzar el sistema de evaluación es necesario sistematizar la información y definir procesos para una gestión del conocimiento apropiada que permita difundir la cultura de la evaluación en todos los actores y homogeneizarla con los sistemas internacionales de evaluación. España se ha dotado de un nuevo marco analítico de evaluación que hay que llevar a la práctica para dotarlo de credibilidad y poder aportar evidencias empíricas en el plano internacional.

• Recomendación 6: Relaciones de confianza a través de mecanismos de cambio

El III PD español demanda la promoción del papel de los parlamentos y la sociedad civil y poner el énfasis en la inclusión del ámbito local, al tiempo que se busca equilibrar las relaciones entre socios y donantes en el ámbito bilateral y multilateral. Los flujos de información y la transparencia han de ir acompañados de una participación efectiva de todas las partes que generen relaciones de confianza. Hay que crear “mecanismos de cambio” que ayuden a percibir las reformas como positivas y a mejorar la gestión de los riesgos. Por ello es precisa la plena incorporación de todos los agentes de desarrollo, tanto en la elaboración del marco de asociación con los países socios, como en su ejecución, seguimiento y evaluación.

• **Recomendación 7: La DdP y la rendición de cuentas política hacia la ciudadanía**

La DGPOLDE tiene pendiente la elaboración un Plan que identifique los principales desafíos de la Cooperación Española para incorporar plenamente la aplicación de la DdP. Esto supone trasladar el debate y seguimiento, tanto a los órganos parlamentarios competentes, como a los órganos consultivos y especialmente al Consejo de Cooperación, pero también a los mecanismos que permitan la participación ciudadana. Dado que se trata de una agenda que afecta a todos los actores sería conveniente la creación de un diálogo sectorial sobre la aplicación de la DdP que incorporara a CC.AA., EE.LL y los demás actores de la sociedad civil.

• **Recomendación 8: Mecanismo específico de seguimiento de la acción multilateral**

Es urgente la aplicación de la estrategia multilateral para que se incorpore la experiencia adquirida. No solo se precisan mecanismos de evaluación sino que se someta a debate público la actuación en los organismos internacionales y, como pide el Consejo de Cooperación, tener una política más transparente sobre la postura del Gobierno en los debates multilaterales. La estrategia multilateral debe abordar la distribución de las competencias entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Economía y Hacienda. Se debe establecer un mecanismo específico de seguimiento de la acción multilateral y para ello es necesario incrementar las capacidades de la Administración y de los actores sociales. Es preciso un refuerzo y ampliación de los actuales mecanismos de rendición de cuentas hacia la Comunidad Internacional (foros internacionales y de Naciones Unidas), hacia otros actores públicos del Estado español como el Parlamento (mediante procesos formalizados en plazos y en formas) o el Tribunal de Cuentas, hacia las ONGD (informes sobre cumplimiento de ODM) y hacia la ciudadanía en general (foros de ciudadanos). Habría que impulsar la participación de las organizaciones sociales en los mecanismos de consulta existentes en las organizaciones internacionales.

• **Recomendación 9: Definir la institucionalidad de la división del trabajo**

España, que asume la presidencia del Consejo de la UE en enero de 2010, debe impulsar el debate político sobre las consecuencias de la aplicación de la agenda de división del trabajo. Eso implica atender: el establecimiento de estrategias flexibles de entrada y salida consensuadas, la complementariedad de esfuerzos de los donantes que asegure la sostenibilidad de las políticas y programas nacionales y evite perjuicios en los sectores más débiles, el cumplimiento de los calendarios preestablecidos, y la garantía de la predecibilidad de la ayuda. Los donantes deben definir sus prioridades sectoriales partiendo de las propias capacidades, pero dentro de un contexto flexible de coherencia de políticas, buscando complementariedad entre los recursos e instrumentos disponibles y las necesidades identificadas previamente. Es necesario internacionalizar el debate y establecer una institucionalidad que permita escuchar de forma adecuada la voz de los países socios, tanto en el ámbito internacional y europeo como el nacional o local, y garantizar la participación, no sólo de los gobiernos, si no también de la sociedad civil. El FCD de la ONU puede ser el marco en un el ámbito general, pero también se deben establecer mecanismos en el ámbito nacional con cada país receptor. Las experiencias piloto deben servir para identificar problemas y abrir un debate más concreto sobre el impacto de su aplicación en los países socios.

• **Recomendación 10: Compromisos inclusivos**

El diálogo de la Cooperación Española dentro de los nuevos “marcos de asociación” para las relaciones bilaterales con los países socios debe incluir un debate transparente sobre los términos en que se va a producir la concentración y las condiciones de entrada y salida, así como un adecuado calendario. Es necesario incorporar a los países socios en la evaluación e identificación de las ventajas comparativas de España como donante y fortalecer su papel de liderazgo en el proceso de mejora de la eficacia de la ayuda. Hay que orientar los procesos de revisión mutua hacia el seguimiento de los resultados de desarrollo y el fortalecimiento del diálogo, no

solo a nivel bilateral, si no a través de los grupos consultivos y las mesas de donantes.

• **Recomendación 11: La Cooperación Española debe asumir el liderazgo**

Para que España pueda asumir un liderazgo debería reforzar el debate sobre Cooperación con los Países de Renta Media (PRM) y contribuir a transformarlo en estrategias operativas en cada país. Esto supone una mejor identificación de los sectores estratégicos en los cuales concentrar la ayuda, aplicar los instrumentos adecuados y establecer indicadores de resultados más precisos. La Cooperación Española debería avanzar en el uso de los nuevos instrumentos de financiación (apoyos presupuestarios generales, SWAP, apoyos a programas, cooperación delegada...), aplicando las lecciones aprendidas y buenas prácticas propias, así como de la comunidad donante y países en desarrollo en ejercicios de planificación conjunta. La Cooperación Española debe estar en condiciones de poder asumir ese liderazgo, avanzar en la eliminación de la ayuda ligada y hacer transparentes las condicionalidades.

B) Ámbito nacional

• **Recomendación 12: Una sola cuenta de resultados**

La nueva Ley de Cooperación debe contemplar un sistema de rendición de cuentas para resultados de desarrollo integral para todo el sistema de cooperación español. Además de los tres niveles referenciados en el Plan Director, es necesario una rendición de cuentas en esos distintos niveles: político, económico y jurídico.

Es preciso establecer las relaciones de fiscalización entre los diversos organismos públicos con diferentes responsabilidades en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo. Pero también es preciso que esa fiscalización se dé entre los organismos privados que actúan en el sector, no solo cuando participan de los fondos públicos sino también cuando, con fondos propios, ejecutan iniciativas dirigidas al desarrollo de otros países. La

nueva Ley debería contemplar los elementos necesarios para un sistema de rendición de cuentas integral que permita la participación de todos los actores en una sola cuenta de resultados de desarrollo y sólo hacer diferencias en la justificación económica según la procedencia de los fondos. Las contradicciones que puedan generar las iniciativas con fondos privados respecto a las llevadas a cabo con fondos públicos carecen de un mecanismo de control de daños y no hay nada en el sistema que garantice un marco de complementariedad hacia la mayor coherencia que precisa el sistema. Si las empresas y organizaciones privadas asumen protagonismo en el logro de los compromisos del desarrollo, deberían someterse a sistemas de seguimiento sobre el impacto de sus intervenciones que garanticen la integración de sus acciones en un marco común con la AGE. En el mismo sentido, es un imperativo reducir al máximo la discrecionalidad en la toma de decisiones si se quieren desarrollar mecanismos para tal fin.

• **Recomendación 13: Responsabilidad política de un Parlamento más activo**

La nueva Ley de Cooperación al Desarrollo debería respetar la legislación vigente en materia de rendición de cuentas para todas las políticas públicas. Pero también debería contemplar las especificidades de una política que impulsa el desarrollo a través de una gestión para resultados, e incorpore los elementos que lo hacen posible.

La nueva Ley debe dotar al Parlamento de una efectiva participación en el proceso de elaboración del Plan Director y los Planes Anuales. Debe también reforzar los mecanismos de rendición de cuentas para que respondan al consenso e implicación social y política de la ley precedente. El Parlamento debería establecer plazos asequibles para la presentación de los informes y documentos del sistema de planificación, así como fijar formatos para la presentación de la información y precisar los contenidos.

El Plan Director debería presentarse en los seis meses anteriores a la finalización del que está ejecutándose; el PACI anual en el último trimestre del año natural anterior a su implementación y el informe del PACI en curso en

el primer trimestre del año natural posterior a su implementación. Cabría plantearse la presentación de todos los informes anunciados en el IIPD en fechas fijas. Hablamos de la evaluación intermedia y final previstas, el Informe público sobre todas las condicionalidades relativas a los desembolsos de la AOD en cada país, el Informe a cada país socio sobre la AOD española, etc.

Deberían institucionalizarse comparecencias periódicas sobre documentos relevantes como el Informe de Coherencia que elabora el Consejo de Cooperación. Éste debería ser presentado a iniciativa de la SECI en una comparecencia anual en las Comisiones de Cooperación del Congreso y Senado, para que alcance la relevancia debida. Hay que establecer los contenidos y diseñar mecanismos de valoración que permitan devolver los documentos que presenten insuficiencias y establecer la responsabilidad correspondiente. Si se fortaleciera la relación entre el Consejo de Cooperación y las Comisiones de Cooperación, tanto del Congreso como del Senado, al ser de carácter legislativo, se estaría garantizando una vía de participación de la sociedad civil en la política de Cooperación al Desarrollo, ya que supone un excelente instrumento para trasladar debates de las instituciones a la ciudadanía y viceversa.

Finalmente se deberían encaminar los pasos hacia la constitución de una Comisión Mixta de Cooperación capaz de mejorar la operatividad de las dos comisiones existentes tanto en el Congreso como en el Senado.

• **Recomendación 14: Las OTC deben asumir el proceso de la rendición de cuentas para resultados**

Las Oficinas Técnicas de Cooperación deberían integrar bajo los parámetros de la rendición de cuentas para resultados a todos los actores involucrados. Al igual que la pluralidad de actores supone una asociación para el desarrollo, ésta comporta el derecho a participación de todos en la definición de las políticas que afectan al desarrollo. Es decir, que la Cooperación Española canalice su contribución asociándose de forma conjunta, coherente, previsible y coordinada de forma que pueda trasladar el principio de asociación a la realidad de los actores diversos que la conforman. Una asociación corresponsabiliza de las acciones a los países socios de los avances en

términos de resultados globales, y por lo tanto, también de la contribución del conjunto de las políticas al desarrollo. Para generar programaciones operativas integrales todavía está pendiente definir la responsabilidad de coordinación y complementariedad en el terreno. Sin duda la OTC es la más indicada para liderarla.

• **Recomendación 15: Promulgación de una Ley de acceso a la información pública**

El Gobierno debe administrar el presupuesto de manera transparente, pues de sus instituciones depende que rinda los mejores resultados posibles y se debe garantizar un uso y gestión adecuados de los recursos. De ahí que deba informar sobre sus actividades de manera adecuada, responsable y transparente. Es necesaria una Ley de Acceso a la Información Pública de forma agregada, transparente y analítica que permita a los actores comparar las respuestas de cada país en varios aspectos clave. Las instituciones responsables de la política de cooperación al desarrollo también deben garantizar que el público esté al corriente de su trabajo. Se precisa no solo la obligación de compartir información con los gobiernos receptores sino también garantizar que la opinión pública, en los países donantes y receptores, pueda participar en el debate sobre el uso de la ayuda. España debería adherirse a la campaña “Publique lo que financia” (*Publish what you fund*) que defiende los siguientes principios: la información relativa a las ayudas deben publicarse de manera pro-activa; toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre las ayudas; la información sobre la ayuda debe ser rápida, accesible y comparable; el derecho de acceso a la información sobre las ayudas debe promoverse a través de las tecnologías más adecuadas. La web del MAEC debería centralizar toda la información actualizada sobre las materias mencionadas.

• **Recomendación 16: Dotar de capacidad efectiva al Punto de información de la AECID anunciado en el IIIPD.**

La cultura institucional española presupone que la opinión pública no está suficientemente formada para valorar en su justa medida la informa-

ción que se facilita. Pero, en un sistema maduro, todos sus actores y la sociedad civil organizada y ciudadanía resultan actores fundamentales para legitimar la política de cooperación al desarrollo. Es necesario limitar la arbitrariedad en cuanto a la información que se publica, tanto en contenido como en periodicidad. El nuevo Punto de Información sobre Cooperación previsto en la AECID no debería limitarse a difundir las actividades que realiza la agencia sino ser una fuente de información institucional permanentemente actualizada y verificada, capaz de centralizar toda la información sobre la ejecución en todas las modalidades de la ayuda que lleva a cabo la política de Cooperación española. Debería incluir un apartado específico para la formación y educación para el desarrollo de la ciudadanía con información de todas las actividades que se desarrollen en territorio español. También debería tener recursos materiales y humanos suficientes para dar respuesta con celeridad a las demandas ciudadanas sobre cualquier asunto relacionado con la cooperación española. Por otro lado y como medida concreta, habría que garantizar la inclusión de los conceptos más básicos, dentro de la currícula escolar española. Asignaturas como Educación para la Ciudadanía supondrían un vehículo excepcional para ir capacitando a la sociedad desde los mas pequeños. En otras palabras ser una apuesta mucho más ambiciosa.

- **Recomendación 17: Crear un grupo de seguimiento y evaluación de las acciones de la Cooperación española en el Consejo de Cooperación**

Es preciso que el sistema de evaluación y aprendizaje involucre a los diferentes niveles de ejecución y a los actores de la Cooperación española, con los adecuados recursos humanos, técnicos y materiales. Al mismo tiempo es obligado que exista un equilibrio entre la independencia y la retroalimentación de las instancias con capacidad de decisión. Es imprescindible la incorporación de análisis de evaluabilidad en los documentos de planificación estratégica de la Cooperación Española, cuya carencia impide rendir cuentas sobre los resultados obtenidos, ya que no podrán ser medidos. Habría que

garantizar que en las actualizaciones de las guías metodológicas previstas se incluyan indicadores de evaluabilidad para posibilitar la gestión para resultados. El sistema debería fortalecerse con unidades de evaluación no solo dentro de la AECID, sino en todas las instituciones impulsoras de desarrollo, CCAA, EELL y el resto de instituciones privadas. La política de desarrollo de la Cooperación Española debería ser objeto de un seguimiento y evaluación que se desarrolle por etapas en las que se agregara la información, para dar coherencia al sistema desde lo operativo hasta lo estratégico. Una vía para fortalecerlo sería formando un grupo de seguimiento y evaluación de las acciones de la Cooperación Española en el Consejo de Cooperación y que se coordinara con los consejos de cooperación de otras administraciones. Esto solo puede llevarse a cabo si se refuerza su capacidad, los medios y la estructura institucional del Consejo, para que tenga un papel más político y se beneficie de la legitimidad que le otorga el Parlamento. En la actualidad las cuestiones de funcionamiento le restan presencia y relevancia.

• **Recomendación 18: Homologación de criterios para todos los actores que concurren en la petición de fondos públicos**

Todas las entidades que acceden al sistema de subvenciones públicas deben cumplir con las mismas exigencias tanto para la solicitud e fondos como para la justificación de los mismos. No solo las ONGD deberían estar calificadas. También todas las instituciones privadas que concurren deben contemplar los criterios que garantizan la transparencia y responsabilidad precisa para poder participar en el sistema de rendición de resultados. Desde las Alianzas Público-Privadas se debe promover que las empresas españolas hagan público, de forma voluntaria, el desglose de los pagos e ingresos que realiza en todos los países en los que operan, siguiendo el ejemplo de algunas otras compañías extractivas. Este primer paso de transparencia facilitaría la transición hacia la confianza necesaria por parte del resto del sector para generar un contexto adecuado en la participación de la AOD. La AECID, como órgano responsable de las alianzas público privadas, debería liderar la definición de los criterios y condiciones necesarias para que el sector empre-

arial pueda implicarse y participar como el resto de actores privados. Para ello sería necesario publicitar periódicamente el listado de las empresas aptas, así como explicitar el objeto de la concesión, la iniciativa y participación del país socio, la responsabilidad asumida, la obligación de una auditoría externa (para ambos sectores) y los mecanismos de incentivos en sanciones que garanticen la obligación del cumplimiento de objetivos. Voluntariamente, además, deberían sumarse el resto de los actores.

• **Recomendación 19: Encuesta bianual que mida la confianza y el compromiso de la opinión pública española**

Se debería incorporar entre los barómetros de opinión del CIS una encuesta bianual que mida la confianza y compromiso de la opinión pública española con la Política de Cooperación para el Desarrollo impulsada desde el Gobierno, con indicadores específicos sobre los resultados de desarrollo percibidos. A la sociedad civil, y a la ciudadanía en general, le corresponde participar en la definición de las prioridades de sus gobiernos para garantizar el cumplimiento de ese compromiso y exigirlo en caso contrario. Se precisa una opinión pública sensibilizada, capaz de canalizar sus demandas y con acceso a la información de modo transparente y actual. La sociedad civil precisa de espacios de participación reglada en los foros donde se toman las decisiones sobre la Política de Cooperación para el Desarrollo y se firman compromisos decisivos para el diseño de un sistema que la integra como actor de la cooperación. Si se la excluye de las decisiones solo le queda el ingrato papel de vigilante receloso del cumplimiento.

Una autentica gobernanza democrática de la política de cooperación para el desarrollo requiere que la sociedad interactúe con las instituciones, y los ciudadanos asuman un papel de protagonistas activos y no sujetos pasivos en la definición de los objetivos y en la consecución de los resultados.

Anexo I

Distribución de la AOD española

La siguiente tabla nos indica la distribución de la AOD neta española por instrumentos y modalidades durante 2007¹⁰⁹.

INSTRUMENTOS	TOTAL AYUDA NETA EN 2007	
	Importe en euros	% de la AOD neta
1. AOD multilateral (1)	1.315.492.277	35,04%
1.1 Contribuciones a la UE	680.852.544	18,13%
1.2 Contribuciones a la IFMUDES(2)	305.511.865	8,14%
1.3 Contribuciones a la OMUDES (3, 6)	329.127.818	8,77%
2. AOD bilateral neta	2.439.131.242	64,96%
2.1 Reembolsable	120.600.700	3,21%
2.2 No reembolsable	2.318.557.488	61,75%
2.2.1 Donaciones vía OMUDES (4)	917.063.114	24,42%
2.2.2 Operaciones de deuda (7)	209.411.772	5,58%
2.2.3 Donaciones vía ONGD	549.632.784	14,64%
2.2.4 Otras actuaciones (5)	642.449.818	17,11%
Total Ayuda Oficial al Desarrollo neta (euros)	3.754.623.468	100%

(Fuente de elaboración propia a partir del seguimiento del PACI 2007)

109 (1) Contribuciones a organizaciones y otras entidades internacionales con fines de desarrollo que se convierten en una parte integral de sus recursos financieros. (2) Contribuciones a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo. (3) Contribuciones obligatorias y voluntarias a Organismos No Financieros Multilaterales de Desarrollo. (4) AOD bilateral canalizada por medio de Fondos Fiduciarios y contribuciones multilaterales. Incluye contribuciones multilaterales a la UE de SECI (5 millones de euros), AECE (1,2 millones), MEH (5 millones) y UNED (500.656 euros); y a OFIMUDES de SECI (30,2 millones) y AECE (59.000 euros). Se excluyen las operaciones de deuda MDRI. (5) Otros programas y proyectos bilaterales. (6) Incluye 50.000 euros de desembolsos de microcréditos de la C.A. de Cataluña, así como 5,6 millones de euros de microcréditos canalizados por entidades de ámbito multilateral. (7) Incluye 32,16 millones de euros de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM / MDRI).

Anexo II

Cuadro del sistema actual de rendición de cuentas en España frente al sistema necesario

QUÉ CONTEMPLA EL SISTEMA ACTUAL	QUÉ DEBERÍA CONTEMPLAR
<p data-bbox="203 997 638 1033">¿Quiénes rinden cuentas y a quién?</p> <p data-bbox="203 1102 638 1481">El Gobierno español rinde cuentas al Parlamento y Senado. El Gobierno y la AGE rinden cuentas ante el Tribunal de Cuentas (IGAE) sobre los presupuestos ejecutados, las subvenciones otorgadas a los actores de la cooperación, entidades privadas u ONGD, las universidades y otros organismos públicos que ejecutan fondos con cargo al presupuesto general del Estado.</p>	<p data-bbox="667 997 1102 1066">¿Quiénes deben rendir cuentas sobre los resultados de desarrollo?</p> <p data-bbox="667 1102 1102 1312">El Gobierno español, debería además rendir cuentas ante su ciudadanía y los órganos designados para tal efecto, por los gobiernos de los países receptores de la AOD española, así como a la ciudadanía propia de éstos.</p> <p data-bbox="667 1348 1102 1481">El Gobierno debería presentar una evaluación que contenga indicadores adecuados y suficientes para medir los resultados de las intervenciones.</p>

Continúa en pág. siguiente ▶▶▶

◆◆◆ Continúa de pág. anterior

QUÉ CONTEMPLA EL SISTEMA ACTUAL	QUÉ DEBERÍA CONTEMPLAR
<p>Los actores de la Cooperación asumen diferentes modalidades ante la justificación de fondos públicos, según sea su naturaleza como actor y el instrumento que se elija, generando tratos preferentes según el caso.</p>	<p>Todos los actores que administran fondos públicos y que por tanto se someten a la rendición de cuentas impuesta desde el Gobierno, deberían hacerlo bajo criterios homologables y rigor. Además, deberían someterse a la misma obligación sobre sus propios fondos, y hacia sus socios, voluntarios y ciudadanía española en general.</p>
<p>Multilateral Sobre la decisión de a qué OOII se contribuye, así como la cuantía, actividades y plazos, no se rinde cuentas a la ciudadanía, cuanto menos de la ejecución presupuestaria, intervenciones y resultados.</p>	<p>Multilateral El Gobierno debería rendir cuentas sobre la selección, cuantía, actividades y plazos de las contribuciones a las OOII e incorporar canales de comunicación para trasladar los resultados de estas contribuciones a la ciudadanía, elemento que mejoraría los niveles de confianza pública.</p>
<p>De las OOII no se tiene constancia de una rendición de cuentas específica a las aportaciones españolas, ni hacia España como donante ni hacia los países donde actúan con el apoyo de esas contribuciones.</p>	<p>Deberían desarrollarse mecanismos específicos para obligar a las OOII a rendir cuentas en sentido amplio hacia España como donante y de un modo mas preciso a los países receptores.</p>

Continúa en pág. siguiente ◆◆◆

◆◆◆ Continúa de pág. anterior

QUÉ CONTEMPLA EL SISTEMA ACTUAL	QUÉ DEBERÍA CONTEMPLAR
<p>La delegación española en NY para gestionar el fondo del PNUD mitiga el vacío a la espera del informe anunciado sobre la acción multilateral.</p>	<p>La delegación española para la gestión del fondo del PNUD debería proporcionar información suficiente y pública en una Web específica, para que la ciudadanía pueda valorar y sobre todo conocer las acciones a través de este instrumento. Del mismo modo, el informe sobre la acción multilateral debería contemplar un formato determinado y responder a un plazo fijo para su publicación, que permitiera hacer un seguimiento efectivo además de difundirlo a la opinión pública española y de todos los países que reciben recursos por esta vía.</p>
<p>La UE no rinde cuentas sobre sus acciones como actor global ni a sus estados miembros ni a los países receptores de la AOD.</p>	<p>La UE debería contar con un sistema de rendición de cuentas como actor global, que se complementara con los sistemas de todos los estados miembros y que a su vez permitiera una integración sencilla para facilitar la rendición hacia los países receptores de la AOD europea.</p>
<p>Bilateral Se solicita la rendición de cuentas de los países receptores de la AOD española de los fondos percibidos, pero esa obligación no es recíproca y ningún actor español contempla la rendición de cuentas hacia los países socios, incluidos su parlamento y sociedad civil, en cuanto a la selección de intervenciones cuantías y demás decisiones.</p>	<p>Bilateral Debería ser una rendición de cuentas recíproca y simétrica en cuanto a los mecanismos de solicitud y aportación de información por parte de todas las instituciones y actores involucrados en el proceso de desarrollo que se impulsa desde la cooperación bilateral.</p>

Continúa en pág. siguiente ◆◆◆

◆◆◆ Continúa de pág. anterior

<p>¿CÓMO SE RINDE CUENTAS EN ESPAÑA?</p>	<p>¿CÓMO SE DEBERÍA RENDIR CUENTAS?</p>
<p>Con instituciones con perfiles muy bajos y pasivos ante la obligación de la rendición de cuentas.</p>	<p>Con instituciones con perfiles altos y activos ante la obligación de la rendición de cuentas.</p> <p>El Parlamento ostenta jerárquicamente la facultad de exigir una rendición de cuentas suficiente al Gobierno, pero también al resto de actores involucrados, mediante informes y comparencias, que deben estar programados, y que incluyan la reprobación en los casos necesarios. El Parlamento debe asegurar que el Gobierno es transparente y abierto a la hora de facilitar la información periódica y útil. Y debe desarrollar mecanismos que los garanticen.</p>
<p>En el sistema de rendición de cuentas la transparencia depende de la iniciativa de la AGE y no hay una ley de acceso a la información pública que dote de instrumentos formales para exigirla. No hay mecanismos para reclamar sobre la veracidad de la información emitida ni la omitida. No hay mecanismos para depurar responsabilidad política sobre las decisiones tomadas.</p>	<p>En este sistema de rendición de cuentas, las iniciativas de transparencia no son exclusivas de las instituciones públicas y ha de haber una Ley de acceso a la información pública que dote al sistema de instrumentos formales para exigirla y depurar en consecuencia la responsabilidad correspondiente.</p>
<p>Existe la responsabilidad de justificar económicamente los fondos percibidos de la AOD.</p>	<p>Ha de existir la responsabilidad de justificar políticamente también (equiparada a la jurídica y económica), no exclusivamente los fondos percibidos de la AOD, sino también todos los recursos destinados a conseguir resultados de desarrollo.</p>

Continúa en pág. siguiente ◆◆◆

◆◆◆ Continúa de pág. anterior

¿CÓMO SE RINDE CUENTAS EN ESPAÑA?	¿CÓMO SE DEBERÍA RENDIR CUENTAS?
<p>Hay responsabilidad de rendición de cuentas prácticamente exclusiva de los países socios e intermediarios como son las ONGD y otros entes privados que gestionan fondos de la AOD.</p>	<p>Ha de haber responsabilidad en la rendición de cuentas de todos los actores, donantes, receptores e intermediarios y no sólo sobre los fondos de la AOD sino también sobre los recursos privados que confluyen en los objetivos y por tanto también sobre los resultados de desarrollo.</p>
<p>Hay un sistema de seguimiento y evaluación a corto plazo, adecuado para valorar, desde el propio sistema español, la ejecución de actividades y su correlación presupuestaria, pero es muy precario para medir el aporte a los procesos, impactos e incluso resultados de desarrollo.</p>	<p>Ha de existir un sistema de seguimiento y evaluación que permita la evaluabilidad de las acciones y medir el aporte a los procesos y resultados de desarrollo, con la participación de los países socios y el resto de actores implicados. Un sistema que siempre cuente con valoraciones de terceros e informes públicos que incluyan todos los impactos a corto, medio y largo plazo.</p>
<p>Es muy limitado el espacio donde la sociedad civil puntualmente movilizada exige la responsabilidad y el sistema no está obligado a asumirla y responder por ello ante la opinión pública española, salvo en casos muy extremos.</p>	<p>Han de tenerse espacios equilibrados de representación de la sociedad civil organizada, con un sistema que exija responsabilidades y que esté obligado a asumirlas y responder por ello ante la opinión pública y ante la propia ciudadanía del país receptor de la ayuda.</p>
<p>Hay una ciudadanía poco implicada y capacitada para demandar una cooperación al desarrollo de calidad.</p>	<p>Ha de haber una ciudadanía capacitada para exigir una cooperación al desarrollo con la que se identifique y que participe desde la base social de organizaciones propias, así como desde las instituciones públicas que sensibilizan y educan a fin de aumentar la solidaridad en la lucha contra la pobreza.</p>

Continúa en pág. siguiente ◆◆◆

◆◆◆ *Continúa de pág. anterior*

<p>¿CÓMO SE RINDE CUENTAS EN ESPAÑA?</p>	<p>¿CÓMO SE DEBERÍA RENDIR CUENTAS?</p>
<p>Los mecanismos actuales, aunque con deficiencias, responden a la rendición de cuentas económica y jurídica sobre los recursos públicos destinados. Sin responsabilidad sobre los resultados no conseguidos o negatividades generadas en las intervenciones.</p>	<p>Se necesitan mecanismos que respondan ante la eficiencia y eficacia de la identificación de objetivos de desarrollo, incorporen la inducción y atribución de los resultados y permitan una rendición de cuentas en los tres niveles (político, económico y jurídico) y sobre los resultados de desarrollo. Mecanismos que conlleven un sistema de incentivos y/o sanciones ante la ausencia de justificaciones o insuficientes que tengan efectos negativos.</p>
<p>Hay mecanismos con vocación de rendir cuentas a través de múltiples informes propuestos desde las instituciones, pero que carecen de incentivos necesarios para promover la rendición.</p>	<p>Es preciso un sistema de incentivos que promueva, sobre los mecanismos existentes o generados para el uso, una verdadera vocación de rendir cuentas.</p>
<p>No existe un sistema integral para la rendición de cuentas para los resultados de desarrollo, ni siquiera, una agenda común que garantice la participación de todos los actores implicados. La AGE tiene sus propio modelo, las CCAA y EELL reproducen el suyo, las ONGD se deciden por uno mixto, con unos requisitos hacia los fondos públicos que gestionan y otros o ninguno para los socios privados. También las empresas tienen su modelo a la hora de incorporar la RSC, etc.</p>	<p>Es necesario un sistema integral de rendición de cuentas para los resultados de desarrollo, con una agenda compartida y consensuada con todos los actores implicados. Un sistema que permita bajo un único formato volcar la información para medir los avances, homologando contenidos, plazos y canales de distribución y difusión.</p>

Anexo III

Mecanismos al uso para la rendición de cuentas del sistema español de cooperación al desarrollo

VIGENTES Y GENERALMENTE REALIZADOS Y DE TODOS LOS ACTORES

- Comparecencias del Gobierno a iniciativa propia o a petición de la Comisión de Cooperación.
- Plan Director de la Cooperación la Desarrollo (cuatrianual).
- Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (anual).
- Informe de seguimiento del PACI (anual).
- Informe de la IGAE al Tribunal de Cuentas (anual).
- Informe de gestión de la deuda externa (anual).
- Informe sobre las exportaciones del material de defensa y de doble uso (semestral).
- Evaluación interna sobre el IIPD.
- Informe del Consejo de Cooperación sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de AOD.
- Informe del Consejo de Cooperación sobre coherencia de políticas de Desarrollo (anual).
- Dictámenes de la Comisión de seguimiento del Consejo de Cooperación del PD.
- Código de Conducta de la CONGD y de las Federaciones autonómicas.
- Código de conducta de las Universidades españolas.

PREVISTOS Y NO REALIZADOS/ANTES Y CON EL IIIPD

- Plan de Evaluación del FAD.
- Informe sobre la Acción Multilateral, actuaciones y desembolsos realizados (anual).
- Informe agregado a los PGE sobre las principales partidas de AOD.
- Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva.
- Informe de seguimiento incorporando un sistema de indicadores de los Marcos de resultados por ámbito estratégico y sector, y de sus Planes de Acción (anual).
- Evaluación intermedia y final del Marco de Asociación por un organismo independiente local.
- Informe público sobre todas las condicionalidades relativas a los desembolsos de la AOD en cada país siguiendo los compromisos de la Agenda para la Acción de Accra (a partir de 2009).
- Informe a cada país socio sobre la AOD española (a partir de 2010).
- Informe sobre el impacto social y ambiental de los acuerdos bilaterales de protección recíproca de inversiones firmados por España con terceros países, en especial, con PMA (al menos una vez cada legislatura).
- Informe AECID sobre recursos humanos, grado de ejecución del contrato y gestión económico-presupuestaria de la Comisión de Seguimiento del Contrato de Gestión (semestral).
- Informe AECID de la Comisión de Control, sobre el desarrollo y ejecución de este Contrato de gestión (control financiero a través de la Intervención Delegada en la Agencia) (semestral).
- Sistema de información permanente sobre convocatorias de ayudas y subvenciones, las resoluciones de las mismas, las convocatorias de personal o los asuntos relacionados con la contratación y el presupuesto.
- Informe general de actividad anual con las actuaciones y la información sobre la ejecución presupuestaria y el balance de gestión y resultados, público a través de la página Web de la Agencia.
- Centro de Información que atiende la información presencial, telefónica y el buzón de consultas electrónico para facilitar la presentación de solicitudes, consultas, quejas o sugerencias.
- Formación de grupos estables en las OTC.
- Constitución de mesas de complementariedad en las OTC.
- Informes periódicos independientes sobre el desempeño de la cooperación española en las OTC por parte de universidades o think tanks locales.

PROCESOS QUE ABRE EL IIIPD, EL PACTO DE ESTADO Y PROCESOS EN MARCHA POR OTROS ACTORES

- Elaboración de un sistema de Gestión para Resultados de Desarrollo que permitan la rendición de cuentas a la ciudadanía (SECI).
- Una nueva Metodología de gestión de las intervenciones para contribuir a resultados de desarrollo, vinculando cada intervención a las prioridades sectoriales y metas del socio y del IIIPD.
- Actualización de la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española orientada al aprendizaje para conseguir resultados de desarrollo.
- Creación de un intergrupo parlamentario para avanzar en la reflexión y el análisis sobre la coherencia de políticas.
- Plan de actuación de fomento de las alianzas público-privadas.
- Plan de Calidad de la AECID con un Programa de Cartas de Servicios con los compromisos que la institución establezca con la ciudadanía, relativos a los servicios que presta, objetivos perseguidos y resultados obtenidos.
- Mejora de contenidos en la Intranet de la AECID.
- Plan de Comunicación para la comunicación externa de la AECID.
- Campañas de las ONGD incidencia para la rendición de cuentas.
- Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo.
- Comité consultivo sobre el comercio internacional, con presencia de administraciones públicas, agentes económicos y sociales y organizaciones de la sociedad civil.

GENERALITAT DE CATALUÑA

- Comparecencias regulares del Gobierno ante el Parlamento de Cataluña a petición de la Consejería de Vicepresidencia y de la DGCDAAH, además de las de la Consejería previstas por la Ley y el Plan Director o solicitadas por los parlamentarios.
- Informes del Consell de Cooperació sobre el Plan Director y los Planes anuales.
- Un portal sobre la AOD catalana para consultas vía Internet sobre la distribución de la AOD según las prioridades, los actores, las modalidades y los instrumentos.
- Publicación de la Memoria Anual.
- Difusión de la revista de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) como uno de los principales medios de información periódica.
- Difusión del boletín digital quincenal de la ACCD complementario a la información mensual.
- Mejora de la web de la ACCD para ofrecer información permanente a la ciudadanía.
- Mejora del sistema de seguimiento y evaluación con una matriz de indicadores de progreso en la consecución de los objetivos, nuevos productos de análisis cuantitativo y cualitativo sobre la AOD catalana y las bases de un sistema de evaluación de la política de cooperación al desarrollo catalana.
- Espacio sobre evaluación de la cooperación al desarrollo en la web de la ACCD con información sobre las herramientas de evaluación más relevantes y una base de datos de personas y empresas de servicios en el ámbito de la evaluación.
- Estudio sobre el conocimiento y la opinión de la ciudadanía catalana en relación con el desarrollo y la cooperación para el desarrollo.

Anexo IV

Cuestionario realizado

• *Conceptos*

- ¿Qué entiende por rendición de cuentas en el marco de la política de cooperación al desarrollo?
- Finalidad/es de la rendición de cuentas.
- ¿Qué diferencia hay entre la rendición de cuentas económica y la política?
- ¿Quién debe rendir cuentas?
- ¿Debe ser obligatorio?
- ¿A quién se debe rendir cuentas?
- En concreto ¿qué supone la rendición de cuentas a la ciudadanía?

• *Mecanismos de rendición de cuentas en España*

- ¿Qué tipos de mecanismos de rendición de cuentas existen en España?
- ¿Qué tipo de rendición de cuentas son (económica, política, jurídica)?
- Enumerar y describir brevemente los actores que deben rendir cuentas y a quién.
- ¿Qué mecanismos son obligatorios?
- ¿Cómo valora el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas en España?
- Fortalezas y debilidades.
- ¿Qué incentivos para la rendición de cuentas existen en la cooperación española?
- ¿Qué debería cambiar para mejorar la rendición de cuentas en España?

• *Contribución particular a la rendición de cuentas en España*

- ¿De qué mecanismos de rendición de cuentas (usted/su institución) hace seguimiento particular?

- ¿A quién rinde cuentas su institución?
- ¿Existe transparencia informativa respecto a las políticas de cooperación por parte de todos los actores?
- ¿Es suficiente la información disponible para efectuar la acción de control de manera efectiva?
- ¿Qué fuentes de información considera más fiables? ¿Y más útiles a la rendición de cuentas?
- ¿Qué conocimiento dispone la clase política sobre las políticas de cooperación?
- ¿Cree que la sociedad española exige la rendición de cuentas?
- ¿Qué conocimiento dispone la opinión pública sobre las políticas de cooperación?

• ***Cara al III Plan Director***

- ¿Ve factible el cambio de una rendición de cuentas a una rendición de resultados en la propuesta hacia un modelo de gestión basado en resultados?
- La rendición de cuentas es más que la rendición de resultados ya que implica análisis coste/beneficio, eficacia; La Rendición de resultados no equivale exactamente a demostrar resultados que permiten evaluar el progreso, ya que los resultados nos son tan fácilmente atribuibles a una acción y también muy difícilmente medibles en los términos temporales del ejercicio de la RC. ¿Piensa que se pueden dar tensiones entre las distintas instituciones al dejar de valorar la relación de *inputs* y *outputs* y centrarse en los impactos?
- Este modelo hace complejo demostrar una relación causal entre la lógica de intervención y los impactos. ¿Está el sistema de cooperación español preparado para afrontarlo?
- ¿Y su sociedad civil?
- ¿Y la opinión pública?
- Son válidos por tanto los mecanismos hasta ahora descritos o es necesario crear unos nuevos?
- Puestos a crear mecanismos nuevos, ¿piensa que su institución aceptaría comentarios y críticas de sus actividades e incluso aceptaría cambios que redirijan una acción mal encaminada?
- Piensa que sería necesario que la ciudadanía (sociedad civil y opinión pública) participasen en esos mecanismos? ¿Cómo?

Bibliografía

- Alonso, J. A. (2006) “Eficacia de la Ayuda: un enfoque desde las instituciones” Revista *Afers Internacionals*, num. 72, p. 17-39.
- Andalucía, Junta (2009) Consejería de presidencia, Agencia Andaluza de cooperación al desarrollo <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/presidencia/navegacion?idSeccion=4418&idMenuIzq=4417>.
- Angulo, G. (2007) “Opinión Pública, Participación ciudadana y política de cooperación en España”, Working Paper 03/07 ICEI-UCM, Madrid, pp. 35.
- Auclair, D. y Eberlei, W. (2007) *The EU's Footprint in the South: does European Community development cooperation make a difference for the poor?*, CISDE y Caritas Española, Brussels.
- Betteraid (2008) *A civil society position paper for the 2008 Accra Hig level Forum on aid Effectiveness*, marzo 2008, p.20, www.betteraid.com.
- BOE 162, de 7/7/1998 (Sec 1 Pág 22755 a 22765), *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional y Desarrollo (LCID)*.
- BOE 276, de 18/11/2003 (Sec 1 Pág 40505 a. 40532), *Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*.
- BOE 284, de 27/11/2003 (Sec 1 Pág 42079 a 42126), *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*.
- BOE 171, de 19/07/2006 (Sec 1 Pág 27124 a 27132), *La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*.
- BOE 293, de 7/12/2006, *Ley 38/06 reguladora de la gestión de la deuda externa*.

BOE 76, de 28/03/2008 (Sec 1 Pág 17665 a 17666), *Ley 53/2007, de 28 de diciembre, (y su modificación el 25 de abril de 2008), sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso.*

BOE 114, de 10/5/2008, *Real Decreto 680/2008, de 30 de abril, por el que se determina la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno.*

BOE Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

CAD, OCDE, Final Official Development Assistance (ODA) data for 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf>.

Casado, F. (2008) Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española, 22/2008 Doc OPEX, F. ALTERNATIVAS, <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/las-alianzas-para-el-desarrollo-a-traves-de-una-gestion-para-resultados-retos-y-oportunidades-para-la-cooperacion-espanola>.

CONGD (1998), Código de Conducta de ONGD revisado en la Asamblea General Ordinaria del 16 de Abril de 2005 y adaptado en la Asamblea del 29 de marzo de 2008.

CONGD, (2007), Pacto de Estado contra la pobreza <http://www.pobrezacero.org/docs/Pacto%20de%20Estado%20definitivo%20castellano%2019dic07.pdf>

Corre, G. (coord.) (2008) *Whither EC Aid?* ECDPM- ACTIONAID, Discussion note, pp. 38, weca-eccaid.eu

Cunill, N. (2000) “Responsabilización por el control social” pp. 269-327 en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* CLAD, coord. Buenos Aires, CLAD-BID-EUDEBA, p. 346.

DGPOLDE, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/Plan_Director_2009-2012.pdf.

DGPOLDE (2007r). Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2007. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI, and MAEC.

DGPOLDE (2007s). Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2006. En Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI. MAEC. (Ed.).

DGPOLDE (2008d). Plan Anual de la Cooperación Española (PACI) 2008. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, SECI. MAEC.

DGPOLDE (2008), Informe de Evaluación interna II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

- DIARI OFICIAL, Núm. 5135 de la 39016 Generalitat de Catalunya (21.5.2008) Plan Director de Cooperación al Desarrollo. http://www.gencat.cat/cooperacioexterior/cooperacio/docs/Plan_anual_2008_CAST.pdf.
- Engel, P. G H (2006) “Aprender a responder: las organizaciones europeas de desarrollo en un contexto político global cambiante” *Revista Afers Internacionals*, num. 72, p. 57-65.
- EURODAD (2008) *Turning the Tables. Aid and Accountability under the Paris framework*” *A civil society report*. April, p. 58.
- Finkelstein, N. (2000) *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States*. Nueva York: Macmillan.
- Freres, C. (2008) La Cooperación Descentralizada Española con América Latina, para Anuario 2007 del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, p. 245.
- FRIDE (2008) “Apropiación democrática y rendición de cuentas mutua” *Informe de Actividad* 17-19 junio 2008, p. 8.
- Foresti, M. B., Sharma, B. y Evans, A. (2007) “Voz y rendición de Cuentas : los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista” *ODI Boletín Informativo* nº 31, diciembre, pp. 4.
- Groves, L. y Hinton, R. (2006) “La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales” en *Revista Cidob de Afers Internacionals*, nº 72, p. 41-55.
- Intermon Oxfam y FRIDE, octubre 2008. Documento de posicionamiento: Transparencia y rendición de cuentas en la industria extractiva.
- Keuzer N y Corre G (2009) “División del trabajo. Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el Desarrollo”, *En Breve* nº 22 ECDPM-Fundación Carolina, Maastricht.
- Mackie, J., Koed, E. y Tywuschik, V. (2009) *Para bien y para mal...Desafíos para las relaciones ACP-UE en 2009*, Documento de Trabajo ECDPM-Fundación Carolina, Maastricht, marzo, p.14.
- MAEC, (2009) Publicaciones y Documentos en la web <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Paginas/Cooperacion%20espaola.aspx>.
- Manin, B., et al (1999) “Eleccions and representation” en PRZEWORSKY et alt. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press.
- Medina Rey, JM. (2009) Transparencia y Buen Gobierno de las ONGD, *Revista Española del Tercer Sector/ nº11*, enero-abril 2009 Madrid (pp. 93-113).

MONCLOA, (2009) Consejo de Ministros del 20/2/2009, Contrato de Gestión AECID 2009 http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009/refc20090220.htm.

OCDE (2007) *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results*, 2007, pp. 130.

OCDE (2008 a) *2008 Survey on monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What it will take*, Vol. I, Overview, 2008, p. 148.

OCDE (2008 b) *Mutual Accountability at the international level- Background Paper: Review of Individual mechanisms*, February 2008, p. 40.

OCDE (2008 c) *Evaluating Development Co-operation: Summary of key norms and Standards*, OECD, Paris.

OCDE (2008 d) *Managing for Development Results. Incentives for Aid Effectiveness in donor Agencies: Good practice and Self-Assessment Tool*. Paris, p. 50.

OCDE (2006) *Guidance on managing Joint Evaluations*, OECD, Paris.

ODI (2006) "Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships" Briefing Paper, April 2006, pp. 4.

Shulz, N. (2009) *La division del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país*, Documento de Trabajo nº 79, p. 24.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2008), *Índice de Percepción de la Corrupción 2008* <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCIÓN%202008/TABLA%20SINTÉTICA%20DE%20RESULTADOS.pdf>

Toledano, JM. (2008) *Buenas Prácticas en la Cooperación al Desarrollo. Rendición de cuentas y Transparencia*, IUDC-UCM y Editorial Los libros de la Catarata, Madrid, pp. 202.

Vera, JM. Plataforma 2015 (2004) *Consejos de cooperación y participación de la sociedad: Un paso adelante y dos atrás*.

<http://www.2015ymas.org/?rubrique23&entidad=Textos&id=3364>.

Autoras

Anna Ayuso

Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB desde 2002 y anteriormente coordinadora del Área de Cooperación internacional en la misma institución. Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales e Instituciones Internacionales en materia laboral y Master Oficial de Estudios Internacionales. Profesora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI) y experiencias como consultora internacional para instituciones españolas y europeas.

Kattya Cascante Hernández

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Relaciones Internacionales UCM y Universidad de Newcastle Upon Tyne, Reino Unido. Master en Cooperación Internacional (Programa de Formación de Postgrado en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto Universitario de Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo). Dedicada trece años a la gestión y ejecución de proyectos de desarrollo en ONGD españolas y anglosajonas en doce países de América y África. Actualmente coordina el área de Cooperación al Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

Índice de siglas

- **II PD** II Plan Director de la Cooperación Española 2005 - 2008
- **III PD** III Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012
- **AAA** Agenda de Acción de Acra
- **ACCD** Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo
- **AECID** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- **AGE** Administración General del Estado
- **AOD** Ayuda Oficial al Desarrollo
- **BafD** Banco Africano de Desarrollo
- **BasD** Banco Asiático de Desarrollo
- **BERD** Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
- **BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- **CAD** Comité de Ayuda al Desarrollo
- **CC** Código de Conducta
- **CAA** Comunidades Organizaciones no Gubernamentales Autónomas
- **CEPES** Confederación Empresarial Española de Economía Social.
- **CEURI** Comité Español Universitario de la Conferencia de Relaciones Internacionales
- **CICI** Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo
- **CONGDE** Coordinadora de ONGD de España
- **CUD** Cooperación Universitaria para el Desarrollo
- **DdP** Declaración de París
- **DEP** Documentos de Estrategia País
- **DEReC** Centro de Recursos de Desarrollo (CAD)
- **DGPOLDE** Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
- **EA** Eficacia de la Ayuda
- **ECOSOC** Comité Económico y Social de Naciones Unidas
- **EELL** Entidades Locales
- **FAD** Fondo de Ayuda al Desarrollo
- **FCD** Foro sobre la Cooperación para el Desarrollo
- **FpD** Financiación para el Desarrollo
- **GOVNET** Grupo de Trabajo sobre Gobernabilidad (CAD)
- **GPR** Gestión para Resultados
- **IFS** Índice de fuentes de Soborno
- **IPC** Índice de Percepción de Corrupción
- **ITIE** Iniciativa para la transparencia de la Industria Extractiva
- **I+D+i** Investigación, Desarrollo e innovación
- **LCID** Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- **MAEC** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
- **MEH** Ministerio de Economía y Hacienda
- **MITyC** Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
- **MOPAN** Multilateral Organisations Performance Assessment Network
- **NNUU** Naciones Unidas
- **NTIC** Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación
- **OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- **ODI** Overseas Development Institute
- **ODM** Objetivos de Desarrollo del Milenio
- **OIT** Organización Internacional del Trabajo
- **OMAL** Observatorio de Multinacionales en América Latina
- **ONG** Organizaciones no Gubernamentales
- **ONGD** Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
- **OOII** Organismos Internacionales
- **OTC** Oficinas Técnicas de Cooperación
- **PACI** Plan Anual de Cooperación Internacional
- **PAE** Planes de Actuación Especial
- **PD** Plan Director
- **PMA** Países Menos Adelantados
- **PNUD** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- **PVD** Países en vías de Desarrollo
- **RSE** Responsabilidad Social Empresarial
- **SECI** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
- **UE** Unión Europea
- **UNDAF** United Nations Development Assessment Framework
- **UNESCO** Organización de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura
- **UNIFEM** Programa de Naciones Unidas para la Mujer

Libros publicados en la colección Exlibris Política Exterior:

N.º 1 Medio Ambiente y Energía en Asia-Pacífico

Mario Esteban (ed.)

N.º 2 La crisis mundial de alimentos

Katty Cascante Hernández y Ángeles Sánchez Díez (ed.)

N.º 3 Great powers and regional integration in Central Asia: a local perspective

Mario Esteban y Nicolás de Pedro (eds.)

N.º 4 Rendición de cuentas y sociedad civil en el sistema español de cooperación al desarrollo

Anna Ayuso y Katty Cascante

